

Asia

**OSA: EHDOTUS EUROOPAN MATKUSTAJATIETO- JA LUPAJÄRJESTELMÄSTÄ
(ETIAS, EUROPEAN TRAVEL INFORMATION AND AUTHORISATION SYSTEM)**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 3/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi asetusehdotuksen 16.11.2016. Ehdotusta on käsitelty neuvoston Rajatyöryhmän kokouksissa joulukuusta 2016 alkaen sekä maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa 14.3.2017. Puheenjohtajamaan tavoitteena on muodostaa neuvoston yleisnäkemyksessä trilogineuvottelujen lähtökohdaksi oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 9.6.2017.

Asetusehdotuksen käsittelyssä Suomi on saanut tekstiin useita Suomen kannan mukaisia parannuksia. Asetusehdotukseen on neuvottelujen edetessä kirjattu mahdollisuus tietojen luovuttamiseen kolmansille maille tarkasti rajatuissa poikkeustapauksissa. Suomi on korostanut käsittelyn aikana nimenomaisen kiellon tarpeellisuutta koskien tietojen luovuttamista kolmansille maille. Selkeä enemmistö jäsenmaista on kuitenkin kannattanut tietojen luovuttamista kolmansille maille palautusoperaatioiden tehostamiseksi ja poikkeuksellisissa hätätapauksissa, kun tarkoituksena on torjua terrorismia tai muuta vakavaa rikollisuutta.

Euroopan parlamentin esittelijän raporttiluonnos valmistunee kesätauon jälkeen syksyllä vuonna 2017. Euroopan parlamentin alustavissa keskusteluissa on esitetty Suomen linjan suuntaisia ajatuksia muun muassa järjestelmän tuottaman lisäarvon edistämiseksi.

Suomen kanta

Suomi pitää hyvänä, että Suomen tärkeänä pitämiä asioita, erityisesti ETIAS:n ja EES:n (Entry Exit System, Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmä) synergiaetuja on saatu edistettyä neuvotteluissa. Suomi katsoo, että järjestelmän käyttötarkoituksen toteuttamiseksi ETIAS-tietojen säilytysajan tulisi olla yhdenmukainen EES-järjestelmän tietojen säilytysajan kanssa. Suomi tavoittelee parhaillaan käytävissä EES-neuvotteluissa EES:n tietojen ehdotettua viittä vuotta olennaisesti lyhyempää säilytysaikaa. Suomi pyrkii myös siihen, että EES-asetuksen uudelleentarkastelulausekkeeseen sisällytettäisiin nimenomainen maininta säilytysajan uudelleentarkastelusta.

Komission esitys ei sisältänyt mahdollisuutta luovuttaa ETIAS:n tietoja kolmansille maille, mutta neuvoston ETIAS-kompromissiteksti sisältää tietojen luovuttamismahdollisuuden liittyen henkilöiden palauttamiseen tai poikkeustapauksissa terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjuntaan. Kyseessä on tarkasti rajattu poikkeus

pääsääntöisestä tietojen luovuttamiskiellosta. Suomen tavoitteena on EES-neuvottelujen mukaisesti nimenomainen kieltä tietojen luovuttamisesta kolmansille maille.

Suomi katsoo, että ETIAS -luvan hakemuksen tulisi sisältää myös Schengenin rajasäännöstössä määritettyjä maahanpääsyn edellytysten selvittämiseen liittyviä kysymyksiä. Näistä keskeisiä ovat matkan tarkoituksen, rahavarojen ja alueella oleskelun pääasiallisen kohde (osoite). 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. Schengenin rajasäännöstössä määritettyjä maahanpääsyn edellytysten selvittämiseen liittyviä tietoja voitaisiin hyödyntää myös ETIAS-lupahakemuksia käsiteltäessä esimerkiksi sen arvioimiseksi kuuluuko luvan hakija ETIAS-järjestelmän soveltamisalan piiriin.

Euroopan raja- ja merivartioviraston yhteyteen perustettavan ETIAS-keskustyksikön ja kansallisten ETIAS-yksiköiden työmäärän ja resurssitarpeen arvioimiseksi on tärkeää ottaa ensin käyttöön Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmä EES. EES:n avulla kolmansien maiden kansalaisista kerättäviä rajanylitystietoja voitaisiin hyödyntää muun muassa ETIAS-luvan piiriin kuuluvien viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten vuosittaisten matkustajamäärien arvioimiseen.

Puheenjohtajan kompromissiesitys ei kaikilta osin täytä Suomen neuvottelutavoitteita, joilla on pyritty varmistamaan muun muassa asetusehdotuksen hyväksyttävyyden henkilötietojen suojan kannalta. Suomen tavoitteena on myös jatkoneuvotteluissa oikeusvarmuuden takia varmistaa, että perusoikeuskirja ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tulevat asianmukaisesti huomioiduksi.

Valtioneuvosto on kuitenkin kokonaisarvion pohjalta valmis hyväksymään neuvoston yleisnäkemyksen parlamentin kanssa käytävien trilogineuvottelujen pohjaksi. Tähän kokonaisarvioon vaikuttaa maahanmuuttokriisin ja sisäisen turvallisuuden edellyttämät toimenpiteet.

Suomi jatkaa vaikuttamista, jotta neuvottelutuloksessa huomioitaisiin Suomelle tärkeät erityiskysymykset. Suomen kokonaisuus huomioiden Suomi voi tukea neuvoston yleisnäkemyksiä. Lopullisen kantansa asetukseen Suomi esittää trilogineuvottelujen jälkeen, kun neuvosto hyväksyy asetusehdotuksen.

Pääasiallinen sisältö

Komission alkuperäisen asetusehdotuksen sisältöä on selvitetty U-kirjelmässä (U 3/2017 vp).

Komission esitykseen neuvoston työryhmäkäsittelyn aikana tehdyt keskeisimmät muutokset:

- lisätty synergiamahdollisuuksia erityisesti kehitteillä olevan Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmän (Entry-Exit, EES) kanssa
- kehitetty järjestelmän mahdollistamaa tukea rajatarkastuksille
- lisätty ETIAS-lupahakemukseen Schengenin rajasäännöstössä määritettyjä, maahanpääsyn edellytysten selvittämiseen liittyviä, kysymyksiä
- parannettu rajavartioiden mahdollisuutta hyödyntää ETIAS-tietoja

- kirjattu selkeästi, että haastattelu konsulaateissa on lupahakemuksesta vastuussa olevalle jäsenmaalle annettu poikkeusmahdollisuus
- ETIAS-hakemuksen yhteydessä kysyttäviä rikostaustatietoja on rajattu henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksen täyttymisen varmistamiseksi
- ETIAS -hakemuksen yhteydessä kysyttävät muut tartuntataudit ja tarttuvat loistaudit on määritelty täsmällisemmin henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksen täyttymisen takaamiseksi
- ETIAS:n tuottamaa operatiivista lisäarvoa on kyetty kehittämään
- kehitteillä olevien järjestelmien toimeenpanossa on priorisoitu EES-järjestelmää
- järjestelmän vaikutusten arviointia maarajojen rajanylityspaikkojen rajatarkastusprosessiin on korostettu
- ETIAS lupa on maksullinen 12 vuotta täyttäneiltä

Puheenjohtajan kompromissitekstin mukaan tietojen luovuttaminen kolmansille maille olisi mahdollista kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen liittyen tai poikkeuksellisissa hätätapauksissa, kun tarkoituksena on torjua terrorismia tai muuta vakavaa rikollisuutta.

Puheenjohtajan kompromissitekstissä ETIAS-tietojen säilytysaika olisi komission ehdotuksen mukaisesti viisi vuotta.

Käsittelyn aikana on noussut esille henkilötietojen suojan näkökulma koskien ETIAS-lupahakemuksen yhteydessä kerättäviä tietoja. Osa jäsenmaista on kyseenalaistanut arkaluontoisten tietojen, kuten terveystiedot, keräämisen välttämättömyyden. Jotkut jäsenvaltiot ovat esittäneet epäilyjä komission asetusehdotukseen nähden uusien tietojen lisäämisestä (matkan tarkoitus, rahavarat, oleskelun kohde) erityisesti siksi, että tämä lisääisi kerättävän tiedon määrää.

Taloudellisten seikkojen ja resurssitarpeiden osalta käsittelyn aikana on saavutettu selkeyttävä kirjaus konsulaateissa tapahtuvista ETIAS-lupahakemusten tietojen täydentämiseen tarkoitetuista haastatteluista. Nämä haastattelut ovat jäsenmaille vapaaehtoinen mahdollisuus tietojen täydentämiseen tapauskohtaiseen harkintaan perustuen. Näin ollen resurssivaikutuksia konsulaateissa työskentelevien henkilöiden lukumäärien lisäämisen kautta ei ole.

Käsittelyn aikana on korostettu sitä, etteivät riskienarvioinnissa käytettävät tarkastussäännöt ja riski-indikaattorit perustu henkilön rotuun tai etniseen alkuperään, poliittisiin mielipiteisiin, uskonnolliseen tai filosofiseen vakaumukseen, ammattiliiton jäsenyyteen taikka sukupuolista käyttäytymistä tai suuntautumista koskeviin tietoihin.

Asetusehdotuksen säännökset ETIAS-tietojärjestelmän ja muiden EU-tietojärjestelmien yhteensopivuudesta tulisivat koskemaan myös rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevaan ECRIS-tietojärjestelmään perustettavaa keskusrekisteriä. Komission on tarkoitus antaa ECRIS keskusrekisteriä koskeva asetusehdotus kesäkuun 2017 lopussa. Asetusehdotus täydentäisi jo neuvoteltavana olevaa ECRIS direktiiviehdotusta. Tällä hetkellä olevan tiedon mukaan tarkoituksena ei ole, että ECRIS-tietojärjestelmän keskusrekisteri sisältäisi rikosrekisterin sisältötietoja, jotka ovat hajautetusti jäsenvaltioiden omissa tietojärjestelmissä. ETIAS-asetusehdotuksessa säädetty oikeus ECRIS keskusrekisterin tietojen käyttöön kuitenkin tarkoittaisi, että myös rikosrekisterin sisältötietojen tulisi olla saatavilla ETIAS-yhteistyössä. ETIAS-asetusehdotus ei kuitenkaan sisällä rikosrekisterin sisältötietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä.

Voimassa olevassa ECRIS-järjestelmässä kansallisissa rikosrekistereissä olevia tietoja luovutetaan jäsenvaltioiden keskusviranomaisten välillä pääasiassa rikosasian käsittelyä varten. Suomessa ECRIS-keskusviranomaisena toimii Oikeusrekisterikeskus. ETIAS-asetusehdotus tulisi muuttamaan rikosrekisteritietojen luovuttamisessa noudatettavan yhteistyön sisältöä, koska siinä on kyse voimassa olevasta sääntelystä poikkeavasta yhteistyön muodosta. Yhteistyö vaatisi erityisesti nykyistä nopeampaa tietojen saatavuutta ja arviointia. Koska ETIAS-asetusehdotus ei sisällä rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä, avoimeksi jää kysymys, mitä rikosrekisteritietojen saatavuudesta säädettäisiin. ETIAS-asetusehdotuksen hyväksymisen voidaan arvioida vaikuttavan komission tulevien säädösehdotusten sisältöön.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohdat
SEUT 87 artiklan 2 kohdan a alakohta

Käsittelyn aikana komission asetusehdotuksessa mainittu SEUT 88 artiklan 2 kohdan a alakohta on poistettu oikeusperustasta, koska Europol-asetuksen muutoksista ei voida säätää niin sanotulla Schengen-asetuksella, vaan muutokset tulee tehdä samanaikaisesti erillisessä menettelyssä Europol-asetukseen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa esittelijäksi on nimetty Kinga Gal (EPP). Esittelijän mietintöluonnos valmistunee syksyllä vuonna 2017.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjettä on käsitelty kirjallisessa menettelyssä maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat -jaostossa (EU 6) 23.5.2017 sekä kirjallisessa menettelyssä oikeus- ja sisäasiat -jaostossa (EU 7) 23.5.2017.

Eduskuntakäsittely

U 3/2017 vp sekä PeVL 3/2017 vp, HaVL 1/2017 vp.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei järjestelmään sisältyvässä riskienarvioinnissa tapahdu perustuslain 6 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjinnän kieltoa koskevien vaatimusten kannalta ongelmallista etnistä tai muunkaltaista henkilökohtaiseen syyhyn perustuvaa profilointia. Lisäksi perustuslakivaliokunta korosti valtioneuvoston tavoin, että arkaluonteisten rikos- ja terveydentilatietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain ETIAS-järjestelmän kannalta välttämättömään tietoon.

Hallintovaliokunta katsoi lausunnossaan valtioneuvoston tavoin, ettei komission asetusehdotuksessa oltu huomioitu parhaalla mahdollisella tavalla synergiaetuja samanaikaisesti valmisteilla olevan EU:n rajanylitystietojärjestelmän (Entry-Exit, EES) kanssa. Lisäksi hallintovaliokunta katsoi, että ETIAS-järjestelmän tukea käytännön rajatarkastuksille tulisi kehittää.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetusehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön on selvitetty U-kirjelmässä.

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

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on selvitetty U-kirjelmässä.

Haastattelut konsulaateissa ovat jäsenmaille vapaaehtoinen mahdollisuus tietojen täydentämiseen tapauskohtaiseen harkintaan perustuen. Näin ollen kustannusvaikutuksia ei näiltä osin ole tulossa.

Rikosrekisteritietojen luovuttamisen osalta ETIAS-asetusehdotuksella voidaan arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia oikeusministeriön hallinnonalalle. Vaikutusten arvioiminen on tässä vaiheessa vaikeaa, koska ETIAS-asetusehdotus ei sisällä rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä, vaikka sen soveltaminen sellaista edellyttää. ETIAS-asetusehdotuksella voidaan kuitenkin arvioida olevan vaikutusta ainakin rikosrekisteritietojen luovuttamiseen käytettäviin tietojärjestelmiin. Jos ECRIS-keskusviranomaisen luovuttaisi tietoja, tietojen luovuttamista koskevien pyyntömäärien voidaan katsoa kasvavan merkittävästi. Vaikutusten tarkempi arviointi voidaan tehdä vasta myöhemmässä vaiheessa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Euroopan unionin tietosuojavaluuttettu on lausunnossaan 3/2017 (7136/17 FRONT 111 VISA 91 DAPIX 78 DATAPROTECT 29 CODEC 350 COMIX 182) kiinnittänyt erityistä huomiota terveydentilaa koskevien tietojen keräämisen perustelutarpeeseen, tietojen säilytysajan perustelemistarpeeseen sekä tarpeeseen välttää henkilökohtaisiin syihin perustuvaa profilointia.

Asiakirjat

9349/17 LIMITE FRONT 224 VISA 181 DAPIX 190 DATAPROTECT 102 CODEC 838 COMIX 358
(Puheenjohtajamaan 12.5.2017 Coreper:lle tekemät ehdotukset)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mikko Simola, SM/RVLE, p. 0295 421133
Mika Rytönen, SM/RVLE, p. 0295 421131
Päivi Pietarinen, VNK, p. 0295 160 354

EUTORI-tunnus

EU/2016/1677

Liitteet

Viite

Asiasanat	rajavalvonta, oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, PLM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK
