Valiokunnan lausunto HaVL 43/2018 vp– U 101/2018 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta (EU:n hätämatkustusasiakirjadirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta (EU:n hätämatkustusasiakirjadirektiivi) (U 101/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- konsuliyksikön päällikkö Antti Putkonen, ulkoministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivissä säädettäisiin EU:n hätämatkustusasiakirjasta. Direktiiviehdotuksella pyritään vähentämään väärentämis- ja jäljentämisriskiä petosten sekä matkustusasiakirjojen väärinkäytön torjumiseksi. Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa EU:n hätämatkustusasiakirjojen myöntämistä koskevat menettelysäännöt konsulisuojeludirektiivin (EU) 2015/6375 kanssa. Direktiivillä korvattaisiin nykyinen hätämatkustusasiakirjoja koskeva päätös 96/409/YUTP.

Direktiiviehdotus sisältää säännökset muun muassa EU:n hätämatkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksistä, myöntämismenettelystä ja voimassaolosta sekä hätämatkustusasiakirjan yhtenäisestä mallista.

Valmis
5.1

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2018 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu alustavan kannan mukaan direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Valtioneuvosto pitää tervetulleena ehdotusta paremmasta EU:n hätämatkustusasiakirjasta ja tavoitetta unionin kansalaisten konsulisuojelun tehostamisesta kannatettavana. Direktiiviehdotuksen yksityiskohtien arviointi ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostaminen edellyttävät jatkotyötä.

Alustavan arvion perusteella valtioneuvosto kuitenkin suhtautuu varauksellisesti tiettyihin direktiiviehdotuksen kohtiin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksen tekniseen toteutukseen, rahoitukseen ja kustannustehokkuuteen liittyviä seikkoja harkitaan tarkoin.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että hätämatkustusasiakirjan myöntäminen ei ole universaali konsulipalvelu eikä kaikissa Suomen edustustoissa ole tätä palvelua saatavilla. Tämän vuoksi ehdotuksen ei pitäisi velvoittaa jäsenmaata myöntämään EU:n hätämatkustusasiakirjoja kaikissa edustustoissa. Lisäksi ottaen huomioon EU:n hätämatkustusasiakirjojen matala vuosittainen myöntömäärä, valtioneuvoston alustavan kannan mukaan ensisijaisena ja suositeltavana on pidettävä mallia, joka ei edellytä jäsenvaltioiden kaikilta suurlähetystöiltä ja konsulaateilta valmiutta myöntää EU:n hätämatkustusasiakirjoja.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vaihtoehdot keskitettyyn palveluntarjoamiseen, EU-delegaation, ulkoisen palveluntarjoajan tai valitun/johtavan jäsenvaltion kautta, arvioidaan huolellisesti. Vastuu hätämatkustusasiakirjan myöntämisestä kuuluu vastaanottavalle jäsenvaltiolle, sen sijaan hätämatkustusasiakirjan hakeminen ja tekninen toteutus voisi tapahtua EU:n ulkosuhdehallinnon kautta. EU:n hätämatkustusasiakirjojen kansallisen painatuksen sijaan valtioneuvosto katsoo, että painatus tulisi tehdä keskitetysti. Yksittäisen EU:n hätämatkustusasiakirjan tuotanto- ja toimituskulujen ei tule nousta kohtuuttoman korkeiksi.

Puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksen mukainen EU:n hätämatkustusasiakirjan hinta 45 euroa on huomattavasti alhaisempi kuin nykyinen Suomen perimä 140 euroa. Tämä tulisi lisäämään EU:n hätämatkustusasiakirjan kysyntää. Ottaen huomioon, että EU:n hätämatkustusasiakirja voisi myöntää myös omille kansalaisille, 45 euron hinta kannustaisi EU:n hätämatkustusasiakirjan valitsemiseen suotuisampana vaihtoehtona, sillä se tulisi huomattavasti edullisemmaksi kuin hätä- tai pikapassin (160 euroa), väliaikaisen passin (175 euroa) tai normaalipassin (140 euroa) hakeminen edustustosta. Valtioneuvosto katsoo, että olisi tärkeää kyetä muuttamaan ehdotusta siten, että perittävä hinta voisi olla myös enemmän kuin 45 euroa, eli 45 euroa määriteltäisiin vähimmäishinnaksi.

Komission ehdotus turvautuu olemassa olevaan laitteistoon ja asiantuntemukseen viisumitarran osalta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tällaisen teknisen toteutuksen toimivuus tarkastetaan huolellisesti. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että viisumijärjestelmä ja siihen liitetyt tulostimet jouduttaisiin yhdistämään EU:n hätämatkustusasiakirjan myöntämisprosessiin. Direktiiviehdotuksen edellyttämien muutosten edustustojen nykyisiin laitteistoihin ja tiloihin ei tule olla kohtuuttomia.

Direktiiviehdotuksessa on varattuna paikka 2D viivakoodille sen mahdollista myöhempää käyttöä varten. Valtioneuvosto kannattaa viivakoodin hyödyntämismahdollisuuksien selvittämistä jo ennen direktiivin hyväksymistä. Näin voisi olla mahdollista kehittää nykyistä hätämatkustusasiakirjaa turvallisempi asiakirja ilman direktiiviehdotuksessa olevaa tarraratkaisua. Tämä vähentäisi jäsenmaiden kuluja itse asiakirjan sekä myöntöpaikkojen varustelujen suhteen. Viivakoodin tarkastaminen voitaisiin tehdä helpoksi kehittämällä EU:n hätämatkustusasiakirjaa varten yhteinen mobiilisovellus.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen 7 artikla alkuperäisessä muodossaan on ongelmallinen. Se laajentaisi huomattavasti myöntöperusteita verrattuna nykyiseen hätämatkustusasiakirjaan, josta säädetään konsulipalvelulain 41 b §:ssä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n hätämatkustusasiakirjan henkilöllisen soveltamisalan laajentamisen seurauksia harkitaan huolellisesti. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että alkuperäisessä muodossaan direktiiviehdotuksen 7 artikla on tulkinnanvarainen ja altistaa EU:n hätämatkustusasiakirjan väärinkäytölle.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen 13 artiklan 4 kohdan enimmäissäilytysaikaa on syytä tarkastella vielä siltä kannalta, onko ehdotettu kolmen vuoden enimmäisaika tarpeellinen ja oikeasuhtainen tavoitteeseen nähden ja ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa säädetyt periaatteet. Ehdotettu enimmäissäilytysaika vaikuttaa pitkältä ottaen huomioon tietoihin sisältyvät erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot ja että EU:n hätämatkustusasiakirjan voimassaoloaika on ehdotuksen mukaan enintään 15 päivää. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajamaan kompromissiesityksessä ehdotettua yhden vuoden vähimmäissäilytysaikaa tulee tarkastella siltä kannalta, että asiaan sovellettavan EU:n tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen säilyttäminen pitäisi lopettaa heti, kun säilyttämiselle ei ole enää perustetta. Siten vähimmäissäilytysajan voidaan katsoa olevan ristiriidassa EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa.

Valtioneuvosto korostaa, että kyseessä on asiakirja, joka mahdollistaa pääsyn Schengen-alueelle. Näin ollen valtioneuvosto katsoo, että rajanylitysten sujuvuuden ja turvallisuuden näkökulmasta on tärkeää, että prosessi mahdollistaa tarvittaessa nopeasti varmistumisen siitä, että hätämatkustusasiakirja on myönnetty virallisen tahon toimesta juuri asiakirjan esittävälle henkilölle.

Jatkotyössä jatketaan direktiiviehdotuksen arviointia ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostamista. Neuvottelujen aikana on myös arvioitava tarkemmin ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia.

Ehdotus sähköisestä EU:n hätämatkustusasiakirjasta

Valtioneuvoston alustavan arvion yhteydessä Suomi on nostanut esiin vaihtoehtona uudelle EU:n hätämatkustusasiakirjalle sähköisen EU:n hätämatkustusasiakirjan. Puheenjohtajamaan kompromissiesityksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan, että komission suorittamassa arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon tuleva tekninen kehitys, joka mahdollistaisi sähköisen EU:n hätämatkustusasiakirjan käyttöönottamisen.

EU:n hätämatkustusasiakirjan luominen sähköiseen muotoon, esimerkiksi mobiilisovellukseen olisi huomattavasti edullisempi toteuttaa verrattuna paperiseen EU:n hätämatkustusasiakirjaan, koska painatusta tai mittavia investointeja edustustojen infrastruktuuriin ei välttämättä tarvittaisi.

Sähköisen EU:n hätämatkustusasiakirjan luominen olisi perusteltua myös ottaen huomioon tulevaisuuden näkymät e-viisumin kehittämisen osalta. Lisäksi turvallisuuteen liittyvien ominaisuuksien osalta sähköinen EU:n hätämatkustusasiakirja voisi mahdollistaa myös sen, että vääriin käsiin päätynyt EU:n hätämatkustusasiakirja voitaisiin sulkea viranomaisten toimesta.

Valtioneuvosto katsoo, että sähköisen EU:n hätämatkustusasiakirjan kehittämisessä tulee huomioida sen luonne matkustusasiakirjana, joka sellaisenaan antaa oikeuden tulla ja liikkua kaikkialla Schengen-alueella. Ajallista rajoitusta lukuun ottamatta hätämatkustusasiakirja antaa saman liikkumisoikeuden kuin tavanomainen passi tai henkilökortti, joiden turvatekijöitä säädellään hyvin yksityiskohtaisesti väärinkäytösten estämiseksi. Tästä syystä myös sähköisen EU:n hätämatkustusasiakirjan kehittämisen yhteydessä on kiinnitettävä huomioita mahdollisuuksiin todeta asiakirjan oikeellisuus ja väärentämättömyys sekä siihen, että sähköinen EU:n hätämatkustusasiakirja on sen henkilön hallussa, jolle se on myönnetty. Lisäksi tulee varmistua, että liikenteenharjoittajilla on mahdollisuus huolehtia heille asetetuista velvoitteista.

Kuten e-viisumin, jonka rinnalle tarvitaan tulevaisuudessakin paperinen viisumitarran mahdollisuus, uuden sähköisen EU:n hätämatkustusasiakirjan rinnalla pitäisi säilyttää paperiversio. Tällainen olisi tarpeen, mikäli asemamaan viranomaiset eivät hyväksyisi sähköistä EU:n hätämatkustusasiakirjaa. Paperiversio voisi olla edelleen nykyinen EU:n hätämatkustusasiakirja.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Direktiiviehdotuksella on tarkoitus päivittää hätämatkustusasiakirjoja koskevia sääntöjä ja hätämatkustusasiakirjan mallia. Ehdotuksella pyritään vähentämään väärentämis- ja jäljentämisriskiä petosten sekä matkustusasiakirjojen väärinkäytön torjumiseksi. Lisäksi tavoitteena on yhdenmukaistaa EU:n hätämatkustusasiakirjojen myöntämistä koskevat menettelysäännöt konsulisuojeludirektiivin (EU) 2015/6375 kanssa. Ehdotetulla direktiivillä korvattaisiin päätös 96/409/YUTP.

Ehdotuksen mukaan EU:n hätämatkustusasiakirja voitaisiin myöntää edustusta vailla oleville kansalaisille, joiden passi tai matkustusasiakirja on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut, ei tilapäisesti ole saatavilla tai ei ole enää voimassa, tai kun sitä ei muutoin voida saada kohtuullisessa ajassa. Jäsenvaltio myöntäisi hätämatkustusasiakirjan yhtä ainoaa pääasiassa kansalaisen kansalaisuus- tai asuinvaltioon suuntautuvaa matkaa varten. Ennen asiakirjan myöntämistä avustavan jäsenvaltion on kuultava hakijan kansalaisuusjäsenvaltiota.

Kolmansissa maissa edustusta vailla olevien EU:n kansalaisten lisäksi EU:n hätämatkustusasiakirjan voisivat saada esimerkiksi näiden seurassa olevat perheenjäsenet, jäsenvaltion omat kansalaiset tai asukkaat ja sellaisen toisen jäsenvaltion kansalaiset, joilla on edustus kyseisessä maassa. Jäsenvaltiot voisivat myös päättää myöntää EU:n hätämatkustusasiakirjoja EU:n sisällä.

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2018 vp

Valiokunta pitää direktiivin tavoitteita kannatettavina. Selvityksen mukaan nykyisen hätämatkustusasiakirjan turvaominaisuudet eivät ole ajanmukaisia eivätkä jotkut jäsenvaltiot enää käytä yhteisen mallin mukaista hätämatkustusasiakirjaa. Myös myöntämismenettelyt voivat poiketa toisistaan. Lisäksi kolmannet maat eivät välttämättä hyväksy kaikkia nykyisen yhteisen hätämatkustusasiakirjan ominaisuuksia. Päivitystarve on siten ilmeinen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että jäsenmaat käyttävät nykyaikaisia ja helposti tunnistettavia hätämatkustusasiakirjoja. Tavoitteet väärentämis- ja jäljentämisriskin sekä väärinkäytön vähentämiseksi linkittyvät myös laittoman maahantulon torjumiseen. Valiokunta toteaa, että kaikkien EU- ja Schengen-maiden rajaviranomaisten on kyettävä rajanylityshetkellä luotettavasti toteamaan matkustusasiakirjan oikeellisuus sekä se, että kyseinen matkustusasiakirja on sen henkilön hallussa, jolle se on myönnetty. Asiakirjan ja lainsäädännön kehittämisessä on olennaista löytää oikea tasapaino turvallisuuden, myöntämisen helppouden ja kustannusten kesken.

Selvityksen mukaan direktiiviehdotuksen yksityiskohtia, teknistä toteutusta ja taloudellisia vaikutuksia on tarpeen vielä arvioida. Esimerkiksi alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa asiakirjan myöntämisperusteet laajenisivat verrattuna voimassa olevan konsulipalvelulain (498/1999) sääntelyyn. Myös henkilötietojen säilyttämistä koskevien enimmäis- ja vähimmäisaikojen yhteensopivuus EU:n tietosuojasääntelyn kanssa tulee tarkemmin selvittää. Kirjelmästä myös ilmenee, että kaikissa Suomen edustustoissa ei nykyisin ole hätämatkustusasiakirjan myöntämispalvelua saatavilla. Lisäksi EU:n hätämatkustusasiakirjoja myönnetään vuosittain varsin vähän. Valiokunta pitää näin ollen perusteltuna valtioneuvoston näkemystä siitä, että direktiiviehdotuksessa ei pitäisi edellyttää jäsenvaltiolta valmiutta myöntää EU:n hätämatkustusasiakirjoja kaikissa suurlähetystöissään ja konsulaateissaan.

Kirjelmässä on myös tuotu esiin Suomen ehdotus sähköisen hätämatkustusasiakirjan luomisesta paperisen asiakirjan rinnalle. Valiokunta pitää kannatettavana, että arvioidaan erilaisia mahdollisuuksia palvelun tarjoamiseksi, kuten mahdolliset tulevaisuuden digitaaliset ratkaisut. Selvityksen mukaan sähköinen hätämatkustusasiakirja voisi olla edullisempi toteuttaa kuin paperinen asiakirja. Turvallisuusnäkökohdista katsottuna sähköinen hätämatkustusasiakirja voisi mahdollistaa asiakirjan sulkemisen viranomaisten toimesta, jos se on päätynyt vääriin käsiin, mikä vähentäisi mahdollisuutta käyttää asiakirjaa väärin. Valiokunta kuitenkin korostaa, että myös sähköisen hätämatkustusasiakirjan kehittämisessä on kiinnitettävä huomiota mahdollisuuksiin todeta asiakirjan oikeellisuus ja väärentämättömyys sekä se, että asiakirja on sen henkilön hallussa, jolle se on myönnetty.

Valiokunta toteaa vielä, että myös liikenteenharjoittajilla on merkittävä rooli laittoman maahantulon torjunnassa. Lisäksi sellaisilla rajaosuuksilla, joissa matkustajat liikkuvat pääasiassa omilla autoillaan ilman liikenteenharjoittajan apua, keskeistä on kolmansien maiden viranomaisten kanssa tehtävä yhteistyö. Näistä syistä on tärkeää, että myös niillä on riittävä mahdollisuus tarkastaa niin paperimuotoisen kuin mahdollisen sähköisenkin hätämatkustusasiakirjan osalta, että asiakirja on myönnetty virallisen tahon toimesta juuri asiakirjan esittävälle henkilölle.

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2018 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 22.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk
varajäsen Reijo Hongisto sin
varajäsen Jaana Laitinen-Pesola kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne