Ulkoministeriö

Muistio 17.8.2023 Minna-Kaisa Liukko /KPA-01

Asia: Lausuntoyhteenveto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tilapäisen matkustusasiakirjan laatimista ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamista koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

**Lausuntopalaute**

Lausuntoja saatiin yhteensä 11 kappaletta.

Lausunnon antoivat oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Tulli, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Suomen matkailualan liitto ry, SMAL ja Suomi-Seura ry.

**Oikeusministeriö**

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota sääntelyyn koskien henkilötietojen suojaa. Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esityksen luonnoksessa on käsitelty asianmukaisesti henkilötietojen suojaan liittyviä

näkökohtia, mukaan lukien EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sallima sääntelyliikkumavara, jota voidaan käyttää joko unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnosta on syytä täydentää vielä tiiviillä perustelulla direktiivin tarkoittaman henkilötietojen käsittelyn

oikeusperusteesta. Direktiivin valossa vaikuttaisi siltä, että tarkoituksenmukainen oikeusperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite).

Oikeusministeriö yhtyy luonnoksessa omaksuttuun linjaukseen siitä, että sääntelyliikkumavaran käyttö on syytä rajata direktiivin edellyttämää täytäntöönpanoa koskeviin erityissäännöksiin.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kasvokuvaa koskevaa sääntelyä tulisi vielä arvioida tarkemmin jatkovalmistelun yhteydessä. Erityisesti tulisi arvioida sen suhdetta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen biometrisiä tietoja (erityisiä henkilötietoryhmiä) koskeviin säännöksiin sekä samalla siihen liittyviin perustuslain tulkintakäytäntöä koskeviin näkökohtiin, huomioiden myös biometrisen tiedon käsittelyyn liittyvät suojatoimet.

Direktiivin II liitteen 1. kohdan mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava korkeiden turvallisuusvaatimusten mukaisesti painettu haltijan kasvokuva, paitsi jos käytetään valokuvaa 8 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Kasvokuvan tai valokuvan on oltava 4 artiklan 2 kohdan

mukaisissa tarkoituksissa käytetty kuva. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, että kyseessä on hakijan kasvokuva, jonka

avustavan jäsenvaltion viranomaiset ottavat hakemuksen jättämishetkellä, tai – ainoastaan siinä tapauksessa, että tämä ei ole mahdollista – hakijan skannattu tai digitaalinen valokuva, joka on koneluettavia asiakirjoja käsittelevän Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) asiakirjan 9303 (seitsemäs painos, 2015), jäljempänä ’ICAOn asiakirja 9303’, osassa 3 vahvistettujen standardien

mukainen. Edelleen 8 artiklan 5 kohdan mukaan Kaikki EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan tehdyt merkinnät, kasvokuva mukaan lukien, on painettava. Painettuun EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan ei saa tehdä muutoksia käsin.

Poikkeustapauksessa, kun on kyse ylivoimaisesta teknisestä esteestä, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra voidaan täyttää käsin ja siihen voidaan kiinnittää valokuva. Tällöin valokuva on suojattava lisäksi valokuvan vaihtamiselta. Käsin täytettyyn EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan ei saa tehdä muutoksia.

Edellä mainittujen direktiivin säännösten valossa näyttäisi todennäköiseltä, että kasvokuva olisi luokiteltava kuitenkin biometriseksi tiedoksi. Direktiivin ja esitysluonnoksen valossa vaikuttaa siltä, että kasvokuva on joko alun perin tai sitä käsitellään myöhemmin digitaalisessa muodossa kuvan käsittelyprosessin aikana. Tarkoituksena vaikuttaisi esitysluonnoksen mukaan olevan, että kasvokuva

digitalisoitaisiin pääsääntöisesti myös silloin, kun kyseessä on alun perin skannattu kuva, ja sen tulisi olla direktiivin mukaan olla koneluettavassa muodossa. Lisäksi kasvokuvan painamiseen vaikuttaisi liittyvän korkeat turvallisuusvaatimukset, mikä tukisi arviota kasvokuvan luonteesta yksiselitteiseen tunnistamistarkoitukseen käytettävänä biometrisenä tietona. Sillä, että edustustossa hakija

tunnistettaisiin muutoin kuin automatisoidusti, ei vaikuttaisi olevan merkitystä tämän arvion kannalta. Kasvokuvan käyttötarkoitus vaikuttaisi olevan pitkälti EU:n passi- ja

henkilökorttilainsäädännössä säädettyjä tarkoituksia vastaava. Tämä olisi syytä huomioida hallituksen esityksessä, vaikka kaikki edustustot eivät heti käyttäisikään ensisijaista kasvokuvan käsittelytapaa. Oikeusministeriö on ilmoittanut että se auttaa mielellään esitysluonnoksen täsmentämisessä tältä osin.

Lisäksi oikeusministeriö on esittänyt teknisempiä huomioita esitykseen, jota tulisi

pyrkiä jatkovalmistelussa viimeistelemään ja mahdollisuuksien mukaan

yksinkertaistamaan. Esityksessä on osittain päällekäistä sääntelyä, joka tulee karsia

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että koska EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevassa menettelyssä sekä ulkoministeriö että Suomen edustusto olisivat toimivaltaisia, olisi sääntelyn selkeyden kannalta syytä jatkovalmistelussa välttää

pykälissä passiivimuotoa, jotta toimivaltainen taho ei jää epäselväksi (esim. 10 §, jossa säädetään, että päätös on tehtävä ja määräaika voidaan ylittää tai 15 §, jonka mukaan tarraan tallennetaan tietyt tiedot, muttei säännöksestä käy ilmi, kumpi taho tämän tekee. Myös esim. 16 §: tilapäiseen matkustusasiakirjaan voidaan lisätä digitaalinen leima). Vastaavasti, jos ulkoministeriö myöntää

tilapäisen matkustusasiakirjan, ei 14 §:ssä ole tarpeen säätää siitä, että ulkoministeriö vastaa sen myöntämisestä tietyssä muodossa, vaan että ulkoministeriö myöntää matkustusasiakirjan käyttäen yhtenäistä lomaketta ja tarraa (vrt. myös 16 §:n 1 mom. muotoilu: onko tarkoitus säätää, että

ulkoministeriö myöntää vai että se vastaa siitä, että toisen toimijan myöntämä

vaatimusten mukainen). Teknisenä huomiona: 16 §:n 1 momentissa pitänee viitata ehdotettuun lakiin, ei direktiiviin, jota lailla ollaan implementoimassa.

Tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä tai myöntämättä jättämistä koskeva päätös on hallintopäätös, josta on lähtökohtaisesti muutoksenhakuoikeus, kuten luonnoksessa on tunnistettu. Hallintolain mukaan päätös on annettava kirjallisesti, perusteltuna ja muutoksenhakuohjauksineen (ks. HL 7 luku). Esimerkiksi passilaissa on säädetty, ettei hakijalle anneta erillistä hallintopäätöstä tai muutoksenhakuohjausta, kun passi myönnetään hakemuksen mukaisesti. Mikäli vastaavan kaltainen menettely on ehdotetussa yhteydessä tarpeen, tulisi sitä arvioida vielä jatkovalmistelussa.

**Poliisihallitus:**

Poliisihallitus on lausunnossaan pitänyt hallituksen esitystä pääsääntöisesti kannatettavana ja perusteellisesti laadittuna. Poliisihallitus kiinnittää kuitenkin huomiota eräisiin seikkoihin, jotka esityksen jatkovalmistelussa voisi mahdollisesti huomioida.

Poliisihallitus katsoo, että hallituksen esitys näyttäisi asettavan Suomen kansalaisen kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenen selkeästi huonompaan asemaan kuin muun EU maan kansalaisen kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenen. Tämä näkemys perustuu siihen, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen edellyttää ainoastaan Suomen kansalaisen perheenjäsenien osalta konsulipalvelulain 4 pykälän mukaisten poikkeusolojen läsnäoloa. Sinänsä valinta on

perusteltu, mutta on hyvä tiedostaa, että se saattaa johtaa erikoisiin ja osittain kansalaisten yleisen oikeudentajun kanssa ristiriidassa oleviin tilanteisiin.

Esimerkiksi tilanteessa, jossa Suomessa asuva suomalaisenglantilainen perhe matkustaa lomamatkalle maahan, jossa ei ole englannin suurlähetystöä ja perheeseen kuuluva englannin kansalaisuuden omaava henkilö hukkaa passinsa eikä uuden hankkiminen onnistu muilla keinoin. Jollei käynnissä ole kriisitilanne, perhe ei voisi saada apua tilanteeseen maassa olevasta Suomen edustustosta. Tilanteessa heidän tulee etsiä sellaisen toisen EU-maan edustusto, joka on direktiivin implementaatiossa valinnut myöntää EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja EU:n kansalaisten kolmannen maan kansalaisille perheenjäsenille. Löydettyään edellytykset täyttävän maan edustuston saattaa hakemuksen jättäminen osoittautua mahdottomaksi, koska kyseessä ei ole edustusta vailla olevan EU-kansalaisen perheenjäsen maassa olevan Suomen edustuston johdosta. Jos tästä huolimatta hakemuksen jättäminen onnistuu toisen jäsenvaltion edustustossa, tulee asia

kuitenkin Suomen viranomaisen käsiteltäväksi, koska kyseinen edustusto toimii ainoastaan avustavan jäsenvaltion roolissa. Asian alleviivaamiseksi voitaneen ottaa toinen esimerkki, jossa tilanne on täysin identtinen muuten paitsi kyseessä on Suomessa asuva ruotsalais-englantilainen perhe. Tällöin asia on mahdollista hoitaa maassa olevassa Suomen edustustossa.

Lisäksi Poliisihallitus on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota seuraaviin pykäläehdotuksiin:

Ehdotetun lain 5 §:n 3 momentissa todetaan, että EU-kansalaisen kolmannen maan kansalaiselle perheenjäsenelle voidaan myöntää EU:n tilapäinen matkustus asiakirja, jos monen muun edellytyksen lisäksi hänellä on asuinjäsenvaltionsa myöntämä voimassa oleva oleskelulupa. Sama terminologia toistuu läpi asiakirjan. Terminologia vaikuttaa hieman ongelmalliselta siitä näkökulmasta, että merkittävä osa EU kansalaisten kolmannen maan kansalaisista perheenjäsenistä ei oleskele unionin alueella oleskeluvan perusteella, vaan heillä on direktiivin 2004/38/EY tarkoittama oleskelukortti. Käytännössä säännönmukaisesti niillä perheenjäsenillä, jotka asuvat muussa kuin EU kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltiossa on oleskelukortti oleskeluluvan sijaan. Voitaneen olettaa, että EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan sääntelyn tarkoituksena ei ole ollut asettaa joidenkin EU- kansalaisten perheenjäseniä suojaamattomampaan asemaan vain sillä perusteella, että he ovat käyttäneet EU:n perusvapauksiin kuuluvaa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen. Siten olisikin selkeämpää mainita oleskeluluvan rinnalla myös oleskelukortti.

Ehdotetun lain 10 §:stä vaikuttaisi puuttuvan kokonaan maininta 5 §:n 3 momentin tilanteista. Näin ollen jää hieman avoimeksi, koskeeko sama päätöksentekoa koskeva määräaika myös tilanteita, joissa on kyse EU kansalaisen kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenen EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevasta hakemuksesta ja siihen joko perheenjäsenen kansalaisuus jäsenvaltiolta tai heidän

asuinjäsenvaltiolta saadusta lausunnosta.

Ehdotetun lain 21 §:n 3 momentti kaipaisi hieman täsmennystä tietojen luovuttamisen osalta. Pykälän sanamuoto vaikuttaisi rajaavan sovellusalan ulkopuolelle tilanteet, joissa avustava jäsenvaltio pyytää Suomelta lausuntoa sillä perusteella, että Suomi on EU:n kansalaisen kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenen asuinvaltio. On hyvin mahdollista, että EU-kansalaisen kansalaisuusvaltiolla ei ole

mitään tietoa kyseisestä puolisosta tai tämän oleskeluoikeudesta EU:n alueella. Täsmällisyyden vuoksi olisi hyvä, että myös tämä henkilöryhmä lisättäisiin säännökseen.

Ehdotetun lain 22 § jättää Poliisihallituksen tulkinnan mukaan epäselväksi sen, miten toimitaan sellaisten Suomen kansalaisten perheenjäsenten tietojen osalta tilanteessa, jossa Suomi on lausunnon antava osapuoli. 22 §:n 1 momentti perustuu direktiivin 15 §:n 4 kohtaan, jossa määritellään määräaika avustavan jäsenvaltion tietojen säilyttämiselle. 22 §:n 2 momenttia olisi ehkä harkittava muotoiltavan siten, että sen mukainen pidempi tietojen säilytysaika koskisi Suomen kansalaisten lisäksi myös niitä Suomen kansalaisen kolmannen maan kansalaisia perheenjäseniä, joista Suomi on antanut lausunnon avustavalla jäsenvaltiolle. Lisäksi säännös voisi koskea niitä EU-kansalaisen kolmannen maan kansalaisia perheenjäseniä, joiden osalta Suomi on lausunut avustavalle jäsenvaltiolle, sillä perusteella, että Suomi on kyseisen henkilön asuinvaltio.

**Valtiovarainministeriö**

Valtiovarainministeriö on pitänyt lausunnossaan kannatettavana, että kustannukset katettaisiin ulkoministeriön hallinnonalalle osoitetuilla toimintamenomäärärahoilla,

kuten esitysluonnoksessa todetaan, ja huomauttaa, että esitykseen voisi

vielä lisätä momenttitunnuksen ulkoministeriön toimintamenojen osalta.

Esitysluonnoksessa todetaan pysyvien kustannusten osalta, että EU:n

tilapäisen matkustusasiakirjan pysyvistä kustannuksista aiheutuvat lisämenot

kohdentuvat ulkoasiainhallinnon alan maksulliseen toimintaan ja

ne tulee jatkossa valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti kattaa

täysimääräisesti EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta perittävillä maksuilla.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ulkoministeriön olisi hyvä jo

vuoden 2024 maksuasetusta annettaessa huomioida tämä. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esitys on tuotava käsittelyyn

valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaan valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa

annetun määräyksen (TM021; 3.1.2002) kohdan 2.2.6 mukaan.

**Tietosuojavaltuutetun toimisto**

Tietosuojavaltuutetun toimisto on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota kasvo- tai valokuvan käyttötarkoitukseen.

Direktiivin 15 artiklassa säädetään henkilötietojen suojasta. Artiklan mukaan direktiivin soveltamiseksi käsiteltäviä henkilötietoja, mukaan lukien 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu hakijan kasvokuva tai valokuva, saa käyttää ainoastaan hakijan henkilöllisyyden todentamiseen 4 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran painamiseen eli tarran yksilöintivaiheen tulostamiseen ja kyseisen hakijan matkustamisen helpottamiseen.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa on todettu, että henkilötietojen suojan näkökulmasta on tarpeellista, että edellä mainittu kasvokuvia tai valokuvia

koskeva käsittelyn rajoitus sisällytettäisiin ehdotetun lain 3 luvun säännöstekstiin.

Lisäksi Tietosuojavaltuutetun toimisto on käsitellyt rekisteröidyn oikeutta päästä tietoihin.

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan mukaan hakijalla, jolle on myönnetty EU:n tilapäinen

matkustusasiakirja, on oikeus tarkistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämät henkilötiedot ja tarvittaessa pyytää, että ne oikaistaan myöntämällä uusi asiakirja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen (EU) 2016/679 soveltamista.

Direktiivistä ei käy ilmi, että sen 15 artiklan perusteella olisi tarkoitus säätää tarkemmin tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaisen rekisteröidyn oikeuden käyttämisestä tietosuoja-asetusta täydentäen. Lakiehdotuksen perusteluissa on kuitenkin omaksuttu kanta, jonka mukaan siinä säädettäisiin menettelystä koskien tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaisen oikeuden toteuttamista.

Tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada rekisterinpitäjältä vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä, ja jos näitä henkilötietoja käsitellään, oikeus saada pääsy tietoihin. Tietosuoja-asetuksen 16 artiklassa säädetään oikeudesta tietojen oikaisemiseen. Direktiivin 15 artiklan 2 kohta sen sijaan käsittelee menettelytapaa, joka

tarkoittaa tilapäisen matkustusasiakirjan hakijan oikeutta saada matkustusasiakirja tarkastettavaksi ja korjatuksi, jos hän havaitsee siinä virheitä.

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa määritelty matkustusasiakirjan hakijan oikeus tarkastaa matkustusasiakirjan oikeellisuus ja saada tarvittaessa uusia asiakirja ei rajoita tietosuoja-asetuksen soveltamista. Tietosuoja-asetuksen 15 artikla ja direktiivin 15 artiklan 2 kohdan mukaiset oikeudet ovat siten rinnakkaisia, eivätkä päällekkäisiä oikeuksia. Silloin kun rekisteröity haluaa käyttää oikeuttaan saada pääsy ulkoministeriön käsittelemiin henkilötietoihin, hänen tulee tehdä tarkastuspyyntö rekisterinpitäjälle, eli ulkoministeriölle.

Rekisterinpitäjä voi antaa rekisteröidylle muiden tietojen ohella jäljennöksen ulkoministeriön asianhallintaan lakiehdotuksen 22 §:n mukaisesti tallennetusta tilapäisestä matkustusasiakirjasta.

**Suomen matkailualan liitto ry.**

SMAL ry pitää antamassaan lausunnossa hyvänä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksien päivittämistä vastaamaan nykypäivän turvallisuuskriteerejä. SMAL pitää myös hyvänä, että asiakirjan myöntämisen edellytykset ja menettelysäännöt yhdenmukaistetaan asioiden sujuvoittamiseksi ja

matkustajien yhdenmukaisen kohtelun turvaamiseksi EU:n jäsenvaltioiden välillä.

SMAL ry katsoo, että hallituksen luonnos lakiesitykseksi direktiivin täytäntöönpanemiseksi Suomessa vastaa hyvin direktiivin tarkoitusta.

Tulli, sisäministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole lausuttavaa esityksestä.

Puolustusministeriö, sisäministeriö, Rajavartiolaitos ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole huomautettavaa esityksestä