

Asia: UM012:00/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Oikeusministeriöstä on kommentoitu ehdotettuja säännöksiä valmistelun kuluessa.

Henkilötietojen suoja

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. Esitysluonnosta 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.

Hallituksen esityksen luonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 74) todetaan, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyssä ei käsitellä arkaluonteisia tietoja. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa varten annettua valokuvaa ei ole pidettävä biometrisenä tietona. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijan tunnistaminen tapahtuu tunnistajana toimivan viranomaisen silmämääräisen arvion perusteella. Henkilöllisyyden tarkistaminen valokuvan avulla perustuu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyssä luonnollisen henkilön aistinvaraisesti tekemien havaintojen pohjalta tekemään punnintaan.

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 auttaa mielellään esitysluonnoksen täsmentämisessä tältä osin.

Teknisempiä huomioita

Ehdotettua sääntelyä tulisi pyrkiä jatkovalmistelussa viimeistelemään ja mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistamaan. Vaikuttaa esimerkiksi siltä, että osin samasta asiasta säädettäisiin useammassa pykälässä (esim. 6 §:n 1 mom. Suomen edustusto ottaa vastaan EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan hakemuksen. Toisaalta 8 §:n 1 mom. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskeva hakemus jätetään Suomen edustustolle. Myös kuulemisedellytyksestä säädetään 5 §:ssä ja 9 §:ssä.)

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 asiakirja on

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.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini
Oikeusministeriö