Valiokunnan lausunto HaVL 32/2018 vp– U 93/2018 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 767/2008, asetuksen (EY) N:o 810/2009, asetuksen (EU) 2017/2226, asetuksen (EU) 2016/399, asetuksen 2018/XX (yhteentoimivuudesta annettu asetus) ja päätöksen 2004/512/EY muuttamisesta ja neuvoston päätöksen 2008/633/YOS kumoamisesta (VIS-asetuksen ja siihen liittyvien muiden säädösten muuttaminen ja kumoaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 767/2008, asetuksen (EY) N:o 810/2009, asetuksen (EU) 2017/2226, asetuksen (EU) 2016/399, asetuksen 2018/XX (yhteentoimivuudesta annettu asetus) ja päätöksen 2004/512/EY muuttamisesta ja neuvoston päätöksen 2008/633/YOS kumoamisesta (VIS-asetuksen ja siihen liittyvien muiden säädösten muuttaminen ja kumoaminen) (U 93/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lähetystöneuvos Virpi Kankare, ulkoministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, Rajavartiolaitos
- EU-asiantuntija Tanja Miettinen, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Maahanmuuttovirasto
- Poliisihallitus

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- valtiovarainministeriö

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2018 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 16.5.2018 VIS-asetuksen (Visa Information System) muutosehdotuksen (COM (2018) 302 final). Komission 12.12.2017 tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta antaman asetusehdotuskokonaisuuden toteuttaminen edellyttää myös viisumitietojärjestelmän (VIS) edelleen kehittämistä. Ehdotus täydentää komission 14.3.2018 antamaa viisumisäännöstön muuttamista koskevaa ehdotusta (COM (2018) 252 final).

Viisumitietojärjestelmä (VIS) on olennainen osa komission esittämää tapaa hallinnoida ja tehostaa ulkorajojen valvontaa sekä muuttoliikettä ja turvallisuutta koskevien tietojen käyttöä. Sen tavoitteena on varmistaa, että viisumiviranomaisilla, rajavartijoilla, lainvalvontaviranomaisilla, maahanmuuttoviranomaisilla ja oikeusviranomaisilla on tiedot, joita tarvitaan EU:n rajaturvallisuuden parantamiseen, muuttoliikkeen hallintaan ja sisäisen turvallisuuden parantamiseen kaikkien kansalaisten eduksi. Viisumihakemusten käsittelyn perusperiaatteita ei ole tarkistettu säädösmuutoksin sen jälkeen, kun viisumisäännöstö tuli voimaan vuonna 2010. VIS-asetus tuli voimaan vuonna 2008 siten, että viisumitietojärjestelmä (VIS) otettiin käyttöön vaiheittain vuodesta 2011 alkaen.

Viisumitietojärjestelmä (VIS) on toiminut vuodesta 2011 teknisenä ratkaisuna, jolla helpotetaan lyhytaikaisia viisumeja koskevaa hakemusmenettelyä ja autetaan viisumi-, raja-, turvapaikka- ja maahanmuuttoviranomaisia tarkistamaan tehokkaasti niiden kolmansien maiden kansalaisten tiedot, jotka tarvitsevat viisumin EU:hun matkustamista varten. Viisumitietojärjestelmään ovat yhteydessä eri puolilla maailmaa sijaitsevat jäsenvaltioiden konsulaatit ja kaikki ulkorajojen rajanylityspaikat.

VIS-asetusta koskevan muutosesityksen yleistavoitteena on perussopimukseen pohjautuvien päämäärien mukaisesti parantaa turvallisuutta EU:ssa ja sen ulkorajoilla, helpottaa laillisesti matkustavien oikeutta ylittää ulkoraja, liikkua ja oleskella vapaasti Schengen-alueella, jonka sisärajoilla ei suoriteta tarkastuksia, sekä helpottaa Schengen-alueen ulkorajojen valvontaa. Näitä tavoitteita on työstetty muun muassa Euroopan muuttoliikeagendassa ja sitä seuranneissa tiedoksiannoissa, kuten tiedonannossa Schengen-alueen säilyttämisestä ja vahvistamisesta, Euroopan turvallisuusagendassa, komission raporteissa edistymisestä kohti toimivaa ja todellista turvallisuusunionia ja tiedonannossa yhteisen viisumipolitiikan mukauttamisesta uusiin haasteisiin.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission antamaan asetusehdotukseen pääosin myönteisesti ja kannattaa VIS- asetuksen uudistamista uuden teknologian tarjoamien mahdollisuuksien mukaisesti ottaen huomioon viisumipolitiikan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvät haasteet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että VIS-asetusehdotuksessa huolehditaan perusoikeuksien kunnioittamisesta ja tietosuojan toteutumisesta. Valtioneuvosto katsoo VIS-asetusehdotuksen olevan sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan näkemyksen kanssa.

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2018 vp

Tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen liittyviin määrärahaehdotuksiin ja täten myös VIS- asetusehdotuksen rahoitukseen EU:n budjetista vuodesta 2021 eteenpäin otetaan kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti myönteisenä komission ehdotusta siitä, että VIS-järjestelmään tallennettaisiin jatkossa myös pitkäaikaiset viisumit sekä oleskeluluvat.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvotteluissa pyritään varmistamaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamia henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet, erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuus ja tietojen minimointi riittävällä tavalla.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että VIS- muutosehdotus linkittyy mm. tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta annettuun asetusehdotuskokonaisuuteen (Interoperability Regulation). Tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta annetun asetusehdotuksen toimeenpano edellyttää muutoksia VIS –tietojärjestelmään. VIS – asetusehdotuksesta neuvoteltaessa tulee kiinnittää huomiota yhteentoimivuusehdotusta koskevien neuvottelujen etenemiseen ja säädösten lopulliseen muotoon. Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että VIS-asetusehdotuksen mukaan pääsy eri järjestelmiin tallennettuihin tietoihin perustuisi myös jatkossa järjestelmäkohtaisissa asetuksissa määritettyihin kriteereihin.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti tärkeänä, että asetusmuutoksella pyritään tehostamaan rajatarkastuksia ja huomioidaan rajanylikulkuliikenteen sujuvuus muun muassa mahdollistamalla viisumin myöntöprosessin aikana kerätyn kasvokuvan hyödyntäminen EU:n ulkorajojen rajanylityspaikoilla. Viisumitietojärjestelmän ja rajatarkastusprosessin toimivuus korostuu Suomen itärajalla, jossa suurin osa rajanylittäjistä on venäläisiä eli viisumi- tai oleskelulupavelvollisia. Rajatarkastusprosessin sujuvuus korostuu myös Helsingin lentoasemalla, jossa rajanylitysten lukumäärät ovat jatkuvassa kasvussa.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti myönteisenä komission esitystä lisätä viisumihakemuksen tallentamisen yhteydessä viisuminhakijan matkustusasiakirjan henkilötietosivu VIS-järjestelmään.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission esitykseen sormenjälkien ottamisiän alentamisesta.

Komissio ehdottaa, että viisumitietojärjestelmään tallennettavat kasvokuvat otetaan reaaliaikaisena hakemushetkellä. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti tähän ehdotukseen.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti myönteisenä komission ehdottamaa lainvalvontaviranomaisten sekä Europolin pääsyä VIS-järjestelmään. Suomen turvallisuuden kannalta on tärkeää, että kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät mahdollisuudet hyödyntää VIS-järjestelmän tietoja.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä riski-indikaattorien käytön sisällyttämistä viisumihakemuksia koskevan päätöksenteon tukemiseen. Samalla on huomioitava, että lainsäätäjät ovat jo päättäneet

sisällyttää jatkossa riski-indikaattorien käytön osaksi lähtökohtaisesti pienemmän laittoman maahantulon riskin omaavien viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten ennakkotarkastuksia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että riski-indikaattorien käytössä huolehditaan perusoikeuksien kunnioittamisesta, ja tietosuojan toteutumisesta. Indikaattoreiden kohdentamiseen ja oikeasuhtaisuuteen tulee kiinnittää huomiota.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsiteltävänä oleva komission ehdotus VIS-asetuksen (Visa Information System) muuttamisesta (COM (2018) 302 final) täydentää komission aiemmin antamaa viisumisäännöstön muuttamista koskevaa ehdotusta (COM (2018) 252 final). Komission 12.12.2017 tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta antaman asetusehdotuskokonaisuuden toteuttaminen edellyttää, että myös viisumitietojärjestelmää (VIS) kehitetään edelleen.

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on parantaa turvallisuutta EU:ssa ja sen ulkorajoilla, helpottaa laillisesti matkustavien oikeutta ylittää ulkoraja, liikkua ja oleskella vapaasti Schengen-alueella sekä helpottaa ulkorajojen valvontaa. Lisäksi ehdotuksella on useita erityistavoitteita, jotka liittyvät muun muassa viisumihakemusmenettelyyn ja rajatarkastuksiin sekä jäsenvaltioiden väliseen tietojenvaihtoon. Valiokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina.

Valiokunta toteaa, että EU:ssa on vireillä useita uudistuksia, jotka vaikuttavat osaltaan viisumipolitiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen. Esimerkiksi EU:n rajanylitystietojärjestelmään (EES) tallennetaan jatkossa kolmansien maiden kansalaisten nimi- ja rajanylitystiedot sekä sormenjäljet ja kasvokuva (HaVL 28/2017 vp). EES:n käyttöönotto parantaa tilannekuvaa EU:n ulkorajat ylittävästä liikenteestä. Kokonaisuuteen liittyvät myös Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmä (ETIAS), joka on viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu ennakkorekisteröitymisjärjestelmä (HaVL 41/2017 vp) sekä mainittu EU-tason tietojärjestelmien yhteentoimivuutta säätelevän kehyksen perustaminen (HaVL 6/2018 vp).

Hallintovaliokunta on viisumisäännöstön muuttamista koskevasta valtioneuvoston selvityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 15/2018 vp) kannattanut toimenpiteitä, joilla voidaan joustavoittaa ja helpottaa viisumien myöntämistä. Samalla valiokunta kuitenkin korostaa, ettei jäsenvaltioiden turvallisuuden taso saa tällaisten toimenpiteiden vuoksi heikentyä eikä viranomaisille aseteta merkittävää niiden pääasialliseen tehtävään kuulumatonta hallinnollista taakkaa tai lisäkustannuksia.

Biometrisen tunnistamisen merkitys kasvaa lähivuosina muun muassa EES:n käyttöönoton myötä ja Schengenin tietojärjestelmän (SIS) kehittyessä. Viisuminhakijoiden luotettava tunnistaminen eri järjestelmissä perustuu biometriseen tunnistamiseen, jonka edellytyksenä on biometristen tunnisteiden luotettavuus. Valiokunta pitää tärkeänä, että biometristen tunnisteiden keräämistä yhtenäistetään muiden rajaturvallisuuteen liittyvien EU:n tietojärjestelmien kanssa.

Komission ehdottama kasvokuvien keräämistapa (reaaliaikainen kasvokuva) parantaa biometristen tunnisteiden luotettavuutta, mahdollistaa kasvokuviin perustuvan biometrisen vertailun ja ehkäisee väärinkäytöksiä. Ehdotettu keräämistapa mahdollistaa myös rajanylitysliikenteen suju-

voittamisen, kun VIS-järjestelmä ja EU:n rajanylitystietojärjestelmä (EES-järjestelmä) voivat hyödyntää samaa kasvokuvaa biometrisenä tunnisteena. Tällä hetkellä yhteiskäyttö on mahdollista vain sormenjälkien osalta ja viisumivelvollisten kasvokuvat kerätään erikseen molempiin järjestelmiin.

Viisumihakemusta jätettäessä otetaan nykyisin sormenjäljet kaikilta 12 vuotta täyttäneiltä. Komissio ehdottaa sormenjälkien ottamisen ja tallentamisen alaikärajan laskemista kuuteen vuoteen. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ikärajan alentaminen mahdollistaa lapsen henkilöllisyyden todentamisen viisumihakemusmenettelyssä ja rajatarkastuksissa EU:n ulkorajoilla. Tämä auttaa torjumaan ihmiskauppaa, suojelemaan lapsia nykyistä paremmin sekä estämään laitonta muuttoliikettä ja laittoman maahantulon järjestämistä samalla, kun lapsen etu asetetaan etusijalle. Komission ehdotuksessa korostetaan sen varmistamista, että lapsen etu otetaan huomioon koko viisumihakemuskäsittelyn ajan ja aina, kun lapsia koskevia tietoja käytetään myöhemmin.

Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että korkeasta tietosuojan ja tietoturvan tasosta sekä perusoikeuksien turvaamisesta tulee huolehtia henkilötietojen käsittelyn kaikissa vaiheissa. EU:n tietosuojalainsäädännön mukaan biometriset tiedot ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja (ns. arkaluonteiset tiedot), joiden käsittelylle on asetettu erityiset edellytykset. Eduskunta on 13.11.2018 hyväksynyt yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän tietosuojalain hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 13/2018 vp — HE 9/2018 vp) pohjalta.

Schengen-alueelle saapuvat kolmannen maan kansalaiset rekisteröidään eri EU-järjestelmiin, joista keskeisiä ovat viisumitietojärjestelmä VIS, viisumivapaita kolmannen maan kansalaisia koskeva ETIAS-järjestelmä, luvattomasti ulkorajan ylittäneitä koskeva Eurodac-järjestelmä sekä rajanylitystietojärjestelmä EES. Näihin keskitettyihin tietojärjestelmiin ei toistaiseksi tallenneta pitkien viisumien tai oleskelulupien haltijoita. Jäsenvaltioiden viranomaisilla ei näin ollen ole tietoa muiden jäsenvaltioiden kolmansien maiden kansalaisille myöntämistä oleskeluluvista tai kansallisista viisumeista. Valiokunta pitää myönteisenä, että komission ehdotuksen mukaan nämä tiedot tallennetaan jatkossa viisumitietojärjestelmään. Muutokset auttavat viranomaisia ehkäisemään laitonta maahantuloa ja laitonta maassa oleskelua.

Komission ehdotuksessa laajennetaan lainvalvontaviranomaisten pääsyä tietoihin, jotka koskevat pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien haltijoita silloin, kun se on tarpeen vakavan rikollisuuden ja terrorismin ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi tai niistä syytteeseen asettamiseksi. Valiokunta korostaa, että asian jatkokäsittelyssä on vielä huolehdittava siitä, että VIS-järjestelmän käyttö rikosten ennalta ehkäisemiseen ja selvittämiseen rajataan selkeästi siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että automaattinen pääsy eri yhteentoimivuuskokonaisuuteen liittyviin järjestelmiin perustuu jatkossakin järjestelmäkohtaisissa asetuksissa määriteltyihin edellytyksiin. Erityistä huomiota on kiinnitettävä nyt käsillä olevan asetuksen ja ECRIS-TCN-järjestelmää koskevan sääntelyn väliseen suhteeseen.

Valiokunta on useissa yhteyksissä korostanut tehokkaan palautuspolitiikan merkitystä EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden kannalta. Komission muuttoliikeagendassa on kuitenkin mukana myös uusi laillisen maahanmuuton politiikka. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös laillisen maahanmuuton kokonaisuutta kehitetään.

Ehdotetun muutoksen toteuttaminen edellyttää saadun selvityksen mukaan 182 miljoonan euron määrärahoja EU:n budjetista vuosina 2021—2027. Järjestelmän kehittämisvaiheen on suunniteltu ajoittuvan vuosille 2021—2023. Suomessa järjestelmästä aiheutuu kustannuksia ainakin Rajavartiolaitokselle, poliisille, Maahanmuuttovirastolle, ulkoministeriölle ja mahdollisesti Oikeusrekisterikeskukselle. Oleskelulupia ja pitkäaikaisia viisumeita koskevista muutoksista on arvioitu aiheutuvan 300 000 — 500 000 euron kustannukset. Lisäksi kustannuksia aiheutuu reaaliaikaisen kasvokuvan ottamisesta hakemusta jätettäessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 23.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo