Ulkoministeriö
Utrikesministeriet

VN/22675/2022
VN/22675/2022-UM-26

6.11.2023

Lainsäädäntöneuvos Minna-Kaisa Liukko

Konsulipalvelut/KPA-01

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Ulkoministeriön lausunto; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunnan lausuntopyynnön johdosta ulkoministeriö esittää kunnioittaen seuraavaa:

1. Lähtökohta esitykselle

Esityksen valmisteluun on johtanut kansallista täytäntöönpanoa edellyttävä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta 18 päivänä kesäkuuta 2019 annettu neuvoston direktiivi (EU) 2019/997 (jäljempänä matkustusasiakirjadirektiivi).

Matkustusasiakirjadirektiivin kansallinen sääntely tulee olla vahvistettu kansallisesti 8.12.2024 ja sitä aletaan soveltaa 8.12.2025.

Esitys on valmisteltu virkatyönä ulkoministeriössä. Esityksen valmistelun aikana ulko-ministeriö on tehnyt viranomaisyhteistyötä sisäministeriön, oikeusministeriön, Poliisi-hallituksen ja Digi- ja väestötietoviraston edustajien kanssa. Ulkoministeriö haluaa kiittää hyvästä viranomaisyhteistyöstä eri viranomaistahojen edustajia.

2. Tausta

Esityksessä säädetään tilanteesta, jossa Suomi myöntää edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan EU:n jäsenvaltion ulko-puolisessa maassa. Lisäksi esityksessä säädetään tilanteesta, jossa Suomi myöntää Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone
+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax
+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet
kirjaamo.um@gov.fi
www.um.fi

Lisäksi esityksessä säädetään tilanteesta, jossa Suomen viranomaiset myötävaikuttavat EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseen silloin, kun Suomen kansalainen ha-kee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa toisen EU:n jäsenvaltion edustustosta sekä siitä tilanteesta, kun Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kan-salaisen seurassa matkustava perheenjäsen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen hakee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa toisen EU:n jäsenvaltion edustustosta.

Suomen viranomaiset eivät myönnä EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja omille kansa-laisilleen

3. Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksellä pantaisiin kansallisesti täytäntöön matkustusasiakirjadirektiivi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Euroopan unionin tilapäisestä matkus-tusasiakirjasta sekä muutettavaksi konsulipalvelulakia ja passilakia.

Ehdotettavassa uudessa laissa säädettäisiin EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta, sen mallista ja turvaominaisuuksista sekä sen myöntämisen edellytyksistä ja menettelystä matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämällä tavalla. Tältä osin matkustusasiakirjadirektiivi on sanamuodoltaan verrattain yksityiskohtainen eikä jätä kansallista liikkumavaraa mikä heijastuu täytäntöönpanoon.

Uusi laki korvaisi konsulipalvelulaissa (498/1999) olevan sääntelyn hätämatkustusasia-kirjasta, joka ehdotetaan kumottavan. Passilakiin (671/2006). ehdotetaan lisättäväksi selkeyden vuoksi informatiivinen viittaussäännös uuteen lakiin Euroopan unionin tila-päisestä matkustusasiakirjasta.

4. EU:n tilapäinen matkustusasiakirja ja edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on yhteen kotimatkaan oikeuttava matkustusasiakir-ja, jonka avulla sen haltija pääsee palaamaan kotimaahansa tai poikkeuksellisesti muu-hun määränpäähän. EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään edustusta vailla olevalle EU:n kansalaiselle, jos hänen kansallinen matkustusasiakirja on esimerkiksi varastettu.

Edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen on henkilö, joka on EU:n jäsenval-tion kansalainen, jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole Euroopan unionin ulkopuolisessa kolmannessa maassa pysyvää suurlähetystöä, konsulaattia taikka sellaista suurlähetystöä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka pystyisi tietyssä tapauksessa tosiasiassa antamaan konsulipalveluja.

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on yksi edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille annettava konsulipalvelun muoto. Muista edustusta vailla oleville EU:n jä-senvaltioiden kansalaisille annettavista konsulipalveluista säädetään konsulipalvelu-laissa.

EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja on myönnetty EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisissa maissa jo vuodesta 1996 lukien edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevat säännöt hyväksyttiin ensimmäisen kerran 25 päivänä kesäkuuta vuonna 1996, jolloin EU:n tila-päinen matkustusasiakirja on otettu alun perin käyttöön neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksellä 96/409/YUTP.

Suomi myöntää EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja keskimäärin 80-100 kappaletta EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisissa kolmansissa maissa oleville edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille. Suomi ei myönnä omille kansalaisilleen EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa. Suomen kansalaiselle myönnettävästä kansallisesta hätäpassista säädetään passilaissa.

EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan menettelyn havainnollistamiseksi esite-tään powerpoint esitys, joka on tämän lausunnon liitteenä.

5. Matkustusasiakirjadirektiivin tavoite

Matkustusasiakirjadirektiivin keskeisin tavoite on luoda aiempaa turvallisempi malli EU:n tilapäiselle matkustusasiakirjalle. Käsin kirjoitettava matkustusasiakirja ei enää vastaa nykyisiä matkustusasiakirjalle säädettyjä turvaominaisuuksia. Matkustusasiakirjadirektiivin tavoitteena on myös yhdenmukaistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset ja myöntämistä koskeva menettely kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

6. Esityksen keskeiset kohdat

6.1 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan nimi

Konsulipalvelulaissa käytetty nimitys ”hätämatkustusasiakirja” ehdotetaan muutettavaksi EU:n tilapäiseksi matkustusasiakirjaksi vastaamaan matkustusasiakirjadirektiivin virallisessa käännöksessä käytettyä terminologiaa.

6.2 Turvaominaisuudet

Matkustusasiakirjadirektiivin kansallisen täytäntöönpanon myötä EU:n tilapäisen mat-kustusasiakirjan turvaominaisuudet paranevat. Aikaisemmin EU:n tilapäinen matkus-tusasiakirja on ollut käsin kirjoitettu matkustusasiakirja. Matkustusasiakirjadirektiivin kansallisen täytäntöönpanon jälkeen EU:n tilapäinen matkustusasiakirja pääsääntöisesti tulostetaan Suomen edustustoissa olevilla viisumitulostimilla. Vain poikkeustapauksissa se voidaan täyttää käsin.

Komissio ei ole tehnyt vielä päätöstä siitä, sisällytetäänkö EU:n tilapäiseen matkustus-asiakirjaan niin sanottu 2 d –viivakoodi, joka tällä hetkellä on jo käytössä viisumeissa. Komissiolta saadun tiedon mukaan asiasta tullaan päättämään lähiaikoina.

6.3 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan saaja ja kansallisen liikkumavaran käyttäminen tältä osin

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään kolmansissa maissa oleville edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille, jos heidän kansallinen matkustusasia-kirjansa on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai jos matkustusasiakirjaa ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa.

Esityksessä esitetään käytettävän matkustusasiakirjadirektiivin sallimaa kansallista liikkumavaraa siten, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voitaisiin myöntää edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen lisäksi myös Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, jos hän asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa ja hänen matkustusasiakirjansa on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai jos matkustusasiakirjaa ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa ja hänen henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa on vahvistettu.

Suomeen matkustamista varten EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edel-lytyksenä perheenjäsenelle olisi siten, että hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tai oleskelukortti voimassa. Mikäli EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnettäisiin toiseen EU:n jäsenvaltioon matkustamiseksi, olisi perheenjäsenen laillinen oleskelu kyseisessä EU:n jäsenvaltiossa varmistettava.

Ehdotettu kansallisen liikkumavaran käyttäminen saattaisi Suomen kansalaisten ja edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltion kansalaisten seurassa matkustavat perheenjäsenet, jotka eivät olet EU:n jäsenvaltion kansalaisia, mutta jotka asuvat laillisesti EU:n jäsenvaltiossa nykyistä yhdenvertaisempaan asemaan niiden perheenjäsenien kanssa, jotka ovat EU:n jäsen-

valtion kansalaisia. Esimerkiksi kriisitilanteen yhteydessä toteutettavassa evakuointitilanteessa, voitaisiin tällöin koko perheelle myöntää EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat kriisialueelta poistumiseksi, mikäli perheenjäsenillä on voimassa oleva oleskelulupa. Konsulipalvelulain mukaisesti edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten seurassa matkustaville perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltion kansalaisia voidaan antaa kriisitilanteessa myös muita konsulipalveluita.

6.4 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset

Myöntämisen edellytykset säilyvät pääosin samoina. EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään edustusta vailla olevalle EU:n kansalaiselle, jos hänen kansallinen matkustusasiakirjansa on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut. Lisäksi EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään, jos matkustusasiakirjaa ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa. Tällä tarkoitetaan matkustusasiakirjadirektiivin mukaan tilanteita, joissa kansallinen matkustusasiakirja on esimerkiksi vanhentunut tai matkustusasiakirja tarvitaan matkan aikana syntyneelle vastasyntyneelle henkilölle.

6.5 Toimivaltaiset viranomaiset

Kansallisista syistä esityksessä esitetään säädettävän toimivaltaisista viranomaisista EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyssä. Ehdotuksen mukaan ulkoministeriö myöntäisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvalti-on kansalaiselle ja vahvistaisi Suomen kansalaisen henkilöllisyyden ja kansalaisuuden toiselle EU:n jäsenvaltion viranomaiselle silloin, kun Suomen kansalainen hakee EU:n ti-lapäistä matkustusasiakirjaa toisen EU:n jäsenvaltion viranomaiselta. Ulkoministeriö myös vahvistaisi pyydettäessä toiselle EU:n jäsenvaltion viranomaiselle Suomen kansa-laisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen laillisen asumisen Suomessa. Ehdotettu sääntely vastaisi nykyistä käy-täntöä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyssä.

Esityksessä säädettäisiin myös siitä, että ulkoministeriö vastaisi EU:n tilapäisen mat-kustusasiakirjan turvaominaisuuksista sekä EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yh-tenäisten lomakkeiden ja tarrojen tilaamisen järjestämisestä matkustusasiakirjadirek-tiivin edellyttämällä tavalla. Lisäksi muille viranomaistahoille säädettäisiin tarvittavat toimivaltuudet EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan osalta.

Sekä ulkoministeriö että Suomen edustusto olisivat molemmat toimivaltaisia suoritta-maan laissa säädettäväksi ehdotetun kuulemisen sekä luovuttamaan ja saamaan tietoja laissa ehdotetun mukaisesti. Ehdotettu sääntely johtuu käytännön syistä. Pääsääntöi-sesti ulkoministeriö kuulee toisen jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista sekä toimii tietojen luovuttajana ja saa-jana. Käytännössä ei kuitenkaan voida poissulkea sitä mah-dollisuutta, että myös Suomen edustusto kuulee toisen EU:n jäsenvaltion viranomaista sekä luovuttaa tai saa tietoja. Erityisesti kiireellisissä tilanteissa käytännössä usein asi-an valmistelu, johon sisältyy kuuleminen ja tietojen vaihto hoidetaan edustustojen väli-tyksellä.

6.6 Menettelyyn liittyvä sääntely

Matkustusasiakirjadirektiivissä säädetään verrattain yksityiskohtaisesti menettelystä ja siihen liittyvistä määräajoista, mikä heijastuu kansalliseen sääntelyyn. Määräaikoihin sidottu sääntely tehostaa EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen myöntämistä koskevaa prosessia.

6.7 Ehdotetut henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset

Henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten valmistelussa on otettu huomioon luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, yleinen tietosuoja-asetus.

Ehdotetulla uudella EU:n tilapäisellä matkustusasiakirjalla pyritään ennen kaikkea torjumaan matkustusasiakirjojen väärentämistä ja sitä kautta turvaamaan jäsenvaltioiden ja unionin turvallisuutta. Matkustusasiakirjojen turvallisuus ja käsittely edellyttävät henkilötietojen käsittelyä.

Esityksessä ehdotettu henkilötietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artiklassa mahdollistettuun liikkumavaraan.

Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivalio-kunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely esitetään rajoittumaan vain välttämättömimpään.

Esityksessä ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely perustuisi ensinnäkin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Toissijaisesti henkilötie-tojen käsittely perustuisi myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät c alakohdan perusteella.

Esityksessä valokuvan käsittelyn perusteena olisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohta. Mat-kustusasiakirjadirektiivi edellyttää, että valokuvan tulee olla koneluettavia asiakirjoja käsittelevän Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) asiakirjan 9303 (seitsemäs painos, 2015), jäljempänä ICAOn asiakirja 9303, osassa 3 vahvistettujen standardien mukainen. Valokuvan käsittelystä säädetään matkustusasiakirjadirektiivissä ja sen käsittely tilapäisessä matkustusasiakirjassa on tarpeen rekisteröidyn tunnistamiseksi. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa hakevan henkilön valokuvaa käytettäisiin vain ehdotetussa laissa nimenomaisesti matkustusasiakirjadirektiivin mukaisesti säädettyihin käsittelytarkoituksiin.

Ehdotetussa uudessa laissa määriteltäisiin henkilötietojen säilytysajat yksityiskohtaisesti tietosuoja-asetusta mukauttaen. Tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisempi sääntely säilytysaikojen osalta johtuu matkustusasiakirjadirektiivin velvoittavuudesta ja on tarpeellinen, koska uudella EU:n tilapäisellä matkustusasiakirjalla pyritään ennen kaikkea torjumaan matkustusasiakirjojen väärinkäyttöä. Säilytysajoista säätämällä mahdollistetaan entistä parempi tietopohja mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi. Ehdotettu yksityiskohtaisempi sääntely säilytysajoista voidaan sille esitetyt perusteet huomioiden katsoa olevan oikeasuhtainen ja täyttävän vaatimuksen yleisen edun mukaisesta tavoitteesta.

Tietosuoja-asetuksen yleisluontoista sääntelyä yksityiskohtaisempaa sääntelyä siltä osin kuin matkustusasiakirjadirektiivi ei siihen velvoita ei ole valmistelussa katsottu tarpeelliseksi, koska EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyyn ei sisälly valokuvaa lukuun ottamatta muiden arkaluonteisten tietojen käsittelyä eikä valmistelussa ole tunnistettu, että henkilötietojen käsittely EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhteydessä aiheuttaisi käsittelyn luonteesta johtuen sellaisia riskejä luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille että erityissääntely kansallisessa laissa olisi välttämätöntä. Kyseessä ei ole myöskään viranomaiselle säädettävästä uudesta tehtävästä. Valmistelussa on katsottu perustelluksi, että henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin vain siltä osin kuin matkustusasiakirjadirektiivi nimenomaisesti velvoittaa, jotta direktiivi vo-daan panna tehokkaasti täytäntöön.

7. Taloudelliset vaikutukset

Merkittävin taloudellinen vaikutus on kertaluonteinen kustannus, joka aiheutuu ennen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönottoa tehtävistä tietojärjestelmämuutok-sista. Tietojärjestelmämuutokset toteutetaan muuttamalla olemassa olevia järjestelmiä kattamaan uuden EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan vaatimukset. Järjestelmämuutoksista arvioidaan aiheutuvan yhteensä noin 150.000 – 200.000 euron kehittämisen ja käyttöönoton kustannukset ulkoasiainhallinnolle. Tietojärjestelmämuutokset toteutetaan vuosien 2024 ja 2025 ai-

kana, jotta uuden EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttö Suomessa voidaan aloittaa joulukuussa 2025. Tietojärjestelmämuutosten kustannukset jaksottuisivat arviolta siten, että vuodelle 2024 kohdentuisi 100 000 euroa ja vuodelle 2025 kohdentuisi 100 000 euroa.

Järjestelmämuutoksiin liittyvät kustannukset katettaisiin ulkoministeriön hallinnon alalle osoitetuilla toimintamenomäärärahoilla (ulkoasiainhallinnon toimintamenot 24.01.01) vuosien 2024 ja 2025 aikana.

8. Lakia alemman asteinen sääntely

Esitys sisältää asetuksenantovaltuutuksen. Ulkoministeriön asetuksella annettaisiin sääntely matkustusasiakirjadirektiivin liitteissä I ja II olevista teknisistä eritelmistä. Ehdotettu asetuksenantovaltuutus käsittää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan teknisiä- ja turvaominaisuuksia. Asetuksen sisältö johtuisi suoraan EU-sääntelystä ja sisältäisi matkustusasiakirjadirektiivin liitteiden I ja II sisällön, joka on selostettu hallituksen esityksen kohdassa 8.1 Ulkoministeriön asetus EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä lomakkeesta ja yhtenäisestä tarrasta.

Liitteet pp-esitys EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan prosessit.