

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 16 päivänä marraskuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurooppalaisesta matkustajatieto- ja lupajärjestelmästä (ETIAS) ja asetusten (EU) N:o 515/2014, (EU) N:o 2016/399, (EU) N:o 2016/794 ja (EU) N:o 2016/1624 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2017

Sisäministeri Paula Risikko

Rajaturvallisuusasiantuntija, komentajakapteeni Mikko Simola

SISAMINISTERIO

MUISTIO  
2.2.2017

EU/2016/1677

**EHDOTUS EUROOPAN MATKUSTAJATIETO- JA LUPAJÄRJESTELMÄSTÄ (ETIAS, EUROPEAN TRAVEL INFORMATION AND AUTHORISATION SYSTEM, COM (2016) 731 FINAL)**

**1 Tausta**

Komissio antoi 14 päivänä syyskuuta 2016 tiedonannon terrorismin torjuntaan liittyvän tiedonvaihdon parantamisesta ja ulkorajojen vahvistamisesta (COM(2016) 602 final). Tiedonannossa korostettiin liikkuvuuden ja turvallisuuden välistä tasapainoa sekä laillisen Schengen -alueelle pääsyn edistämistä ilman pakollista viisumia turvallisuusnäkökohdat huomioiden.

Euroopan komissio antoi 16 päivänä marraskuuta 2016 asetusehdotuksen Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmästä (ETIAS, European Travel Information and Authorisation System). Ehdotus sisälsi asetukset ulkorajojen valvontaa ja yhteistä viisumipolitiikkaa varten perustetun rahoitusvälineen (EU) N:o 515/2014, Schengenin rajasäännöstön (EU) N:o 2016/399, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyöviraston (Europol) perustamisasetuksen (EU) N:o 2016/794 ja Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen (EU) N:o 2016/1624 muuttamisesta. Ehdotusten käsittely aloitettiin neuvoston rajat -työryhmässä 20.12.2016.

**2 Pääasiallinen sisältö**

ETIAS -järjestelmä on viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu ennakkorekisteröitymisjärjestelmä. Järjestelmän tavoitteena on parantaa viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten tarkastuksia mahdollistamalla turvallisuushkiin, laittomaan maahanmuuttoon ja kansanterveydellisiin uhkiin liittyvä tiedon kerääminen ennakolta. Näin pyritään myös tehostamaan terrorismin torjuntaa ja etsintäkuulutettujen paljastamista. ETIAS -järjestelmän tarkoituksena on myötävaikuttaa korkean turvallisuuden tason säilyttämiseen, laittoman maahanmuuton estämiseen ja kansanterveydellisiltä uhkilta suojautumiseen. ETIAS -järjestelmän avulla pyritään tehostamaan rajatarkastuksia, 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 (ETIAS 1–4 artiklat).

ETIAS sisältää keskustietojärjestelmän, kansalliset liittymisrajapinnat ja niiden väliset suojatut yhteydet. ETIAS -keskusyksikkö perustetaan Euroopan raja- ja merivartiostoon yhteyteen. Jokaiseen EU-jäsenmaahan perustetaan kansalliset ETIAS -yksiköt. Järjestelmää hallinnoi eu-LISA (ETIAS 5–8 artiklat).

Neuvoa-antava ETIAS -tarkastuslautakunta perustetaan Euroopan raja- ja merivartiostoon yhteyteen. Siihen kuuluu edustajat kansallisista ETIAS -yksiköistä ja Europolista (ETIAS 9 artikla).

ETIAS -järjestelmän yhteensopivuus muiden järjestelmien kuten rajanylitystietojärjestelmän, viisumitietojärjestelmän ja Schengen -tietojärjestelmän kanssa varmistetaan riskiarvioiden laatimiseksi (ETIAS 10 artikla).

Pääsy ETIAS -järjestelmään varattaisiin erikseen määritellyille ETIAS -keskusyksikön ja kansallisten ETIAS -yksiköiden henkilöille. Rajaviranomaisille ja liikenteenharjoittajille mahdollistettaisiin matkustajan ETIAS -lupan olemassaolon tarkastaminen ilman pääsyä matkustajan hakemuksen laadinnan yhteydessä jättämiin taustatietoihin. ETIAS -järjestelmään sisältyvien henkilötietojen käsittely ei saa johtaa syrjintään (ETIAS 11–12 artiklat).

ETIAS -hakemus täytetään internet -sivuston tai mobiili -sovelluksen kautta. Hakemuksen voi tehdä myös hakijan erikseen valtuuttama kolmas osapuoli. Viisumivapaille kolmansien maiden kansalaisille tulee mahdollistaa internet -sivuston tai mobiili -sovelluksen kautta ETIAS -lupa vaadittavien tietojen toimittaminen ja ETIAS -maksun maksaminen. Internet -sivuston ja mobiili -sovelluksen tulee olla saatavilla kaikilla jäsenmaiden virallisilla kielillä. Euroopan komissio hyväksyy yksityiskohtaiset säännöt internet -sivuston ja mobiili -sovelluksen toiminnolle (ETIAS 13–14 artiklat).

ETIAS -lupan hakijat vahvistavat antamiensa tietojen oikeellisuuden. Alaikäisten vanhemmat tai huoltajat vahvistavat lastensa hakemuksen. Hakemuksen yhteydessä ilmoitetaan nimitiedot, syntymäaika ja -paikka, sukupuoli, kansallisuus, tiedot vanhempien etunimestä, matkustusasiakirjan tyyppi, -numero ja matkustusasiakirjan myöntänyt maa sekä voimassaoloaika, osoite, sähköpostiosoite ja puhelinnumero, koulutustaso ja -ala, ammatti, jäsenmaa jonka kautta EU:n alueelle on saapumassa, lasten osalta vanhempien tai huoltajan suku- ja etunimet ja perheenjäsenenä olevien EU-kansalaisten tiedot (mikäli tarpeen). Lisäksi hakijan tulee ilmoittaa kantaako hän mahdollisesti Maailman terveysjärjestön kasainvälisen terveyssäännösten mukaisia epidemioita aiheuttavia tauteja tai muita tartuntatauteja tai tarttuvaa loistauteja, onko hänet koskaan tuomittu rikoksesta missä tahansa maassa, onko hän vierailut sota-alueella viimeisten kymmenen vuoden aikana ja onko hän ollut jonkun jäsenmaan tekemän palautuspäätöksen kohteena viimeisen kymmenen vuoden aikana. Komissio hyväksyy yksityiskohtaiset säännöt hakemukseen liittyvien kysymysten sisällöstä ja muodosta. Myönteinen vastaus tiettyihin edellä mainituista kysymyksistä johtaa tarkentaviin lisäkysymyksiin. ETIAS -järjestelmä tallentaa hakemuksen laadintaan käytetyn yhteyden IP-osoitteen. ETIAS -hakemus maksaa viisi euroa. Alle 18-vuotiaiden osalta lupa on maksuton (ETIAS 15–16 artiklat).

ETIAS -keskustietojärjestelmä tarkastaa automaattisesti sisältääkö hakemus tarvittavat tiedot ja onko ETIAS -lupamaksu maksettu. Keskustietojärjestelmä myöntää kriteerien täyttyessä hakijalle luvan ja kirjaa ylös hakemusnumeron. Hakijan mahdollisesti aiemmin toimittamat tiedot yhdistetään uutta hakemusta prosessoitaessa. ETIAS -keskustietojärjestelmä tekee automaattisesti rekisterihaut Schengenin tietojärjestelmästä, EES -rajanylitystietojärjestelmästä, viisumitietojärjestelmästä, ECRIS -rikostietojärjestelmästä, Europolin tietojärjestelmästä sekä Interpolin SLTD -ja TDAWN -tietojärjestelmistä. Automaattinen prosessointi huomioi ETIAS -riski-indikaattorit ja erityisesti seurattavien henkilöiden listan. Euroopan raja- ja merivartiostaston yhteydessä toimiva ETIAS -keskusyksikkö tarkastaa tarvittaessa maksimissaan 12 tunnin kuluessa onko hakijan tietoja rekistereissä. Mikäli hakijan tietoja löytyy rekistereistä tai niiden löytymisen suhteen jää epävarmuutta, siirretään hakemuksen käsittely sen maan kansalliseen ETIAS -yksikköön, jonka kautta ETIAS -lupaa hakenut henkilö on ilmoittanut saapuvansa EU:n alueelle. EU-kansalaisten perheenjäsenille on omat erityissääntönsä (ETIAS 17–21 artiklat).

ETIAS -hakemuksen tarkemmasta käsittelystä on tarvittaessa vastuussa sen maan ETIAS -yksikkö, jonka kautta hakija ilmoittaa saapuvansa EU:n alueelle. Kansallinen ETIAS -yksikkö tarkastaa hakemukset, mikäli niissä olevien tietojen perusteella on löytynyt merkintöjä rekistereistä, tai mikäli mahdollisten rekisterimerkintöjen suhteen ilmenee epäselvyyttä. Vastuussa oleva kansallinen ETIAS -yksikkö tekee päätöksen ETIAS -lupan myöntämisestä tai epäämisestä. Kansallinen ETIAS -yksikkö voi pyytää hakijaa täydentämään hakemustietojaan. Haki-

jaa tulee informoida täydennyspyynnöstä sähköpostitse. ETIAS -luvan hakijalla on aikaa tietojen täydentämiseen seitsemän työpäivää täydennyspyynnöstä lukien. Kansallisen ETIAS -yksikön on käsiteltävä täydennetty hakemus 72 tunnin kuluessa hakijan toimitettua lisätiedot. Kansallisella yksiköllä on poikkeustapauksissa mahdollisuus kutsua ETIAS -lupaa hakeva henkilö haastatteluun hakijan kotimaassa sijaitsevaan konsulaattiin. Hakemusta tarkastavalla kansallisella yksiköllä on mahdollisuus pyytää lisätietoja sen jäsenmaan kansalliselta ETIAS -yksiköltä, jonka syöttämien tietojen perusteella rekisterilöytö tehtiin. Lisätietopyyntöön on vastattava 24 tunnin kuluessa. Mikäli vastausta toisen jäsenmaan esittämään lisätietopyyntöön ei anneta, katsotaan kyseessä olevan positiivinen vastaus luvan myöntämisen kannalta. Mikäli yksi tai useampi konsultoitu jäsenmaa antaa negatiivisen vastauksen, tulee käsittelyvastuussa olevan jäsenmaan hylätä ETIAS -lupahakemus (ETIAS 22–24 artiklat).

Hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva kansallinen yksikkö voi pyytää Europolilta lisätietoja hakijan mahdollisesti aiheuttamien turvallisuushuhtien varmistamiseksi. Europolilla ei ole pääsyoikeutta hakijan koulutustaustan tietoihin eikä terveyttä koskeviin tietoihin. Europolin tulee vastata sille esitettyihin tietopyyntöihin 24 tunnin kuluessa. Europolin antamaa vastausta käytetään ETIAS -luvan myöntämisen tai epäämisen perusteena. Hakijan on saatava 72 tunnin kuluessa hakemuksensa jättämisestä tieto siitä onko hänen anomuksensa hyväksytty tai hylätty sekä, jos häneltä edellytetään lisätietojen antamista (ETIAS 25–27 artiklat).

ETIAS -tarkastussääntöjä laaditaan ja päivitetään kulloinkin vallitsevien laittoman maahanmuuton uhkan ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen vaaraa aiheuttavien uhkien paljastamiseksi. ETIAS -keskusyksikkö laatii uhkien perusteella riski-indikaattorit. ETIAS -tarkastuslautakuntaa on konsultoitava riski-indikaattoreista. Europol laatii ETIAS -tarkkailulistan rikollisten paljastamiseksi. Listan laadinnassa hyödynnetään YK:n sotarikoksista epäiltyjen listaa ja jäsenmaiden ilmoittamia tietoja (ETIAS 28–29 artiklat).

ETIAS lupa myönnetään viideksi vuodeksi tai maksimissaan matkustusasiakirjan voimassaolon ajaksi. ETIAS -luvan myöntäminen ei tarkoita automaattisesti maahantulon edellytysten täyttymistä ja EU:n alueelle pääsyä. Hakija voi valittaa hylätystä anomuksesta päätöksen tehneen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella. Käsittelyvastuussa olevan kansallisen ETIAS -yksikön tulee toimittaa luvan hakijalle tiedot valitusprosessista. Hakija saa tiedon hänelle myönnetystä tai häneltä evätystä ETIAS -luvasta sähköpostilla. Hakijalle tulee ilmoittaa tieto kielteisen päätöksen tehneestä viranomaisesta ja kielteisen päätöksen perusteet. Hakemustiedostoon päivitetään tieto luvan myöntämisestä joko ETIAS -keskustietojärjestelmän tai kansallisen ETIAS -yksikön toimesta. ETIAS -lupa tulee mitätöidä heti, kun on selvää, että edellytyksiä luvan olemassa ololle ei enää ole. Luvan mitätöineen jäsenmaan tulee käsitellä mahdollinen valitus luvan mitätöimisestä. ETIAS -keskustietojärjestelmä huomioi rekisteritietojen ja ETIAS -tarkkailulistan päivityksen lupien voimassaoloedellytysten tarkastuksessa ja antaa rekisteripäivityksen tehneelle jäsenmaalle tiedon luvan kumoamistarpeesta. Europolin ETIAS -tarkkailulistaan tekemien päivitysten vaikutukset välitetään tiedoksi sille jäsenmaalle, jonka kautta henkilö on ilmoittanut EU:n alueelle matkustavansa. Tiedot ETIAS -luvan mitätöimisestä tai kumoamisesta kirjataan kulloinkin kyseessä olevan henkilön ETIAS -tiedostoon (ETIAS 30–37 artiklat).

Jäsenmailla on mahdollisuus myöntää vain yhtä jäsenmaata koskeva alueellisesti rajoitettu ETIAS -lupa humanitäärisistä tai kansallisista syistä maksimissaan 15 päiväksi (ETIAS 38 artikla).

Liikenteenharjoittajien ja rajanylityspaikoilla työskentelevien rajavartijoiden tulee tarkastaa ETIAS -luvan voimassaolo. Molemmilla toimijoilla on pääsy ETIAS -statustietoon - henkilöllä on/ei ole lupaa (ETIAS 39–42 artiklat).

Jäsenmaat määrittelevät ne lainvalvontaviranomaiset, joilla on pääsy ETIAS -järjestelmään terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Näiden viranomaisten tulee toimittaa perusteltu sähköinen tietopyyntö kansalliseen ETIAS -yksikköön, joka arvioi ETIAS-tietojen tarpeellisuuden. Poikkeuksellisen kiireellisessä tapauksessa tietopyynnön tarpeellisuus voidaan arvioida jälkikäteen. Perusteettomasti haetut tiedot tulee hävittää viranomaisten hallusta. Europolilla on oikeus toimittaa ETIAS -keskusyksikölle perusteltu sähköinen tietopyyntö ETIAS-tietoihin liittyen Europolin mandaattiin kuuluvien tehtävien hoitamiseksi. Europolin ETIAS -tietopyynnot käsitellään Euroopan tietosuojavaltuutetun toimesta ennen tietojen luovuttamista Europolin käyttöön (ETIAS 43–46 artiklat).

ETIAS -järjestelmään tallennettuja tietoja säilytetään viisi vuotta luvan haltijan viimeisimmästä saapumisesta EU-alueelle tai viisi vuotta viimeisimmän pääsyn epäämispäätöksen tai luvan mitätöimisen jälkeen. ETIAS -keskusyksiköllä ja kansallisilla yksiköillä on velvoite päivittää ETIAS -keskusjärjestelmään tallennettuja tietoja. Hakijan itsensä kirjaamia tietoja ei saa muuttaa (ETIAS 47–48 artiklat).

Tietoturvan osalta asetusehdotuksessa on huomioitu fyysinen tietoturva, fyysisiin säilytyspaikkoihin pääsyn valvonta, tietovälineiden valvonta, tietojen säilyttämisen valvonta, tietojen käytön valvonta, tiedonsiirron valvonta, tietojen kirjaamisen valvonta, kuljetuksen valvonta ja sisäinen valvonta. ETIAS-tietoja ei luovuteta kolmansille maille (ETIAS 55 artikla). Kaikista ETIAS:ssa toteutetuista tietojenkäsittelytapauksista pidetään kirjaa (ETIAS 59 artikla). Järjestelmää valvovat yhteistyössä kansalliset tietosuojavaltuutetut ja EU:n tietosuojavaltuutettu. Jäsenmaat ja Europol pitävät kirjaa lainvalvontaviranomaisten pääsystä ETIAS-tietoihin (ETIAS 49–60 artiklat).

ETIAS -keskusyksikkö tiedottaa ETIAS-luvan hakuprosessista ja luvan merkityksestä. Komissio yhdessä ETIAS -keskusyksikön kanssa informoi viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisia ETIAS-luvan hakemistarpeesta (ETIAS 61–62 artiklat).

Järjestelmän kehittämisestä ja hallinnoinnista sekä siihen liittyvästä yhteistyöstä jäsenvaltioiden kanssa vastaa eu-LISA (ETIAS 63–64 artiklat). Euroopan raja- ja merivartiostasto vastaa ETIAS -keskusyksikön perustamisesta, hakemusten automatisoidusta prosessoinnista ja riski-indikaattoreiden laadinnasta (ETIAS 65 artikla). Jäsenvaltiot ovat velvollisia liittämään kansalliset järjestelmänsä ETIAS:iin liittymisrajapintojen kautta sekä järjestämään kansallisten yhteyspisteiden toiminnan ja henkilöstön tarvittavan koulutuksen ennen järjestelmän käyttöönottoa (ETIAS 66 artikla). Europol tekee tarvittavat muutokset tietojärjestelmäänsä ETIAS -järjestelmän aiheuttamien kyselyjen mahdollistamiseksi. Europol vastaa ETIAS -tarkkailulistan perustamisesta (ETIAS 67 artikla).

ETIAS -lupa on maahanpääsyn edellytys ja luvan voimassaolon tarkastus kuuluu perusteelliseen maahanpääsyn edellytysten tarkastamiseen (SBC 6 ja 8 artiklat).

ETIAS -järjestelmää kehitettäessä jäsenmaat saavat 96,5 M€ lisämäärärahan ETIAS -järjestelmän toimeenpanoa varten (ulkorajojen valvontaa ja yhteistä viisumipolitiikkaa varten perustettu rahoitusväline 6 artikla).

### **3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen**

Komissio ehdottaa ETIAS -asetusehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohtia, 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaa ja 88 artiklan 2 kohdan a alakohtaa.

Artiklan 77(2)(b) ja (d) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat tarkastuksia, joita tehdään ulkorajoja ylittävälle henkilölle sekä kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, joilla otetaan vaihteittain käyttöön yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä ulkorajoilla.

Artiklan 87(2)(a) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välistä poliisiyhteistyötä koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa.

Artiklan 88(2)(a) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat Europolin tehtäviin sisältyvää jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden tai elinten viranomaisten välittämien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtamista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ECRIS-järjestelmän osalta selvitetään, onko oikeusperusta riittävä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperustat ovat muilta osin asianmukaisia.

Komissio katsoo, että ehdotusten tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Tarkoitus on perustaa jäsenvaltioille yhteinen matkustajatieto- ja lupajärjestelmä. Yhteinen järjestelmä on tarpeen, jotta viisumivapaista kolmansien maiden kansalaisista saadaan tarvittavat tiedot yhtenäisessä muodossa. Komission mukaan ehdotus sisältää vain ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöllä.

### **4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin**

Komissio katsoo ETIAS-ehdotuksen noudattavan Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia ja periaatteita. Ehdotuksella on vaikutusta erityisesti seuraaviin perusoikeuksiin: ihmisarvo (1 artikla), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla) ja suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa (19 artikla), syrjintäkielto (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla).

ETIAS parantaa ihmisten turvallisuutta ja sisäistä turvallisuutta EU:ssa. ETIAS takaa syrjimättömän pääsyn hakumenettelyyn kaikille viisumivapaille kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa, että päätökset eivät missään tapauksessa perustu henkilön rotuun tai etniseen taustaan, poliittisiin mielipiteisiin, uskontoon tai maailmankatsomukseen taikka seksuaaliseen

elämään tai suuntautumiseen. ETIAS varmistaa hakijoiden riittävän informaation ja tehokkaat oikeussuojakeinot.

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.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua henkilön oikeuteen nauttia yksityiselämän suojaa, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämättöntä muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden takia, tai rikollisuuden estämiseksi.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että EU-tuomioistuin on arvioidessaan oikeuksiin puuttumisen hyväksyttävyyttä kiinnittänyt huomiota siihen, että vakavan rikollisuuden, muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin, torjuminen on ensisijaisen tärkeää yleisen turvallisuuden takaamiseksi, ja tämän torjumisen tehokkuus voi riippua suuressa määrin nykykaisten tutkintatekniikojen käytöstä.

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 kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 13/2016 vp). Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen saamisen välttämättömyyteen (PeVL 28/2014 vp, PeVL 19/2012 vp).

Asetuksessa säädetään hakijan oikeudesta hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta tai tuomioistuimelta kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jos hänen matkustuslupahakemuksensa on hylätty tai lupansa peruutettu tai kumottu.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU-oikeuden lainsäädäntö- ja sopimushankkeita kiinnittämällä huomiota tuomioistuinikäytäntöön (esim. PeVL 20/2016 vp), erityisesti EU-tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin tapauksissa C-293/12 ja C-594/12 (*Digital Rights Ireland*) ja C-362/14 (*Schrems*). Tällöin perustuslakivaliokunta on muun muassa todennut, että perusoikeusrajoituksen merkittävyyden vuoksi on keskeistä, että sekä tietojen tallentamisen edellytyksistä että tietojen käytöstä säädetään täsmällisesti ja rajoittuen hyväksyttävän perusteen kannalta välttämättömään (PeVL 18/2014 vp).

ETIAS-järjestelmään kerättäisiin henkilötietoja viisumivapailta kolmansien maiden kansalaisilta, ei kuitenkaan sormenjälkitietoja tai muita biometrisiä henkilötietoja. Kerättäviin tietoihin kuuluisivat muun muassa tieto täysi-ikäisen hakijan vanhempien etunimistä, hakijan terveys-tiedoista sikäli kuin on kyse epidemiatoudeista sekä tieto siitä, onko henkilöä tuomittu koskaan rikoksesta (artikla 15).

Henkilön terveydentilaa tai sairautta koskevat tiedot ja rikoksen seuraamusta koskevat tiedot ovat henkilötietolaissa tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (Esim. PeVL

37/2013 vp). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan merkityksellistä on, että arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvia biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 38/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä (PeVL 33/2016 vp, PeVL 29/2016 vp, PeVL 20/2016 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 25/2009 vp). Yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan puuttumisen on oltava välttämätöntä hyväksyttävän päämäärän toteuttamiseksi. Erikseen määritelty henkilön sairastamaa tarttuvaa tautia koskeva tieto on merkityksellistä kansanterveydellisten uhkien havaitsemiseksi. Henkilön saamaa rangaistusta koskeva tieto puolestaan on merkityksellistä turvallisuushkien ja terrorismin torjunnan kannalta. Tietoja voidaan pitää rekisterin käyttötarkoituksen mukaisena ja niiden rekisteröimistä välttämättömänä. Kolmannen maan kansalaisen maahanpääsy voidaan jo tällä hetkellä evätä Schengenin rajasäännösten perusteella, mikäli hänen katsotaan vaarantavan jonkin jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta tai kansanterveyttä. Schengenin rajasäännösten 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 tiedot voitaisiin saada ennakkoon. Täysi-ikäisen hakijan vanhempien etunimen sisällyttäminen hakemukseen ja siten rekisteriin voi olla perusteltua samannimisten henkilöiden tietojen sekaantumisen välttämiseksi.

ETIAS -ehdotus mahdollistaisi kansallisten lainvalvontaviranomaisten ja Europolin pääsyn ETIAS-keskusjärjestelmään ulkorajat ylittävien viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi ja heidän matkustushistoriansa selvittämiseksi terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Lainvalvontaviranomaisten pääsy ETIAS-järjestelmän tietoihin rajattaisiin puitepäätöksissä 2002/584/YOS ja 2002/475/YOS määriteltujen terrorismirikosten ja vakavien rikosten ennalta ehkäisemiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Lainvalvontaviranomaisilla olisi pääsy vain osaan ETIAS-järjestelmän tiedoista (nimi, matkustusasiakirjan numero, yhteystiedot sekä haun rajaamiseksi kansallisuus, sukupuoli ja syntymäaika).

Jäsenvaltion nimetyt viranomaiset ja Europol voisivat pyytää tietoa ETIAS-järjestelmästä vain, jos voidaan kohtuudella olettaa, että tietojen käyttö edistää yksittäisen terrorismirikoksen tai muun vakavan rikoksen ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä. Tämä estää tietojen saamisen lievempien rikosten yhteydessä samoin kuin tietojen massaluonteisen vertailun ja täyttää näin ollen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevan vaatimuksen. Pyynnön vahvistaa nimetty kansallinen lainvalvontaviranomainen sen varmistamiseksi, että ETIAS-tietopyynnölle asetetut ehdot on täytetty.

ETIAS-ehdotukseen sisältyy suojalausekkeita henkilötietoihin pääsystä, jonka tulee olla rajattu ainoastaan asetuksen tarkoituksiin ja nimettyihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Henkilötietoja koskeviin suojalausekkeisiin kuuluu kolmannen maan kansalaisen oikeus tutustua asetuksen tarkoituksiin käytettyihin tietoihin, ja pyytää, että häntä koskevat virheelliset tiedot oikaistaan ja että lainvastaisesti tallennetut tiedot poistetaan. Asetuksessa säädetään lisäksi jokaisen oikeudesta hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta tai tuomioistuimelta, jos hänen tarkastusoikeutta tai virheen oikaisua tai tiedon poistamista koskeva pyyntönsä on hylätty.

ETIAS-ehdotuksessa on säännökset jäsenvaltioiden valvontaviranomaisen harjoittamasta valvonnasta, Euroopan tietosuojavaltuutetun valvonnasta ja näiden kahden välisestä yhteistyöstä. Tietoturvan osalta asetusehdotuksessa on huomioitu fyysinen tietoturva, fyysisiin säilytyspaikkoihin pääsyn valvonta, tietovälineiden valvonta, tietojen säilyttämisen valvonta, tietojen käytön valvonta, henkilöstöprofiilit, tiedonsiirron valvonta, tietojen kirjaamisen valvonta, kuljetuksen valvonta ja aiemmin mainittu sisäinen valvonta. Kaikista ETIAS:ssa toteutetuista tietojenkäsittelytapahtumista olisi pidettävä kirjaa.

Ehdotuksessa on asetettu riittävät takeet henkilötietojen tallentamisen edellytyksille sekä niiden suojalle ja valvonnalle. Lainvalvontaviranomaisten pääsy ETIAS-järjestelmän tietoihin olisi rajattu tilanteisiin, joissa voidaan kohtuudella olettaa, että tietojen käyttö edistää yksittäisen terrorismirikoksen tai muun vakavan rikoksen ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä. ETIAS-järjestelmän tietojen käyttäminen olisi viimesijaista eikä tietojen järjestelmällinen tai massamainen vertailu olisi sallittua. ETIAS-järjestelmän tietojen pyytämisen menettelyistä ja ehdoista on säädetty kattavasti. Lisäksi ehdotukseen sisältyy lainvalvontatarkoitukseen käytettyjen henkilötietojen suoja.

## **5 Ehdotusten vaikutukset**

### Vaikutukset EU:n budjettiin

Järjestelmän rakentamiseen tarvittavat varat on huomioitu EU:n yleisessä budjetissa, joten ehdotuksella ei ole vaikutusta EU:n budjettiin. Rahoituskaudelle 2014–2020 muuttovirtojen hallintaan liittyviin tietojärjestelmiin on varattu 791 M€. Tästä kokonaissummasta 480 M€ on varattu Entry Exit -rajanylitystietojärjestelmän kehittämiseen. Osa jäljelle jäävästä 311 M€ käytetään ETIAS -järjestelmän kehittämiseen.

Komissio arvioi ETIAS -järjestelmän aiheuttamien kustannusten kokonaissummaksi 212,1 M€ sisältäen viranomaisten järjestelmään pääsyn sekä kansallisten liittymäpintojen muutostöiden aiheuttamat kustannukset.

Järjestelmän rakentamiskaudella 2018–2020 komissio käyttää 4,2 M€ jäsenmaissa tarvittaviin toimenpiteisiin. Vuodesta 2020 alkaen, jolloin ETIAS on operatiivisessa käytössä, jäsenmaita voitaisiin tukea kansallisten sisäisen turvallisuuden rahasto-ohjelmien kautta. Järjestelmän operatiivinen käyttö aloitetaan vasta nykyisen rahoituskauden päättyttyä. Näin ollen järjestelmän rahoitusta tulisi tarkastella seuraavan rahoituskehyskauden keskustelujen yhteydessä.

Komissio arvioi, että järjestelmän käyttöönoton jälkeen ETIAS -lupamaksujen kerääminen riittää kattamaan järjestelmän aiheuttamat käyttökustannukset EU-tasolla.

Vaikutusten selvittämistä jatketaan.

### Vaikutukset talousarvioon

Ehdotuksella on todennäköisesti vaikutuksia valtion talousarvioon. Vaikutuksia ei ole huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa.

EU:n budjetista katetaan keskusjärjestelmän ja kansallisten liittymisrajapintojen rakentamiseen liittyvät kustannukset vuosina 2018–2020. Keskusjärjestelmän käytön edellyttämät järjestelmä- ja ohjelmistomuutokset kansallisiin järjestelmiin aiheuttanevat Rajavartiolaitokselle kertaluontoiset noin 1,0 M€ kustannukset. Kustannukset ajoittuvat järjestelmän kehitysvaiheeseen vuosille 2018–2020. Henkilöstövaikutukset riippuvat siitä, miten jäsenmaiden ratkaisui-

mahdollisuuksia ETIAS -lupahakemusten täydentämisessä saadaan edistettyä neuvotteluissa. Rajavartiolaitoksen osalta lisätarve kansallisten ETIAS -palvelujen 24/7 takaamiseksi on arviolta noin 20 henkilötyövuotta. Henkilöstölisäyksen pysyvä kustannusvaikutus on noin 1,4 M€ vuodessa. Vaikutusten selvittämistä jatketaan.

ETIAS-järjestelmän valvonta aiheuttaa lisäresurssien tarvetta tietosuojavaltuutetun toimistolle. Ulkoministeriön osalta kustannus- ja henkilöstövaikutukset riippuvat ETIAS-järjestelmän rajapintaratkaisusta ja mahdollisen ETIAS -lupien täydentämisen aiheuttamien haastattelujen vaikutuksista edustustoille. Muiden viranomaisten osalta välittömät kustannus- ja henkilöstövaikutukset voidaan arvioida tässä vaiheessa vähäisiksi.

Kansallisista resursseista päätetään julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

#### Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Kansallisessa lainsäädännössä on tarpeen antaa täydentäviä säännöksiä toimivaltaisista viranomaisista ja mahdollisesti kansallisesta yhteyspisteestä.

Ehdotetut asetukset voivat aiheuttaa muutostarpeita henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (579/2005), henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin (761/2003) ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettuun lakiin (639/2015).

Oikaisuvaatimuksen ottaminen käyttöön kielteisen matkustuslupapäätöksen muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena sekä valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä matkustuslupa-asiassa edellyttäisi rajavartiolaitain (578/2005) muuttamista.

Ehdotettu asetus edellyttäisi muutoksia rikosrekisterilakiin (770/1993) sekä lakiin rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (214/2012). EU:ssa on tällä hetkellä neuvoteltavana ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS muuttamisesta kolmansien valtioiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisterijärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta (U 13/2016 vp). ETIAS -asetusehdotus aiheuttaisi merkittäviä muutoksia sekä kansallisen lainsäädännön että ECRIS-puitepäätöksen ja neuvoteltavana olevan ECRIS-direktiivin sisältämiin periaatteisiin rikosrekisteritietojen käytöstä.

#### **6 Ahvenanmaan toimivalta**

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

#### **7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa**

ETIAS -asetusehdotusta käsitellään Rajat-työryhmässä 20.–21.12.2016 järjestettävästä kokouksesta alkaen.

Asetusehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty 22.12.2016–5.1.2017 välisenä aikana EU-jaostoissa 6 ja 7.

## 8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission antamaan ETIAS -asetusehdotukseen pääosin myönteisesti ja kannattaa periaatteessa ETIAS:n perustamista ehkäisemään laittomaan maahanmuuttoon, sisäisen turvallisuuden ja kansanterveyteen sekä terrorismiin liittyviä uhkia, sekä kompensoimaan mahdollisesti EU:n lähialueilla kasvavien viisumivapaiden maiden lukumäärän aiheuttamia ennakkotietotarpeita ja mahdollisia turvallisuushuolia. 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 raja-säännöstössä määritettyjä maahanpääsyn edellytysten selvittämiseen liittyviä kysymyksiä. Näin saataisiin kokonaisturvallisuutta ja rajanylitysliikenteen sujuvuutta parantavaa ennakkotietoa sekä tiedotettaisiin selkeästi viisumivapaille kolmansien maiden kansalaisille etukäteen mitä kriteerejä heidän tulee täyttää päästäkseen matkustamaan EU:n alueelle. Näiden tietojen tulisi olla käytettävissä 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 toteutumisesta varmistutaan ehdotusten jatkokäsittelyn aikana. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetuksessa säädetään henkilön oikeudesta hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta ja tuomioistuimelta, jos hänen hakemuksensa on hylätty tai matkustuslupa on peruutettu taikka jos hänen 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 asetuksen 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 terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten (2002/584/YOS ja 2002/475/YOS) ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä siten, että se ottaa täysimääräisesti huomioon unionin ja jäsenvaltioiden kansallisen tietosuojasääntelyn, sekä jokaiselle kuuluvat perusoikeudet. Tietojen järjestelmällistä ja massamaista vertailua lainvalvontatarkoituksia varten ei tule sallia.

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

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.