

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmän (EES) perustamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastalähtötietojen rekisteröimiseksi”**

COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmän (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) käytön osalta”**

COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

**ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rekisteröityjen matkustajien ohjelman perustamisesta”**

COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)

(2013/C 271/18)

Yleisesittelijä: **Cristian PÎRVULESCU**

Euroopan parlamentti päätti 14. maaliskuuta ja 16. huhtikuuta 2013 ja neuvosto 27. maaliskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

*Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmän (EES) perustamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastalähtötietojen rekisteröimiseksi*

COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)

*Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmän (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) käytön osalta*

COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

*Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rekisteröityjen matkustajien ohjelman perustamisesta*

COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 19. maaliskuuta 2013 antaa asian valmistelun ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 22.–23. toukokuuta 2013 pitämässään 490. täysistunnossa (toukokuun 22. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Cristian Pîrvulescun ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 125 ääntä puolesta ja 4 vastaan 3:n pidätyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1 Säädösehdotus on osa ”uuden sukupolven rajatarkastukset” -pakettia, joka on komission vuoden 2012 työohjelmaan sisältyvä strateginen aloite. Euroopan komission mukaan tällä paketilla vastataan kahteen suureen ja toisiinsa kytkeytyvään haasteeseen: miten seurata tehokkaasti kolmansien maiden kansalaisten matkustajavirtoja ja valvoa Schengen-alueen ulkorajojen ylittämistä ja miten varmistaa, että rajanylitykset ovat nopeita ja sujuvia yhä lukuisampien säännöllisesti matkustavien henkilöiden kannalta, sillä he muodostavat valtaosan rajanylittäjistä.

1.2 Komissio ehdotti 13. helmikuuta 2008 antamassaan tiedonannossa ”Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tu-

levien toimien valmistelu” maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmän (Entry/Exit System, EES) perustamista.

1.3 Ehdotusta kannatettiin Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2009 hyväksymässä Tukholman ohjelmassa, jossa vahvistettiin, että maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmän avulla jäsenvaltiot voisivat vaihtaa tehokkaasti tietoja huolehtien samalla tietosuojasta.

1.4 Kesäkuun 23. ja 24. päivänä 2011 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä kehoitettiin kiirehtimään ”älykkäitä rajoja” koskevaa työtä. Vastauksena komissio julkaisi 25. lokakuuta 2011 tiedonannon ”Älykkäät rajat – vaihtoehdot ja jatkotoimet”.

1.5 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on laatinut joukon lausuntoja kahden toisiaan täydentävän järjestelmän toteutukseksi. (1) Komitean lausunnoissa on nostettu esiin EU:n sitoumusten ja välineiden lisäarvo rajatylittävän liikkuvuuden kasvun tuomien haasteiden hallinnassa. EU:lla on keskeinen rooli ja vastuu jäsenvaltioiden välisessä koordinoinnissa. Liikkuvuuteen ja muuttoliikkeiden tuomiin viimeaikaisiin haasteisiin liittyen ETSK on korostanut suhteellisuutta ja tehokkuutta koskevien periaatteiden merkitystä. Komitea on myös todennut, että politiikkojen ja ohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa on keskeisen tärkeää varmistaa perusoikeuksien suojeleminen.

## 2. Yleistä

2.1 EU:n rajatylittävän liikkuvuuden odotettu kasvu huomioidaan ottaen on tehostettava pyrkimyksiä luotettavien ja tehokkaiden rajaturvallisuus- ja rajavalvontajärjestelmien luomiseksi.

2.2 ETSK pitää tervetulleena ”älykkäät rajat” -paketin lähestymistapaa, jolla pyritään tasapainottamaan tarve kannustaa liikkuvuuteen ja hälventää koko EU:ssa viime vuosien aikana kasvaneita turvallisuushuolia.

2.3 ETSK tiedostaa EU-tason sitoutumisen, hallinnoinnin ja investoinnin lisäarvon ja toivoo, että jäsenvaltiot koordinoivat pyrkimyksiään suunniteltujen ohjelmien onnistuneen toimeenpanon varmistamiseksi.

2.4 ETSK korostaa, että Euroopan unionin identiteettiin liittyvät suoraan ja välillisesti avoimuus ja yhteydet paitsi rajojen sisäpuolella myös niiden yli. EU on elinvoimainen kulttuurinen, sosiaalinen, poliittinen ja taloudellinen alue, ja rajatylittävä liikkuvuus on ratkaisevan tärkeää EU:n aseman säilyttämiseksi maailmanlaajuisella tasolla. Tätä ajatellen EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden tulisi huolehtia siitä, etteivät uudet järjestelmät haittaa kolmansien maiden kansalaisten matkustamista ja matkustushalua EU:hun.

2.5 Samoin perusteiden tulisi kiinnittää riittävästi huomiota kahden järjestelmän ja niiden toiminnan julkiseen kuvaan, ja niiden säännöt tulisi selittää perusteellisesti kolmansien maiden kansalaisille. EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi yhteistyössä kolmansien maiden viranomaisten kanssa varmistaa, että matkustajat saavat asianmukaista tietoa ja tukea erityisesti heidän oikeuksiinsa liittyen. Pakettiin tulisi sisällyttää riittävästi rahoitettu viestintäulottuvuus.

2.6 ETSK kehottaa kaikkia asianomaisia toimijoita ja toimielimiä ottamaan perusoikeudet huomioon, kun kyseisiä järjestelmiä kehitetään edelleen ja otetaan käyttöön. Kahden järjestelmän hyvinkin teknisestä luonteesta huolimatta niillä on huomattava vaikutus EU:hun tulevien henkilöiden ja kaikkien kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksien kannalta. ETSK pitää tervetulleena, että tietoturvaan ja yksityisyyden suojaan on kiinnitetty huomiota, ja toivoo kaikkien asianomaisten perusoikeuksien suojeleminen varmistamista ja seuranta.

2.7 ETSK nostaa esiin jäsenvaltioiden institutionaalisten puitteiden ja kapasiteettien väliset merkittävät erot. Monet jäsenvaltiot toteuttavatkin omia versioitaan kyseisestä kahdesta järjestelmästä. Tällaisessa mittakaavassa tapahtuva muutos, jossa osallisina on suuri määrä elimiä ja ihmisiä, on haasteellinen ja jopa riskialtis. Asiasta vastaavien elinten tulisi varmistaa, ettei siirtyminen järjestelmästä toiseen vaikuta millään tavoin matkustajiin.

2.8 Aiempiin kokemuksiin nojautuen ETSK nostaa esiin myös kustannusten ja niiden arvioinnin ongelman. Tällaiset järjestelmät ovat huomattavan kalliita, ja siksi on varmistettava, että rahankäyttö on oikeasuhteista ja tehokasta. Lisäksi alustavien arvioiden tulisi olla mahdollisimman tarkkoja.

2.9 ETSK toivoo, että ”älykkäät rajat” -ohjelman keskeisen osan muodostavaa matkustajien eriyttämistä pohdittaisiin lisää. On mahdollista, että eriyttäminen johtaisi käytännössä eräänlaiseen syrjintään. Mahdollisuudet osallistua rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan riippuvat statuksesta, tuloista, kielitaidosta ja koulutuksesta. Tätä riskiä voidaan vähentää, jos asianomaiset viranomaiset hyväksyvät laajan kirjon matkan tarkoituksia ja matkustajien yhteyksiä.

2.10 ETSK panee merkille, ettei liikkuvuudesta ole saatavilla asianmukaista ja kohdennettua tietoa. Lyhytaikaista oleskelua varten alueelle laillisesti tulleiden, mutta laillisen oleskeluajan ylittäneiden henkilöiden määrää koskevien tarkkojen lukujen lisäksi tarvittaisiin myös laadullisia tietoja, jotka auttaisivat tämän ilmiön ymmärtämisessä. Poliitiikan ei tulisi tukeutua pelkästään järjestelmien käyttöönoton jälkeen kerättävään määrälliseen tietoon. Nykyjärjestelmän käytön ja väärinkäytön tutkimiseen tarvitaan lisää voimavaroja.

2.11 ETSK toivoo, että EU ja jäsenvaltiot kiinnittäisivät riittävästi huomiota matkustajiin välittömässä kontaktissa olevan henkilöstön – erityisesti konsuli- ja rajaviranomaisten – koulutukseen. Heidän tulisi olla erittäin hyvin koulutettuja ja pystyä avustamaan matkustajia teknisesti haastavien ja mahdollisesti henkisesti rasittavien menettelyiden läpi.

(1) (EUVL C 88, 11.4.2006, s. 37–40), (EUVL C 128, 18.5.2010, s. 29–35), (EUVL C 128, 18.5.2010, s. 80–88), (EUVL C 44, 11.2.2011, s. 162–166), (EUVL C 376, 22.12.2011, s. 74–80) (EUVL C 299, 4.10.2012, s. 108–114).

2.12 ETSK myöntää biometristen tietojen keräämisen edut, mutta panee merkille sormenjälkien ottamisen vaikutukset säännöllisiin ja satunnaisiin matkustajiin. Sen psykologinen vaikutus heikentää matkustusmotivaatiota eikä se myöskään edistä matkustajien yleistä myönteistä suhtautumista kohdemaahan. Lisäksi sormenjälkien ottaminen liitetään perinteisesti rikollistoimintaan ja poliisikäytäntöihin. ETSK toivoo, että biometristen tietojen keräämistä osana kyseistä kahta ohjelmaa pohdittaisiin lisää ja esittäisiin keinoja sen kielteisten vaikutusten rajoittamiseksi.

### 3. Erityistä

3.1 ETSK katsoo, että tiedonsaantioikeus tulisi panna toimeen erityisesti henkilötietojen käytön osalta. Kolmansien maiden kansalaisille on tiedotettava heidän oikeuksistaan. Tietyissä tapauksissa kieliesteet voivat vaikeuttaa osaltaan oikeuksien käyttöä. Olemassa olevissa ja tulevissa sisä- ja oikeusasialan tietokannoissa tulisi automaattisesti estää syrjintä, ja tähän olisi liitettävä tiiviisti tietoturvaperiaatteiden (tiedonsaantioikeus, tehokkaat oikeussuojakeinot ja henkilökohtainen suostumus henkilötietojen käsittelyyn) noudattamisen varmistaminen kolmansien maiden kansalaisten osalta. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää haavoittuvassa asemassa oleviin kolmansien maiden rekisteröityihin matkustajiin.

3.2 ETSK katsoo, että sisä- ja oikeusasialan tietokannoista ja tiedonjakelujärjestelmistä tulisi luoda yksityiskohtaisempi kuva. Euroopan komission tulisi antaa säännöllisesti – mahdollisesti vuosittain – kokonaisvaltainen seurantaraportti kaikkien sisä- ja oikeusasialan tiedonvaihtoa sisältävien järjestelmien toiminnasta. Raportista olisi käytävä ilmi, minkälaisia tietoja vaihdetaan ja mitä tarkoitusta varten.

3.3 EU:n tulisi kannustaa jäsenvaltioiden hallituksia tukemaan asianmukaisesti niitä elimiä, joiden vastuulla maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmän seuranta ja valvonta ovat.

3.4 ETSK pitää tervetulleena sitä, että rekisteröityjen matkustajien ohjelman osallistumisoikeudessa siirrytään asteittain maa-kohtaisesta lähestymistavasta yksilökohtaiseen lähestymistapaan. Komitean mielestä sääntönä tulisi olla hakijan haastattelu, erityisesti lisäselvitystä kaipaavissa tilanteissa. ETSK kiinnittää myös huomiota sisä- ja oikeusasialan tietokantoihin ja älykkäisiin rajoihin liittyvään profiloimiseen (automatisoitu päätöksenteko) ja tiedonlouhinnan logiikkaan ja katsoo, että rodun, etnisen alkuperän tai muiden arkaluonteisten perusteiden mahdollista käyt-

töä tilastollisessa tietovalvonnassa on vaikea sovittaa yhteen syrjimättömyysperiaatteiden, sekundaarilainsäädännön ja perusoikeusvelvoitteiden kanssa.

3.5 ETSK kannattaa säännöllisesti matkustavien laajempaa määrittelyä, joka kattaa kulttuurisen, taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan. Komitea kehottaa jäsenvaltioita ottamaan huomioon yhteiskunnallisen elämän koko kirjon. Tulisi välttää tiettyjen yhteiskunnallisten ja ammatillisten luokkien erityiskohdelua.

3.6 Kolmansien maiden kansalaiset voivat jättää rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan pääsyä koskevan hakemuksensa konsulaattiin, yhteiseen viisumikeskukseen tai mihin tahansa rajanylityspaikkaan. Tämä on hakijan etujen mukaista, mutta vaikeuttaa hallinnointia. Asianomaisen henkilöstön tulisi saada riittävästi tietoa ja koulutusta järjestelmän toimintatavasta.

3.7 ETSK:n mielestä ylläpitositoumusta ja/tai yksityistä majoitussitoumusta koskeva selvitys saattaa olla raskas. Mikäli se säilytetään, se tulisi toteuttaa vain pienimmässä mahdollisessa ja koko EU:ssa yhdenmukaisessa muodossa. Tämä estää sen, että jäsenvaltiot käyttävät sitoumusvaatimusta pelotteluvälineenä.

3.8 Lähtökohtaisesti rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan pääsyä koskevan hakemusmenettelyn vaatimien selvitysten hankinnan ei tulisi aiheuttaa hakijoille ja asianomaisille organisaatioille tarpeettomia tai ylimitoitettuja kustannuksia. Yksittäisten hakijoiden ja tukiorganisaatioiden kustannukset tulisi sisällyttää väliarviointeihin.

3.9 Toimivaltaisten viranomaisten päätöksentekoaikaan liittyen komitea suosittaa korkeintaan 25 päivän määräaika, ja samalla viranomaisia tulisi kannustaa tekemään päätökset mahdollisimman nopeasti.

3.10 Ohjelmaan pääsyä koskevan hakemuksen hylkäämisperusteita tulisi selvittää. Ei ole selvää, mitä perusteita käytetään arvioimaan yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuvaa uhkaa. Tämä mahdollistaa mielivaltaiset päätökset. Arviointeja tekevät tuhannet ihmiset, joiden tausta ja koulutus on hyvin moninainen ja joilla on hyvin eritasoisia tietoja matkustajasta, hänen toimistaan ja kotimaastaan. Lisäksi uhka jonkin jäsenvaltion kansainvälisille suhteille on hyvin kyseenalainen peruste hakemuksen hylkäämiselle.

3.11 On hyvin tärkeää, että hylätyt hakijat (vaatimukset täyttämätön hakemus / hylätty hakemus) voivat hakea tehokkaasti muutosta. ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita avustamaan henkilöitä, jotka haluavat käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.

Bryssel 22. toukokuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Henri MALOSSE

---