

U 101/2018 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle komission 31 päivänä toukokuuta 2018 antama ehdotus neuvoston direktiiviksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 2018

Ulkoministeri Timo Soini

Ulkoasiainneuvos Pasi Tuominen

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI EU:N HÄTÄMATKUSTUSASIAKIRJAN LAATIMISESTA JA PÄÄTÖKSEN 96/409/YUTP KUMOAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Euroopan unionin komissio antoi 31 päivänä toukokuuta 2018 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi EU:n hätämatkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta COM(2018) 358 final (jäljempänä ehdotus).

Komission ehdotuksella päivitetäisiin neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25 päivänä kesäkuuta 1996 tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä tietyissä tilanteissa tekemän päätöksen (96/409/YUTP) sääntöjä ja EU:n hätämatkustusasiakirjan mallia.¹ Päätöksellä 96/409/YUTP otettiin vuonna 1996 käyttöön yhteisen mallin mukainen hätämatkustusasiakirja, jonka jäsenvaltiot myöntävät edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille kolmansissa maissa. Hätämatkustusasiakirjoja myönnetään unionin kansalaisille silloin kun heidän passinsa tai matkustusasiakirjansa on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai ei tilapäisesti ole saatavilla.

Ehdotuksen mukaan päätös 96/409/YUTP ei ole yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi ja päätöksen 95/553/EY kumoamisesta 20 päivänä huhtikuuta 2015 annetun neuvoston direktiivin (EU) 2015/637 (jäljempänä konsulisuojeludirektiivi) mukainen. Konsulisuojeludirektiivi sisältää yleisiä sääntöjä konsuliviranomaisten edustusta vailla oleville unionin kansalaisille antamaa suojelua koskevista toimenpiteistä. Direktiivin 9 artiklan f alakohdassa säädetään nimenomaan, että konsuliviranomaisten antamaa suojelua sovelletaan myös hätämatkustusasiakirjojen myöntämiseen. Jäsenvaltioiden oli saatettava kyseinen direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 1. toukokuuta 2018 mennessä.

Komission ehdotuksen mukaan nykyisen mallin mukaisen EU:n hätämatkustusasiakirjan turvaominaisuudet eivät ole ajan tasalla eikä se tarjoa riittävää suojaa petoksilta ja väärennöksiltä. Jotkut jäsenvaltiot eivät enää käytä yhteisen mallin mukaista hätämatkustusasiakirjaa, koska ne epäilevät sen turvaominaisuuksien riittävyyttä. Komissio arvioi ehdotuksessa, että jäsenvaltiot voivat käyttää omia kansallisia hätämatkustusasiakirjojaan yhä enemmän, jos EU:n hätämatkustusasiakirjan yhtenäistä mallia ei päivitetä. Tilanne, jossa jäsenvaltiot käyttävät omia asiakirjojaan ja noudattavat omia menettelyjään, voi kannustaa unionin kansalaisia hakemaan hätämatkustusasiakirjaa tietyltä jäsenvaltiolta, koska katsovat sen itselleen edullisimmaksi.

Lisäksi ehdotuksen mukaan yhteisen mallin mukaisen hätämatkustusasiakirjan jotkin ominaisuudet (siinä ei esimerkiksi ole riittävästi tilaa kiinnittää minkäänlaista tarvittavaa kolmannen maan kauttakulkuviisumia) tarkoittavat, että kolmannet maat eivät välttämättä hyväksy niitä.

Ehdotuksen keskeisimmät tavoitteet ovat laatia uusi EU:n hätämatkustusasiakirja nykyisen käytännön mukaisilla turvaominaisuuksilla, saattaa ajan tasalle päätöksessä 96/409/YUTP ku-

¹ Päätöksen 96/409/YUTP samoin kuin konsulisuojeludirektiivin suomenkielisissä versioissa käytetään termiä *EU:n tilapäinen matkustusasiakirja*. Tässä asiakirjassa käytetään sen sijaan termiä *EU:n hätämatkustusasiakirja*. Tämä on yhdenmukaista konsulipalvelulain (498/1999) 41 b §:n kanssa.

vatut ominaisuudet ja taata unionin kansalaisille mahdollisuus käyttää tehokkaasti oikeuttaan konsuliviranomaisten antamaan suojeluun. Ehdotuksella pyritään vähentämään väärentämis- ja jäljentämisriskiä petosten sekä matkustusasiakirjojen väärinkäytön torjumiseksi ja sitä kautta terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi.

Lisäksi komission ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa EU:n hätämatkustusasiakirjoihin sovellettavat säännöt täysimääräisesti konsulisuojeludirektiivin kanssa. Ehdotuksessa täsmennetään konsulisuojeludirektiivin yleisiä sääntöjä, esimerkiksi sääntöjä, jotka koskevat yhteistyötä ja yhteensovittamista jäsenvaltioiden välillä silloin kun on kyse EU:n hätämatkustusasiakirjaa koskevan hakemuksen käsittelystä. Komission mukaan ehdotetulla direktiivillä ei muuteta mitään konsulisuojeludirektiivissä säädettyjä oikeuksia.

Komission ehdotuksen yleinen tavoite vastaa unionin kansalaisille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 23 artiklassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (perusoikeuskirja) 46 artiklassa taattua oikeutta saada suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta ollessaan sellaisen kolmannen maan alueella, jossa tämän kansalaisuusjäsenvaltiolla ei ole edustusta, samoin edellytysin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla.

Komission ehdotus on vastaus neuvoston pyyntöön tehdä ehdotus sellaisen uuden EU:n hätämatkustusasiakirjan laatimiseksi, jossa on nykyisen käytännön mukaiset turvaominaisuudet ja päivittää päätös 96/409/YUTP. Tämä aloite sisältyy komission vuoden 2018 työohjelman sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaan ohjelmaan (REFIT).

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksen I luvussa (1 ja 2 artikla) määritellään ehdotuksen kohde ja esitetään joi-takin määritelmiä. Ehdotuksessa vahvistetaan niitä edellytyksiä ja menettelyä, joilla edustusta vailla olevat kansalaiset voivat saada EU:n hätämatkustusasiakirjan. Siinä vahvistetaan myös niiden yhtenäinen malli. Ehdotuksessa käytetään samaa ”edustusta vailla olevan kansalaisen” määritelmää kuin konsulisuojeludirektiivissä.

Direktiiviehdotuksen II luvussa (3–7 artiklat) säädetään EU:n hätämatkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksistä, myöntämismenettelystä, voimassaolosta ja suotuisammasta kohtelusta.

Ehdotuksen 3 artiklan mukaan EU:n hätämatkustusasiakirja pitäisi 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. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltio myöntää EU:n hätämatkustusasiakirjan yhtä ainoaa pääasiassa kansalaisen kansalaisuus- tai asuinvaltioon suuntautuvaa matkaa varten. Ennen asiakirjan myöntämistä avustavan jäsenvaltion on kuultava hakijan kansalaisuusjäsenvaltiota. Ehdotuksen 4 artiklassa säädetään EU:n hätämatkustusasiakirjan myöntämismenettelystä, myös edustusta vailla olevaa kansalaista avustavan jäsenvaltion ja tämän kansalaisuusjäsenvaltion välisestä kuulemisesta ja sovellettavista määräajoista. Samassa artiklassa vahvistetaan myös asianmukaisesti perustelluissa tai kriisitilanteissa sovellettavat poikkeukset. Siinä säädetään myös turvatoimista.

Ehdotuksen 5 artiklassa säädetään EU:n hätämatkustusasiakirjan voimassaolosta. Sen olisi ol-tava voimassa vain hieman kauemmin kuin paluumatkaan tarvittava aika. Ehdotuksen 6 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön suotuisampia säännöksiä tai säilyttää sellaiset, kunhan ne ovat sopuinnassa ehdotetun direktiivin kanssa.

Ehdotuksen 7 artiklassa vahvistetaan muita mahdollisia tilanteita, joissa jäsenvaltiot voivat myöntää EU:n hätämatkustusasiakirjan. 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 voivat myös päättää myöntää EU:n hätämatkustusasiakirjoja EU:n sisällä.

Direktiiviehdotuksen III luvussa (artiklat 8–12) säädetään EU:n hätämatkustusasiakirjan yhtenäisestä mallista. Ehdotuksen 8 artiklassa vahvistetaan EU:n hätämatkustusasiakirjoissa käytettävä yhtenäinen malli, joka koostuu kolmisivuisesta taittavasta lomakkeesta, johon liitetään tätä tarkoitusta varten yksilöity viisumitarra yhtenäisestä viisumin kaavasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1683/95 muuttamisesta 4 päivänä heinäkuuta 2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/1370 mukaisesti. EU:n hätämatkustusasiakirjassa edellytetyt yksilöintitiedot tulostetaan edellä mainittuun viisumitarraan.

Ehdotuksen 9 artiklassa vahvistetaan menettely, jota käytetään, kun otetaan käyttöön lisää EU:n hätämatkustusasiakirjoja koskevia teknisiä eritelmiä. Kyseisen artiklan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joissa on EU:n hätämatkustusasiakirjoja täydentäviä teknisiä eritelmiä. Nämä eritelmit voivat olla salaisia. Ehdotuksen 10 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi elin, joka vastaa EU:n hätämatkustusasiakirjojen painamisesta. Jäsenvaltion on toimitettava näiden elinten tiedot komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Ehdotuksen 11 artikla sisältää sellaista komiteaa koskevat säännöt, jonka tehtävänä on avustaa komissiota direktiivin täytäntöönpanossa. Ehdotuksen 12 artiklassa annetaan kolmansissa maissa olevien unionin edustustojen tehtäväksi ilmoittaa EU:n hätämatkustusasiakirjan yhtenäisestä mallista kolmansille maille ja toimittaa niille EU:n hätämatkustusasiakirjan mallikappaleet.

Direktiiviehdotuksen IV luku (artiklat 13–19) sisältää loppusäännöksiä. Ehdotuksen 13 artiklassa täsmennetään tietosuojakehys. Ehdotuksen 14 artiklassa vahvistetaan jäsenvaltioiden velvoite seurata direktiivin soveltamista ja toimittaa tiedot komissiolle vuosittain. Ehdotuksen 15 artiklan mukaan komissio tekee arvioinnin direktiivin soveltamisesta ja toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen keskeisistä havainnoista. Direktiiviehdotuksen 16 artiklassa kumotaan päätös 96/409/YUTP. Ehdotuksen 17 artiklassa vahvistetaan päivämäärä, johon mennessä jäsenvaltioiden pitäisi saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään. Ehdotuksen 18 artiklassa säädetään, että direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Ehdotuksen 19 artiklan mukaan direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Direktiiviehdotuksen liitteet I ja II sisältävät yhtenäisen mallin mukaisen EU:n hätämatkustusasiakirjan lomaketta ja tarraa koskevat eritelmit.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio on ehdottanut säädöksen oikeusperustaksi SEUT-sopimuksen 23 artiklaa. SEUT-sopimuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti neuvosto voi erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan antaa direktiivejä konsuliviranomaisten edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille antamaa suojelua helpottavista tarpeellisista yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä.

Ehdotettu sääntelytapa on SEUT-sopimuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti direktiivi. Direktiivi hyväksytään em. oikeusperustamääräyksen mukaisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvosto tekee direktiivin antamisesta päätöksensä määränemmistöllä ja ottaen

huomioon Euroopan parlamentin lausunnon. Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotuksen oikeusperusta on asianmukaisesti valittu.

Toissijaisuusperiaatteen osalta komissio esittää, että jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa direktiiviehdotuksen EU:n yleisen turvallisuuden parantamiseen liittyviä tavoitteita, koska muutoksia EU:n hätämatkustusasiakirjan nykyiseen malliin voi ehdottaa vain komissio. Komission perustelujen mukaan EU:n hätämatkustusasiakirjojen myöntämiseen liittyy rajat ylittävä ulottuvuus, koska siinä on kyse yhden jäsenvaltion toisen jäsenvaltion kansalaisille tarjoamasta suojelusta.

Suhteellisuusperiaatteesta säädetään SEUT-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa. Sen mukaan unionin toiminnassa ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n toimenpide on toteutettava sellaisessa muodossa, että voidaan taata ehdotuksen tavoitteen toteutuminen ja sen mahdollisimman tehokas täytäntöönpano.

Tällä direktiiviehdotuksella EU:n hätämatkustusasiakirjan käyttö tehdään pakolliseksi silloin, kun on kyse edustusta vailla olevista kansalaisista EU:n ulkopuolella. Jäsenvaltiot velvoitettaisiin myöntämään EU:n hätämatkustusasiakirja edustusta vailla oleville kansalaisille, jotka täyttävät sovellettavat edellytykset. Komissio perustelee ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta sillä, että ehdotus kattaa tilanteet, joiden osalta on jo säädetty oikeudellinen velvoite antaa konsuliviranomaisten suojelua.

Ehdotuksella tavoitellaan EU:n hätämatkustusasiakirjan turvaominaisuuksien parantamista, jotta ne vastaavat jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden odottamaa tasoa. Komissio perustelee ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta myös sillä, että tämä tehdään hyödyntämällä vaatimuksia, jotka on vahvistettu yhtenäisen viisumin kaavan yhteydessä. Tämä tarkoittaa komission mukaan sitä, että EU:n hätämatkustusasiakirjojen myöntämisessä voidaan hyödyntää jäsenvaltioiden suurlähetystöissä ja konsulaateissa jo käytössä olevia laitteita, mikä vähentää uusien laitteiden ja koulutuksen tarvetta.

Valtioneuvosto katsoo komission esittämien syiden perusteella, että ehdotus olisi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komissio on arvioinut ehdotuksen vaikutuksia perusoikeuksiin. Komissio katsoo, että tällä ehdotuksella toteutetaan EU:n kansalaisten perusoikeutta diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun, mikä taataan perusoikeuskirjan 46 artiklassa.

Komission arvion mukaan ehdotus vaikuttaa myös perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettuun yksityiselämän kunnioittamiseen ja 8 artiklassa vahvistettuun henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen. Kansalaisten henkilötietojen käsittely, mukaan lukien niiden keruu, niihin pääsy ja niiden käyttö, vaikuttaa perusoikeuskirjan yksityisyyttä koskevaan oikeuteen ja henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Näihin perusoikeuksiin puuttuminen on perusteltava. Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti perusteet tällaiselle puuttumiselle neuvoston asetuksen (EY) N:o 2252/2004 yhteydessä asiassa C-291/12, Schwarz vs. Stadt Bochum, EU:C:2013:670. Se muistutti, että perusoikeuskirjan oikeuksien rajoittaminen sallitaan, ”kunhan näistä rajoituksista säädetään lailla kyseisten oikeuksien keskeistä sisältöä kunnioittaen ja

kunhan ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat tarpeellisia ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia”. Se totesi myös, että tavoitteet, ”joista ensimmäisenä on passien väärentämisen ehkäiseminen ja toisena niiden väärinkäytön estäminen”, täyttävät kyseiset perusteet.

Komission ehdotuksessa ei ole erikseen käsitelty ehdotuksen suhdetta ihmisoikeusvelvoitteisiin. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Näiden taattujen oikeuksien merkitystä ja ulottuvuutta ei kyseisen artiklan selityksen mukaan määritellä ainoastaan EIS:n sanamuodossa vaan myös muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä. Perusoikeuskirjan selitysosana mukaan 7 artiklassa turvatut oikeudet vastaavat EIS 8 artiklassa turvattuja oikeuksia. Ottaen huomioon perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta, perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattuun oikeuteen voidaan laillisesti tehdä ainoastaan ne rajoitukset, jotka on sallittu EIS 8 artiklassa. Lisäksi perusoikeuskirjan selitysosana mukaan perusoikeuskirjan 8 artikla henkilötietojen suojasta perustuu osaltaan EIS 8 artiklaan. EIS 8 artiklan mukaan yksityisyyttä koskevaan oikeuteen saa puuttua vain silloin kun laki sen sallii, sillä tavoitellaan yhtä tai useampaa EIS 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hyväksyttävää päämäärää ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä. Lisäksi oikeuden rajoittamisen laillisuutta arvioitaessa on otettava huomioon EIT:n oikeuskäytäntö.

Ehdotuksen voidaan katsoa merkitsevän puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä vakiintuneesti katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 14/2018 vp).

Ehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuojasetusta (EU) 2016/679.² Yleinen tietosuojasetus sisältää säännökset esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksista, kansallisen valvontaviranomaisen harjoittamasta valvonnasta, oikeussuojakeinoista ja tietoturvallisuudesta. Ehdotuksen kannalta keskeisiä tietosuojasetuksen periaatteita ovat henkilötietojen käsittelyn minimointi (5 artiklan 1 kohdan c alakohta) ja säilytyksen rajoittamista koskeva periaate (5 artiklan 1 kohdan e alakohta), joista seuraa, että henkilötietojen käsittely on rajoitettava siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten tietoja käsitellään ja että tietoja on säilytettävä vain niin kauan kuin on tarpeen.

Ehdotuksen mukaan hakijasta kerättäisiin direktiiviehdotuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa viitatussa liitteessä II tarkoitettut henkilötiedot, joissa on kyse hakijan perustiedoista eikä niihin sisältyisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Lisäksi hakijasta tallennettaisiin kasvokuva, joka on tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu biometri-

² Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679.

nen tieto. Biometrinen tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä, mutta tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti tietoa saadaan käsitellä hakijan nimenomaisella suostumuksella. Direktiiviehdotuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan edellä mainittuja henkilötietoja saa käyttää ainoastaan henkilöllisyyden todentamiseksi 4 artiklassa esitetyn menettelyn mukaisesti, jotta voidaan tulostaa EU:n hätämatkustusasiakirjaa varten yksilöity viisumitarra ja helpottaa asianomaisen henkilön matkustamista. Tältä osin henkilötietojen käsittely voidaan katsoa olevan tarkkaan rajattua.

Direktiiviehdotuksen 13 artiklan 4 kohdan mukaan avustava jäsenvaltio ja kansalaisuusjäsenvaltio saavat säilyttää hakijan henkilötiedot enintään kolmen vuoden ajan. Ehdotettua enimmäisaikaa on perusteltu mahdollisten väärinkäytösten estämisellä. Puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi säilyttää hakijan henkilötiedot vähintään vuoden ajan ja enintään kolmen vuoden ajan.

Valtioneuvosto pitää komission arviota ehdotuksen suhteesta perusoikeuksiin asianmukaisena. Vastaavasti direktiiviehdotuksen voidaan katsoa olevan yhdenmukainen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ottaen huomioon ensinnäkin ehdotuksella tavoiteltu päämäärä vähentää väärentämis- ja jäljentämiskäytön riskiä petosten sekä matkustusasiakirjojen väärinkäytön ja sitä kautta terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi sekä toiseksi se, että direktiiviehdotuksen nojalla kerättäviä tietoja saisi käyttää vain hakijan henkilöllisyyden todentamista, EU:n hätämatkustusasiakirjaa varten yksilöidyn viisumitarraa tulostamista ja rekisteröidyn hakijan matkustamisen helpottamista varten yleisen tietosuojasetuksen säännöksiä noudattaen, voidaan ehdotuksen katsoa vastaavan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita. Ehdotuksen voidaan katsoa vastaavan myös Suomen perustuslaissa säädettyjä periaatteita.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarviointi

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusarviointi (SWD(2018) 273 final) ja siitä tehty tiivistelmä (SWD(2018) 272 final).

Komissio on järjestänyt ehdotuksen valmisteluvaiheessa laaja-alaisen kuulemisen, johon on kuulunut julkinen kuuleminen, kohdennettuja jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kuulemisia ja tutkimuksia.

Komission katsauksessa Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2017 (COM(2017) 30 final/2) todetaan, että hätämatkustusasiakirjat ovat yleisin avun muoto, jota jäsenvaltiot myöntävät kolmannessa maassa edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille. EU:n hätämatkustusasiakirjoja myönnetään vähän. Niitä arvioidaan myönnettävän vuodessa noin 320 kappaletta EU:n ulkopuolella sekä noin 250 kappaletta EU:n sisällä. Tämän lisäksi arviolta 400-500:lle edustusta vailla olevalle unionin kansalaiselle myönnetään kansallinen hätämatkustusasiakirja yhteisen mallin mukaisen EU:n hätämatkustusasiakirjan sijaan. Komission mukaan myönnettujen EU:n hätämatkustusasiakirjojen määrästä saatavilla oleva tieto on hajanaista ja todennäköisesti aliarvioitu, koska kaikki jäsenvaltiot eivät nykyisin kerää niistä tilastotietoja.

Komission vaikutusarvioinnissa kahdesta uutta lainsäädäntöä edellyttävästä vaihtoehdosta pidettiin parempana ottaa käyttöön turvaominaisuuksiltaan parannettu EU:n hätämatkustusasiakirja kuin biometriikkaa hyödyntävä hätämatkustusasiakirja. Komission mukaan tämä johtuu lähinnä kustannustehokkuuteen ja oikeasuhteisuuteen liittyvistä syistä. Yksi tärkeä syy oli se, että valitussa vaihtoehdossa voitaisiin komission näkemyksen mukaan hyödyntää olemassa olevia laitteita toisin kuin biometriikkaa hyödyntävässä vaihtoehdossa.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen tarkoituksena on komission mukaan yksinkertaistaa menettelyä EU:n hätämatkustusasiakirjojen myöntämiseksi, mikä vähentäisi julkishallinnolle ja kansalaisille matkustusasiakirjojen katoamisesta aiheutuvaa rasitusta. Komission mukaan yhtenäinen, entistä turvallisempi EU:n hätämatkustusasiakirja voi vähentää kansalaisille ja yrityksille (kuten lentoyhtiöille) aiheutuvia kustannuksia ja haittoja, koska sen hyväksyntä kolmansissa maissa lisääntyisi ja käsittely ulkorajoilla helpottuisi. Komissio arvioi yksinkertaistamistoimien vähentävän kansalaisten kustannuksia 93 000 euroa vuodessa. Komission mukaan yrityksille ja rajaviranomaisille mahdollisesti aiheutuvia säästöjä ei pystytä arvioimaan ilman luotettavia tietoja.

Komission ehdotuksen mukaan sillä ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

5.2 Vaikutukset Suomen kannalta

Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Suomessa konsulipalveluista säädetään konsulipalvelulaissa (498/1999). Konsulipalvelulain 41 b §:ssä säädetään hätämatkustusasiakirjan myöntämisestä edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle. Sen mukaan edustusto voi myöntää hätämatkustusasiakirjan 2 §:n 2 momentissa tarkoitettulle edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle, jos tämän passi on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut taikka tilapäisesti ei ole saatavilla. Lisäksi hätämatkustusasiakirjan myöntäminen edellyttää sen jäsenvaltion hyväksymisen, jonka kansalaisesta on kyse.

Alustavan arvion mukaan ehdotettu direktiivi implementoitaisiin konsulipalvelulakiin. Direktiiviehdotus edellyttäisi täydentävää ja tarkentavaa sääntelyä.

Muut vaikutukset

Direktiiviehdotuksella voidaan arvioida olevan myönteistä vaikutusta matkustavien kansalaisten asemaan siltä osin, että hätämatkustusasiakirjan myöntöperusteet laajenisivat ja viranomaisille asetetut aikarajat tiukentuisivat. Lisäksi kansalaiset voisivat hyötyä sujuvammasta matkustamisesta, jos EU:n hätämatkustusasiakirjan hyväksyntä kolmansissa maissa lisääntyisi. Toisaalta alustavan arvion mukaan direktiiviehdotus johtaisi EU:n hätämatkustusasiakirjojen merkittävästi korkeampiin tuotanto- ja toimituskuluihin, minkä tulisi johtaa myös palvelun korkeampaan hintaan sen saajalle.

Suomi on kuluvana vuonna myöntänyt 11 hätämatkustusasiakirjaa Euroopan unionin kansalaiselle. Hätämatkustusasiakirjan hinta on 140 euroa. Kustannusvastaavuus passien ja matkustusasiakirjojen suhteen on kokonaistasolla hyvä, sen sijaan tilastointia kustannusvastaavuudesta yksinomaan hätämatkustusasiakirjojen osalta ei ole. Puheenjohtajamaan kompromissiesityksen 4 a artiklassa EU:n hätämatkustusasiakirjan hinnaksi on määritelty 45 euroa. Kompromissiesityksen mukaan komissio arvioisi tarvetta muuttaa hintaa joka viides vuosi.

Nykyisin käytössä olevan kansallisen laitteiston ja ohjelmiston kustannusten lisäksi ehdotettu tekninen toteutus saattaa johtaa huomattaviin lisäkustannuksiin. Alkuperäisen direktiiviehdotuksen perusteella arvioitiin aiheutuvan huomattavia kustannuksia myös siitä, että viranomaisen olisi otettava hakijan kasvokuva hakemuspäivänä edustustossa. Puheenjohtajamaan kompromissiesityksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan avustavan jäsenvaltion viranomaisen olisi otettava tai skannattava hakijan kasvokuva tai valokuva hakemusajankohtana. Tällä hetkellä kaikilla Suomen edustustoilla ei ole mahdollisuutta viisumitarran tulostamiseen ja vain kahdella

edustustolla on käytettävissä edellä mainitun kasvokuvan ottamiseen tarvittava laitteisto. Kasvokuvan ottamiseen tarvittavan laitteiston käyttöönotto ja sen vaatimat muutokset edustustojen asiakaspalvelutiloihin olisivat useimpien edustustojen nykyisissä tiloissa joko mahdottomia tai erittäin kalliita. Kompromissiesityksen uusien vaihtoehtojen myötä kasvokuvan ottamiseen liittyviltä huomattavilta kustannuksilta voitaisiin välttyä.

Rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja budjettiprosessin yhteydessä.

Direktiiviehdotuksen kansallisten taloudellisten ja mahdollisten muiden vaikutusten tarkempi arviointi edellyttää jatkotyötä ja direktiiviehdotuksen artiklojen täsmentymistä.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Konsulipalvelulain tarkoittamat asiat, mukaan lukien hätämatkustusasiakirjan myöntäminen, ovat valtiolle kuuluvia velvollisuuksia, eikä asia itsehallintolain (1144/1991) mukaan kuulu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Ehdotuksella ei olisi välitöntä vaikutusta Ahvenanmaan asemaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmäluonnos on käsitelty ulkosuhdejaostossa (EU-3) sekä EU-jaostoissa 6 ja 7 kirjallisessa menettelyssä 16.–19.11.2018 ja 27.–28.11.2018. Asiaa valmistellaan ulkoministeriössä yhteistyössä sisäministeriön ja muiden viranomaistahojen kanssa.

Direktiiviehdotusta käsitellään EU:n konsuliasioiden työryhmässä (COCON). Direktiiviehdotusta on käsitelty tai käsitellään työryhmätasolla ainakin 28. syyskuuta 2018, 30. lokakuuta 2018 ja 30. marraskuuta 2018. Erityisesti direktiiviehdotuksen 7 artiklaan ja sen sisältämään EU:n hätämatkustusasiakirjan henkilöllisen soveltamisalan ja myöntöperusteiden laajentamiseen on suhtauduttu kriittisesti. Myös ehdotukseen kasvokuvan ottamisesta edustustoissa on suhtauduttu osittain varauksellisesti. EU:n neuvoston puheenjohtajamaa on työryhmäkäsittelyjen seurauksena tehnyt kompromissiehdotuksen 20. marraskuuta 2018.

8 Valtioneuvoston alustava 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 normaali-passin (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 enimmäissäilytysaika 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 vähimmäissäilytysaika 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.

U 101/2018 vp

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 väärin 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.