Eduskunnan hallintovaliokunnalle,

Viitaten hallintovaliokunnan istunnossa 18.10.2019 käsiteltyyn U 10/2019 vp (ETIAS pääsyn edellytyksistä) ja puheenjohtajan toimeksiantoon toimittaa hallintovaliokunnan kysymyksiin vastaukset kirjallisesti, ohessa sisäministeriön, oikeusministeriön ja ulkoministeriön yhteistoiminnassa tuottamat vastaukset:

Miten ETIAS:n päätöksentekoprosessi pääpiirtein menee?

Hakija tekee matkustuslupahakemuksen internetissä. ETIAS-keskusjärjestelmä tekee hakemuksen perusteella automaattisesti haut. Jos hakijasta ei löydy sellaisia tietoja eurooppalaisista tietojärjestelmistä (VIS, SIS, EES, ECRIS-TCN ja Europolin seurantalista), joka edellyttää lisäselvityksiä, keskusjärjestelmä myöntää matkustusluvan automaattisesti.

Jos jotain poikkeavaa löytyy, hakemus käsitellään ensin Frontexissa (Euroopan raja- ja merivartiostoviraston ETIAS-keskusyksikössä) hakemusten sisällön tarkastamiseksi. ETIAS keskusyksikkö varmistaa, että hakijan henkilötiedot vastaavat sen henkilön henkilötietoja, joka on tuottanut osuman, eikä kyse ole esimerkiksi kirjoitusvirheestä.

Tämän jälkeen hakemuksen käsittely ja päätöksenteko siirretään sen jäsenvaltion kansallisen yksikön vastuulle, johon matka ensisijaisesti suuntautuu, tai maahan, joka on tehnyt hakijasta eurooppalaisiin tietojärjestelmiin merkintöjä. Tällöin matkustusluvan antaa tai hylkää viime kädessä virkamies, joka tekee arvion tosiseikkoihin perustuvan näytön tai perusteltuun syyhyn nojaten arvion siitä, aiheuttaako oleskelu jäsenvaltioiden alueella riskejä.

Mitä tapahtuu jos kansallisessa yksikössä arvioidaan, että matkustuslupaa ei ole syytä antaa? Pääseekö henkilö silti maahan?

Matkustuslupa-anomus evätään ja anoja saa tästä valituskelpoisen päätöksen. Liikenteenharjoittajat (esimerkiksi lentoyhtiöt) velvoitetaan tarkastamaan matkustuslupa, ja jos sellaista ei ole, ne eivät seuraamusmaksun uhalla saa kuljettaa matkustajaa EU:n alueelle. Jos henkilö saapuu omatoimisesti ulkorajalle (esimerkiksi omalla autolla maarajalle), hänen maahanpääsynsä evätään rajanylityspaikalla Schengenin rajasäännöstön mukaisesti matkustusluvan puuttumisen takia.

Käytetäänkö matkustusluvan myönnön tukena kansallisia tietojärjestelmiä?

Kansallisten tietojärjestelmien käyttöä ei säädellä tämän asetusmuutospaketin tai ETIAS:n yhteydessä. Jäsenvaltiot lähtökohtaisesti käyttävät matkustusluvan myönnön arvioimisessa kaikkia käytettävissä olevia laillisia keinoja, kuten kansallisia tietojärjestelmiään. Käytännössä jäsenvaltion kansallisen yksikön on tarkastettava asiaan liittyvät kansalliset tietojärjestelmät, jotta voidaan arvioida riittävän tarkasti esimerkiksi Schengenin tietojärjestelmään syötetyn kuulutuksen merkitystä matkustusluvan myöntämiselle. Suomessa olennaisessa roolissa on PTR-yhteistoiminta, eli rikostiedustelussa hyödynnetään poliisin, tullin ja rajan tietojärjestelmiä, niiden käyttötarkoitukset huomioiden.

Vaihdetaanko kolmannen maan viranomaisten kanssa tietoa matkustuslupahakemuksia käsiteltäessä?

ETIAS-keskusjärjestelmään tallennettuja henkilötietoja ei saa siirtää kolmansille maille, kansainvälisille järjestöille eikä yksityisille osapuolille eikä asettaa niiden saataville lukuun ottamatta Interpolille tehtäviä siirtoja Interpolin rekistereiden tarkastamiseksi. Edellä mainitusta poiketen, maahanmuuttoviranomaisilla on palauttamista varten tietyissä asioissa oikeus hakea ETIAS-järjestelmästä kolmannelle maalle siirrettäviä tietoja. Lisäksi poikkeuksellisen kiireellisissä tapauksissa, joissa on olemassa esimerkiksi terrorismirikokseen liittyvä välitön vaara tai vakavaan rikokseen liittyvä välitön hengenvaara tai näiden siirtäminen on tarpeen edellä mainittujen tekojen torjumiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi jäsenvaltioiden tai kyseisen kolmannen maan alueella, tietoja voidaan luovuttaa tietyin edellytyksin.

Miten voidaan huomioida se, että kaikissa Euroopan maissa viranomaisten tekemien tarkastusten taso vaihtelee?

Matkustuslupa-anomuksen jatkoselvittely kohdentuu kaikkien järjestelmän soveltamiseen osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisiin ETIAS-yksiköihin. Henkilöt voivat kuitenkin liikkua vapaan liikkuvuuden Schengen-alueella tosiasiallisesti vapaasti ilman tehokasta valvontaa.

Tämän takia on tärkeää, että toimintatapamalleja, koulutussisältöjä ja käsikirjoja laaditaan yhdessä erillisvirastojen (Frontex, Europol, eu-LISA) ja jäsenvaltioiden yhteistoiminnassa. Täten luodaan yhteisiä standardeja. Vastaavasti, yhteisten standardien noudattamista tulee seurata Schengenin arviointimekanismilla ja laatuarviointi on ulotettava kansallisiin ETIAS-yksiköihin heti kun ne aloittavat toimintansa.

Miten ETIAS-matkustusluvan myöntö kansallisena päätöksentekona sopii yhteen Schengenin vapaan liikkuvuuden kanssa? Annetaanko vain yhtä jäsenvaltiota koskevia maantieteellisesti rajattuja matkustuslupia? Mitä jos henkilö kulkeekin vaikka Ruotsista Suomeen, vaikka lupa koskisi vain Ruotsia?

ETIAS on Schengenin säädöksiin nojautuva ulkorajavalvonnan asetus, joka nojautuu täten ensisijassa vapaan liikkuvuuden alueeseen ja yhteiseurooppalaiseen matkustuslupaan, ei kansallisesti rajattuihin lupiin. ETIAS:n piirissä maantieteelliset rajaukset on tarkoitettu vain poikkeuksellisiksi järjestelyiksi, eli tarkoituksena ei ole järjestää asiaa ensisijassa jäsenmaiden kompetenssin varaan, kuten viisumeissa asia pitkälle on. ETIAS-asetuksen art. 44 mukaisesti myönnettyjä matkustuslupia (alueellisesti rajoitettuja matkustuslupia humanitaarisista syistä tai kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteidenvuoksi) käytetään siis vain poikkeuksellisesti.

Kun Schengenin alueelle on päässyt, tosiasialliset mahdollisuudet henkilöiden liikkeiden valvontaan ja rajoittamiseen ovat erittäin rajalliset. Täten mahdolliset väärinkäytökset, eli laiton liikkuminen Schengenin alueen sisällä, paljastuu vain satunnaisesti esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Sama problematiikka koskee paikallista rajaliikennettä, viisumeita ja oleskelulupia, eli vapaan liikkuvuuden alueella kontrollointi on hyvin vaikeaa, eivätkä väärinkäytökset välttämättä paljastu.

Millä kriteereillä eri rikoksista tehdään liputus ECRIS-TCN:ssa siten, että ETIAS-hakemusta käsiteltäessä saadaan tieto kolmannen maan kansalaisen rikosrekisteritiedoista EU-maissa? Onko raiskaus sellainen rikos?

Liputus EU-maissa kirjatusta rikostuomiotiedosta tehdään ECRIS-TCN -järjestelmään, jos rikos on alla olevassa listassa (voimassa olevan viestin toisena liitteenä olevan ETIAS-asetuksen lopussa olevan liitteen mukaisesti) ja sen maksimirangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta kunkin maan kansallisen lainsäädännön mukaan (neuvoston neuvottelumandaatin kirjauksen mukaisesti). Rikokset ovat:

1. terrorismirikokset,
2. rikollisjärjestöön osallistuminen,
3. ihmiskauppa,
4. lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsipornografia,
5. huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laiton kauppa,
6. aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden laiton kauppa,
7. lahjonta,
8. petokset, mukaan lukien unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvat petokset,
9. rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesu ja rahan, mukaan lukien euron, väärentäminen,
10. tietoverkkorikollisuus/kyberrikollisuus,
11. ympäristörikollisuus, mukaan lukien uhanalaisten eläinlajien ja uhanalaisten kasvilajien ja -lajikkeiden laiton kauppa,
12. laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustaminen,
13. murha, vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen,
14. ihmisen elinten ja kudosten laiton kauppa,
15. ihmisryöstö, vapaudenriisto ja panttivangiksi ottaminen,
16. järjestäytynyt varkausrikollisuus ja aseellinen ryöstö,
17. kulttuuriomaisuuden, mukaan lukien antiikki- ja taide-esineiden, laiton kauppa,
18. tuotteiden laiton väärentäminen ja jäljentäminen,
19. hallinnollisten asiakirjojen väärentäminen ja kaupankäynti väärennöksillä,
20. hormonivalmisteiden ja muiden kasvua edistävien aineiden laiton kauppa,
21. ydin- ja radioaktiivisten aineiden laiton kauppa,
22. raiskaus,
23. Kansainvälisen rikostuomioistuimen tuomiovaltaan kuuluvat rikokset,
24. ilma-aluksen tai aluksen kaappaus,
25. tuhotyö,
26. varastettujen ajoneuvojen laiton kauppa,
27. teollisuusvakoilu,
28. murhapoltto,
29. rasismi ja muukalaisviha.

Suomessa rikoslain mukainen raiskauksen maksimirangaistus on kuusi vuotta vankeutta. Tällöin siis toteutuvat molemmat kriteerit: raiskaus on yllä olevalla listalla ja sen maksimirangaistus on yli kolme vuotta vankeutta. Täten tämän tulkinnan mukaan,

Suomessa kolmannen maan kansalaisten tekemistä raiskauksista tehtäisiin liputus ECRIS-TCN –järjestelmään. Siten, jos kyseinen kolmannen maan kansalainen tekisi matkustuslupahakemuksen, jota käsiteltäisiin jossain muussa jäsenvaltiossa, Suomen tekemä liputus vakavasta rikoksesta näkyisi matkustuslupahakemusta käsittelevälle kansalliselle ETIAS-yksikölle.

On huomioitava, että kyseessä on tämän hetkisen neuvottelutilanteen mukainen kirjaus ja se voi muuttua, kun kirjauksesta neuvotellaan aikanaan Euroopan parlamentin kanssa.