

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle asiassa U 48/2022

Hallintovaliokunta on pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan kirjallisen asiantuntijalausuntonsa koskien valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen Euroopan parlamentin asetusten, neuvoston asetusten sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta viisumimenettelyn digitalisoimiseksi. Ulkoministeriön maahantuloasioiden yksikkö lausuu lausuntopyynnön johdosta kunnioittavasti seuraavaa.

Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusmuutosehdotus pitää sisällään ehdotuksen viisuminhakuprosessin digitalisoimisesta luomalla yhteinen EU:n hakemusportaali sekä ehdotuksen sähköisen viisumin käyttöönotosta, jolloin matkustusasiakirjoihin liimattavista viisumitarroista luovuttaisiin. Ehdotus sisältää viiden vuoden siirtymäajan siitä, kun yhteinen alusta voitaisiin ottaa käyttöön vuonna 2026 ja se olisi kaikkien jäsenvaltioiden täysimääräisessä käytössä vuonna 2031. Tämän hetkiseen ehdotukseen sisältyvät vain lyhytaikaiset Schengen-viisumit, mutta komissio selvittää mahdollisuutta sisällyttää järjestelmään myös kansalliset pitkäaikaiset viisumit (ns. D-viisumit).

EU on viimeisten vuosien aikana panostanut yhteisten tietojärjestelmien kehittämiseen ja rajaturvallisuuden parantamiseen. Viisumimenettelyn digitalisoiminen on seuraava askel pitkään jatkuneessa prosessissa tehostaa ja yhdenmukaistaa viisuminmyöntökäytäntöjä sekä digitalisoida prosesseja. Viisumitarran turvaominaisuuksia on jo pyritty kehittämään, viimeisimpänä viisumitarraan on sisällytetty digitaalinen leima, jolla varmennetaan viisumiin tallennettujen tietojen aitous. Lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (306/2022) toteutettiin komission täytäntöönpanopäätöksen (C(2020) 2672 lopullinen) mukaisten vaatimusten kansallinen täytäntöönpano digitaalisen leiman käyttöönottamiseksi viisumeissa. Uusien turvaominaisuuksien kehittämisestä huolimatta viisumitarra on altis väärennöksille ja fyysiset tarrasarjat voivat päätyä rikollisten haltuun.

Paperiseen viisuminhakuprosessiin liittyvät paperiasiakirjojen hallinnointi, käsittely ja arkistointi ovat pitkiä ja kalliita prosesseja. Koska keskimäärin 90 prosenttia lyhytaikaisia viisumeita koskevista hakemuksista jätetään ulkoisen palveluntarjoajan kautta, jäsenmaiden riippuvuus ulkoisista palveluntarjoajista johtaa tarpeeseen solmia laaja-alaisia sopimuksia näiden kanssa, jotka lisäävät sekä jäsenvaltioiden että viisuminhakijoiden kustannuksia.

Viisumihakemusprosessin siirtäminen EU:n yhteiseen hakemusportaaliin yhtenäistäisi viisuminhakuprosessia jäsenmaiden välillä ja näin ollen vähentäisi riskiä mahdollisimman edullisen viisumikohtelun etsimiselle hakijan toimesta (nk. viisumishoppailu).

Digitaalinen hakuprosessi myös vähentäisi hakijoiden tarvetta asioida jäsenmaiden edustustoissa. Nykyisin hakijan on tullut jättää matkustusasiakirjansa edustuston haltuun viisumiprosessin ajaksi, mikä on vaikeuttanut hakijan mahdollisuuksia matkustaa viisumiprosessin aikana. Lisäksi hakijan matkat toimivaltaiseen edustustoon voivat olla pitkiä ja kalliita. Uudessa digitaalisessa prosessissa hakijan tulisi asioida edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona vain silloin, kun hän esittää uuden matkustusasiakirjan ensimmäistä kertaa tai kun hänen tulee antaa sormenjäljet viisumia varten. Lasten tulisi jatkossakin asioida edustustossa heidän turvallisuutensa takaamiseksi.

Paperinen hakemus säilyisi poikkeuksellisesti vaihtoehtona tilanteissa, joissa hakijalla ei ole riittäviä tietoteknisiä taitoja eikä mahdollisuutta saada apua esimerkiksi perheenjäseniltä sähköisen hakemuksen tekemiseen.

Tietosuojaan kannalta aloitteen vaikutus tietosuojaan liittyy lähinnä viisumihakemusalan käyttöönottoon ja tämän käyttöönotettavan alustan tietoturvaan. Aloitteella luotavan EU:n hakemusalan osalta tulee varmistua, että henkilötietojen käsittely EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja muiden tietosuoja koskevien säännösten mukaisesti. EU:n hakemusalustalle ei talleteta arkaluonteisia henkilötietoja, vaan niiden säilytys tapahtuu jatkossakin kansallisissa viisumijärjestelmissä.

Taloudelliset vaikutukset

Viisumipäätökset tehdään jatkossakin kansallisissa viisumijärjestelmissä. Komissio arvioi EU:n viisumihakemusalan perustamiskustannusten olevan yhteisön tasolla 33,8-41,2 miljoonaa euroa (ml. hallintapalvelun kustannukset ja viisumitietojärjestelmän mukautukset). Kun hallintapalvelu on luotu, käyttö- ja ylläpitokustannukset ovat EU:n tasolla 10,5-12,8 miljoonaa euroa vuodessa. Komissio arvioi odotettavissa olevien hallintokustannusten säästöjen (510,9 miljoonaa euroa kaudella 2025-2029 kaikkien jäsenvaltioiden osalta) kattavan ehdotuksen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset (140 miljoonaa euroa kaikkien jäsenvaltioiden osalta kaudella 2025-2029).

Kansallisten järjestelmien päivitysten ja yhteiseen hakemusalaan liittämisen kustannuksiksi komissio arvioi, jäsenvaltiosta riippuen 270 000 – 330 000 euroa. Komissio arvioi infrastruktuurijärjestelyjen edellyttävän kultakin jäsenvaltiolta, kansallisista järjestelmistä riippuen noin 2.5 – 3 miljoonan investointeja. Tarkempien kustannusarvioiden tekeminen tässä vaiheessa on hyvin vaikeaa. Suomi on jo vuosien ajan investoinut oman sähköisen viisumihakemusportaalin kehittämiseen (3,2 - 4 miljoonaa euroa). Komission ehdottama digitalisoitu viisumimenettely sekä jäsenmaille pakollinen, yhteinen EU:n viisumialusta merkitsee Suomen kansallisen hakemusportalin ja siihen tehtyjen investointien arvioitua aiempaa menettämistä. Investointien alkuperäinen lähtökohta (20v) ja siten järjestelmien elinkaari lyhenee näin ollen merkittävästi aiotusta.