

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta rajanylitystietojärjestelmän käytön osalta”**

(COM(2016) 196 final – 2016/0105 (COD))

ja

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsulle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä asetuksen (EY) N:o 767/2008 ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta”**

(COM(2016) 194 final – 2016/0106 (COD))

(2016/C 487/10)

Esittelijä: **Cristian PÎRVULESCU**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 9.5.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	9.9.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	21.9.2016
Täysistunnon numero	519
Äänestystulos	155/2/0
(puolesta/vastaan/pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että uudenmuotoinen rajanylitysjärjestelmä (Entry/Exit System – EES) on välttämätön, sillä se tuo lisäarvoa Euroopan turvallisuusosalalle. Kuten muillakin poliittisen toiminnan ja sääntelyn aloilla, komitea edistää lausunnoillaan tasapainoista lähestymistapaa, joka mahdollistaa turvallisuusvaatimuksen ja lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen sovittamisen yhteen tinkimättä milloinkaan Euroopan unionin perusarvoista.

1.2 Komitea katsoo, että uuden rajanylitysjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä on toteutettava valistuskampanjoita, joissa esitellään järjestelmän toimintaa mahdollisimman selkeästi ja painotetaan henkilötietojen suoja. Komitea kehottaa toteuttamaan sekä kolmansien maiden viranomaisille että kansalaisille suunnattuja tiedotus- ja valistuskampanjoita.

1.3 Komitea pitää tarpeellisena, että järjestelmän käyttöön osallistuvalla henkilöstöllä annetaan tarvittavaa tiedotusta ja koulutusta. Komitea suosittelee, että henkilöstön koulutusprosessiin osoitetaan asianmukaista rahallista ja hallinnollista tukea.

1.4 Komitea katsoo, että asiaan erikoistuneiden Euroopan unionin toimielinten tulee jatkuvasti valvoa perusoikeuksien kunnioittamista ja että valvontaan voisivat osallistua myös kansalaisyhteiskunnan organisaatiot Euroopan tasolla ja kansallisella tasolla.

1.5 Komitea korostaa tarvetta määritellä selvästi henkilötietoihin tutustumista ja niiden oikaisemista ja poistamista koskevat oikeudet ja taata niiden toteutuminen.

1.6 Komitea suosittelee, että järjestelmän käyttöönoton jälkeen tehdään samankaltainen kyselytutkimus kuin pilottivaiheessa, jotta pystytään arvioimaan järjestelmän vaikutuksia matkustajiin todellisissa olosuhteissa.

## 2. Johdanto: EU:n uuden rajanylitystietojärjestelmän perustamisen taustaa ja syitä

2.1 Sääntöjenmukaisten rajanylitysten määrän ennustetaan kasvavan vuoteen 2025 mennessä 887 miljoonaan, joista kolmasosa on kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksiä Schengen-alueella tapahtuvaa lyhytaikaista oleskelua varten. Rajojen modernisointi on siksi tarpeen, jotta matkustajavirtaa voidaan hallinnoida yhteisvoimin ja tehokkaasti.

2.2 Uutta rajanylitystietojärjestelmää (EES) sovelletaan kaikkien Schengen-alueelle lyhytaikaista oleskelua varten (enintään 90 päivää 180 päivän jakson aikana) saapuvien kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksiin, riippumatta siitä, ovatko he viisumivelvollisia tai viisumipakosta vapautettuja matkustajia taikka kiertomatkaviisumin (joka on voimassa enintään yhden vuoden) haltijoita.

2.3 Rajanylitystietojärjestelmän käyttöönoton tarkoituksena on 1) vähentää kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastuksissa havaittuja viivästyksiä ja parantaa näiden henkilöiden rajatarkastusten laatua, 2) varmistaa, että sallitun oleskeluajan ylittäneet henkilöt tunnistetaan järjestelmällisesti ja luotettavasti, ja 3) vahvistaa sisäistä turvallisuutta ja terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjuntaa.

2.4 Komissio esitteli helmikuussa 2013 ehdotuksen älykkäitä rajoja koskevaksi säädöspaketiksi, jolla nykyaikaistettaisiin Schengen-alueen ulkorajojen valvontaa. Vuoden 2013 jälkeen on tapahtunut useita muutoksia, jotka ovat helpottaneet järjestelmän suunnittelua ja toteutusta:

2.4.1 Viisumitietojärjestelmä (VIS) on otettu kokonaisuudessaan käyttöön, ja viisuminhaltijoiden henkilöllisyyden biometrinen tarkistaminen käyttäen VIS:ää on tullut pakolliseksi Schengen-alueen ulkorajoilla.

2.4.2 Viisumivapausneuvottelut Länsi-Balkanin maiden ja EU:n itä- ja kaakkoisrajoilla sijaitsevien maiden kanssa on joko saatu päätökseen tai niiden eteneminen on nopeutunut, mistä seuraa se, että EU:hun saapuvien viisumipakosta vapautettujen matkustajien osuus tulee kasvamaan.

2.4.3 Sisäisen turvallisuuden rahasto (ulkorajojen rahoitusväline) on perustettu, ja siinä on osoitettu älykkäiden rajojen kehittämiseen 791 miljoonaa euroa.

2.4.4 Euroopan muuttoliikeagendassa todetaan, että rajaturvallisuus on yksi neljästä pääkeinosta muuttoliikkeen hallinnan parantamiseksi.

2.4.5 Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio, joka liittyy tietojen säilyttämistä koskevaan direktiiviin, on selkeyttänyt oikeudellista tilannetta sen suhteen, millaisia edellytyksiä on täytettävä ja millaisia suojatoimia noudatettava, kun säilytetään ja käytetään EES:n tietoja.

## 3. Yleisiä huomioita EU:n uuden rajanylitystietojärjestelmän perustamisesta

3.1 Komitea pitää tarpeellisena, että luovutaan hajanaisesta ja raskaasta järjestelmästä, joka on perustunut rajahenkilöstön matkustusasiakirjoihin lyömiin leimoihin, ja siirrytään lähes automaattiseen järjestelmään, joka helpottaa kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä. EU:n toiminnan lisäarvo on tässä tapauksessa ilmiselvä. Euroopan unioni tarvitsee rajajärjestelmän, joka pystyy samalla vastaamaan lisääntyneeseen liikkuvuuteen ja takaamaan turvallisuuden unionin alueella, eli järjestelmän, joka helpottaa liikkuvuutta heikentämättä perusoikeuksia.

3.2 Komitea on tyytyväinen siihen, että järjestelmää on testattu pilottihankkeessa ja että biometrinen tunnistustapojen käytön vaikutuksia kolmansien maiden kansalaisiin on voitu tarkkailla käytännössä (ks. pilottitutkimuksen päätteeksi julkaistu selvitys<sup>(1)</sup>). Kyselytutkimuksen tulokset osoittavat, että vastaajat pitävät biometrisiä tekniikoita valtaosin luotettavina, ja heijastavat asiantuntijoiden keskuudessa vallitsevaa yksimielisyyttä siitä, mitkä ovat varminpia ja luotettavimpia biometrisiä tapoja tunnistaa henkilö.

<sup>(1)</sup> Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alainen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto, 2015, "Smart Borders" Pilot Project, Report on the technical conclusions of the Pilot, osa 1.

3.3 Myös *perusoikeusvirasto* on tuonut tervetulleen panoksensa: se toteutti järjestelmästä kokemuksia saaneiden kolmansien maiden kansalaisten keskuudessa mielipidetiedustelun, jonka aiheena olivat erilaiset biometriset tunnistustavat, joita voidaan käyttää kolmansien maiden kansalaisten biometrinen tunnistaminen erilaisissa paikoissa (lentoasemat, rautatieasemat ja junat, satamat ja merirajat, maanteiden rajanylityspaikat) ja erilaisissa tilanteissa. Kaikki kyselyyn kohteena olleet tunnistustavat ovat jo markkinoilla <sup>(2)</sup>.

3.4 Kyselyn tulokset osoittavat, että osa ihmisistä eli keskimäärin 45 prosenttia kyselyyn vastanneista (Pohjois-Amerikka: 30 % Eurooppa: 43 % Latinalainen Amerikka ja Karibia: 46 % Aasia: 52 % ja Afrikka: 58 %) pitää biometrinen tietojen keräämistä nöyryyttävänä <sup>(3)</sup>. Eriteltäessä erilaisia biometrisiä tunnistamistapoja suurin joukko vastaajista (32 %) piti erittäin nöyryyttävänä iiristunnistusta ja seuraavaksi suurin joukko kasvontunnistusta (26,2 %). On myös aiheellista korostaa, että huomattava osa vastaajista (44,3 %) katsoi, että järjestelmän käyttäminen johtaa syrjinnän vähenemiseen.

3.5 Komitea on lukuisia kertoja pyrkinyt lausunnoillaan edistämään tasapainoista lähestymistapaa, joka mahdollistaa turvallisuusvaatimusten ja lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen soveltamisen yhteen tinkimättä koskaan unionin tärkeinä pitämistä arvoista ja tavoitteesta luoda yhtä aikaa vapaa, avoin ja turvallinen alue.

3.6 On ratkaisevan tärkeää, että Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot sujuvoittavat rajanylitystietojärjestelmää, jotta voidaan lisätä – eikä vähentää – esimerkiksi matkailijoiden, liike-elämän edustajien ja ammattilaisten kiinnostusta vierailulla EU:ssa. Komitea on siksi kehottanut kiinnittämään huomiota huolestuttavaan kehitykseen useissa jäsenvaltioissa, jotka ovat yhä haluttomampia ottamaan vastaan kolmansien maiden kansalaisia: ”ETSK esittää huolensa, ettei ole uskottavaa pyrkiä helpottamaan kolmansien maiden kansalaisten pääsyä unionin jäsenvaltioihin, kun samaan aikaan on olemassa jäsenvaltioita, jotka uhkaavat karkottaa jopa unionin kansalaisia lähtömaihinsa siksi, että he ovat työttömiä, tai estää heiltä maahantulon.” <sup>(4)</sup>

3.7 Aiemmassa lausunnossaan ”älykkäistä rajoista” ETSK katsoi aiheelliseksi ”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.” <sup>(5)</sup>

3.8 Samassa lausunnossa komitea nosti esiin tärkeinä asioina perusoikeuksien suojelun, syrjimättömyyden ja tarpeen taata menettelytapoin ja institutionaalisiin keinoin kerättyjen ja järjestelmään tallennettujen tietojen eheys ja käytön tarkoituksenmukaisuus.

3.9 On epävarmaa, missä määrin jäsenvaltioiden tulee osallistua taloudellisesti ja hallinnollisesti järjestelmän täytäntöönpanoon. Tätä asiaa olisi täsmennettävä. Olisi myös löydettävä ratkaisuja, joilla jäsenvaltiot saadaan sitoutumaan vankkumattomasti yhteistyöhön ja auttamaan järjestelmän täytäntöönpanossa.

3.10 Komitea kehottaa ottamaan huomioon samankaltaiset kokemukset maista, joissa on otettu käyttöön vastaavia järjestelmiä. Kansalaisten ja kaikkien asianosaisten odotusten tulee mukautua siihen, mikä on järjestelmän kyky saavuttaa asetetut tavoitteet.

#### 4. Erityistä

4.1 Komitea suhtautuu myönteisesti biometrisinä tunnistamistapoina käytettävien sormenjälkien lukumäärän vähentämiseen kymmenestä neljään, joka on vaadittu vähimmäismäärä siihen, että tiedot ovat yhdessä kasvokuvien kanssa riittävät.

<sup>(2)</sup> Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto, marraskuu 2015 ”Smart Borders” Pilot Project, liitteet, s. 307–335.

<sup>(3)</sup> Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto, marraskuu 2015, ”Smart Borders” Pilot Project, liitteet, s. 322.

<sup>(4)</sup> Euroopan talous- ja sosiaaliskomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle – Avoin ja turvallinen Eurooppa: suunnitelma käytäntöön” COM(2014) 154 final (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 96).

<sup>(5)</sup> Euroopan talous- ja sosiaaliskomitean lausunto aiheesta ”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) (EUVL C 271, 19.9.2013, s. 97).

4.2 Komitea korostaa tarvetta määritellä selvästi henkilötietoihin tutustumista ja niiden oikaisemista ja poistamista koskevat oikeudet ja taata niiden toteutuminen.

4.3 On ehdottoman välttämätöntä, että toimivaltaiset viranomaiset EES:ää käyttäessään varmistavat, että kunnioitetaan sen henkilön ihmisarvoa ja koskemattomuutta, jota koskevia tietoja pyydetään, ja kiinnittävät huomiota siihen, ettei ketään syrjitä sukupuoleen, ihonväriin, etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon, uskonnolliseen tai filosofiseen vakaumukseen, poliittisiin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvällä perusteella.

4.4 EES:n käyttöönotto vaikuttaa merkittäväällä tavalla seuraaviin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin oikeuksiin: oikeus ihmisarvoon (1 artikla), orjuuden ja pakko työn kielto (5 artikla), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla), syrjäntäkielto (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla), ikääntyneiden henkilöiden oikeudet (25 artikla), vammaisten oikeudet (26 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla). Komitea katsoo, että asiaan erikoistuneiden Euroopan unionin toimielinten tulee jatkuvasti valvoa perusoikeuksien kunnioittamista ja että valvontaan voisivat osallistua myös kansalaisyhteiskunnan organisaatiot Euroopan tasolla ja kansallisella tasolla.

4.5 Vaikka pilottihankkeessa on voitu testata järjestelmää useissa paikoissa eikä siinä havaittu merkittävää vastustusta tai varautuneisuutta käyttäjien taholta, perusoikeusviraston toteuttaman kyselyn tulokset viittaavat siihen, että järjestelmän käyttö on ongelmallista tietyille ihmisryhmille ja että suuri yleisö suhtautuu siihen kielteisesti. On mahdollista, että näiden ihmisryhmien lisäksi osa ihmisistä suhtautuu vastahakoisesti biometristen tunnistajien keräämiseen kulttuuri- tai uskonnollisista syistä tai koska he eivät luota siihen, että viranomaiset käyttävät ja suojaavat tietoa asianmukaisesti.

4.6 Komitea katsoo, että järjestelmän käyttöönoton yhteydessä on toteutettava valistuskampanjoita, joissa esitellään järjestelmän toimintaa mahdollisimman selkeästi ja painotetaan henkilötietojen suojaa. Kaikki tietojen keruuseen, varastointiin ja käyttöön liittyvät varotoimenpiteet on esiteltävä yleisölle, jotta saadaan hälvennettyä mahdollisia epäluuloja ja helpotetaan esteetöntä liikkuvuutta.

4.7 Komitea pitää tarpeellisena, että järjestelmän käyttöön osallistuvalla henkilöstölle annetaan tarvittavaa tiedotusta ja koulutusta. Kuten pilottihankkeesta myös käy ilmi, rajoilla työskentelevä henkilöstö on itse korostanut tarvetta saada koulutusta uusiin laitteisiin ja menettelyihin tutustumiseksi<sup>(6)</sup>. Jäsenvaltiot ovat puolestaan vastuussa järjestelmän toimivuudesta. Olisikin pyrittävä laatimaan sääntöjä ja menettelyjä, joiden avulla on mahdollista tämentää jäsenvaltioiden vastuu, jos asetuksen säännösten noudattamatta jättämisestä aiheutuu vahinkoa.

4.8 Komitea katsoo, että jäsenvaltioiden EES:n avulla keräämien henkilötietojen välittämisen tai antamisen kolmannen maan, kansainvälisen organisaation tai unioniin tai muualle sijoittautuneen yksityisoikeudellisen tahon käyttöön tulee olla rajoitettua ja täysin perusteltua.

4.9 Komitea katsoo, että nimettyjen viranomaisten ja Europolin olisi pyydettävä pääsyä EES:ään ainoastaan, jos niillä on perustellut syyt uskoa, että pääsyt avulla saadaan tietoja, joilla edistetään merkittävästi terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjumista, havaitsemista tai tutkimista. EES:n käyttö tuo lisäarvoa poliisitoimintaan, mutta siihen pääsyä on säänneltävä tiukasti.

4.10 Komitea on tyytyväinen siihen, että järjestelmän kustannusarviota on alennettu tuntuvasti (1,1 miljardista eurosta 480 miljoonaan euroon).

Bryssel 21. syyskuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(6)</sup> Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alainen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto, 2015, "Smart Borders" Pilot Project, Report on the technical conclusions of the Pilot, osa 1, s. 14.