ULKOMINISTERIÖ
Konsulipalvelut
KPA-01 Minna-Kaisa Liukko

LAUSUNTO

PC0TQ245-5

14.03.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite

Asia

Hallituksen esitys (HE 11/2022 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

1. Esityksen tausta

EU-maat noudattavat yhteistä viisumipolitiikkaa. Kolmannen maan kansalaisten viisumivelvollisuudesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1806. Myös viisumeiden muodosta, ominaisuuksista ja turvatekijöistä säädetään yhteneväisesti. Jäsenvaltiot noudattavat yhtenäistä viisumin kaavaa myöntämissään viisumeissa.

Esityksen tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön komission täytäntöönpanopäätös C(2020) 2672 final digitaalisen leiman käyttöönotosta yhtenäisessä viisumin kaavassa. Komission täytäntöönpanopäätös perustuu yhtenäisen viisumin kaavaa koskevaan neuvoston asetukseen (EY) N:o 1683/1995, jossa säädetään jäsenvaltioiden myöntämien viisumeiden muodosta, ominaisuuksista ja turvatekijöistä.

Euroopan komissio on todennut EU-maiden myöntämien viisumeiden turvallisuuden vaarantuneen. Jäsenvaltioissa on havaittu lukuisia viisumeiden väärennystapauksia. Tämän vuoksi Euroopan komissio valmisteli komission täytäntöönpanopäätöksen C(2020) 2672 final, jonka tarkoituksena on parantaa viisumin teknisiä turvaominaisuuksia. Komission täytäntöönpanopäätöksen mukaan viisumiin on sisällytettävä digitaalinen leima, jolla varmennetaan viisumiin tallennettujen tietojen aitous. Digitaalinen leima on suojattu sähköisellä allekirjoituksella. Digitaalisessa leimassa on käytettävä Data Matrix- viivakoodisymboliikkaa eli niin sanottua 2D-viivakoodia. Digitaalisen leiman varmenne suojaa viisumissa olevat tiedot muuttamiselta ja turvaa siten niiden aitouden ja eheyden. Digitaalisen leiman avulla viisumeiden väärinkäyttöä voitaisiin tehokkaammin ehkäistä.

Komission täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava digitaalinen leima käyttöön viisumeissa viimeistään kahden vuoden kuluttua täytäntöönpanopäätöksen tiedoksi antamisesta eli viimeistään 30.4.2022. Kyseistä päivää seuraavien kuuden kuukauden siirtymäkauden aikana jäsenvaltiot saavat kuitenkin myöntää viisumeita sekä digitaalisella leimalla varustettuna että ilman sitä. Myös Suomi tulee käyttämään hyväkseen kuuden kuukauden siirtymäajan.

2. Esityksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Viisumin turvaominaisuuksia koskeva EU-sääntely on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, minkä takia kansallista lakia ei tarvitse muuttaa merkittävästi. Kansalliseen lakiin on kuitenkin lisättävä toimivaltuuksia koskeva sääntely, jotta EU-sääntelystä tulevat velvoitteet digitaalisen leiman lisäämisestä viisumiin voidaan kansallisesti toteuttaa.

Tämän vuoksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ulkoministeriön ja Digi- ja väestötietoviraston toimivaltuuksista liittyen Suomen myöntämien viisumien turvaominaisuuksiin.

Esityksen mukaan ulkoministeriö vastaisi siitä, että Suomen myöntämät viisumit täyttävät yhtenäisen viisumin kaavaa koskevassa asetuksessa ja sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyt turvaominaisuudet. Ulkoministeriö on vastannut tähänkin saakka siitä, että Suomen myöntämät viisumit täyttävät EU-lainsäädännön vaatimukset viisumin turvaominaisuuksista. Komission täytäntöönpanopäätöksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ulkoministeriön tehtävästä säätäminen on tullut ajankohtaiseksi, jotta ulkoministeriöllä olisi toimivalta sopia varmenteeseen liittyvästä allekirjoituspalvelusta Digi- ja väestötietoviraston kanssa.

Digi- ja väestötietovirastolle ehdotetaan säädettäväksi toimivalta tuottaa viisumin digitaalisen leiman varmenne ja allekirjoituspalvelu. EU-sääntely edellyttää kansallista sääntelyä viisumin digitaalisen leiman varmenteen luomisesta vastaavasta toimivaltaisesta viranomaisesta, josta ei ole aikaisempaa kansallista sääntelyä.

Ehdotettu sääntely olisi neuvoston asetusta ja komission täytäntöönpanopäätöstä täydentävää sääntelyä.

3. Esityksen vaikutukset

Ehdotettu sääntely laajentaa Digi- ja väestötietoviraston tehtäviä siten, että Digi- ja väestötietovirasto tuottaa viisumien digitaaliseen leimaan liittyvän varmenteen sekä varmenteen käyttämiseen tarvittavan allekirjoituspalvelun. Sen sijaan ulkoministeriö on tähänkin saakka vastannut siitä, että Suomen myöntämät viisumit täyttävät EU-lainsäädännön edellyttämät turvavaatimukset ja vastannut EU-sääntelyn täytäntöönpanosta viisumeiden osalta. Ehdotetulla sääntelyllä ei siten tältä osin ole vaikutusta ulkoministeriön tehtäviin viisumiasioissa.

Esityksen pääasialliset taloudelliset vaikutukset aiheutuvat digitaalisen leiman lisäämisestä ulkoasianhallinnon myöntämiin lyhytaikaisiin viisumeihin. Kuluvana vuonna kustannus olisi noin 260 000 euroa, joka rahoitetaan ulkoministeriön hallinnonalan kehyksen puitteissa. Jatkossa vuosittainen kustannuslisäys ulkoasiainhallinnolle olisi noin 1,2 miljoona euroa vuosittain. Arvio on kuitenkin suuntaa antava ja siihen sisältyy paljon epävarmuustekijöitä muun muassa koronapandemian vaikutus myönnettävien viisumeiden määrään. Mikäli viisumeiden määrä jatkossa laskee tai nousee, myös kustannuksen määrä vastaavasti muuttuu. Nämä kustannukset katettaisiin ensisijaisesti ulkoministeriön toimintamenomäärärahoista. Tarvittaessa arvioidaan edellyttävätkö digitaalisen leiman varmenteesta aiheutuvat kustannukset lisärahoitusta ja tämä otetaan huomioon ulkoministeriön talousarvioehdotusten ja kehysehdotusten valmistelussa.

Lisäksi taloudellisia vaikutuksia kohdistuu Rajavartiolaitokseen ja poliisille siinä vaiheessa, kun digitaalisen leiman edellyttämä lukusovellus otetaan käyttöön. Sisäministeriön rajavartio-osaston arvion mukaan uuden digitaalisen leiman edellyttämän lukusovelluksen käyttöönotosta laite- ja tietoliikennekuluina kohdentuu Rajavartiolaitokselle noin

30 000–50 000 euron vuosittaiset kustannukset. Poliisin osalta laite- ja tietoliikennekulut arvioidaan vastaavasti 30 000 – 50 000 euron vuosittaisiksi kustannuksiksi.

Muutos mahdollistaisi sen, että rajavalvonnassa voitaisiin verrata viisuminhaltijan viisumissa olevia tallennettuja tietoja digitaalisessa leimassa oleviin tietoihin. Erityisesti tällä olisi vaikutusta silloin, kun viisumi tarkistetaan varsinaisen rajavalvontapaikan ulkopuolella partiotehtävissä suoritettaessa ulkomaalaisvalvontaa, jolloin ei ole käytössä rajavalvonnassa käytettäviä laitteita ja järjestelmiä kuten esimerkiksi EU:n viisumitietojärjestelmää (VIS -järjestelmä). Rajavartiolaitoksen lisäksi tämä vaikuttaisi myös poliisin ja Tullin toimintaan heidän suorittaessaan rajavartiotehtäviä. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että viranomaisilla olisi käytössä digitaalisen leiman 2D-viivakoodiin lukemiseen tarkoitettu ohjelmisto, joka voidaan ottaa käyttöön viranomaisten turvallisuusverkossa.

4. Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 30.4.2022, kun komission täytäntöönpanopäätöksen soveltaminen alkaa. Kyseistä päivää seuraavien kuuden kuukauden siirtymäkauden aikana jäsenvaltiot saavat kuitenkin myöntää viisumeita sekä digitaalisella leimalla varustettuna että ilman sitä. Myös Suomi tulee käyttämään tämän siirtymäajan ja digitaalinen leima liitetään viisumiin syksyllä 2022.

Konsulipäällikkö Pasi Tuominen

Lainsäädäntöneuvos Minna-Kaisa Liukko

Liitteet -

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Konsulipalvelut
KPA-01 Minna-Kaisa Liukko

Asiasanat	VIISUMIT
Hoitaa	**KPA-01**
Hoitaa UE	
Koordinoi	
Tiedoksi	AVS-PAL; KPA-02; KPA-20; KPA-30; UMI-00; VSI-00

Laatija jakanut