EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

29.9.2008

TYÖASIAKIRJA NRO°1

komission tiedonannosta KOM(2008)0069 Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelusta

I osa: Ehdotetut toimet

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Jeanine Hennis-Plasschaert

Schengenin alueen perustaminen on antanut aihetta pohtia uudelleen Laekenin Eurooppa-neuvoston (joulukuu 2001) esittämää ja Euroopan komission vuonna 2002 esiin ottamaa[1] 'yhdennetyn rajavalvonnan' käsitettä, joka esiintyy myös Haagin ohjelmassa muodossa 'yhdennetty ulkorajojen valvontajärjestelmä'.

Komissio katsoo, että 'vuonna 2002 määritelty toimintaohjelma on nyt saatu valmiiksi'[2] (huolimatta siitä, että monet lainsäädäntöaloitteet ja/tai järjestelmät ovat vielä hyväksymättä ja/tai panematta täytäntöön[3]) ja että 'lisätoimia olisi harkittava, jotta EU voi toteuttaa todellista yhdennettyä rajavalvontaa. Tavoitteena on samaan aikaan sekä parantaa turvallisuutta että helpottaa kolmansien maiden kansalaisten matkustamista'. Tämän johdosta helmikuussa 2008 julkaistiin asiaa käsittelevä tiedonanto.[4]

Tiedonannossa hahmotellaan kolme uutta rajavalvonnan välinettä:

- vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden rajanylityksen helpottaminen (matkustajien rekisteröintiohjelma)

- järjestelmän luominen kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja maastapoistumisen kirjaamiseksi

- sähköisen matkustuslupajärjestelmän käyttöönotto.

Komissio aikoo olla valmis esittämään lainsäädäntöehdotuksensa vuosina 2009–2010 ja saada uudet järjestelmät toimintakuntoon vuosina 2012 ja 2015. Se korostaa, että Euroopan uusissa rajavalvontarakenteissa tiedon yhteiskäyttö on ratkaisevaa turvallisuusuhkien torjumiseksi ja että yhteentoimivuus, liitettävyys sekä eri järjestelmien ja tietokantojen välinen synergia ovat olennaisen tärkeitä.

1. Rajanylityksen helpottaminen: matkustajien rekisteröintiohjelma

On totta, että kansainväliselle matkustamiselle on nykyisin tyypillistä yhä tiukemmat turvatoimet ja niiden seurauksena epämukavuuden lisääntyminen. Siksi saatettaisiin tosiaan harkita yksinkertaistettuja rajatarkastuksia, jotka helpottaisivat kolmansien maiden kansalaisten matkustusta. Nykyinen yhteisölainsäädäntö ei anna mahdollisuutta yksinkertaistaa tiettyjen matkustajaryhmien rajatarkastuksia, lukuun ottamatta naapurivaltioiden raja-alueilla asuvia kolmansien maiden kansalaisia. Jos ehdotettu kolmansista maista tulevien matkustajien rekisteröintiohjelma otettaisiin käyttöön, kolmansien maiden kansalaisille voitaisiin myöntää vapaaehtoisuuteen perustuen 'rekisteröidyn matkustajan' asema edellyttäen, että henkilöiden tiedot tarkastetaan asianmukaisesti yhteisten tarkastusperiaatteiden mukaan riippumatta siitä, koskeeko heitä viisumivaatimus.

[1] KOM(2002)0233 lopullinen. Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa.
[2] Konsolidoitu lainsäädäntö, paikallisen rajanylitysliikenteen yksinkertaistetut säännöt, Frontex-rajaturvallisuusviraston perustaminen operatiivista toimintaa varten, jäsenvaltioille rahoitustukea tarjoavan ulkorajarahaston perustaminen.
[3] Yhteisön viisumiohjeisto, viisumitietojärjestelmä VIS, Schengenin tietojärjestelmä SIS II.
[4] KOM(2008)0069 lopullinen. Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu ja SEK(2008)0153.

Esittelijä kannattaa periaatteessa tämän ehdotuksen pohjalla olevaa ajatusta niin sanottujen 'ystävällisten virtojen' luomisesta, jotka antavat matkustajille mahdollisuuden yksinkertaisempaan ja nopeampaan tarkastukseen. Samalla esittelijä kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi tiedonannon käyttämän terminologian, kuten 'vähäisen riskin' ja 'vilpittömässä mielessä' liikkeellä olevat matkustajat, jotka tuntuisivat viittaavan siihen, että valtaosaa matkustajista on oletusarvoisesti pidettävä 'korkean riskin' matkustajina tai 'vilpillisessä mielessä' matkustavina. Vaikka esittelijä uskookin, että EU:n matkustajien rekisteröintijärjestelmä on oikea tapa edetä, hän haluaisi huomauttaa, ettei periaatteessa hyväksy nykyistä suuntausta ohittaa syyttömyysolettama. Voitaisiin väittää, että todistustaakka on hitaasti mutta varmasti siirtymässä. Ihmistä ei enää oleteta syyttömiksi, vaan hänen pitää todistaa syyttömyytensä.

Komission jäsen Frattini totesi maaliskuussa 2008, että Euroopalle olisi poliittisesti merkityksellistä ryhtyä neuvottelemaan Yhdysvaltojen kanssa uuden, yhtenäisen ohjelman luomisesta Euroopan ja Yhdysvaltojen välillä matkustaville, koska Yhdysvallat on kerännyt paljon kokemusta matkustajien rekisteröintiohjelmista. [- -] Euroopan ja Yhdysvaltojen on sovittava yhteisistä kriteereistä, jotta niiden järjestelmät olisivat yhteentoimivia. Sillä välin monet jäsenvaltiot ovat aloittaneet kahdenväliset neuvottelut Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa. Esimerkiksi Alankomaiden oikeusministeriö ja Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriö (Department of Homeland Security) ovat allekirjoittaneet yhteisen julkilausuman, joka antaa Alankomaiden ja Yhdysvaltojen kansalaisille mahdollisuuden käyttää automatisoitua rajatarkastusta rajanylityksissään. Tämä niin sanottu kansainvälinen matkustuksen nopeuttamisohjelma on ensimmäinen kahdenvälinen nopeutettu ohjelma Euroopan ja Yhdysvaltojen välisille matkustajille, ja sen on tarkoitus olla toiminnassa alkuvuodesta 2009. Saksa on allekirjoittamassa vastaavaa julkilausumaa samoin kuin Yhdistynyt kuningaskunta viime vuonna, mikä tosin ei ole tässä yhteydessä yhtä merkityksellistä, koska maa ei kuulu Schengenin alueeseen. Tässä piilee ilmeinen vaara, että päädytään 27 erilaiseen lähestymistapaan ja siten kirjavaan järjestelmään, jonka mm. tietosuojaan liittyvät kriteerit eroavat toisistaan.

Esittelijä suosittelee yhtenäistä lähestymistä ja haluaisi siksi kehottaa komissiota nopeuttamaan prosessia jäsenvaltioiden parhaiden käytäntöjen pohjalta sekä varmistamaan, että jäsenvaltioiden toiminta pysyy yhteisön lainsäädännön rajoissa. Tässä yhteydessä on todettava, että mitä tulee esimerkiksi käynnissä oleviin neuvotteluihin viisumivapausohjelman laajentamisesta, useiden jäsenvaltioiden asenne on varsin arveluttava.

2. Laittoman maahanmuuton torjuminen: maahantulon/maastapoistumisen kirjausjärjestelmä

Ehdotetun maahantulon/maastapoistumisen kirjausjärjestelmän tarkoituksena on kirjata sekä viisuminhaltijoiden että ilman viisumia matkustavien liikkeet, ja sitä on tarkoitus käyttää johdonmukaisesti kaikilla ulkorajojen ylityspaikoilla (matkustus lentoteitse, maitse ja meritse). Järjestelmässä tulisi käyttää biometrisiä tunnisteita, joilla varmistetaan yksilötasolla maahantulo- ja maastapoistumiskirjausten täsmääminen ja luodaan mahdollisuus välittää automaattisia ilmoituksia suoraan toimivaltaisille viranomaisille, jos henkilön osoitetaan ylittäneen laittomasti oleskeluaikansa, sekä ajan ylittyessä että henkilön poistuessa EU:sta.

Komissio ei aluksi tukenut tätä vaihtoehtoa VIS-järjestelmän vaikutusten arvioinnissaan. Se

piti järjestelmän kustannuksia erittäin korkeina (rahoitus, mahdollisuudet, rangaistustoimet) ja katsoi, että sillä olisi merkittävä vaikutus perusoikeuksiin ja tietosuojaan. Komission mukaan kuitenkin vaikuttaa siltä, että 'maahantulon/maastapoistumisen kirjausjärjestelmän tekninen toteutettavuus on tällä välin parantunut VIS-järjestelmän kehityksen ansiosta, ja siksi on aika arvioida tätä vaihtoehtoa uudelleen perinpohjaisemmin.'[5] Tilanteessa, jossa järjestelmä koskisi viisumivapauden piiriin kuuluvia kolmansien maiden kansalaisia, vaikutusten arviointikin pitäytyy erittäin varovaiseen sanamuotoon tarkastellessaan 'kustannusten ja hyötyjen' tasapainottamista. Asiakirjassa huomautetaan, että 'yli 75 prosenttia laittomista maahanmuuttajista, jotka pidätettiin jäsenvaltioiden alueella vuonna 2006, olivat kolmansista maista, jotka ovat EU:hun matkustettaessa viisumivelvollisuuden piirissä.' Tältä osin olisi mielenkiintoista saada tarkempi selvitys ulkopuolisen toimeksisaajan keräämistä tiedoista, jotka osoittavat, että 'EU:n alueella oli vuonna 2006 jopa 8 miljoonaa laitonta maahanmuuttajaa, joista yli puolet saapui EU:hun laillisesti mutta joiden asema muuttui sääntöjen vastaiseksi tai laittomaksi heidän ylittäessään sallitun oleskeluaikansa.'[6]

Toistaiseksi ei ole selvillä, edellyttääkö kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja poistumistietojen ja heidän biometristen tietojensa tallentaminen erillistä järjestelmää. Tämä uusi järjestelmä *voisi* käyttää samaa teknistä alustaa kuin SIS II ja VIS -järjestelmät, hyödyntää samalla synergiaetuja parhaillaan kehitteillä olevan biometrisen tunnistusjärjestelmän kanssa ja muodostaa yhteisen pohjan maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmälle, VIS:lle ja SIS II:lle. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä vaatisi VIS-asetuksen ja Schengenin rajasäännöstön muutosta. Nähtäväksi jää, miten ehdotettu järjestelmä toimii vuorovaikutuksessa viisumivapautta tai vapautusta biometristen tietojen antamisesta, rajatarkastuksista ja asiakirjojen leimaamisesta rajoilla koskevien kysymysten kanssa.

Esittelijä on tietoinen siitä, että niin sanottujen 'oleskeluajan ylittäneiden henkilöiden' uskotaan olevan suurin laittomien maahanmuuttajien ryhmä EU:ssa, ja 'oleskeluajan ylittämisen' käsite on keskeinen ehdotetussa maahantulo-/maastapoistumisjärjestelmässä. Pitää lisäksi paikkansa, että kolmansien maiden kansalaiset, jotka ylittävät laillisen oleskeluaikansa, tunnistetaan tällä hetkellä vain heidän joutuessaan (jostain muusta syystä) tekemisiin lainvalvontaviranomaisten kanssa esimerkiksi työmaiden valvontaoperaatioiden tai rikoksesta epäiltyjen pidätyksen yhteydessä. Vaikka ehdotettu järjestelmä ja ilmoitustiedot *saattaisivat* mahdollisesti vähentää kolmansien maiden kansalaisten halukkuutta ylittää laillinen oleskeluaikansa sekä tarjota tietoja toimintamalleista, esittelijä korostaa, että joutuminen tekemisiin lainvalvonnan kanssa muussa yhteydessä on edelleen tarpeen, jotta laillisen oleskeluaikansa ylittänyt henkilö voidaan tavoittaa. Siksi esittelijä ei usko, että ehdotettu järjestelmä sinänsä estää 'oleskeluajan ylittämistä' ilmiönä. Esittelijä vaatii lisäksi, että 'oleskeluajan ylittäminen' määritellään selvästi mahdollisine erityisolosuhteissa sovellettavine poikkeuksineen.

Yleisesti ottaen esittelijä on sitä mieltä, että asiasta on vaikea saada selkeää yleiskäsitystä, koska ei ole olemassa kokonaisvaltaista yleissuunnitelmaa, jossa esitettäisiin EU:n rajavalvontastrategian kokonaisrakenne sekä yksityiskohtaisesti se, kuinka kaikkien asiaan liittyvien ohjelmien ja suunnitelmien (jotka ovat jo käytössä, valmisteilla tai kehitysvaiheessa)

[5] SEK(2008)0153, s.24.
[6] Sama kuin edellä (n5), s. 8.

oletetaan toimivan yhdessä ja kuinka eri ohjelmien välinen suhde voidaan optimoida. Siksi jää taaskin epäselväksi, onko uudelle järjestelmälle ehdotonta tarvetta. Lisäksi Yhdysvaltojen kokemusten pohjalta on todettava, että maastapoistumista koskevien valmiuksien toteuttaminen on epäilemättä haasteellisempaa kuin maahantulovalmiuksien etenkin maitse ja meritse matkustavien kohdalla.

3. Terrorismin torjunta: sähköinen matkustuslupajärjestelmä

EU:n sähköinen matkustuslupajärjestelmä koskisi viisumivapauden piiriin kuuluvien kolmansien maiden kansalaisia. Näiltä edellytettäisiin sähköistä hakemusta, jossa annetaan etukäteen matkustajan tunnistetiedot, passin tiedot ja matkakuvaus.

Esittelijä ymmärtää, miten 'naiivia' olisi olettaa, että viisumivapauden piirissä olevasta maasta tulevat matkustajat ovat automaattisesti vähäisempi uhka kuin viisumin hakija, joka on tarkastettu perinpohjaisemmin ennen matkaa. Siksi esittelijä myöntää, ettei turvatoimissa olisi viisasta kiinnittää huomiota vain ihmisiin, jotka matkustavat EU:hun viisumivelvoitteen piirissä olevista maista. Esittelijä kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi, edistääkö ehdotettu järjestelmä merkittävästi terrorismin torjuntaa kaikkien nykyisten ja/tai valmisteilla olevien toimien lisäksi, johtaisihan se yhä laajempiin tiedonkäsittelyoperaatioihin. Esittelijä on vakuuttunut, että läheinen yhteistyö etenkin tiedustelupalveluiden välillä on oikea etenemistapa, ei mittava tiedonkeruu yleensä.

Komissio aikoo teettää poliittisen ja sittemmin teknisen tutkimuksen kyseisen järjestelmän toteutettavuuden, käytännön merkityksen ja vaikutusten analysoimiseksi. Poliittisen tutkimuksen tulosten odotetaan valmistuvan vuoden 2009 puolivälissä. Esittelijä on pyytänyt komissiota tiedottamaan Euroopan parlamentille tutkimuksen tarkasta aikataulusta ja yksityiskohdista, kun nämä ovat selvillä. Lisäksi esittelijä haluaisi EU:n sähköisen matkustuslupajärjestelmän puitteissa saada yksityiskohtaisen selvityksen komission jäsenen lausunnosta, jonka mukaan 'viisumeita pidetään vanhentuneina välineinä globalisoituvassa maailmassa, jossa liikkuvuus lisääntyy ja joudumme kohtaamaan uusia turvallisuushaasteita', ottaen huomioon, että kokemus on selvästi osoittanut viisumivapaan matkustuksen suuret hyödyt sekä turvallisuuden että talouden kannalta.

Vastaavan järjestelmän toteuttamisesta Australiassa saadut kokemukset tulisi ottaa huomion. Sama pätee tämänhetkiseen toimeenpanoprosessiin Yhdysvaloissa. Tässä yhteydessä tulisi huomata, että Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriö julkisti 3. kesäkuuta 2008 väliaikaisen säädöksen sähköisestä matkustuslupajärjestelmästä (ESTA), uudesta verkkojärjestelmästä, joka on osa viisumivapausjärjestelmää. Sen edellytyksenä on, että viisumivapauden piirissä olevista maista Yhdysvaltoihin matkustavien on rekisteröidyttävä verkossa viimeistään 72 tuntia ennen lähtöään. Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeri aikoo julkaista Yhdysvaltojen virallisessa lehdessä (Federal Register) marraskuun puoliväliin mennessä 2008 ilmoituksen, jossa tiedotetaan pakollisten ESTA-vaatimusten toimeenpanosta 12. tammikuuta 2009 alkaen.

Esittelijä on pyytänyt komissiota antamaan julkiseen käyttöön Yhdysvaltojen viranomaisille kohdistamat pyyntönsä saada lisää kirjallista tietoa ja asiakirjoja matkustuslupajärjestelmää koskevasta väliaikaisesta säädöksestä sekä kommentoimaan Yhdysvaltojen viranomaisten lausuntoa, jonka mukaan komissio '*vaikutti tyytyväiseltä järjestelyyn'*.