

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta ja muutettavaksi konsulipalvelulakia ja passilakia. Uusi laki korvaisi konsulipalvelulain sääntelyn hätämatkustusasiakirjasta, joka ehdotetaan kumottavan. Passilakiin ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaussäännös uuteen lakiin Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta.

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on yhteen matkaan oikeuttava matkustusasiakirja, jonka avulla sen haltija pääsee palaamaan kotimaahansa tai poikkeuksellisesti muuhun määränpäähän, jos hän ei pysty käyttämään kansallista matkustusasiakirjaansa esimerkiksi siitä syystä, että se on varastettu tai kadonnut.

Ehdotetulla uudella lailla pantaisiin kansallisesti täytäntöön EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskeva direktiivi.

Ehdotettavassa uudessa laissa säädettäisiin direktiivissä edellytetyllä tavalla nykyistä yksityiskohtaisemmin EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta ja sen myöntämisen edellytyksistä sekä menettelystä.

Lisäksi laissa säädettäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijan henkilötietojen käsittelystä direktiivissä edellytetyllä tavalla. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa pyytävän henkilön tietoja voitaisiin tietyissä tilanteissa luovuttaa Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle sallassapitoa koskevien säännösten estämättä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 8.12.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
1.2.1 EU-säädöksen valmistelu	5
1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu	6
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	6
2.1 Tavoitteet	6
2.1 Pääasiallinen sisältö	6
2.2.1 Yleistä	6
2.2.2 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan saaja	7
2.2.3 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen malli.....	8
2.2.4 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaolo	10
2.2.5 Menettelyä koskeva sääntely.....	10
2.2.6 Taloudelliset määräykset ja rahoitusmenettelyt	11
2.2.7 Henkilötietojen suoja	11
2.2.8 Delegoidut säädökset, täytäntöönpanosäädökset ja loppusäännökset.....	11
3 Nykytila ja sen arviointi.....	13
3.1. Nykytila ja sen arviointi	13
3.1.1 Konsulipalvelulaki	13
3.1.2 Tietosuojalainsäädäntö	15
3.1.3 EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen vuosittaiset myöntömäärät	16
3.1.4 Rekisterinpitäjäyys.....	16
3.2 Matkustusasiakirjadirektiivin säännökset, jotka edellyttävät uutta sääntelyä	16
3.2.1 Yleistä	16
3.2.2 Määritelmät	17
3.2.3 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen ja menettely	17
3.2.4 Matkustusasiakirjadirektiivin säännökset, jotka eivät edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia	21
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	22
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	22
4.1.1 EU:n tilapäinen matkustusasiakirja.....	22
4.1.2 Toimivaltaiset viranomaiset	22
4.1.3 Henkilötietojen käsittely	23
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	23
4.2.1 Komission arvio vaikutuksista	23
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	24
4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	26
4.2.4 Vaikutukset Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten asemaan.....	27
4.2.5 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen	27
4.2.6 Esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset.....	28
4.2.7 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	29
4.2.8 Vaikutukset viranomaisten tiedonhallintaan	31

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	32
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	32
5.1.1 Uusi laki vai implementointi konsulipalvelulakiin	32
5.1.2 Henkilötietojen käsittely ja rekisterinpitäjäys	32
5.1.3 Matkustusasiakirjadirektiivin mahdollistama kansallisen harkintavallan käyttö	33
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot	37
6 Lausuntopalaute	38
7 Säännöskohtaiset perustelut	40
7.1 Laki Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta	40
7.2 Laki konsulipalvelulain muuttamisesta	65
7.3 Laki passilain 2 §:n muuttamisesta	65
8 Lakia alemman asteinen sääntely	65
8.1 Ulkoministeriön asetus EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä lomakkeesta ja yhtenäisestä tarrasta	65
8.2 Ulkoministeriön asetus ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista	68
8.3 Sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta	68
9 Voimaantulo	68
10 Suhde talousarvioesitykseen	68
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	68
11.1 Hallinnon lainalaisuus	68
11.2 Yhdenvertaisuus	69
11.3 Oikeusturva ja hyvä hallinto	70
11.4 Henkilötietojen suoja	71
11.5 Tietosuoja-asetus	71
11.6 Henkilötietojen luovuttaminen	74
11.7 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisten lomakkeiden ja tarrojen valmistaminen ja tilaaminen.	75
11.8 Komission täytäntöönpanosäädökset ja asetuksenantovaltuudet	76
LAKIEHDOTUKSET	79
Laki Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta	79
Laki konsulipalvelulain muuttamisesta	88
Laki passilain 2 §:n muuttamisesta	89
RINNAKKAISTEKSTIT	91
Laki konsulipalvelulain muuttamisesta	91
Laki passilain 2 §:n muuttamisesta	Error! Bookmark not defined.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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

Esitys koskee tilannetta, jossa Suomi myöntää edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan. Lisäksi esitys koskee tilannetta, jossa Suomi myöntää Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen tilapäisen matkustusasiakirjan.

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

Suomen viranomaiset eivät myönnä EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja omille kansalaisilleen. Suomen kansalaiselle myönnettävästä tilapäisestä matkustusasiakirjasta kuten esimerkiksi hätäpassista säädetään passilaissa (671/2006).

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voidaan myöntää esimerkiksi kadonneen passin vuoksi EU:n jäsenvaltion kansalaiselle EU:n ulkopuolisessa maassa, jos EU:n jäsenvaltion kansalaisella ei ole oman kansalaisuusjäsenvaltionsa edustusta kyseisessä maassa.

EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevat säännöt hyväksyttiin ensimmäisen kerran 25 päivänä kesäkuuta vuonna 1996, jolloin EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on otettu alun perin käyttöön neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksellä 96/409/YUTP.

Komission antamassa asiakirjojen turvallisuutta koskevassa vuoden 2016 toimintasuunnitelmassa, joka on esitetty asiakirjassa [KOM\(2016\) 790 final](#), komissio käsitteli asiakirjassa matkustusasiakirjapetoksia, korosti luotettavien matkustusasiakirjojen tarvetta ja sitoutui tutkimaan mahdollisuuksia parantaa tilapäisten matkustusasiakirjojen turvaominaisuuksia. Lisäksi komissio sitoutui [antamassaan katsauksessa Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2017](#) tutkimaan mahdollisuuksia nykyaikaistaa sääntöjä, jotka koskevat edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten tilapäisiä matkustusasiakirjoja, EU:n yhtenäisen mallin mukaisen tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuudet mukaan lukien.

Komissio julkaisi vuonna 2018 arvioinnin direktiiviehdotuksen vaikutuksista (SWD(2018) 263 final) ja siitä tehdyn tiivistelmän (SWD(2018) 272 final) Impact Assessment / Emergency Travel Documents; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:272:FIN>. Vaikutusarvioinnissaan komissio on todennut, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuudet ovat vanhentuneet ja sillä on kielteisiä vaikutuksia matkustusasiakirjan käyttöön ja

hyväksymiseen. Lisäksi komissio on pitänyt ongelmallisena Lissabonin sopimusta edeltävän YUTP:n päätöksen 96/409/YUTP täytäntöönpanokelpoisuuden puuttumista ja oikeudellista epävarmuutta. Komissio katsoi, että kyseinen päätös oli ristiriidassa uudemman edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavaa konsuliviranomaisten suojelua koskevan direktiivin (EU 2015/637) (jäljempänä konsulisuojeludirektiivi) kanssa. Konsulisuojeludirektiivissä säädetään edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen oikeudesta saada konsulisuojelua toiselta EU:n jäsenvaltion edustustolta. Konsulisuojeludirektiivissä säädetään edellytykset ja yhdenmukainen menettely konsulisuojelun antamiseksi edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille ja rahoitusmenettelystä jäsenvaltioiden välillä eli konsulipalveluista aiheutuneiden kustannusten takaisinperinnästä. Konsulisuojeludirektiivissä säädetään yhdeksi konsulisuojelun muodoksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen. Konsulisuojeludirektiivin sääntelyä sovelletaan myös EU:n tilapäisen matkustusasiakirjaan muun muassa rahoitusmenettelyä koskevilta osin. Konsulisuojeludirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeva konsulipalvelulain muutos (204/2018) tuli voimaan 1.5.2018.

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta lakia Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta sekä tarpeelliset lainsäädäntömuutokset konsulipalvelulakiin ja passilakiin matkustusasiakirjadirektiivin täytäntöönpanemiseksi Suomessa.

1.2 Valmistelu

1.2.1 EU-säädöksen valmistelu

Euroopan unionin komissio antoi 31 päivänä toukokuuta 2018 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta. Ehdotus, joka on annettu asiakirjassa KOM(2018)358 final perustui erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 23 artiklaan, jonka mukaan edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen on oikeutettu saamaan Euroopan unionin ulkopuolisessa kolmannessa maassa konsulisuojelua toiselta Euroopan unionin jäsenvaltion edustustolta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset.

Suomessa direktiiviehdotusta käsiteltiin tavanomaisessa järjestyksessä. Ehdotusta koskeva U-kirjelmäluonnos käsiteltiin kirjallisessa menettelyssä ulkosuhdejaostossa (EU-3) sekä EU-jaostoissa 6 ja 7 kirjallisessa menettelyssä.

Direktiiviehdotuksesta laaditun U-kirjelmän (U 101/2018 vp) valmistelua koordinoi ulkoministeriö ja valmistelussa kuultiin sisäministeriötä, Rajavartiolaitosta ja Poliisihallitusta.

Valtioneuvoston U-kirjelmä (U 101/2018 vp) annettiin eduskunnalle 19.12.2018. U-kirjekantaan esitettiin täsmennyksiä neuvotteluprosessin etenemisen vuoksi U-jatkokirjelmässä UJ 1/2019 vp. Kirjelmä sekä eduskunnassa kuultujen asiantuntijoiden ja asianomaisten valiokuntien lausunnot ovat luettavissa eduskunnan verkkosivuilla osoitteessa https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U_101+2018.aspx. Valtioneuvoston kannan mukaisesti direktiivin tavoitteita pidettiin sinänsä kannatettavina. Ehdotukseen arvioitiin kuitenkin liittyvän monia kysymyksiä ja epäselvyyksiä direktiivin soveltamisalasta alkaen. Kirjelmässä todetun mukaisesti direktiiviehdotuksen yksityiskohtia, teknistä toteutusta ja taloudellisia vaikutuksia oli tarpeen vielä arvioida ja muun muassa henkilötietojen säilyttämistä koskevien enimmäis- ja vähimmäisaikojen yhteensopivuus EU:n tietosuoja sääntelyn kanssa tuli tarkemmin selvittää. Lisäksi direktiivissä määriteltyä matkustusasiakirjan hintaa, pidettiin liian alhaisena Suomen kannalta. Neuvotteluissa piti myös kiinnittää huomiota siihen, ettei direktiiviehdotuksessa pitäisi edellyttää EU:n jäsenvaltioilta valmiutta myöntää EU:n tilapäisiä mat-

kustusasiakirjoja kaikissa suurlähetystöissään ja konsulaateissaan. Direktiiviehdotuksesta neuvoteltiin Brysselissä työryhmätasolla 4.6.2018 alkaen. Neuvotteluissa kevään 2019 aikana tehtiin direktiiviehdotukseen useita muutoksia, jotka olivat monelta osin Suomen esittämien kantojen mukaisia. Muutokset liittyivät muun muassa matkustusasiakirjan hinnan määräytymiseen sekä henkilötietojen säilyttämisaikoihin. Neuvosto hyväksyi direktiivin 18.6.2019 ja direktiivi julkaistiin 20.6.2022 Euroopan unionin virallisessa lehdessä (L 163/1).

1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu ulkoministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu muita viranomaistahoja kuten sisäministeriön, Poliisihallituksen ja Digi- ja väestötietoviraston edustajia. Lisäksi valmistelun aikana kuultiin Suomen edustustoja, joille järjestettiin kaksi kuulemistilaisuutta ennen lausuntokierrosta.

Valmistelun aikana ulkoministeriö on ollut yhteydessä muun muassa Ruotsin, Tanskan, Viron ja Saksan vastaavaa lainsäädäntöä valmistelevien viranomaisten kanssa.

Matkustusasiakirjadirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin ajalla 28.6 – 15.8.2023 lausunto yhteensä 21 taholta, jotka on lueteltu [Lausuntopalvelu.fi:ssä](https://lausuntopalvelu.fi:ssä).

Hallituksen esityksen tausta-aineisto on saatavissa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet/UM012:00/2022.

Lausumien sisällöstä kerrotaan jäljempänä jaksossa 6.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Tavoitteet

Matkustusasiakirjadirektiivin keskeisin tavoite on luoda aiempaa turvallisempi malli EU:n tilapäiselle matkustusasiakirjalle ja varmistaa, että jäsenvaltioissa myönnettävät EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat ovat muodoltaan, ominaisuuksiltaan ja turvatekijöiltään samanlaiset kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Matkustusasiakirjadirektiivin tavoitteena on myös yhdenmukaistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset ja yksinkertaistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä koskevaa menettelyä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, jotta edustusta vailla oleva EU:n kansalainen voi käyttää helpommin ja tehokkaammin oikeuttaan konsuliviranomaisten antamaan suojeluun. Matkustusasiakirjadirektiivillä myös varmistetaan, että EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskeva sääntely on johdonmukainen konsulisuojeludirektiivin yleisten sääntöjen kanssa.

2.1 Pääasiallinen sisältö

2.2.1 Yleistä

Matkustusasiakirjadirektiivissä vahvistetaan säännöt sen varmistamiseksi, että EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat ovat malliltaan ja turvaominaisuuksiltaan samanlaiset kaikissa jäsenvaltioissa ja että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset ovat samat kaikissa jäsenvaltioissa ja että niiden käsittelyssä noudatetaan yhteneväisesti matkustusasiakirjadirektiivissä säädettyä menettelyä.

Matkustusasiakirjadirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden suurlähetystöjen tai konsulaattien on myönnettävä EU:n tilapäinen matkustusasiakirja edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille direktiivin 4 artiklassa esitetyn menettelyn mukaisesti, jos heidän passit tai matkustusasiakirjat ovat kadonneet, varastettu tai tuhoutuneet, tai kun niitä ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa siten, että jäsenvaltiot voivat päättää siitä, myöntävätkö ne EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja myös muille saajille kuin kolmannessa maassa edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille direktiivin 7 artiklan mukaisesti. Kansallisesta liikkumavarasta esitetään selvitys kohdassa 2.2.2 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan saaja sekä jaksossa 5.1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.

Matkustusasiakirjadirektiivillä korvataan nykyinen tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta tehty päätös 96/409/YUTP.

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on yhteen matkaan oikeuttava asiakirja, jonka avulla sen haltija pääsee palaamaan kotiin tai poikkeuksellisesti muuhun määränpäähän, jos hän ei pysty käyttämään tavanomaista matkustusasiakirjaansa esimerkiksi siitä syystä, että se on varastettu tai kadonnut. Edustusta vailla olevien kansalaisten olisi voitava hakea EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa minkä tahansa jäsenmaan suurlähetystöstä tai konsulaatista EU:n ulkopuolisessa valtiossa. Hakijan kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen olisi vahvistettava hakijan kansalaisuus ja henkilöllisyys avustavalle jäsenvaltiolle. Jäsenmaiden väliset menettelyt olisi suoritettava mahdollisimman nopeasti. Tämän vuoksi matkustusasiakirjadirektiivissä on jäsenvaltioita sitovasti säännelty määräajat, joiden puitteissa käsittely on suoritettava.

Matkustusasiakirjadirektiivi on niin sanottu vähimmäisdirektiivi. Direktiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön direktiivin säännöksiä suotuisampia säännöksiä tai säilyttää sellaiset, jos ne ovat sopuosoinnussa direktiivin kanssa. Sama periaate todetaan myös direktiivin johdanto-osan 20 kohdassa.

2.2.2 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan saaja

Matkustusasiakirjadirektiivissä säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle. EU:n tilapäinen matkustusasiakirja olisi myönnettävä pyynnöstä kolmannessa maassa edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle, jonka passi tai matkustusasiakirja on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut, tai kun passia tai matkustusasiakirjaa ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa. Direktiivin johdanto-osan 4 kohdassa annetaan esimerkkejä niistä tilanteista, joissa matkustusasiakirjaa ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa. Tällaisia tilanteita olisi esimerkiksi matkan aikana syntyneille vastasyntyneille tarvittava matkustusasiakirja tai tilanteessa, jossa henkilön asiakirjat eivät ole enää voimassa eikä kansalaisuusjäsenvaltio voi niitä helposti korvata.

Matkustusasiakirjadirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohta antaa EU:n jäsenvaltioille mahdollisuuden myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten lisäksi myös omille kansalaisilleen, EU:n jäsenvaltion kansalaisille, jotka eivät ole edustettuja EU:n jäsenvaltioiden alueella, mukaan lukien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 355 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut merentakaiset maat ja alueet, sellaisen toisen jäsenvaltion kansalaisille, joka on edustettuna maassa, jossa kyseiset kansalaiset pyrkivät saamaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan, jos asianomaisten jäsenvaltioiden välillä on sovittu tätä koskevista järjestelyistä. Direktiivin johdanto-osan 9 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat kuitenkin päättää olla myöntämättä EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja tällaisissa tilanteissa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 7 artiklan mukaan EU:n jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia, mutta jotka matkustavat edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa tai direktiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa lueteltujen henkilöiden kanssa, jos kyseiset perheenjäsenet asuvat laillisesti EU:n jäsenvaltioissa, sanotun kuitenkin rajoittamatta mahdollisia sovellettavia viisumivaatimuksia. Direktiivin johdanto-osan kohdassa 10 selostetaan tarkemmin perheenjäsenelle myönnettävästä EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta. Kohdassa todetaan, että ottaen huomioon kansallinen oikeus ja käytäntö, EU:n jäsenvaltion olisi voitava myöntää EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja EU:n jäsenvaltion kansalaisten mukana matkustaville perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltion kansalaisia, jos nämä perheenjäsenet asuvat laillisesti jossain EU jäsenvaltiossa, kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet huomioiden.

Lisäksi 7 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan EU:n jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myös muille henkilöille, joille kyseinen jäsenvaltio tai jokin toinen jäsenvaltio on kansainvälisen oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaan velvollinen antamaan suojelua ja jotka asuvat laillisesti jäsenvaltiossa.

2.2.3 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen malli

Matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklassa määritellään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen malli. Direktiivin mukaan EU:n tilapäinen matkustusasiakirja muodostuu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä lomakkeesta ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä tarrasta. Lomakkeen ja tarran on oltava direktiivin liitteissä I ja II esitettyjen eritelmien ja direktiivin 9 artiklan mukaisesti vahvistettujen täydentävien teknisten eritelmien mukaisia. 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. Käsin täyttäminen olisi mahdollista vain ylivoimaisen teknisen esteen tapauksessa.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä tarrasta säädetään matkustusasiakirjadirektiivin liitteessä II. Liitteessä määritellään yhtenäisen tarran tekniset ominaisuudet sekä yhtenäisen tarran täytettävät kentät.

Edellä olevista termeistä on syytä nostaa esiin termi painettu, jota on käytetty matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklan 5 kohdassa. Direktiivin yksi keskeisimmistä tavoitteista on säätää aikaisempaa turvallisemmasta matkustusasiakirjasta, jota ei enää pääsääntöisesti täytettäisi käsin. Kansallisessa täytäntöönpanossa on säädettävä direktiivin mukaisesti siitä tavasta, jolla EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan tarra täytetään. Englannin kielisessä direktiivin tekstissä kohta on muodossa "All entries on the uniform EU ETD sticker, including the facial image, shall be printed. No manual changes shall be made to a printed uniform EU ETD sticker.". Suomenkielisessä direktiivin tekstissä käytetään sanaa "painaminen". On selvää, että tarkoituksena on ollut, että yhtenäiset tarrat tulostetaan. Tätä tukee myös direktiivin johdanto-osan 13 kohta, jossa todetaan, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra olisi laadittava saman mallin mukaan kuin neuvoston asetuksella (EY) N:o 1683/95 (6) säädetty yhtenäinen viisumin kaava, ja siinä olisi oltava vastaavanlaiset turvaominaisuudet. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra olisi täytettävä avustavan jäsenvaltion suurlähetystössä tai konsulaatissa käyttäen samoja tulostimia, joilla tulostetaan viisumit. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra olisi voitava täyttää käsin ylivoimaisen teknisen esteen tapauksessa. Hyväksyttävyyden

heikkenemisen ja turvallisuusriskien välttämiseksi käsin täyttämistä olisi rajoitettava mahdollisimman paljon, ja sitä olisi käytettävä ainoastaan, jos tulostamalla täytettyä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäistä tarraa ei ole mahdollista myöntää kohtuullisessa ajassa.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä lomakkeesta säädetään direktiivin liitteessä I. Liite sisältää kuusi kohtaa, joissa on säädetty vaatimukset yhtenäisen lomakkeen mallille ja, koolle (kohta 1), lomakkeen etusivun sisällölle (kohta 2), määräykset siitä, miten EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran kiinnitetään lomakkeen toiselle sivulle (kohta 3), tiedoista, jotka sivujen kolme ja neljä tulee sisältää (kohta 4), viisumeiden sekä maahantulo- ja maastalähtöleimojen paikka sivuilla viisi ja kuusi (kohta 5). Lisäksi liitteessä on määräys siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen numero on painettava valmiiksi lomakkeeseen (kohta 6).

Matkustusasiakirjadirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joissa on seuraavia seikkoja koskevia EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen täydentäviä teknisiä eritelmiä: a) EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja tarran ulkoasu, malli ja värit; b) EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen materiaalia ja painotekniikkaa koskevat vaatimukset; c) turvaominaisuudet ja -vaatimukset, mukaan lukien tehostetut vaatimukset väärentämisen ja jäljentämisen estämiseksi; d) muut EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan täyttämistä ja myöntämistä koskevat säännöt. Direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan voidaan päättää, että 1 kohdassa tarkoitettujen täydentävien teknisten eritelmien ovat salassa pidettäviä ja että niitä ei julkaista. Tällöin ne annetaan ainoastaan jäsenvaltioiden nimeämien, EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen valmistamisesta vastaavien elinten ja jäsenvaltion tai komission asianmukaisesti valtuuttamien henkilöiden saataville.

Matkustusasiakirjadirektiivin 9 artiklan nojalla komissio on antanut 8.12.2022 komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/2452 neuvoston direktiivillä (EU) 2019/997 käyttöön otetun EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan täydentävistä teknisistä eritelmistä. Komission täytäntöönpanopäätöksessä vahvistetaan täydentävät tekniset eritelmit, jotka koskevat EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja tarran suunnittelua, muotoa ja värejä, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen materiaaleja ja painatusmenetelmiä koskevia vaatimuksia sekä turvaominaisuuksia ja -vaatimuksia, mukaan lukien tehostetut vaatimukset väärentämisen ja jäljentämisen estämiseksi. Komission täytäntöönpanopäätöksen mukaan täydentävien teknisten eritelmien erityisluonne huomioon ottaen teknisten eritelmien yksityiskohdat on pidettävä salassa, eikä niitä sen vuoksi saa julkaista väärentämisen ja jäljentämisen estämiseksi.

Matkustusasiakirjadirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan komissio voi antaa täytäntöönpanosäädöksiä turvaominaisuuksista ja -vaatimuksista, mukaan lukien tehostetut vaatimukset väärentämisen ja jäljentämisen estämiseksi. Komissio voi antaa täytäntöönpanosäädöksen koskien digitaalisen leiman eli niin sanotun 2D-viivakoodin käyttöönottamiseksi. Vastaava digitaalinen leima on otettu käyttöön lyhytaikaisten ja pitkäaikaisten viisumeiden viisumitarassa syksyllä 2022 (HE 11/2022 vp). EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa digitaaliselle leimalle tulee olla varattuna paikka direktiivin liitteen II mukaisesti.

Matkustusasiakirjadirektiivin 10 artiklassa säädetään EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen valmistamisesta. Artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä elin, joka vastaa EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäisten lomakkeiden ja tarrojen valmistamisesta. Useat tai kaikki jäsenvaltiot voivat nimetä saman elimen. Kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille sen elimen nimi, joka valmistaa sen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäiset lomakkeet ja tarrat. Jos jäsenvaltio vaihtaa nimeämäänsä elintä, sen on ilmoitettava siitä komissiolle ja muille jäsenvaltioille.

2.2.4 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaolo

Matkustusasiakirjadirektiivin 6 artiklassa säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaolosta. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan on oltava voimassa niin pitkään, kuin sen matkan tekeminen edellyttää, jota varten asiakirja on myönnetty. Tätä aikaa laskettaessa on otettava huomioon tarvittavien yöpymisten ja jatkoyhteyksien vaatima aika. Voimassaoloaikaan on sisällyttävä ylimääräinen kahden päivän lisäaika. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaoloaika saa ylittää 15 kalenteripäivää vain poikkeuksellisissa olosuhteissa.

2.2.5 Menettelyä koskeva sääntely

Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan 7 kohdassa todetaan, että edustusta vailla olevat EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset ovat oikeutettuja hakemaan EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa minkä tahansa EU:n jäsenvaltion suurlähetystöstä tai konsulaatista. EU:n jäsenvaltiot voivat konsulisuojeludirektiivin mukaisesti myös sopia vastuunjakoja koskevista käytännön järjestelyistä EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen myöntämisessä edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille. Tämä ei kuitenkaan saa rajoittaa edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen matkustusasiakirjadirektiivin mukaista oikeutta hakea EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa minkä tahansa EU:n jäsenvaltion suurlähetystöstä tai konsulaatista.

Matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklassa säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisessä noudatettavista yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä.

Matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään EU:n jäsenvaltion viranomaisten velvollisuudesta kuulla mahdollisimman pian ja viimeistään kahden työpäivän kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta sen EU:n jäsenvaltion viranomaista, jonka kansalainen edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen on ja annettava sille kaikki asian kannalta merkittävimmät tiedot, mukaan lukien hakijan sukunimi ja etunimi tai etunimet, kansalaisuus, syntymäaika ja sukupuoli, hakijan kasvokuva tai 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. Lisäksi on annettava kopio tai skannattu jäljennös kaikista käytettävissä olevista henkilöllisyyden tunnistamisvälineistä, kuten henkilö- tai ajokortista, sekä korvatus asiakirjan tyyppi ja numero sekä kansallinen rekisterinumero tai henkilötunnus., jos nämä ovat saatavilla. Vastaavasti 4 artiklan 3 kohdassa säädetään sen EU:n jäsenvaltion viranomaisen, jonka kansalainen hakee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa, velvollisuudesta vastata mahdollisimman pian ja viimeistään kolmen työpäivän kuluessa avustavan EU:n jäsenvaltion esittämästä kuulemispyynnöstä kyseiseen kuulemispyyntöön. Hakijan kansalaisuusjäsenvaltion on vahvistettava hakijan kansalaisuus ja henkilöllisyys. EU:n jäsenvaltiot voivat perustellusta syystä ylittää 4 artiklassa säädetyt määräajat. Jos hakijan kansalaisuusjäsenvaltio ei voi vahvistaa hakijan henkilöllisyyttä ja kansalaisuutta matkustusasiakirjadirektiivin mukaisessa määräajassa, on sen esitettävä arvio ajankohdasta, jolloin vastaus on odotettavissa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetään avustavan EU:n jäsenvaltion viranomaisen velvollisuudesta olla myöntämättä EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa, jos hakijan kansalaisuusjäsenvaltio vastustaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä kansalaiselleen. Tällöin kyseisen avustavan EU:n jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta hakijalle ja hakijan kansalaisuusjäsenvaltio vastaa konsuliviranomaisen antaman suojan tarjoamisesta kansalaiselleen oikeudellisten velvoitteidensa ja käytäntönsä mukaisesti.

2.2.6 Taloudelliset määräykset ja rahoitusmenettelyt

Matkustusasiakirjadirektiivin artiklan 5 artiklassa säädetään taloudellisista määräyksistä. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään siitä, että avustavan EU:n jäsenvaltion on perittävä hakijalta samat maksut kuin ne perivät omilta kansalaisiltaan kansallisten tilapäisten matkustusasiakirjojen myöntämisestä. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetään EU:n jäsenvaltioille mahdollisuus luopua maksujen perimisestä yleisesti tai tietyissä valitsemissaan tilanteissa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 5 artiklan 3 kohdassa viitataan konsulisuojeludirektiivin 14 artiklan 2 kohtaan ja 15 artiklaan. Konsulisuojeludirektiivin mukaista rahoitusmenettelyä sovelletaan, mikäli hakija ei kykene maksamaan EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta perittävää maksua hakemusta jättäessään. Tällöin hakijan on sitouduttava konsulisuojeludirektiivin liitteessä 1 olevaa vakiolomaketta käyttäen maksamaan tällaiset maksut takaisin kansalaisuusjäsenvaltioilleen. Tällöin sovelletaan konsulisuojeludirektiivin 14 artiklan 2 kohtaa ja 15 artiklaa. Konsulisuojeludirektiivin mukainen rahoitusmenettely on pantu kansallisesti täytäntöön konsulipalvelulain muutoksella (204/2018).

2.2.7 Henkilötietojen suoja

Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan kohdan 21 mukaan EU:n jäsenvaltioiden direktiivin täytäntöönpanon puitteissa suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn olisi sovellettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, jäljempänä yleinen tietosuojasetus.

Matkustusasiakirjadirektiivin 15 artiklassa säädetään henkilötietojen suojasta osittain yleistä tietosuojasetausta mukauttaen. Artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin soveltamiseksi käsiteltäviä henkilötietoja, mukaan lukien direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu hakijan kasvokuva tai valokuva, saa käyttää ainoastaan hakijan henkilöllisyyden todentamiseen direktiivin 4 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran painamiseen ja kyseisen hakijan matkustamisen helpottamiseen. Matkustusasiakirjadirektiivissä käytetyllä ilmaisulla tarran painamisesta tarkoitetaan tarran täyttämistä hakijan henkilötiedoilla EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen jälkeen tulostettaessa yhtenäistä tarraa Suomen edustustossa. Avustavan jäsenvaltion ja kansalaisuusjäsenvaltion on varmistettava henkilötietojen asianmukainen turvallisuus. Lisäksi artiklan 2 kohdassa säädetään hakijan oikeudesta tarkistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämät henkilötiedot ja tarvittaessa pyytää, että tiedot oikaistaan myöntämällä uusi asiakirja. Artiklan 4 kohdassa säädetään henkilötietojen säilyttämisaikoista. Avustava jäsenvaltio ja kansalaisuusjäsenvaltio saavat säilyttää hakijan henkilötietoja ainoastaan niin kauan, kuin se on tarpeen, mukaan lukien 5 artiklassa tarkoitettujen maksujen perimistä varten. Joka tapauksessa avustava EU:n jäsenvaltio saa säilyttää kyseisiä henkilötietoja enintään 180 päivän ajan ja kansalaisuusjäsenvaltio enintään kahden vuoden ajan. Henkilötietojen säilyttämisajan päätyttyä hakijan henkilötiedot on poistettava.

2.2.8 Delegoidut säädökset, täytäntöönpanosäädökset ja loppusäännökset

Matkustusasiakirjadirektiivin artiklassa 11 säädetään edellytykset, jotka tulee täyttyä, kun komissio käyttää sille annettua valtaa antaa delegoituja säädöksiä. Komissiolle siirretään 10 päivästä heinäkuuta 2019 lukien määräämättömäksi ajaksi valta antaa delegoituja säädöksiä matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklan 3 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä liitteiden I ja II sekä direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa ja 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen, ICAO:n vahvistamiin standardeihin tehtyjen viittausten muuttamiseksi tekniikan kehityksen vuoksi.

Komissiolla on valta antaa delegoituja säännöksiä nimetäkseen matkustusasiakirjadirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja tarran mallikappaleiden toimittamisesta vastaavaksi valtioksi toisen jäsenvaltion objektiivisten kriteerien perusteella, kuten sen, että kyseisen valtion alueella on elin, jonka useat tai kaikki jäsenvaltiot ovat nimenneet EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja valmistavaksi elimeksi.

Neuvosto voi milloin tahansa peruuttaa edellä kerrotun säädösvallan siirron. Peruuttamispäätöksellä lopetetaan päätöksessä mainittu säädösvallan siirto. Peruuttaminen tulee voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona sitä koskeva päätös julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, tai jonakin myöhempanä, kyseisessä päätöksessä mainittuna päivänä. Peruuttamispäätös ei vaikuta jo voimassa olevien delegoitujen säädösten pätevyYTEEN.

Ennen kuin komissio hyväksyy delegoidun säädöksen, se kuulee kunkin jäsenvaltion nimeämiä asiantuntijoita paremmasta lainsäädännöstä 13 päivänä huhtikuuta 2016 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti.

Kun komissio on antanut delegoidun säädöksen, komissio antaa sen tiedoksi neuvostolle. Delegoitu säädös tulee voimaan ainoastaan, jos neuvosto ei ole kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asianomainen säädös on annettu tiedoksi neuvostolle, ilmaissut vastustavansa sitä tai jos neuvosto on ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittanut komissiolle, että se ei vastusta säädöstä. Neuvoston aloitteesta tätä määräaikaa voidaan jatkaa kahdella kuukaudella.

Komissio ilmoittaa Euroopan parlamentille hyväksymistään delegoiduista säädöksistä, delegoitujen säädösten mahdollisesta vastustamisesta tai siitä, jos neuvosto on peruuttanut säädösvallan siirron.

Matkustusasiakirjadirektiivin 12 artiklan mukaan komissiota avustaa asetuksen (EY) N:o 1683/95 6 artiklalla perustettu komitea. Tämä komitea on asetuksessa (EU) N:o 182/2011 tarkoitettu komitea.

Matkustusasiakirjadirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, jotka voivat sisältää EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen täydentäviä teknisiä eritelmiä koskien EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja tarran ulkoasua, mallia ja väriä, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen materiaalia ja painotekniikkaa koskevista vaatimuksista, turvaominaisuuksista ja –vaatimuksista, mukaan lukien tehostetuista vaatimuksista väärentämisen ja jäljentämisen estämiseksi sekä muista EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan täyttämistä ja myöntämistä koskevista säännöistä. Artiklan 2 kohdan mukaan voidaan päättää, että edellä mainitut 1 kohdassa tarkoitettut täydentävät tekniset eritelmit ovat salassa pidettäviä ja että niitä ei julkaista. Tällöin ne annetaan ainoastaan jäsenvaltioiden nimeämien, EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen valmistamisesta vastaavien elinten ja jäsenvaltion tai komission asianmukaisesti valtuuttamien henkilöiden saataville.

Matkustusasiakirjadirektiivin 9 artiklan mukaiset täytäntöönpanosäädökset hyväksytään asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklan mukaista tarkastelumenettelyä noudattaen.

Lisäksi direktiivin 4 artiklan 9 kohdan mukaan komissio voi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä joissa vahvistetaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan vakimuotoinen hakemuslomake, joka sisältää tiedot velvollisuudesta palauttaa EU:n tilapäinen matkustusasiakirja määränpäähän saapumisen jälkeen. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään niinikään asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklan mukaista tarkastelumenettelyä noudattaen.

Matkustusasiakirjadirektiivin kansallisen täytäntöönpanoa koskevan valmistelun aikana komissio on 8.12.2022 antanut direktiivin 9 artiklan mukaisesti komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/2452, koskien EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan täydentäviä teknisiä eritelmiä. Komission täytäntöönpanopäätöksen liitteenä olevassa I osassa vahvistetaan EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen tuottamisen ennakkoodellytyksiä, ohjeita ja standardeja koskevat tekniset lisäeritmät. Täydentävät tekniset eritmät, jotka koskevat EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja tarran suunnittelua, muotoa ja värejä, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen materiaaleja ja painatusmenetelmiä koskevia vaatimuksia sekä turvaominaisuuksia ja -vaatimuksia, mukaan lukien tehostetut vaatimukset väärentämisen ja jäljentämisen estämiseksi, esitetään päätöksen liitteessä olevassa II osassa. Liitteessä oleva II osa kuuluu turvallisuusluokkaan SECRET UE/EU SECRET (EU –S).

Matkustusasiakirjadirektiivin 16 artiklassa säädetään edellytykset komission täytäntöönpanosäädösten antamiselle koskien 16 artiklassa säädettyjen indikaattoreiden täydentävien indikaattoreiden vahvistamiseksi. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklan mukaista tarkastelumenettelyä noudattaen. Artiklassa 16 on määritelty ne indikaattorit, joiden perusteella jäsenvaltioiden on seurattava säännöllisesti direktiivin soveltamista. Jäsenvaltioiden on seurattava direktiivin 3 ja 7 artiklan mukaisesti myönnettyjen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen lukumäärää ja saajien kansalaisuutta sekä EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja koskevien petos- ja väärennystapausten lukumäärää. Jäsenvaltioiden on raportoitava tiedot komissiolle vuosittain.

Matkustusasiakirjadirektiivin 17 artiklassa säädetään komission tehtävästä arvioida direktiiviä. Komissio antaa arvionsa aikaisintaan viiden vuoden kuluttua direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kertomuksessa esitetään tärkeimmät havainnot. Kertomukseen sisällytetään arviointi henkilötietojen turvallisuustason asianmukaisuudesta, perusoikeuksiin kohdistuvista vaikutuksista ja EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäisen maksun mahdollisuudesta käyttöönotosta. Jäsenvaltioiden on toimitettava kertomuksen laatimiseen tarvittavat tiedot komissiolle.

Artiklassa 18 säädetään päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta 36 kuukauden kuluttua 9 artiklassa tarkoitettujen täydentävien teknisten eritelmien hyväksymisestä. Lisäksi artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava päätöksen 96/409/YUTP mukaisesti valmistettujen matkustusasiakirjalomakkeiden mitätöinnistä ja tuhoamisesta edellä mainitussa määräajassa.

Artiklassa 19 säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta antaa ja julkaista direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 24 kuukauden kuluttua 9 artiklassa tarkoitettujen täydentävien teknisten eritelmien hyväksymisestä. Jäsenvaltioiden on välittömästi toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle. Lisäksi artiklassa 19 säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta soveltaa edellä mainittuja säännöksiä 36 kuukauden kuluttua 9 artiklassa tarkoitettujen täydentävien teknisten eritelmien hyväksymisestä.

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1. Nykytila ja sen arviointi

3.1.1 Konsulipalvelulaki

Keskeiset kansalliset säännökset konsulipalvelujen antamisesta sisältyvät konsulipalvelulakiin (498/1999).

Konsulipalvelulaissa säädetään niistä palveluista, joita Suomen edustustot ja ulkoministeriö voivat antaa konsulisuhdetta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 50/1980) 5 artiklan perusteella. Konsulipalvelulain mukaisia palveluja ovat muun muassa palvelut hädänalaisessa asemassa oleville, palvelut kriisitilanteissa, palvelut vapautensa menettäneelle ja syytetyille, palvelut kuolemantapauksessa, palvelut jäämistöasioissa, palvelut yksityistä henkilöä koskevien tietojen hankkimiseksi ulkomailta, palvelut lapsen palauttamiseksi (kansainväliset lapsikaappaukset) ja notaaripalvelut. Konsulipalvelulain mukaan konsulipalveluja ovat myös muussa lainsäädännössä Suomen edustustoille säädetty viranomaistehtävät kuten esimerkiksi vanhemmuuden tunnustamisen vastaanottaminen vanhemmuuslain (775/2022) mukaisesti sekä ulkomaalaislaissa (301/2004) edustustoille säädetty maahantuloon liittyvät tehtävät.

Konsulipalvelulain 2 §:ssä on säädetty konsulipalvelun saajista. Pykälän 1 momentin mukaan konsulipalvelulain mukaisia konsulipalveluja voidaan antaa suomalaiselle yhteisölle ja henkilölle, joka on Suomen kansalainen taikka sellainen Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen, jolla on oikeus tai jolle on myönnetty lupa oleskeluun tai työntekoon pysyvässä tai siihen verrattavassa tarkoituksessa Suomessa.

Konsulipalvelulain 2 §:n 2 momentin mukaan Euroopan unionin kansalaiselle, jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole Euroopan unionin ulkopuolisessa maassa pysyvää suurlähetystä, konsulaattia taikka sellaista suurlähetystä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka pystyisi tietyssä tapauksessa tosiasiaa antamaan konsulipalveluja (edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen), voidaan antaa lain 3–6 luvussa tarkoitettuja konsulipalveluja sekä muita vastaavia konsulipalveluja. Lisäksi edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle voidaan tarvittaessa antaa 5 §:ssä tarkoitettua yleistä neuvontaa sekä myöntää 41 b §:ssä tarkoitettu hätämatkustusasiakirja. Konsulisuojeludirektiivin implementoimisen yhteydessä EU:n tilapäinen matkustusasiakirja nimettiin hätämatkustusasiakirjaksi.

Konsulipalvelulain 9 §:n mukaan konsulipalvelulain ja muun lainsäädännön mukaisia konsulipalveluita antavat suurlähetystöt, lähetystöt, pääkonsulaatit, konsulaatit, varakonsulaatit ja konsulitoimipaikat.

Konsulipalvelulain 41 b §:ssä on säädetty hätämatkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksistä. Sääntely sisällytettiin konsulipalvelulakiin konsulisuojeludirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Konsulipalvelulain 41 b §:n mukaan edustusto voi myöntää hätämatkustusasiakirjan 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 viranomaisen hyväksymisen, jonka kansalaisesta on kyse.

Konsulipalvelulain 2 §:n 2 momentin mukaan Pohjoismaiden kansalaisille annettavista palveluista määrätään Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä tehdyn yhteistyösopimuksen (SopS 28/1962) 34 artiklassa.

Euroopan ulkosuhdehallinto ei anna ainakaan toistaiseksi konsulipalveluja eikä siten myöskään myönnä EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja. Konsulipalvelujen antaminen kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan.

Matkustusasiakirjadirektiivi sisältää aikaisempaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta, sen myöntämisen edellytyksistä edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille sekä menettelystä. Konsulipalvelulaissa oleva nykyinen sääntely ei kailta osin kata matkustusasiakirjadirektiivin sääntelyä. Tämän vuoksi matkustusasiakirjadirek-

tiivin täytäntöönpanemiseksi ehdotetaan uutta lakia Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta ja että konsulipalvelulain 41 b §:n sääntely hätämatkustusasiakirjasta vastaavasti kumottaisiin.

Konsulisuojeludirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on arvioitu, ettei konsulisuojeludirektiivin soveltaminen Suomen kunniakonsuleihin ole tarkoituksenmukaista, koska Suomen kunniakonsuleilla on suhteellisen rajalliset mahdollisuudet konsulipalvelujen antamiseen. Kunniakonsulit eivät siten ole antaneet konsulipalveluja edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille. Koska EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen on yksi konsulipalvelun muoto kunniakonsulit eivät myöskään myöntäisi EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja.

3.1.2 Tietosuojalainsäädäntö

Henkilötietojen käsittelystä säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa sekä sitä täydentävässä tietosuojalaissa (1050/2018). Yleinen tietosuoja-asetus sisältää säännökset muun muassa henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, käsittelyn oikeusperusteista, rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuista sekä rekisteröidyn oikeuksista. Tietosuojalaki sisältää yleistä tietosuoja-asetusta täydentäviä yleisesti sovellettavia säännöksiä muun muassa kansallisen valvontaviranomaisen eli tietosuojavaltuutetun osalta.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyn yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittely kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Tietosuoja-asetusta on mahdollista täydentää unionin tai jäsenvaltion erityislainsäädännöllä siltä osin kuin tietosuoja-asetus sen nimenomaisesti sallii. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan osalta unioni on käyttänyt toimivaltansa matkustusasiakirjadirektiivissä ja antanut direktiivissä osin tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisempaa sääntelyä henkilötietojen käsittelystä.

Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan. Sääntelyliikkumavaraa voidaan ensinnäkin käyttää, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa. Tarkentava lainsäädäntö voi näissä tapauksissa sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi, muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta sekä käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä, säilytysaikoja, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Jäsenvaltion lainsäädännön on 6 artiklan mukaan täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suora sovellettavuus sekä perustuslakivaliokunnan viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömään.

Tietosuoja-asetuksen 23 artikla sallii sen, että jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa tietosuoja-asetuksen 12—22 artiklassa ja 34 artiklassa, sekä 5 artiklassa, siltä osin kuin sen säännökset vastaavat 12—22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädetään tavoitteista, joiden takaamiseksi rekisteröidyn oikeuksista on sallittua poiketa. Rajoituksissa on noudatettava keskeisiltä osin perusoikeuksia ja –vapauksia ja lainsäädäntötoimen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide kyseessä olevan tavoitteen toteuttamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 12-22 artiklan osalta lisäksi rajoitusten edellytyksenä on, että jäsenvaltion lainsäädännön säännökset vastaavat

näissä artikloissa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia. Artiklan 2 kohdassa säädetään vähimmäisvaatimuksista, jotka olisi sisällytettävä tarpeen mukaan lainsäädäntöön, jolla rajoituksista säädetään

Esityksessä on arvioitava henkilötietojen käsittelystä säätäminen direktiivin edellyttämällä tavalla yleisen tietosuojasetuksen salliman liikkumavaran puitteissa.

3.1.3 EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen vuosittaiset myöntömäärät

Ulkoministeriön AHA-järjestelmästä saadun tiedon mukaan Suomen edustustot ovat vuosien 2019 ja 2022 aikana myöntäneet edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja keskimäärin noin 100 kappaletta vuosittain. Vastaavasti muiden EU:n jäsenvaltioiden edustustot ovat myöntäneet Suomen kansalaisille keskimäärin noin kymmenen kappaletta vuosittain EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Suomen edustustot ovat myöntäneet Suomen kansalaisille kansallisia hätäpasseja vuonna 2022 yhteensä 148 kappaletta. Suomen edustustoverkko on osa ulkoasiainhallintoa. Suomella on tällä hetkellä EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolella 55 suurlähetystä ja yhdeksän pääkonsulaattia tai niiden erillisiä yksiköitä. Käytännössä jäsenvaltioissa ei ole ollut yhtenäistä käytäntöä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseksi. Myöntämisen edellytyksiä on arvioitu jäsenvaltioittain hyvinkin eri tavoin. EU:n jäsenvaltioiden käytännöt ovat vaihdelleet esimerkiksi silloin, kun EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijana on ollut matkan aikana syntynyt edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen. Osa jäsenvaltioista ei ole myöntänyt EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa matkan aikana syntyneelle edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle. Jotkin jäsenvaltiot eivät nykyisen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan puutteellisten turvaominaisuuksien vuoksi ole myöntäneet edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa, vaan oman kansallisen hätämatkustusasiakirjan. Tämä on kuitenkin aiheuttanut ongelmia, sillä toisen jäsenvaltion myöntämää kansallista hätämatkustusasiakirjaa ei ole tunnustettu kaikissa valtioissa. Kotimatkaa varten myönnetty toisen jäsenvaltion kansallinen väliaikainen matkustusasiakirja ei ole kelvannut kauttakulkumaassa, mikä vaikeuttanut kotimatkan tekoa.

3.1.4 Rekisterinpitäjäyys

Ulkoministeriö vastaa ulkoasiainhallinnon käytössä nykyisin olevasta asiainhallintajärjestelmästä (jäljempänä AHA-järjestelmä) ja sen kehittämisestä ja ylläpitämisestä. Se toimii rekisterinpitäjänä AHA-järjestelmään tallennettujen tietojen osalta. AHA-järjestelmässä käsitellään ulkoasiainhallinnon antamat konsulipalvelutapaukset mukaan lukien EU:n tilapäinen matkustusasiakirja, joka on yksi konsulipalvelun muoto. Lisäksi ulkoministeriö vastaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan lomakkeen ja tarrojen hankinnasta sekä toimittamisesta edustustoihin. Ulkoministeriö vastaisi myös EU:n tilapäisen matkustusasiakirjojen turvaominaisuuksista ja turvallisuudesta säilyttämisestä. Valmistelussa ei ole ilmennyt syitä siihen, että edellä mainitusta käytännöstä tulisi poiketa tässä yhteydessä säädettäessä EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta.

3.2 Matkustusasiakirjadirektiivin säännökset, jotka edellyttävät uutta sääntelyä

3.2.1 Yleistä

Matkustusasiakirjadirektiivi on saatettava voimaan kansallisesti säätämällä direktiivin edellyttämällä tavalla EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta, sen myöntämisen edellytyksistä sekä siihen liittyvästä menettelystä. Lisäksi kansallisista syistä laissa on säädettävä toimivaltaisista viranomaisista. Direktiivi edellyttää myös sääntelyä henkilötietojen käsittelystä siltä osin kuin direktiivissä on tietosuojasetusta yksityiskohtaisempaa sääntelyä.

Matkustusasiakirjadirektiivi on sanamuodoltaan verrattain yksityiskohtainen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan mallin, teknisten eritelmien, myöntämisen edellytysten sekä menettelyn osalta, mikä heijastuu täytäntöönpanoon. Direktiivissä on myös sääntelyä, jotka antavat EU:n jäsenvaltioille kansallista harkintavaltaa (7 artikla).

3.2.2 Määritelmät

Matkustusasiakirjadirektiivin 2 artiklan 1 kohdassa on määritelty edustusta vailla oleva kansalainen, jolla tarkoitetaan kaikkia EU:n jäsenvaltion kansalaisia, joilla on sellaisen EU:n jäsenvaltion kansalaisuus, jolla ei ole konsulisuojeludirektiivin 6 artiklan mukaisesti edustusta kolmannessa maassa. Konsulipalvelulaissa on määritelty edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen konsulisuojeludirektiivin mukaisesti. Voimassa oleva konsulipalvelulain määritelmä kattaa siten direktiivin määritelmän. Määritelmä ehdotetaan kuitenkin sääntelyn selkeyden vuoksi otettavan myös lakiin Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta, koska kyseessä on oma erillislakinsa EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta.

Matkustusasiakirjadirektiivin 2 artiklan 5 kohdassa määritellään kansalaisuusjäsenvaltio jäsenvaltioksi, jonka kansalainen henkilö väittää olevansa. Määritelmä ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin, sillä vastaavaa määritelmää ei kansallisessa laissa ole.

Matkustusasiakirjadirektiivin 2 artiklan 6 kohdassa on määritelty työpäivä. Sillä tarkoitetaan direktiivissä kaikkia muita päiviä kuin sen viranomaisen, jolta edellytetään toimia, viettämiä yleisiä vapaapäiviä tai viikonloppuja. Määritelmä on yhteneväinen määräaikoisiin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (ETY, EURATOM) N:o 1182/71 kanssa. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan yleisillä vapaapäivillä tarkoitetaan kaikkia siinä jäsenvaltiossa tai yhteisön toimielimessä yleisiksi vapaapäiviksi määriteltyjä päiviä, jossa toimi on määrä suorittaa. Asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan asetusta sovellettaessa työpäivillä tarkoitetaan kaikkia muita päiviä kuin yleisiä vapaapäiviä, sunnuntaipäiviä ja lauantapäiviä. Esityksessä ehdotetaan määritelmän sisällyttämistä kansalliseen lakiin EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta. Direktiivissä on verrattain paljon EU:n jäsenvaltioita sitovia määräaikoja, minkä vuoksi määritelmän sisällyttämistä lakiin voidaan pitää sääntelyä selkeyttävänä. Lisäksi lain soveltamisen helpottamisen kannalta on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää määritelmä työpäivästä lakiin, sillä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan menettelyyn liittyvänä käsite työpäivä määräytyy aina kunkin EU:n jäsenvaltion yleisten vapaapäivien mukaan ja ne voivat määräytyä eri tavalla kuin esimerkiksi Suomessa. Näin ollen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyssä on otettava huomioon, että työpäivän käsite määräytyy kussakin EU:n jäsenvaltiossa erikseen ja sillä voi olla vaikutusta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsitteeseen kuluvaan aikaan.

3.2.3 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen ja menettely

Matkustusasiakirjadirektiivin 3 artiklassa säädetään EU:n tilapäinen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksistä. Artiklan mukaan kyseessä on matkustusasiakirja, jonka EU:n jäsenvaltio myöntää kolmannessa maassa edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle yhtä ainoaa matkaa varten EU:n jäsenvaltion kansalaisen toivomuksen mukaan joko tämän kansalaisuus- tai asuinjäsenvaltioon taikka poikkeuksellisesti muuhun määränpäähän. Artiklassa viitataan myös direktiivin 7 artiklaan, jonka mukaan EU:n jäsenvaltiot voivat myös päättää myöntää EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja muille saajille 7 artiklan mukaisesti. EU:n jäsenvaltioiden on myönnettävä direktiivin 4 artiklassa esitetyn menettelyn mukaisesti EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat kolmansissa maissa edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille, joiden passit tai matkustusasiakirjat ovat kadonneet, varastettu tai tuhoutuneet, tai kun niitä ei muuten

voida saada kohtuullisessa ajassa. Voimassa olevassa konsulipalvelulaissa säädetään hätämatkustusasiakirjasta ja sen myöntämisen edellytyksistä. Konsulipalvelulain mukaan edustusto voi myöntää hätämatkustusasiakirjan 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulle edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle, jos tämän passi on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut taikka se tilapäisesti ei ole saatavilla. Konsulipalvelulain sääntely myöntämisen edellytyksistä vastaa päätöksen 96/409/YUTP sanamuotona. Matkustusasiakirjadirektiivillä on laajennettu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksiä siten, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on myönnettävä, jos hakijalla ei ole mahdollisuutta saada kansallista matkustusasiakirjaa kohtuullisessa ajassa. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset siten muuttuvat eikä konsulipalvelulain sääntely myöntämisen edellytyksistä kata direktiivissä säädettyä. Sääntely konsulipalvelulaissa kumottaisiin ja EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta ja sen myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin omassa laissaan. Samassa yhteydessä matkustusasiakirjan nimi muutettaisiin vastaamaan matkustusasiakirjadirektiivin virallista käännöstä. Lisäksi säädettäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä päättävästä toimivaltaisesta viranomaisesta. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäjänä olisi ulkoministeriö. Sääntely vastaisi nykykäytäntöä. Sääntelyllä selkeytetään Suomen edustustojen ja ulkoministeriön roolia EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyssä. Sääntely toimivaltaisista viranomaisista johtuisi kansallisista syistä.

Matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklassa säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä koskevasta menettelystä EU:n jäsenvaltioita pakottavasti. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevasta menettelystä on säädetty konsulipalvelulaissa yhteneväisesti edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle annettavien konsulipalveluiden kanssa. Direktiivi edellyttää kuitenkin yksityiskohtaisempaa sääntelyä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä koskevasta menettelystä sisältäen muun muassa jäsenvaltioita sitovia määräaikoja. Nykyisin voimassa olevassa sääntelyssä, ei myöskään ole sääntelyä tilanteesta, jossa Suomen kansalainen hakee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa toisen EU:n jäsenvaltion edustustosta. Direktiivi edellyttää pääsääntöisesti kansalaisuusjäsenvaltion antamaa vahvistusta hakijan kansalaisuudesta ja henkilöllisyydestä ennen kuin EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voidaan myöntää.

Matkustusasiakirjadirektiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan maksusta ja sen perimättä jättämisestä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on perittävä hakijalta samat maksut kuin omilta kansalaisiltaan kansallisten tilapäisten matkustusasiakirjojen myöntämisestä. Artiklan kohtaa 1 vastaavaa säädöstä maksun määräytymisen perusteesta ei sisälly kansalliseen lainsäädäntöön. Maksun määräytymisen perusteesta on säädettävä kansallisella lailla. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi luopua maksujen perimisestä yleisesti tai tietyissä valitsemisissaan tilanteissa. Kohta 2 antaa jäsenvaltioille harkintavallan siitä, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus päättää kansallisesti maksun perimisestä luopumisesta. Direktiivi ei tältä osin edellytä muutoksia kansalliseen sääntelyyn, mikäli maksun perimisestä ei esitetä mahdollisuutta luopua joissakin tilanteissa. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan maksusta säädetään ulkoministeriön asetuksessa ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista (930/2023). Kyseisessä asetuksessa säädetään myös muun muassa Suomen kansalaiselle myönnettävän hätäpassin maksusta. Esityksessä ehdotetaan säädettävän EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan maksun määräytymisen perusteesta.

Matkustusasiakirjadirektiivin 6 artiklassa säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaolosta. Vastaavaa säädöstä ei sisälly kansalliseen lainsäädäntöön, minkä vuoksi voimassaolosta säädettäisiin ehdotettavassa laissa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 7 artiklassa säädetään EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen vapaaehtoisesta myöntämisestä. Direktiivi jättää liikkumavaraa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseksi myös muille kuin edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille. Myöntämisen edellytykset on kuitenkin oltava direktiivin mukaiset. Kansallisen liikkumavaran käyttäminen edellyttää kansallista sääntelyä. Kansallisen liikkumavaran käyttämisestä on esitetty selvitys jaksossa 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.

Matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklassa säädetään EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäisestä mallista. Artiklassa viitataan direktiivin liitteisiin I ja II. Sääntely EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan mallista ja teknisistä eritelmistä on verrattain yksityiskohtainen ja edellyttää kansallista sääntelyä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan mallista.

Matkustusasiakirjadirektiivin 9 artiklan mukaan komissio voi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä muun muassa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksista. Kuten edellä kohdassa 2.2.8 Delegoidut säädökset, täytäntöönpanosäädökset ja loppusäännökset on todettu, komissio on 8.12.2022 antanut ensimmäisen 9 artiklan mukaisen täytäntöönpanopäätöksen. Komissio voi myös jatkossa antaa päätöksiä muun muassa mahdollisesta digitaalisen leiman käyttöönotosta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa. Digitaalisella leimalla liittäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksia vastaavalla tavalla kuin viisumeiden osalta on tehty (ks. HE 11/2022). Digitaaliselle leimalle on varattu paikka EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa komissio on ilmoittanut, että jäsenvaltioilla tulisi olla valmius joustavaan digitaalisen leiman käyttöönottoon. Sen vuoksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tässä yhteydessä tarvittavista kansallisista toimivaltuuksista koskien digitaalisen leiman käyttöönottoa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 10 artiklassa säädetään siitä, että kunkin jäsenvaltion on nimettävä elin, joka vastaa EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäisten lomakkeiden ja tarran valmistamisesta. Useat tai kaikki jäsenvaltiot voivat nimetä saman elimen. Artiklassa säädetään jäsenvaltioille velvollisuus vastata siitä, että jäsenvaltioiden myöntämät tilapäiset matkustusasiakirjat ovat teknisesti sellaisia kuin direktiivi edellyttää ja tässä tehtävässään niiden tulee tilata yhtenäiset lomakkeet ja tarrat toimijalta, joka pystyy direktiivin teknisten vaatimusten mukaisia asiakirjoja toimittamaan. Koska kyse on keskeisistä direktiivin asettamien kriteerien täytäntöönpanosta, edellyttää artikla kansallista sääntelyä siitä, että ulkoministeriö vastaa siitä, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään käyttäen direktiivin mukaista EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäistä lomaketta ja tarraa ja että ulkoministeriön on tilattava EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäiset lomakkeet ja tarrat toimijalta, jolla on tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet. Ulkoministeriön on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille sen toimijan nimi, joka valmistaa sen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäiset lomakkeet ja tarrat sekä toimijan vaihtamisesta.

Matkustusasiakirjadirektiivin 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. Artikla sisältää myös säännökset hakijan oikeudesta tarkistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämät henkilötiedot, henkilötietojen säilyttämisaikoista sekä EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen tuhoamisesta.

Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osassa todetaan, että jäsenvaltioiden tämän direktiivin täytäntöönpanon puitteissa suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn olisi sovellettava Euroopan

parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (tietosuoja-asetus). EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja koskeva järjestely edellyttää henkilötietojen käsittelyä hakijan henkilöllisyyden todentamista, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran painamista eli tarran yksilöintivaiheen tulostamista ja liittämistä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen. Henkilötietoja käsitellään hakijan matkustamisen helpottamista varten. Lisäksi direktiivissä todetaan, että on tarpeellista täsmentää edelleen käsiteltyihin henkilötietoihin sovellettavia suojatoimia, kuten kerättyjen henkilötietojen enimmäissäilytysaika. Enimmäissäilytysaika, joka on 180 päivää avustavan jäsenvaltion osalta ja kaksi vuotta kansalaisuusjäsenvaltion osalta, on tarpeen mahdollisten sovellettavien maksujen keräämisen varmistamiseksi ja mahdollisten väärinkäytösten tai muun petollisen toiminnan estämiseksi.

Matkustusasiakirjadirektiivissä säädetään henkilötietojen käsittelystä osin tietosuoja-asetusta mukauttavasti. Henkilötietojen käsittelystä ehdotetaan säädettävän vain siltä osin kuin direktiivi edellyttää antamaan tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Sääntelyn tarpeen arvioinnissa on samalla otettu huomioon se, ovatko erityissäännökset henkilötietojen käsittelyyn liittyvien riskien valossa perusteltuja. Tässä esityksessä ei käsitellä laajemmin henkilötietojen käsittelyä konsulipalveluissa koskevaa sääntelykokonaisuutta. Henkilötietojen käsittelyä konsulipalveluissa koskeva sääntelykokonaisuus arvioidaan erikseen omana hankkeenaan.

Matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämää sääntelyä henkilötietojen käsittelystä ei tällä hetkellä sisälly kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän vuoksi ehdotettavassa uudessa laissa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä siltä osin kuin direktiivissä on tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, on otettava huomioon sen mahdollistama kansallinen liikkumavara silloinkin, kun henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely johtuu direktiivistä. Kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lisäksi on huomioitava perustuslaista johtuvat vaatimukset. Kansallisen liikkumavaran alasta on esitetty selvitys esityksen säätämisjärjestysperusteluissa 12 sekä säännöskohtaisissa perusteluissa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 16 artiklassa säädetään seurannasta ja niistä indikaattoreista, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on seurattava säännöllisesti direktiivin soveltamista ja raportoitava vuosittain myönnettyjen matkustusasiakirjojen määristä ja sen saajien kansalaisuudesta sekä väärinkäytöksistä. Artiklan velvoitteet implementoidaan ehdotettavaan uuteen lakiin.

Matkustusasiakirjadirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa säädetään komission suorittamasta arvioinnista, jonka mukaan komissio arvioi direktiiviä aikaisintaan viiden vuoden kuluttua sen saatamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen arvioinnin tärkeimmistä havainnoista. Artikla ei tältä osin edellytä kansallista sääntelyä. Sen sijaan artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltiolle velvollisuus toimittaa komissiolle kertomuksen laatimiseen tarvittavat tiedot. Tältä osin direktiivin sääntely implementoidaan lakiin.

Direktiivin 18 artiklassa säädetään päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta ja annetaan jäsenvaltioille velvollisuus huolehtia päätöksen 96/409/YUTP mukaisesti valmistettujen matkustusasiakirjalomakkeiden mitätöinnistä ja tuhoamisesta direktiivin artiklassa tarkoitetussa määräajassa. Ulkoministeriö vastaa vanhojen matkustusasiakirjojen lomakkeiden tuhoamisesta ja mitätöinnistä. Direktiivin sääntely sisältyy siirtymäsäännöksenä ehdotettavaan lakiin.

3.2.4 Matkustusasiakirjadirektiivin säännökset, jotka eivät edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia

Matkustusasiakirjadirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa on määritelty hakija henkilöksi, joka hakee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa. Konsulipalvelulaissa ei ole erikseen määritelty konsulipalveluiden osalta hakijaa. Hakija on kansallisessa lainsäädännössä käytetty käsittämään kulloinkin kyseessä olevassa säädöksessä tarkoitettua hakijaa eikä sen määrittelylle yleiskielessä olevana tunnettuna käsitteenä ole tässä yhteydessä tarvetta.

Matkustusasiakirjadirektiivin 2 artiklan 3 kohdassa on määritelty asiakirjan saaja henkilöksi, jolle myönnetään EU:n tilapäinen matkustusasiakirja ja kohdassa 4 avustava jäsenvaltio jäsenvaltioksi, joka vastaanottaa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan hakemuksen. Asiakirjan saajaa ja avustavaa jäsenvaltiota koskevien määritelmien sisällyttäminen lainsäädäntöön ei ole nähty välttämättömäksi, koska kyseisiä määritelmiä ei käytetä kansallisessa täytäntöönpanossa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 5 artiklan 3 kohdassa viitataan konsulisuojeludirektiiviin. Kohdan mukaan, jos EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijat eivät kykene maksamaan mahdollisia sovellettavia maksuja jäsenvaltiolle hakemusta jättäessään, heidän on sitouduttava konsulisuojeludirektiivin liitteessä I olevaa vakiolomaketta käyttäen maksamaan tällaiset maksut takaisin kansalaisuusjäsenvaltiolleen. Tällöin sovelletaan konsulisuojeludirektiivin 14 artiklan 2 kohtaa ja 15 artiklaa. EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on osa konsulisuojelua ja siten myös yksi konsulipalvelun muoto. Konsulisuojeludirektiivin rahoitusmenettelyä koskeva sääntely on implementoitu konsulipalvelulain 39 a §:ssä ja 39 b §:ssä konsulisuojeludirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Koska voimassa olevan konsulipalvelulain sääntely takaisinmaksusitoumuksesta kattaa direktiivin vastaavan sääntelyn, ei direktiivi edellytä tältä osin uutta sääntelyä. Kansallisessa laissa ehdotetaan tältä osin selkeyden vuoksi viitattavan konsulipalvelulaissa olevaan aineelliseen sääntelyyn rahoitusmenettelyistä.

Matkustusasiakirjadirektiivin 11 artiklassa on säädetty edellytyksistä jonka mukaan komissio voi antaa delegoituja säädöksiä. Artikla ei edellytä kansallista sääntelyä

Matkustusasiakirjadirektiivin 12 artiklassa on säädetty siitä, että komissiota avustaa asetuksen (EY) N:o 1683/95 6 artiklalla perustettu komitea. Tämä komitea on asetuksessa (EU) N:o 182/2011 tarkoitettu komitea. Artikla ei edellytä kansallista sääntelyä.

Matkustusasiakirjadirektiivin 13 artiklassa säädetään ilmoituksesta kolmansille maille, jonka mukaan neuvoston puheenjohtajana toimivan jäsenvaltion on 21 kuukauden kuluessa 9 artiklassa tarkoitettujen täydentävien teknisten eritelmien hyväksymisestä toimitettava komissiolle ja Euroopan unionin ulkoasiainhallinnolle EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja tarran mallikappaleet. Artikla ei edellytä kansallista sääntelyä.

Matkustusasiakirjadirektiivin 14 artiklassa säädetään suotuisammasta kohtelusta eli siitä, että jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tämän direktiivin säännöksiä suotuisampia säännöksiä tai säilyttää sellaiset, jos ne ovat sopuosinnussa tämän direktiivin kanssa. Artikla ei edellytä kansallista sääntelyä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Matkustusasiakirjadirektiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön säätämällä uusi laki Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta. Samalla kumottaisiin konsulipalvelulain 41 b §:n sääntely hätämatkustusasiakirjasta ja lisättäisiin passilakiin (671/2006) viittaussäännös lakiin Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta.

4.1.1 EU:n tilapäinen matkustusasiakirja

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

Ehdotettavan uuden lain 5 §:ssä määriteltäisiin ne henkilöt, joille EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voitaisiin myöntää sekä myöntämisen edellytykset. Ehdotettavan uuden lain 5 §:n mukaan EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnettäisiin EU:n ulkopuolisissa maissa sijaitsevissa Suomen edustustoissa edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle hakemuksesta, jos hänen matkustusasiakirja on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai jos matkustusasiakirjaa ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa.

Matkustusasiakirjadirektiivin sallimaa kansallista liikkumavaraa on hallituksen esityksessä käytetty direktiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan voimaasaattamiseksi siltä osin kuin kyse on EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä Suomen kansalaisten tai edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltion kansalaisten seurassa matkustaville perheenjäsenille, jotka asuvat laillisesti EU:n jäsenvaltioissa.

Matkustusasiakirjadirektiivin mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa esityksessä ehdotetaan, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voitaisiin myöntää 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 tilapäinen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksenä 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.

Ehdotettavan uuden lain 8 §:ssä säädettäisiin kuulemisesta hakijan henkilöllisyyden ja kansalaisuuden sekä laillisen asumisen vahvistamiseksi.

4.1.2 Toimivaltaiset viranomaiset

Kansallisista syistä ehdotuksessa esitetään säädettävän toimivaltaisista viranomaisista EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyssä. Ehdotuksen mukaan ulkoministeriö myöntäisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle ja vahvistaisi Suomen kansalaisen henkilöllisyyden ja kansalaisuuden toiselle EU:n jäsenvaltion viranomaiselle silloin, kun Suomen kansalainen hakee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa toisen EU:n jäsenvaltion viranomaiselta. Ulkoministeriö myös vahvistaisi pyydettyä toiselle EU:n

jäsenvaltion viranomaiselle Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen laillisen asumisen Suomessa.

Sekä ulkoministeriö että Suomen edustusto olisivat molemmat toimivaltaisia suorittamaan laissa säädettäväksi ehdotetun kuulemisen sekä luovuttamaan ja saamaan tietoja laissa ehdotetun mukaisesti. Ehdotettu sääntely johtuu käytännön syistä. Pääsääntöisesti ulkoministeriö kuulee toisen jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista sekä toimii tietojen luovuttajana ja saajana. Käytännössä ei kuitenkaan voida poissulkea sitä mahdollisuutta, että myös Suomen edustusto kuulee toisen EU:n jäsenvaltion viranomaista sekä luovuttaa tai saa tietoja. Erityisesti kiireellisissä tilanteissa käytännössä usein asian valmistelu, johon sisältyy kuuleminen ja tietojen vaihto hoidetaan edustustojen välityksellä.

Ulkoministeriö vastaisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksista sekä EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäisten lomakkeiden ja tarrojen tilaamisen järjestämisestä direktiivin edellyttämällä tavalla. Lisäksi muille viranomaisahoille säädettäisiin tarvittavat toimivaltuudet EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan osalta.

4.1.3 Henkilötietojen käsittely

Ehdotuksessa esitetään säädettävän henkilötietojen käsittelytarkoituksesta, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämien tietojen oikeellisuudesta, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijan omiin tietoihinsa tutustumista koskevan oikeuden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeudesta ja henkilötietojen luovuttamisesta matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämällä tavalla Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle sekä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan jäljennöksen tallentamisesta ja tietojen poistamisesta.

EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa hakevan henkilön tietoja voitaisiin tietyissä tilanteissa luovuttaa Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle salassapitoa koskevien säännösten estämättä matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämällä tavalla. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan osalta käsiteltävät tiedot sisältävät yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia henkilötietoja. Näiden henkilötietojen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen ja perustuslakiin käsitellään yksityiskohtaisesti jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Komission arvio vaikutuksista

Komission vuonna 2018 julkaisemassa arvioinnissa direktiivin vaikutuksista (SWD(2018) 263 final) ja siitä tehdyssä tiivistelmässä (SWD(2018) 272 final) Impact Assessment / Emergency Travel Documents; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:272:FIN> on todettu, että turvatekijöiltään aikaisempaa parempi EU:n tilapäinen matkustusasiakirja edistäisi unionin turvallisuutta, koska käytöstä poistuisi turvaominaisuuksiltaan heikko matkustusasiakirja, joka olisi altis väärinkäytöksille. Lisäksi matkustusasiakirjan tunnustaminen kolmansissa maissa paranisi. Tämä puolestaan vähentäisi sitä riskiä, että EU:n jäsenvaltion kansalaisilta evättäisiin kauttakulku kolmansien maiden kautta. Yhdenmukaiset perusteet EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseksi loisivat aikaisempaa paremman yhtenäisen käytännön EU:n jäsenvaltioissa. Uusi kaikissa jäsenvaltioissa yhteisen mallin mukainen EU:n tilapäinen matkustusasiakirja helpottaisi edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten paluuta kotimaahansa.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Matkustusasiakirjadirektiivin mukaisen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönotosta aiheutuvat lisämenot valtiolle muodostuvat kertaluonteisista kustannuksista, joita aiheutuisi direktiivin mukaisen turvaominaisuuksiltaan parannetun EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönotosta, ja niistä pysyvistä kustannuksista, joita syntyisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käytöstä viranomistoiminnassa.

Kertaluonteiset kustannukset

Uusi matkustusasiakirjadirektiivin mukainen EU:n tilapäinen matkustusasiakirja aiheuttaa ennen sen käyttöönottoa kertaluonteisia kustannuksia AHA-järjestelmän ja kansallisen viisumitietojärjestelmän tietoteknisten muutostöiden vuoksi. Uuden EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönotto edellyttää, että AHA-järjestelmään luodaan sitä varten tarvittava toiminnallisuus ja että AHA-järjestelmän ja kansallisen viisumitietojärjestelmän välille luodaan tekninen rajapinta yhtenäisen tarran tulostamisen mahdollistamiseksi. Kansalliseen viisumitietojärjestelmään tulee kehittää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiselle tarralle tulostettavien tietojen toiminnallisuus. AHA-järjestelmässä muutokset voidaan toteuttaa nykyisten olemassa olevien tietojärjestelmien muutoksina. Järjestelmämuutoksista arvioidaan vaatimuksien täyttämistä käsittelyprosessissa ja tietojärjestelmissä yksinkertaisella työmääräarvioilla suuntaa-antavasti aiheutuvan asiantuntijatyön ostopalveluina yhteensä noin 150.000 – 200.000 euron kehittämisen ja käyttöönoton kustannukset ulkoasiainhallinnolle. Tietojärjestelmämuutokset toteutetaan vuosien 2024 ja 2025 aikana. Tietojärjestelmämuutosten kustannukset jaksottuisivat arviolta siten, että vuodelle 2024 kohdentuisi 100 000 euroa ja vuodelle 2025 kohdentuisi 100 000 euroa. Projektin suunnitelman mukaan tietojärjestelmämuutokset aloitetaan asianhallinnan prosessin ja järjestelmän muutoksilla vuonna 2024, josta työn edetessä voidaan siirtyä kansallisen viisumitietojärjestelmän tunnistettujen toiminnallisuuksien toteuttamiseen sekä vuonna 2025 varmistaa toteutuksen toimivuus testauksin ja käyttöönoton valmisteluun.

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

Pysyvät kustannukset

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. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan enimmäismaksusta säädetään direktiivissä. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan avustavan jäsenvaltion on perittävä hakijalta samat maksut kuin omilta kansalaisiltaan kansallisten tilapäisten matkustusasiakirjojen myöntämisestä.

Pysyvät kustannukset koostuvat tietojärjestelmien ylläpidosta ja niihin liittyvistä tukipalveluista sekä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran ja lomakkeen tilausmaksuista. Uuden EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönotosta aiheutuisi jonkin verran lisätyötä ulkoministeriössä ja Suomen edustustoissa. Lisätyön vaikutus arvioidaan kuitenkin vähäiseksi eikä sillä siten olisi vaikutusta henkilöstökustannuksiin.

Tietojärjestelmien ylläpidosta aiheutuvat pysyvät kustannukset arvioidaan vuosittain olevan noin 20 000- 25.000 euroa. Nämä katetaan ulkoasiasianhallinnon toimintamenoista (ulkoasiainhallinnon toimintamenot 24.01.01).

Komissio on antamassaan vaikutusarvioinnissa arvioinut EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja tarran tilaushinnaksi kappaleelta noin kaksi euroa, jos jäsenvaltioiden yhteistilaus jäsenvaltioiden yhteisesti nimeämältä tuottajalta käsittäisi vähintään 100.000 kappaletta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisiä lomakkeita ja tarroja.

Suuntaa antavasti voidaan arvioida, että Suomi tulisi myöntämään EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja jatkossakin nykyistä vastaavan määrän eli arviolta noin 80 - 100 kappaletta vuosittain. Arvio perustuu vuosilta 2019 – 2022 saatuihin tietoihin myönnettyistä EU:n tilapäisistä matkustusasiakirjoista. Suomella on tällä hetkellä EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolella 55 suurlähetystä ja yhdeksän pääkonsulaattia tai niiden erillisiä yksiköitä. Valmistelussa on arvioitu, että EU:n ulkopuolella sijaitsevalla jokaisella Suomen edustustolla tulisi vuosittain olla käytettävissään keskimäärin noin 10 kappaletta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisiä lomake- ja tarrapohjia. Tämä tarkoittaisi, että vuonna 2025 EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäisiä lomake- ja tarrapohjia tulisi tilata vuosille 2025 ja 2026 yhteensä 1 280 kappaletta. Mikäli edellä arvioitu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjojen yhtenäisten lomakkeiden ja tarrapohjien hinta osoittautuu oikeaksi, kustannus EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäisten lomake- ja tarrapohjien tilauksesta olisi vuonna 2025 noin 2500 euroa. Tilaus toistuisi arviolta noin joka toinen vuosi ja käsittäisi arviolta noin tuhannen kappaleen tilausmäärän. Tilausmäärän keskimääräinen kustannus olisi siten arviolta noin 1000 euroa per vuosi. Yhtenäisten lomakepohjien- ja tarrojen tilausmääriin ja kustannuksiin liittyy kuitenkin paljon epävarmuustekijöitä. Mikäli EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen kysyntä jatkossa laskee tai nousee tai yhtenäisten lomakkeiden ja tarrojen hinta muuttuu, myös tämä kustannuksen määrä vastaavasti muuttuu.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjaa koskevien hakemusten volyymia ja hinnoittelua arvioidaan vuosittain ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksullisuudesta annetun ulkoministeriön asetuksen valmistelun yhteydessä. Lähtökohta on, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyn kustannukset katetaan käsittelymaksuilla. Valtion maksuperustelain (150/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Direktiivissä on säädetty matkustusasiakirjalle kuitenkin enimmäishinta, joka ei saa ylittää vastaavan kansallisen väliaikaisen matkustusasiakirjan hintaa. Tällä hetkellä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hinta on 255 euroa, mikä vastaa Suomen kansalaiselle myönnettävän hätäpassin hintaa. Taloudellisia vaikutuksia aiheutuisi myös digitaalisen leiman eli niin sanotun 2 d-viivakoodin käyttöönotosta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa siinä vaiheessa, kun se otetaan käyttöön. Tältä osin taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat ulkoasiainhallintoon ja valtiovarainministeriön hallinnonalalla Digi- ja väestötietovirastoon. Vaikutus kohdistuisi näiden hallinnonalojen maksulliseen toimintaan.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan digitaalisen leiman varmenteen kehitystyö katettaisiin digitaalisen leiman varmenteen tulorahoituksella. Digitaalisen leiman varmenteen tuottamisessa voidaan käyttää hyväksi jo aikaisemmin viisumin digitaalisen leiman varmenteen tuottamiseksi luotua teknistä toteutusta, minkä vuoksi kehitystyön kustannukset arvioidaan jäävän maltillisiksi. Varmenteen hinnasta säädetään vuosittain annettavalla valtiovarainministeriön asetuksella koskien Digi- ja väestötietoviraston suoritteiden maksuja. Valtiovarainministeriön asetuksen muuttamisesta annetun asetuksen (823/2022) mukaan varmenteen hinta vuonna 2023 on 2,60 euroa/asiakirja ja 1 euroa/asiakirja sen jälkeen, kun varmenteiden yhteiskappalemäärä (viisumit, passit, henkilökortit, oleskeluluvat) ylittää 1,1 miljoonaa kappaletta vuoden aikana.

Varmentamisen piiriin kuuluvien EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen määräksi arvioidaan vuosittain arviolta noin 80 - 100 EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa. Kustannus kohdistuisi ulkoministeriöön siinä vaiheessa, kun digitaalinen leima otetaan käyttöön. Digitaalisesta leimasta

aiheutuvat kustannukset katettaisiin ensisijaisesti ulkoministeriön toimintamäärärahoista (ulkoasiainhallinnon toimintamenot 24.01.01).

4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotus merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. EU:n tilapäisten matkustusasiakirjan hakijoiden henkilötietojen käsittely, mukaan lukien niiden keruu, niiden tallentaminen ja niiden käyttö, ja luovuttaminen toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle vaikuttaa perusoikeuskirjan yksityisyyttä koskevaan oikeuteen ja henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen.

Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on valmistelussa arvioitu perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityisyyden suojaan ja erityisesti sen 1 momentin mukaiseen henkilötietojen suojaan liittyen. Ehdotuksen suhdetta perustuslain 10 §:n 1 momentin sääntelyyn on käsitelty jäljempänä myös jaksossa 9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyyn ei sisälly valokuvaa lukuun ottamatta muiden arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Ulkoministeriö ja Suomen edustustot käsittelevät vain niitä tietoja, jotka ovat välttämättömiä niiden esityksessä ehdotettujen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Henkilöllä on myös mahdollisuus käyttää rekisteröidyn oikeuksia yleisen tietosuojalainsäädännön mukaisesti varmistuakseen käsittelyn lainmukaisuudesta. Valmistelussa on arvioitu, ettei EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyyn liity erityisiä riskejä henkilötietosuojan kannalta.

Komissio on arvioinut ehdotuksen vaikutuksia perusoikeuksiin. Komissio katsoo, että ehdotuksella toteutetaan EU:n jäsenvaltion 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.

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.

Uuden EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönottamisella ehkäistään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan väärentämistä ja luodaan entistä turvallisempi matkustusasiakirja. Turvaominaisuuksiltaan paremmalla matkustusasiakirjalla parannetaan jäsenvaltioiden ja unionin turvallisuutta.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksien parantaminen vähentäisi EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen väärinkäyttöä. Tällä voidaan arvioida olevan positiivisia vaikutuksia myös matkustusasiakirjan haltijaan. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää tarpeellisena ja yleisen edun mukaisena.

Sillä, että myös perheenjäsenelle joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen voitaisiin myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja tietyissä laissa erikseen säädetyissä tilanteissa käyttäen hyväksi direktiivin sallimaa kansallista liikkumavaraa, vahvistettaisiin myös lapsen oikeutta perhe-elämään, joka on perustuslain lisäksi turvattu muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisella on oikeus nauttia perhe-elämästä (8 artikla). Euroopan unionin perusoikeuskirjan perheen suojaa koskevassa 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä kunnioitetaan. Lissabonin sopimuksen yhteydessä osaksi EU:n primaarilainsäädäntöä hyväksytyn EU:n perusoikeuskirjan säännökset ovat sellaisinaan sitovia ja suoraan sovellettavaa oikeutta.

Ehdotetun sääntelyn ei katsota olevan ongelmallinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityisyyden suojan henkilötietojen suojan kannalta, eikä sääntelyllä arvioida olevan merkittäviä perusoikeusvaikutuksia tai ihmisoikeusvaikutuksia.

4.2.4 Vaikutukset Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten asemaan

Suomen edustustoverkkoa voidaan pitää suhteellisen kattavana, sillä konsulipalveluja tarjoavia Suomen edustustoja on noin 90 valtiossa. Valtaosa suomalaisten matkailusta ja muusta oleskelusta ulkomailla on suuntautunut niihin valtioihin, joissa Suomella on edustusto. Sen jälkeen, kun konsulisuojeludirektiivi on pantu täytäntöön muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, on se helpottanut jonkin verran yksittäisen suomalaisen tosiasiallisia mahdollisuuksia kääntyä toisen Euroopan unionin jäsenvaltion edustuston puoleen ja saada tarvitsemaansa konsulipalvelua valtiossa, jossa Suomella ei ole omaa edustustoa tai milloin lähimpään Suomen edustustoon kyseisessä valtiossa on niin pitkä matka, ettei suomalaisella tosiasiallisesti ole mahdollista kääntyä Suomen edustuston puoleen.

Matkustusasiakirjadirektiivillä täsmennetään konsulisuojeludirektiivin sääntelyä ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset ja menettelyt säädetään yksityiskohtaisesti matkustusasiakirjadirektiivissä jäsenvaltioita velvoittavasti. Matkustusasiakirjadirektiivissä säännelty jäsenvaltioita velvoittava sääntely EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksistä sekä menettelyä koskevat määräajat varmistavat nykyistä paremmin sen, että Suomen kansalaisella on mahdollisuus saada EU:n tilapäinen matkustusasiakirjan samojen edellytysten mukaisesti matkustusasiakirjadirektiivin määrittelemässä määräajassa kaikista EU:n jäsenvaltioiden edustustoista sen jälkeen, kun direktiivi on pantu jäsenvaltioissa kansallisesti täytäntöön. Vastaavasti matkustusasiakirjadirektiivin täytäntöönpano helpottaa muiden edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten kääntymistä Suomen edustustojen puoleen ja saada vastaavasti yhtenäisen sääntelyn mukaisesti EU:n tilapäinen matkustusasiakirja.

4.2.5 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Sen jälkeen, kun matkustusasiakirjadirektiivi on pantu täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa, on sillä yhdenvertaisuutta edistävä vaikutus EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijoihin nähden. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset ja menettelyt ovat direktiivin täytäntöönpanon jälkeen samat kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tullessaan voimaan kaikissa jäsenvaltioissa, poistuisi siten eri jäsenvaltioiden heterogeeninen käytäntö esimerkiksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksistä.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksista säätämällä ei suoranaisesti ole vaikutusta yksilöiden yhdenvertaisuuteen. Myöskään kansallisista syistä ehdotettavalla viran-

omaisten toimivaltuuksia koskevalla sääntelyllä ei ole vaikutusta yksilöiden yhdenvertaisuuteen. Yhdenvertaisuusvaikutusta on syytä kuitenkin arvioida siitä näkökulmasta, että ehdotettavalla sääntelyllä saatetaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuudet lähemmäs samaa tasoa kuin on edellytetty jo pitkään kolmannen maan kansalaisten viisumeilta, joissa on koneluettavat (MRZ) rivit, joita käytetään rajatarkastuksissa. Tältä osin esityksellä voidaan arvioida olevan yhdenvertaisuutta edistävä vaikutus.

Esityksessä ehdotetaan matkustusasiakirjadirektiivin kansallisen liikkumavaran puitteissa, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voitaisiin myöntää myös edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen tai Suomen kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenjäsenselle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, jos hän asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa. Myönnettäessä EU:n tilapäinen matkustusasiakirja Suomeen matkustamista varten, tarkoittaisi tämä, että perheenjäsenellä tulee olla ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tai oleskelukortti voimassa.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirja on yksi konsulipalvelun muoto. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltion kansalaisten tai Suomen kansalaisen seurassa matkustaville perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltion kansalaisia edistäisi perheenjäsenien välistä yhdenvertaisuutta silloin, kun he tarvitsevat konsulipalveluja EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisissa maissa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 7 artiklan d alakohdan mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksenä olisi, että perheenjäsen asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan sen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, PeVL 23/1998 vp). Perustuslaista ei siksi johdu suoranaisesti erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle. Lailla säättämisen vaatimuksesta voidaan kuitenkin johtaa syrjinnän ja mielivallan kiellot samoin kuin vaatimus maahan pääsyssä ja maassa oleskelussa sovellettavien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu (PeVL 16/2000 vp).

Suomen yleinen lainsäädäntö syrjinnän torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi koskee myös ulkomaalaisia. Esityksessä tarkoitettu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle edellyttäisi, että perheenjäsen asuisi laillisesti jäsenvaltiossa. Suomeen matkustamista varten EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksenä olisi voimassa oleva oleskelulupa tai oleskelukortti. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä myös edellä mainituille perheenjäsenille laissa ehdotetuin edellytyksin, voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä eikä edellytystä laillisesta asumisesta EU:n jäsenvaltiossa voida pitää mielivaltaisena tai kohtuuttomana.

Esitys ei johda perustuslain 6 § 2 momentissa kiellettyyn syrjintään henkilöperusteella eikä ylitä lainsäätäjän harkintavaltaa. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttävänä. Ehdotuksen suhdetta perustuslain 6 §:n sääntelyyn on käsitelty jäljempänä myös jaksossa 9 Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys.

4.2.6 Esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset

Matkustusasiakirjadirektiivin täytäntöönpanolla Euroopan unionin jäsenvaltioissa tehostetaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden edustustojen yhteistyötä Euroopan unionin ulkopuolisissa

maissa. Matkustusasiakirjadirektiivin täytäntöönpanon myötä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä koskeva menettely ja myöntämisen edellytykset yhdenmukaistuisivat jäsenvaltioissa ja siten myös sen saatavuus yhtenä konsulipalvelun muotona paranisi jäsenvaltioiden edustustoissa. Matkustusasiakirjadirektiivin täytäntöönpano jäsenvaltioissa tehostaisi siten osaltaan myös suomalaisten mahdollisuuksia saada EU:n tilapäinen matkustusasiakirja niissä valtioissa, joissa Suomella ei ole omaa edustustoa. Esityksen vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon se, että jo nykyisinkin konsulisuojeludirektiivin mukaan Euroopan unionin kansalainen on oikeutettu saamaan Euroopan unionin ulkopuolisessa kolmannessa maassa konsulisuojelua toiselta Euroopan unionin jäsenvaltion edustustolta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. Konsulisuojeludirektiivin mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen on yksi konsulipalvelun muoto.

On kuitenkin huomattava, että tapauksia, joissa Suomen edustustot ovat myöntäneet EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja edustusta vailla oleville Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisille on viime vuosina ollut keskimäärin noin 100 kappaletta vuosittain. Vastaavasti toisen EU:n jäsenvaltion edustustot ovat myöntäneet Suomen kansalaisille keskimäärin noin kymmenessä tapauksessa vuosittain EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan. Kokonaisuutena arvioiden matkustusasiakirjadirektiivin yhteiskunnallinen vaikutus arvioidaan vähäiseksi.

4.2.7 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Sellaisia Euroopan unionin ulkopuolisia valtioita, jossa Suomi olisi ainoana Euroopan unionin jäsenvaltiona edustettuna, ei ole. Edustusta vailla olevat Euroopan unionin kansalaiset kolmansissa maissa ovat käytännössä hakeneet vähän konsulipalveluja Suomen edustustoilta. Lähes puolessa tapauksista on kyse ollut EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjan myöntämisestä. Uuteen lakiin ehdotettavat yksityiskohtaiset menettelysäännökset selkeyttävät ja tehostavat edustustojen ja ulkoministeriön toimintaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseksi edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille. Direktiivin mukaisten menettelyjen yhdenmukaistaminen sekä myöntämisperusteiden laajeneminen käsittämään muun muassa kansallisen matkustusasiakirjan vanhentumisen saattaa jonkin verran vaikuttaa siihen, että edustusta vailla olevat Euroopan unionin kansalaiset kääntyvät aikaisempaa useammin toisen jäsenvaltion edustuston puoleen kolmansissa maissa. Myös direktiivin voimaantulosta johtuvan tiedottamisen seurauksena yleisen tietoisuuden lisääntyminen direktiivin mukaisista oikeuksista saattaa jonkin verran vaikuttaa siihen, että edustusta vailla olevat Euroopan unionin kansalaiset voisivat kääntyä useammin Suomen edustuston puoleen. On odotettavissa, että tulevaisuudessa eniten Suomen edustustojen puoleen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan osalta kääntyy vastaisuudessaakin Baltian kansalaiset.

Ehdotettavalla lailla säädetään ulkoministeriön ja edustustojen toimivaltuuksista koskien EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa. Ulkoministeriö on jo aikaisemmin vastannut EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen myöntämisestä yhtenä konsulipalvelun muotona. Esitettävät tehtävät eivät siten käytännössä ole uusia, mutta matkustusasiakirjadirektiivistä johtuva uusi yksityiskohdaisempi sääntely EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksista aiheuttaa ulkoministeriölle lisätyötä. Ulkoministeriö vastaa sen nykyisin käytössä olevan AHA-järjestelmän kehittämisestä ja ylläpitämisestä siten, että turvaominaisuuksiltaan parannetut EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat voidaan tulostaa edustustoissa direktiivin edellyttämällä tavalla. Lisäksi on luotava tulostustoiminnallisuus pohjautuen aikaisemmin viisumijärjestelmään luotuun tarratulostustoiminnallisuuteen ja siihen lisättävään digitaalista leimaa eli niin sanottua 2 d viivakoodia varten luotuun toiminnallisuuteen. Ulkoministeriö vastaa myös EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan lomakkeen ja tarrojen tilaamisesta ja toimittamisesta edustustoihin. Lisäksi ulkoministeriö vastaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjojen turvallisesta säilyttämisestä.

Uuden lain sääntely edellyttää lisäksi, että EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskeva hakemus käsitellään matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämissä määräajoissa ja että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja pääsääntöisesti tulostetaan edustustoissa. Edustustojen työmäärää lisäävät siten direktiivin yksityiskohtaisemmat menettelysäännöt ja määräajat sekä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan uusi toteuttamistapa tulostamalla. Lisäksi uutena työvaiheena edustustoille tulee myönnetystä EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta otettava jäljennös ja sen skannaaminen ja tallentaminen AHA-järjestelmään. Uuden EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönotto edellyttää myös ulkoasiainhallinnon työntekijöiden koulutusta. Lisäksi uudesta EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta on tiedotettava muun muassa edustustojen verkkosivuilla.

Arvioitaessa työmäärään lisääntymistä on otettava huomioon, että menettelyt ovat kuitenkin osittain samoja kuin konsulisuojeludirektiivin osalta on jo otettu käyttöön ja joita jo nykyisinkin noudatetaan myös EU:n tilapäistä matkustusasiakirjan käsittelyssä. Lisäksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan tulostaminen suoritetaan edustustoissa jo olemassa olevilla viisumitulostimilla. Kokonaisuutena arvioiden ulkoasiainhallinnolle aiheutuvan lisätyön ei arvioida muodostuvan merkittäväksi.

Lisätyön aiheuttaman työmäärän arvioinnissa on hyödynnetty tilastotietoja, joiden mukaan EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja on myönnetty keskimäärin 80 – 100 kappaletta vuosittain.

EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjaan sisällytettävä digitaalinen leima, laajentaisi Digi- ja väestötietoviraston tehtäviä siten, että Digi- ja väestötietovirasto tuottaisi EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjan digitaaliseen leimaan liittyvän varmenteen sekä varmenteen käyttämiseen tarvittavan allekirjoituspalvelun rajapintapalveluna. Digi- ja väestötietovirasto myös vastaisi leimausvarmenteiden avaimien turvallisesta säilytyksestä. Digitaalisen leiman varmenteiden tuottaminen ei lisäisi merkittävästi Digi- ja väestötietoviraston oman asiantuntijatyön työmäärää, sillä digitaalisen leiman varmenteen tuottamisessa voidaan käyttää hyväksi jo aikaisemmin viisumin digitaalisen leiman varmenteen tuottamiseksi luotua teknistä toteutusta.

EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat tulostetaan Suomen edustustoissa. Digitaalinen leima sisältyisi automaattisesti matkustusasiakirjaan sitä tulostettaessa samalla tavoin kuin viisumeissa. Teknisesti tulostus olisi tällöin ajallisesti jonkin verran hitaampi, mutta muutoin digitaalisen leiman lisäämisellä ei olisi vaikutusta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä koskevaan prosessiin eikä tältä osin Suomen edustustoille tästä mahdollisesta muutoksesta aiheutuisi lisätyötä.

Digitaalisen leiman käyttöönotto myös EU:n tilapäisissä matkustusasiakirjoissa mahdollistaisi sen, että rajavalvonnassa voitaisiin verrata matkustusasiakirjan haltijan EU:n tilapäisessä matkustusasiakirjassa olevia tallennettuja tietoja digitaalisessa leimassa oleviin tietoihin. Rajavartiolaitoksen lisäksi tämä vaikuttaisi myös poliisin ja Tullin toimintaan heidän suorittaessaan rajavartiotehtäviä. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että viranomaisilla on käytössä digitaalisen leiman 2D-viivakoodiin lukemiseen tarkoitettu ohjelmisto, joka voidaan ottaa käyttöön viranomaisten turvallisuusverkossa.

Digitaalisen leiman tarkistaminen vastaisi teknisenä toimenpiteenä viisumin digitaalisen leiman tarkastamista rajalla, jossa luetaan asiakirjalta digitaalisen leiman 2D-viivakoodi ja verrataan sen sisältöä matkustusasiakirjan sekä viisumitarran tietoihin. Näin ollen EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjaan mahdollisesti lisättävän digitaaliseen leiman käyttöönottoon ei liittyisi tarvetta erilliseen koulutukseen. Sen sijaan siinä vaiheessa, kun digitaalisen leiman otettaisiin käyttöön EU:n tilapäisissä matkustusasiakirjoissa edellyttää, että asiasta tiedotetaan asiakkaita. Koulutus- ja tiedotustehtävät lisäisivät Rajavartiolaitoksen, poliisin että ulkoasiainhallinnon henkilöstön työmäärää. Lisätyön arvioidaan muodostuvan kuitenkin vähäiseksi.

4.2.8 Vaikutukset viranomaisten tiedonhallintaan

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) säädetään muun muassa tiedonhallinnan järjestämisestä ja kuvaamisesta, tietovarantojen yhteentoimivuudesta, teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteuttamisesta sekä tietoturvallisuuden toteuttamisesta. Tiedonhallintalailla varmistetaan viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi.

Tiedonhallintalain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten on toteutettava säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaanti-oikeus. Säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen tietojen sähköinen luovuttaminen voidaan kuitenkin toteuttaa muulla tavalla, jos teknisen rajapinnan toteuttaminen tai käyttö ei ole teknisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä lain 4 luvussa säädetään, tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla on toteutettava tietojärjestelmien välillä siten, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

Esityksellä on vaikutusta Maahanmuuttoviraston, ja ulkoministeriön tietoaineistoihin, sillä hakijan, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, oleskelulupatietoja käsitellään uusiin käyttö-tarkoituksiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseksi ja EU:n matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran tulostamiseksi. Näitä käsittelytarkoituksia varten EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa hakevan hakijan oleskelulupatietoja on voitava tallentaa AHA-järjestelmään.

Oikeus hakijan oleskelulupatietojen saantiin ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmässä esitetään säädettäväksi ehdotetun lain 19 §:ssä. Oleskelulupaa koskevat tiedot liikkuvat olemassa olevien teknisten rajapintojen avulla.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, sillä ulkoministeriön ja Suomen edustustojen oikeus EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijan tiedon saantiin perustuu henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 22 §:n 1 momentin 8 kohtaan ja EU:n tilapäistä matkustusasiakirjan hakijan tiedot liikkuvat olemassa olevien teknisten rajapintojen avulla.

EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan hakemuksen käsittely ja päätöksen tekeminen toteutetaan AHA-järjestelmässä, johon tallennetaan EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa hakevan henkilön henkilötiedot sen jälkeen, kun hakija on tunnistettu Suomen edustustossa. Ulkoministeriö tekee päätöksen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä AHA-järjestelmässä. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaan koskevan myönteisen päätöksen jälkeen EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevat hakijan tarran tulostettavat tiedot siirtyvät teknisen rajapinnan kautta AHA-järjestelmästä kansalliseen viisumitietojärjestelmään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran tulostamiseksi edustustossa.

Tietojen siirtämiseksi AHA-järjestelmän ja kansallisen viisumitietojärjestelmän välillä, muodostetaan AHA-järjestelmään tarvittava toiminnallisuus sekä luodaan rajapinta AHA-järjestelmän ja kansallisen viisumitietojärjestelmän välille, joka mahdollistaa tulostettavien tietojen siirtämisen teknisellä väylällä järjestelmien välillä tiedonhallintalain mukaisella tavalla teknistä rajapintaa hyödyntäen. Suomen edustusto tulostaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran ja kiinnittää sen lomakkeelle ja luovuttaa hakijalle. Luovutetut tiedot poistetaan automaattisesti viisumitietojärjestelmässä olevan tulostustoiminnallisuuden jälkeen.

Ulkoministeriö on arvioinut tiedonhallinnan muutosvaikutukset tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaisesti. Ulkoministeriö päivittää tarvittaessa tiedonhallintamallinsa, asiakirjajulkisuuskuvauksensa sekä muun tarvittavan dokumentaation vastaamaan uuden sääntelyn mukaisia toimintamalleja.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia voimassa olevaan asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Uusi laki vai implementointi konsulipalvelulakiin

Lainvalmistelussa on selvitetty mahdollisuutta, voitaisiinko matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämä sääntely sisällyttää konsulipalvelulakiin. EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on yksi konsulipalvelun muoto, josta tällä hetkellä säädetään konsulipalvelulain 41 b §:ssä. Tässä vaihtoehdossa ei säädettäisi uutta lakia. Tätä vaihtoehtoa tuki se, että konsulipalvelulakiin on jo aikaisemmin implementoitu konsulisuojeludirektiivin pakottava sääntely, jota osittain sovelletaan myös EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjaa koskevassa menettelyssä muun muassa rahoitusmenettelyn sekä tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn osalta. Haasteena tässä mallissa olisi konsulipalvelulaissa olevan sääntelyn laajeneminen käsittämään EU:n tilapäiselle matkustusasiakirjaa koskevan varsin yksityiskohtaisen sääntelyn. Vaikka EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on yksi konsulipalvelun muoto, on se myös matkustusasiakirja, jolla sen haltija voi osoittaa matkustusoikeutensa. Mikäli matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämä sääntely implementoitaisiin konsulipalvelulakiin, konsulipalvelulain selkeys kärsisi. Lainvalmistelussa ja Euroopan unionin säädösten kansallisessa implementoinnissa on otettava huomioon lainsäädännön laatu ja erityisesti tässä tarkoituksessa sääntelyyn sisältyvien oikeuksien, mutta myös velvollisuuksien, selkeys ja helppo löydettävyyden. Tämän vuoksi matkustusasiakirjadirektiivin kansallinen täytäntöönpano esitetään tehtäväksi omana, uutena lakinaan EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta.

5.1.2 Henkilötietojen käsittely ja rekisterinpitäisyys

Esityksen valmistelussa on arvioitu sitä, missä määrin henkilötietojen käsittelystä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyssä tulisi antaa yleistä tietosuoja-asetusta mukauttavaa sääntelyä.

Valmistelussa ei ole tunnistettu, että henkilötietojen käsittely EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhteydessä aiheuttaisi käsittelyn luonteesta johtuen sellaisia riskejä luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, että tietosuoja-asetusta mukauttava erityissääntely olisi tarpeen enempää kuin mitä matkustusasiakirjadirektiivin sääntely nimenomaisesti edellyttää.

Valmistelussa on tullut esille kysymys myös siitä, tulisiko rekisterinpitäjä määritellä erikseen laissa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyn osalta. Tällöin on arvioinnissa otettu huomioon erityisesti se, olisiko tämä perusteltua rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta.

AHA-järjestelmään tallennetaan ministeriön ja edustustojen käsittelemät kaikki konsulipalvelutehtävät mukaan lukien EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevat asiat. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa käsitellään AHA-järjestelmässä konsulipalveluna. Ulkoministeriö on AHA-järjestelmän osalta toiminut rekisterinpitäjänä ja vastaa sen osalta tietosuoja-asetuksen

mukaisista velvoitteista. Ulkoministeriö vastaa myös julkisuuslain (621/1999) mukaisiin tietopyyntöihin, jotka kohdistuvat AHA-järjestelmään tallennettuihin tietoihin keskitetysti ulkoasiainhallinnossa. Suomen edustustoilla ei ole tosiasiallisia edellytyksiä vastata tietosuoja-asetuksesta johtuvista rekisterinpitäjälle säädetystä velvoitteista. Ulkoministeriö tekee päätöksen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä AHA-järjestelmässä.

Valmistelussa ei ole tullut esille syitä, jotka edellyttäisivät muuttaa nykyistä tilannetta koskien ulkoministeriön rekisterinpitäjyyttä AHA-järjestelmässä tallennettujen tietojen osalta ja sitä, että AHA-järjestelmän rekisterinpitäjänä toimisi EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen osalta ulkoministeriö.

Valmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen lailla rekisterinpitäjästä tietosuoja-asetusta täydentävästi, 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 rekisterinpitäjästä kansallisessa laissa olisi välttämätöntä. Arvioinnissa on otettu huomioon myös se, että jo nykytilanteessa rekisteröidyllä on mahdollisuus toteuttaa tietosuoja-asetukseen perustuvat oikeutensa.

Valmistelussa on kuitenkin tunnistettu tarve uudistaa sääntely henkilötietojen käsittelystä konsulipalveluissa kokonaisuudessaan. Valmistelussa arvioitiin mahdollisuutta säätää EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan esityksen rinnalla oma lakiesitys henkilötietojen käsittelystä konsulipalveluissa, johon yhtenä osana kuuluisi myös henkilötietojen käsittely EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevassa menettelyssä. Ottaen huomioon direktiivin täytäntöönpanoa edellyttämä aikataulu on päädytty arvioimaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä yksinomaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan osalta. Henkilötietojen käsittelyä konsulipalveluissa koskeva sääntelykokonaisuus tullaan arvioimaan omana hankkeenaan myöhemmin.

5.1.3 Matkustusasiakirjadirektiivin mahdollistama kansallisen harkintavallan käyttö

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan saaja

Matkustusasiakirjadirektiivi antaa kansallista liikkumavaraa siten, että EU:n jäsenvaltio voisi myöntää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myös muille henkilöille kuin edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille, jos direktiivissä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Matkustusasiakirjadirektiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan, jos hakijan passi tai matkustusasiakirja on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai jos passia tai matkustusasiakirjaa ei muutoin voida saada kohtuullisessa ajassa, jäsenvaltio voi myöntää EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja:

- a) omille kansalaisilleen;
- b) unionin kansalaisille, jotka eivät ole edustettuja jäsenvaltioiden alueella, mukaan lukien Euroopan unionintoiminnasta tehdyn sopimuksen 355 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut merentakaiset maat ja alueet;
- c) sellaisen toisen jäsenvaltion kansalaisille, joka on edustettuna maassa, jossa kyseiset kansalaiset pyrkivät saamaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan, jos asianomaisten jäsenvaltioiden välillä on sovittu tätä koskevista järjestelyistä;

d) perheenjäsenille, jotka eivät ole unionin kansalaisia mutta jotka matkustavat sellaisten unionin kansalaisten mukana, jotka eivät ole edustettuja kolmannessa maassa tai a, b tai c alakohdassa tarkoitettujen unionin kansalaisten mukana, jos kyseiset perheenjäsenet asuvat laillisesti jäsenvaltiossa, sanotun kuitenkin rajoittamatta mahdollisia sovellettavia viisumivaatimuksia; tai

e) muille henkilöille, joille kyseinen jäsenvaltio tai jokin toinen jäsenvaltio on kansainvälisen oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaan velvollinen antamaan suojelua ja jotka asuvat laillisesti jäsenvaltiossa.

Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on harkittu, onko perusteltua hyödyntää kaikkia direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaisia mahdollisuuksia EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen vapaaehtoisesta myöntämisestä. Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa kansallisella lainsäädännöllä mahdollistettaisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen Suomen kansalaisille. Passilaissa (671/2006) säädetään hätäpassin myöntämisestä Suomen kansalaiselle. Sääntely on katsottu riittäväksi. Sääntely EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä Suomen kansalaiselle aiheuttaisi osittaista päällekkäisyyttä passilain sääntelyn kanssa. Lisäksi huomionarvoista on myös se, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset määräytyisivät direktiivin mukaisesti ja myöntämisen edellytykset olisivat yksityiskohtaisemmin säänneltyt eivätkä antaisi tältä osin liikkumavaraa kansallisesti. Toisaalta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hätäpassia paremmat turvaominaisuudet suojaisivat paremmin väärentämiseltä tai muilta väärinkäytöksiltä ja siten sillä olisi positiivisia vaikutuksia muun muassa rajaturvallisuuteen. Kansallisen liikkumavaran käyttäminen siten, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirja myönnettäisiin myös omille kansalaisille edellyttäisi luopumista kansallisesta hätäpassista. Mikäli sääntely hätäpassista jäisi edelleen voimaan, voisi se aiheuttaa käytännössä tilanteita, joissa hätäpassin myöntämisen edellytykset täyttyisivät, mutta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset eivät täyttyisi. Valmistelussa on katsottu, ettei kansallista liikkumavaraa tältä osin ole tarkoituksenmukaista käyttää. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen perusteet on säädetty tyhjentävästi direktiivissä jäsenvaltioita velvoittavasti. Mikäli hätäpassi korvattaisiin EU:n tilapäisellä matkustusasiakirjalla, rajautuisivat sen myöntämisen perusteet direktiivissä säädetyn mukaisesti. Valmistelussa tätä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Suomen edustustot ovat myöntäneet hätäpasseja Suomen kansalaisille vuonna 2020 115 kappaletta, vuonna 2021 96 kappaletta ja vuonna 2022 148 kpl.

Matkustusasiakirjadirektiivi antaa jäsenvaltioille myös liikkumavaraa siten, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirja voitaisiin myöntää EU:n jäsenvaltioissa edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen on yksi konsulipalvelun muoto. Konsulipalvelulain mukaan edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle annetaan konsulisuojeludirektiivin mukaisesti konsulipalveluja EU:n ulkopuolisissa maissa. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä EU:n jäsenvaltion kansalaisille, jotka eivät ole edustettuja EU:n jäsenvaltioissa, ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja on myönnetty tähän mennessä ainoastaan EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisissa maissa olevissa Suomen edustustoissa. Ei ole ilmennyt syitä, joiden vuoksi asiaa olisi arvioitava tässä yhteydessä toisin.

Matkustusasiakirjadirektiivi antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa myös siten, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirja voitaisiin myöntää EU:n jäsenvaltion kansalaiselle EU:n ulkopuolisissa maissa, jossa hänen kansalaisuusjäsenvaltionsa on edustettuna. Liikkumavaraa ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi käyttää. Menettely ei olisi yhdenmukaista konsulipalvelulain sääntelyn

kanssa. Konsulipalvelun antamisen edellytyksenä EU:n jäsenvaltion kansalaiselle on, että henkilön kansalaisuusjäsenvaltiolla ei ole edustusta kyseisessä EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisessa maassa. Valmistelussa ei ole ilmennyt syitä arvioida myöntämisen perusteita toisin.

Matkustusasiakirjadirektiivi antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa siten, että EU:n jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myös muille henkilöille, joille kyseinen jäsenvaltio tai jokin toinen jäsenvaltio on kansainvälisen oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaan velvollinen antamaan suojelua ja jotka asuvat laillisesti jäsenvaltiossa. Valmistelussa on arvioitu, ettei kansallisen liikkumavaran käyttöä tältä osin olisi tarkoituksenmukaista käyttää, koska näissä tilanteissa käytännössä myönnetään Laissez-passer matkustusasiakirja. Laissez-passer matkustusasiakirja voidaan myöntää ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa tai oleskelukortti Suomeen perheen yhdistämishankkeen puitteissa tai kiintiöpakolaisuuden perusteella taikka muusta painavasta syystä ja hakijalla ei ole Suomeen matkustamiseen oikeuttavaa kansallista matkustusasiakirjaa eikä hänellä ole mahdollisuutta sellaista hankkia. Sääntely siitä, että kyseisille henkilöille voitaisiin myöntää myös EU:n tilapäinen matkustusasiakirja loisi sääntelyn, joka olisi päällekkäinen jo noudatetun käytännön kanssa eikä toisi lisäarvoa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltio voisi myöntää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myös perheenjäsenille, jotka eivät ole unionin kansalaisia, mutta jotka matkustavat edellä kohdissa a, b tai c tarkoitettujen henkilöiden seurassa, jos kyseiset perheenjäsenet asuvat laillisesti jäsenvaltiossa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mahdollisia sovellettavia viisumivaatimuksia. Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan 10 kappaleessa todetaan, että konsulisuojeludirektiivin 5 artiklan mukaisesti ja jotta voidaan varmistaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan c alakohdassa vahvistetun oikeuden ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä perusoikeuskirja, 7 artiklassa tunnustetun yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden vaikuttavuus ja ottaen huomioon kansallinen oikeus ja käytäntö, avustavan jäsenvaltion olisi voitava myöntää EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja unionin kansalaisten mukana matkustaville perheenjäsenille, jotka eivät ole unionin kansalaisia, jos nämä perheenjäsenet asuvat laillisesti jossain jäsenvaltiossa, kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet huomioiden.

Arvioitaessa kansallisen liikkumavaran käyttämistä perheenjäsen osalta on valmistelussa otettu huomioon matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan 10 kappaleessa todettu.

Esityksessä ehdotetaan käytettävän kansallista liikkumavaraa siten, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voitaisiin myöntää ehdotetussa laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä Suomen kansalaisten tai edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltion kansalaisten seurassa matkustaville perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltion kansalaisia, jos he asuvat laillisesti EU:n jäsenvaltiossa.

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on yksi konsulipalvelun muoto. Ehdotus EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustaville perheenjäsenille edistäisi omalta osaltaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa tunnustetun yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden toteutumista.

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 perheenjäsenten kanssa, jotka ovat EU:n jäsenvaltion kansalaisia.

Valokuva

Jäsenvaltioilla on kansallista liikkumavaraa myös siltä osin kuin kyse on EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijan kasvokuvan ominaisuuksista. Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan 14 kohdan mukaan turvallisuuden lisäämiseksi ja myöntämisprosessin nopeuttamiseksi hakijasta EU:n tilapäisessä matkustusasiakirjassa käytettävä kasvokuva olisi otettava suurlähetystössä tai konsulaatissa digitaalikameralla tai vastaavalla välineellä. Ainoastaan siinä tapauksessa, että tämä ei ole mahdollista, voidaan käyttää valokuvaa, sen jälkeen, kun suurlähetystö tai konsulaatti on varmistanut, että kyseessä on hakijan valokuva. Sama kasvokuva tai valokuva olisi tämän jälkeen lähetettävä kansalaisuusjäsenvaltioon hakijan henkilöllisyyden vahvistamiseksi. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua valokuvien keräämistä ei ole pidetty mahdollisena, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan valokuvaustoiminta järjestettäisiin Suomen edustustoissa. Jos kuvaus järjestettäisiin Suomen edustustoissa voitaisiin olla varmoja, että kuvaa ei ole muokattu eli manipuloitu. Tämä olisi etu, joka on monissa maissa katsottu yksistään riittäväksi perusteeksi siirtää kuvaus viranomaisen tehtäväksi, sillä sekä koneellista että silmäämääristä kasvovertailua vaikeuttavat kuvamanipulaatiot ovat kasvava uhka.

Suomen edustustoissa ei tällä hetkellä järjestetä valokuvausta passien tai henkilökorttien osalta. Valokuvaaminen Suomen edustustossa yksistään EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa varten ei olisi yhdenvertaista passien ja henkilökorttihakemusten käsittelyyn nähden. Ehdotuksen mukaan kansalliseen lakiin ei kansallisen liikkumavaran puitteissa otettaisi direktiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista sääntelyä hakijan kasvokuvan ottamisesta Suomen edustustossa, vaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijasta käytettäisiin direktiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista hakijan paperivalokuvaa, joka skannataan digitaaliseen muotoon ja joka on 'ICAO:n asiakirja 9303', osassa 3 vahvistettujen standardien mukainen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008, (EY) N:o 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 ja (EU) 2019/1896 muuttamisesta ja neuvoston päätösten 2004/512/EY ja 2008/633/YOS kumoamisesta viisumitietojärjestelmän uudistamiseksi annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1134 muutetun viisumisäännösten mukaan viisumihakijasta olisi säännönmukaisesti otettava reaaliaikainen kasvokuva hakemuksen jättämisen yhteydessä edustustossa. Komissio antaa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2023 täytäntöönpanosäädöksellä päätöksen, jossa vahvistetaan päivä, jona EU:n viisumitietojärjestelmän (VIS) toiminta alkaa kyseisen asetuksen mukaisesti. Tällöin myös Suomen edustustoissa tulisi otettavaksi käyttöön viisumihakijoiden reaaliaikainen valokuvaus. Tämän esityksen valmistelun aikana uuden EU:n viisumitietojärjestelmän (VIS) toiminnan alkamisen ajankohdasta ei ole tarkempaa tietoa. Tämän johdosta valokuvauksen käyttöönotto Suomen edustustoissa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan osalta arvioidaan uudelleen siinä vaiheessa, kun EU:n viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttöönotto tulee ajankohtaiseksi.

Asiakirjan tietojen aitouden ja eheyden varmistamiseen liittyvän ja asiakirjan tietojen lukemiseen tarvittavan varmenteen luova viranomainen

Digi- ja väestötietovirasto on väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukainen toimivaltainen varmennepalvelujen tuottaja Suomessa. Lisäksi Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi on säädetty myös passilain (671/2006), henkilökorttilain (663/2016) sekä ulkomaalaislain (301/2004) nojalla tapahtuva varmenteen tuottaminen. Kansainvälisen ilmailujärjestön ICAO:n mukaisena varmenteen tuottajana Suomessa toimii Digi- ja väestötietovirasto (Finnish Country Signing Certificate Authority, (CSCA)). Jokaisella jäsenmaalla voi olla vain yksi CSCA-hierarkia, josta loogisesti seuraa,

että komission täytäntöönpanopäätöksen jälkeen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen varmentaminen tulee osaksi Digi- ja väestötietoviraston tehtäviä. Tämän vuoksi esityksessä ei ole arvioitu vaihtoehtoisia varmennepalvelun tuottajia. Sen sijaan varmenteeseen liittyvän sähköisen allekirjoituksen luojana voisi toimia myös muu viranomaistaho kuin Digi- ja väestötietovirasto. Valmistelussa on arvioitu, voisiko ulkoministeriö toimia varmenteeseen liittyvän sähköisen allekirjoituksen luojana. Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että allekirjoitus-toiminnallisuus luotaisiin ulkoministeriön tietojärjestelmiin joko keskitetysti tai hajautettuna niihin edustustoihin, joissa myönnetään EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja. Lisäksi on huomioitava, ettei ulkoministeriöllä ole aikaisempaa kokemusta allekirjoituksen luomisesta. Ottaen huomioon, että Digi- ja väestötietovirastolla on sähköiseen allekirjoituksen luomiseen liittyvä asiantuntemus, laitteistot ja kokemus, on valmistelussa katsottu tarkoituksenmukaisimmaksi ja taloudellisimmaksi vaihtoehdoksi, että myös EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan varmenne ja siihen liittyvä sähköinen allekirjoitus luodaan keskitetysti Digi- ja väestötietoviraston toimittamana palveluna.

Maksun periminen

Direktiivin 5 artiklan 2 kohta antaa jäsenvaltioille harkintavaltaa myös siltä osin, että se mahdollistaa avustavan jäsenvaltion mahdollisuuden luopua maksujen perimisestä yleisesti tai tietyissä valitsemissaan tilanteissa. Direktiivin mahdollistaman harkintavallan käyttäminen tältä osin vaikuttaisi myönteisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen niissä tilanteissa, joissa maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta sosiaalisista tai humanitaarisista syistä. Kyseessä saattaisi olla esimerkiksi kiireellinen evakuointitilanne kriisialueelta. Tällöin myös maksun perimättä jättämisellä joustavoitettaisiin konsulisuojelelun antamista kriisiytyneessä tilanteessa.

Maksun perimättä jättäminen tietyissä tilanteissa johtaisi kuitenkin väistämättä tapauskohtaiseen arviointiin kussakin yksittäisessä tilanteessa, sillä yksilöllisiä tilanteita, joissa maksu voitaisiin jättää perimättä olisi säädösten tyhjentävästi säättävä. Tämä saattaisi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin ja olisi yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Kansallisen liikkumavaran käyttämisestä siten, että EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta jätettäisiin yleisesti maksu perimättä, olisi ristiriidassa maksuperustelain (150/1992) kanssa. Maksun perimättä jättäminen ei olisi myöskään yhdenvertaista verrattuna kansallisen hätäpassin myöntämiseen, jossa maksu peritään aina. Tästä johtuen valmistelussa on päädytty siihen, ettei direktiivin mahdollistamaa kansallista harkintavaltaa maksun perimättä jättämisestä esitetä otettavaksi esitykseen mukaan.

Kansallista liikkumavaraa arvioitaessa on myös otettu huomioon se, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan osalta sovelletaan konsulipalvelulakiin implementoitua konsulisuojeleludirektiivin mahdollistamaa rahoitusjärjestelyä, jonka mukaisesti EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voidaan myöntää myös takaisinmaksusitoumusta vastaan, mikäli hakijalla ei ole mahdollisuutta maksaa EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta perittävää maksua. Viime kädessä avustettavan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltio maksaa takaisinmaksusitoumuslomaketta vastaan EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta perittävän maksun.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Jäsenvaltioiden on annettava matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 8.12.2024 mennessä. Direktiiviä ryhdytään soveltamaan 8.12.2025. Direktiivin kansallinen täytäntöönpano on parhaillaan valmisteilla eri jäsenvaltioissa ja esimerkiksi mahdollisista direktiivin salliman kansallisen harkintamarginaalin käytöstä eri jäsenvaltioissa on ollut tätä esitystä valmisteltaessa vain vähän tietoa.

Yhteydenotoissa eri jäsenvaltioihin on kuitenkin selvinnyt, että muilla jäsenvaltioilla on pääsääntöisesti kattavampi kansallinen sääntely EU:n tilapäisen matkustusasiakirjaa koskevasta menettelystä. Lisäksi muissa jäsenvaltioissa on arvioitu henkilötietojen suojaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyssä suhteessa yleiseen tietosuojasetukseen. Pääsääntöisesti jäsenvaltiot ovat suunnitelleet kansallisen täytäntöönpanon siten, että direktiivi implementoidaan jo olemassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Muun muassa Tanska on arvioinut saattavansa direktiivin voimaan implementoimalla sen voimassa olevaan lainsäädäntöönsä. Myös Viro on arvioinut tekevänsä direktiivin implementoinnin olemassa olevaan lainsäädäntöönsä. Tanska on arvioinut alustavasti, ettei se tulisi käyttämään kansallista liikkumavaraa siltä osin kuin direktiivi mahdollistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen omille kansalaisilleen, koska Tanskalla on oma kansallinen tilapäinen matkustusasiakirja.

6 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. Sisäministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Rajavartiolaitos ja Tulli ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole huomautettavaa esityksestä tai ettei niillä ole lausuttavaa esityksestä. Lausunnot ovat luettavissa lausuntopalvelussa ja hankeikkunassa.

Lausunnoista on tehty yhteenveto, joka on luettavissa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet/UM012:00/2022.

Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että hallituksen esityksen luonnoksessa on käsitelty asianmukaisesti henkilötietojen suojaan liittyviä näkökohtia, mukaan lukien EU:n yleisen tietosuojasetuksen sallima sääntelyliikkumavara, jota voidaan käyttää joko unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä. Oikeusministeriö katsoi kuitenkin, että esitysluonnosta on syytä täydentää vielä tiiviillä perustelulla direktiivin tarkoittaman henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Oikeusministeriö on yhtynyt esityksessä omaksuttuun linjaukseen siitä, että sääntelyliikkumavaran käyttö on syytä rajata direktiivin edellyttämää täytäntöönpanoa koskeviin erityissäännöksiin. Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt lisäksi huomiota siihen, että kasvokuvaa koskevaa sääntelyä tulisi vielä arvioida tarkemmin jatkovalmistelun yhteydessä. Oikeusministeriö katsoi, että erityisesti tulisi arvioida sen suhdetta EU:n yleisen tietosuojasetuksen biometrisiä tietoja koskeviin säännöksiin sekä samalla siihen liittyviin perustuslain tulkintakäytäntöä koskeviin näkökohtiin, huomioiden myös biometrisen tiedon käsittelyyn liittyvät suojatoimet. Lisäksi oikeusministeriö nosti arvioitavaksi sen, tulisiko päätöstä koskien EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa arvioida vastaavalla tavalla kuin passilaissa on säädetty passin osalta silloin, kun passi myönnetään hakemuksen mukaisesti, jolloin hakijalle ei anneta erillistä hallintopäätöstä. Lisäksi oikeusministeriö on korostanut toimivaltaa koskevan sääntelyn selkeyttä erityisesti silloin, kun esityksessä säädetään toimivaltaisiksi sekä ulkoministeriö että Suomen edustustot.

Oikeusministeriön lausunnon johdosta jatkovalmistelussa esityksen perusteluja on täydennetty henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Lisäksi ulkoministeriön ja Suomen edustustojen roolia on selkiytetty niissä tilanteissa joissa molemmat ovat toimivaltaisia toimimaan. Jatkovalmistelussa on EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevaa päätöstä arvioitu ja otettu huomioon, että hakemuksen mukaisesti myönnetyn EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisällössä tulee huomioiduksi hallintolain 7 luvun säännökset päätöksen sisällöstä, muodosta ja perustelemisesta. Sääntelyä on tältä osin täydennetty. Lisäksi esityksen perusteluja on täydennetty siten että kasvokuvaa koskevaa sääntelyä on arvioitu suhteessa EU:n yleisen tietosuojasetuksen

biometrisiä tietoja (erityisiä henkilötietoryhmiä) koskeviin säännöksiin sekä samalla siihen liittyviin perustuslain tulkintakäytäntöä koskeviin näkökohtiin huomioiden biometrisen tiedon käsittelyyn liittyvät suojatoimet. Esitystä on täydennetty sen huomioimiseksi, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämistä tiedoista valokuva, joka on ICAOn asiakirjassa 9303, osassa 3 vahvistettujen standardien mukainen, on tietosuoja-asetuksen määritelmän mukaisesti biometrisen tieto. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämien tietojen käsittelyssä tulee ottaa huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävä kansallisen tietosuojalain (1050/2018) sisältämät yksityiskohtaiset säännökset muun muassa henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja rekisteröidyn oikeuksista, tietoturvallisuudesta ja henkilötietojen käsittelyn valvonnasta sekä lainvastaisen henkilötietojen käsittelyn seuraamuksista.

Poliisihallitus piti lausunnossaan esitystä pääsääntöisesti kannatettavana ja perusteellisesti laadittuna. Poliisihallitus kiinnitti kuitenkin lausunnossa huomiota siihen, että esityksessä saatettiin Suomen kansalaisen seurassa matkustava kolmannen maan kansalainen perheenjäsenen, huonompaan asemaan kuin muun EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustava kolmannen maan kansalainen perheenjäsenen, koska Suomen kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen mahdollisuus saada EU:n tilapäinen matkustusasiakirja rajoittuisi vain konsulipalvelulain 4 luvun mukaisiin kriisitilanteisiin. Esityksen jatkovalmistelussa esitystä on korjattu siten, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksenä ollut kriisitilanne on poistettu. Suomen kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen voidaan siten myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja samojen edellytysten mukaisesti kuin edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen.

Sekä oikeusministeriö että Poliisihallitus esittivät lausunnoissa lainsäädäntöteknisiä korjauksia, mitkä on jatkovalmistelussa otettu huomioon esitystä korjaten.

Tietosuojavaalautetun toimisto nosti lausunnossaan esille, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdan sääntely henkilötietojen käyttötarkoituksesta tulisi sisällyttää ehdotetun lain 3 luvun säännöstekstiin. Lisäksi tietosuojavaalautetun toimisto totesi lausunnossaan, että esityksen perusteluissa on virheellisesti omaksuttu kanta, jonka mukaan esityksessä säädettäisiin menettelystä koskien tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaisen oikeuden toteuttamista. 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. Esitystä on korjattu jatkovalmistelussa tietosuojavaalautetun toimiston esittämällä tavalla.

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. Esitystä on jatkovalmistelussa täydennetty valtiovarainministeriön esittämällä tavalla.

Jatkovalmistelussa esityksen sääntelyyn on lisätty tilastointia ja raportointia koskeva direktiivin mukainen sääntely. Esityksen taloudellisia vaikutuksia on täsmennetty ja esitykseen on lisätty voimaantulosäännös.

Lausuntopalautteen pohjalta jatkovalmistelussa tehtyjä muutoksia on käsitelty sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten lisäksi valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja Digi- ja väestötietoviraston asiantuntijoiden kanssa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta

1. luku: Yleiset säännökset

1 §. Lain tarkoitus. Ehdotettavalla uudella lailla Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta saatettaisiin kansallisesti voimaan matkustusasiakirjadirektiivi ja sen vaatimukset EU:n tilapäiselle matkustusasiakirjalle. Pykälän sääntelyllä pantaisiin täytäntöön direktiivin 1 artikla. Pykälässä määriteltäisiin EU:n tilapäinen matkustusasiakirja. EU:n tilapäinen matkustusasiakirja olisi yhteen yhdensuuntaiseen matkaan oikeuttava matkustusasiakirja. Tämän lain tarkoituksena olisi säätää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan mallista, myöntämisen edellytyksistä sekä myöntämistä koskevasta menettelystä. Ehdotettu uusi laki korvaisi nykyisen konsulipalvelulain 41 b §:n sääntelyn hätämatkustusasiakirjasta. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan konsulipalvelulaissa käytetty nimitys ”*hätämatkustusasiakirja*” ehdotetaan muutettavaksi EU:n tilapäiseksi matkustusasiakirjaksi vastaamaan direktiivin virallisessa käännöksessä käytettyä terminologiaa.

2 §. Lain soveltamisala. Lain 2 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Lakia sovellettaisiin edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen hakiessa EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisessa maassa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa Suomen edustustosta, Suomen kansalaisen hakiessa EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisessa maassa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa toisen EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta sekä Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen hakiessa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisessa maassa Suomen edustustosta tai toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta. Lain soveltamisen kannalta keskeinen käsite edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen määriteltäisiin 3 §:ssä ja sen sisältöä selostetaan jäljempänä sanotun säännöksen perusteluissa.

Pykälä olisi osa direktiivin 3 artiklan 1 kohdan, 4 artiklan sekä direktiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan täytäntöönpanoa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on matkustusasiakirja, jonka jäsenvaltio myöntää kolmannessa maassa edustusta vailla olevalle kansalaiselle yhtä ainoaa matkaa varten kansalaisen toivomuksen mukaan joko tämän kansalaisuus- tai asuinjäsenvaltioon taikka poikkeuksellisesti muuhun määränpäähän. Jäsenvaltiot voivat myös päättää myöntää EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja muille saajille 7 artiklan mukaisesti. Direktiivin 4 artiklassa säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseen liittyvästä menettelystä. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voidaan myöntää perheenjäsenille, jotka eivät ole unionin kansalaisia, mutta jotka matkustavat sellaisten unionin kansalaisten mukana, jotka eivät ole edustettuja kolmannessa maassa tai omien kansalaisten mukana, jos kyseiset perheenjäsenet asuvat laillisesti jäsenvaltiossa, sanotun kuitenkin rajoittamatta mahdollisia sovellettavia viisumivaatimuksia.

3 §. Määritelmät. Pykälässä säädettäisiin lain keskeiset määritelmät, ja sillä pantaisiin täytäntöön Matkustusasiakirjadirektiivin 2 artikla siltä osin kuin artiklaan sisältyvien määritelmien nimenomainen täytäntöönpano katsotaan kansallisesti tarpeelliseksi. Kaikkien direktiivien määritelmien osalta ei ole kansallisesti vakiintuneita tai yleisesti lainsäädännössä käytettäviä käsitteitä.

Ehdotetun pykälän 1 kohta sisältäisi määritelmän kansalaisuusjäsenvaltiosta. Kansalaisuusjäsenvaltiolla tarkoitettaisiin EU:n jäsenvaltiota, jonka kansalainen henkilö ilmoittaa olevansa. Määritelmä perustuu Matkustusasiakirjadirektiivin 2 artiklan 5 alakohtaan.

Ehdotetun pykälän 2 kohta sisältäisi määritelmän työpäivästä. Työpäivällä tarkoitettaisiin tässä laissa kaikkia muita päiviä kuin sen viranomaisen, jolta edellytetään toimia, viettämiä yleisiä vapaapäiviä tai viikonloppuja. Määritelmä perustuu direktiivin 2 artiklan 6 alakohtaan. Määritelmä on yhteneväinen määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (ETY, EURATOM) N:o 1182/71 kanssa. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan yleisillä vapaapäivillä tarkoitetaan kaikkia siinä jäsenvaltiossa tai yhteisön toimielimessä yleisiksi vapaapäiviksi määriteltyjä päiviä, jossa toimi on määrä suorittaa. Asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan asetusta sovellettaessa työpäivillä tarkoitetaan kaikkia muita päiviä kuin yleisiä vapaapäiviä, sunnuntaipäiviä ja lauantapäiviä.

EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa käsiteltäessä työpäivällä tarkoitettaisiin aina sen jäsenvaltion työpäiviä, jossa matkustusasiakirjaa koskevaa asiaa käsitellään. Näin ollen EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevassa menettelyssä tulisi sovellettavaksi yleensä useamman kuin yhden EU:n jäsenvaltion kansallinen sääntely yleisistä vapaapäivistä.

Ehdotetun pykälän 3 kohta sisältäisi määritelmän Suomen edustustosta. Suomen edustustolla tarkoitettaisiin tässä laissa konsulipalvelulain 9 §:ssä tarkoitettuja suurlähetystöjä, lähetystöjä, pääkonsulaatteja, konsulaatteja, varakonsulaatteja ja konsulitoimipaikkoja. Määritelmä otettaisiin lakiin selvyiden vuoksi kansallisista syistä. EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja myöntäisivät samat Suomen edustustot, jotka antavat konsulipalveluja edustusta vailla oleville EU:n kansalaisille konsulisuojeludirektiivin mukaisesti.

Ehdotetun pykälän 4 kohta sisältäisi edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen määritelmän. Edustusta vailla olevalla EU:n jäsenvaltion kansalaisella tarkoitettaisiin EU:n jäsenvaltion kansalaista, jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole Euroopan unionin ulkopuolisessa maassa pysyvää suurlähetystöä, konsulaattia taikka sellaista suurlähetystöä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka pystyisi tietyssä tapauksessa tosiasiaissa myöntämään henkilölle matkustusasiakirjan. Määritelmä perustuu matkustusasiakirjadirektiivin 2 artiklan 1 alakohtaan ja vastaa konsulisuojeludirektiivin mukaista määritelmää edustusta vailla olevasta EU:n kansalaisesta. Sääntelyssä selvyiden vuoksi yksilöitäisiin konsulipalvelun antamisen muoto koskemaan nimenomaan matkustusasiakirjan myöntämistä.

2. luku: EU:n tilapäinen matkustusasiakirja

4 §. Matkustamisoikeuden osoittaminen. Pykälässä ehdotetaan kansallisista syistä selvyiden vuoksi viitattavan passilain (671/2006) 2 §:n 1 momenttiin. Suomen kansalainen voisi osoittaa oikeutensa saapua maahan passin sijasta toisen EU:n jäsenvaltion viranomaisen myöntämällä voimassa olevalla EU:n tilapäisellä matkustusasiakirjalla. Passilakiin esitetään tehtäväksi vastaavasti viittaus ehdotettavaan lakiin EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta.

5 §. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen. Pykälässä säädettäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksistä. Pykälässä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdat sekä direktiivin 7 artikla siltä osin kuin direktiivin täytäntöönpanossa hyödynnetään 7 artiklan mukaista kansallista liikkumavaraa (direktiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohta).

Lisäksi kansallisista syistä säädettäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä vastaavasta toimivaltaisesta viranomaisesta. Esityksessä esitetään, että ulkoministeriö olisi toimivaltainen tekemään päätöksen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä.

Matkustusasiakirjadirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on matkustusasiakirja, jonka jäsenvaltio myöntää kolmannessa maassa edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle yhtä ainoaa matkaa varten EU:n jäsenvaltion kansalaisen antaman ilmoituksen mukaan joko tämän kansalaisuus- tai asuinjäsenvaltioon taikka poikkeuksellisesti muuhun määränpäähän. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan EU:n jäsenvaltioiden on myönnettävä direktiivin 4 artiklassa esitetyn menettelyn mukaisesti EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat kolmansissa maissa edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille, joiden passit tai matkustusasiakirjat ovat kadonneet, varastettu tai tuhoutuneet, tai kun niitä ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa.

Matkustusasiakirjadirektiivin 7 artiklassa jäsenvaltioille annetaan kansallista liikkumavaraa siten, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voidaan myöntää myös muille kuin edustusta vailla oleville EU-kansalaisille. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan, jos hakijan passi tai matkustusasiakirja on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai jos passia tai matkustusasiakirjaa ei muutoin voida saada kohtuullisessa ajassa, jäsenvaltio voi myöntää EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja perheenjäsenille, jotka eivät ole unionin kansalaisia, mutta jotka matkustavat sellaisten unionin kansalaisten mukana, jotka eivät ole edustettuja kolmannessa maassa sekä omien kansalaisten mukana matkustaville perheenjäsenille, jotka eivät ole unionin kansalaisia, jos kyseiset perheenjäsenet asuvat laillisesti jäsenvaltiossa, sanotun kuitenkin rajoittamatta mahdollisia sovellettavia viisumivaatimuksia.

Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan kohdassa 10 on todettu, että ottaen huomioon kansallinen oikeus ja käytäntö, avustavan jäsenvaltion olisi voitava myöntää EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja unionin kansalaisten mukana matkustaville perheenjäsenille, jotka eivät ole unionin kansalaisia, jos nämä perheenjäsenet asuvat laillisesti jossain jäsenvaltiossa, kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet huomioiden.

Pykälässä esitetään, että ulkoministeriö olisi toimivaltainen viranomainen myöntämään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset säädettäisiin vastaamaan matkustusasiakirjadirektiiviä. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksenä olisi se, että hakijan passi tai matkustusasiakirja on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai jos passia tai matkustusasiakirjaa ei muutoin voida saada kohtuullisessa ajassa. Sääntely vastaisi direktiivin 3 artiklan 2 kohtaa.

Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan 4 kohdassa on todettu, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja olisi myönnettävä pyynnöstä esimerkiksi matkan aikana syntyneille vastasyntyneille tai tilanteessa, jossa henkilön asiakirjat eivät ole enää voimassa eikä kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi niitä helposti korvata.

Pykälän 1 momentin kohdissa 1, 2 ja 3 säädettäisiin niistä henkilöistä, joille ulkoministeriö myöntäisi hakemuksesta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan, jos laissa säädetyt myöntämisen edellytykset täyttyvät.

Ulkoministeriö myöntäisi pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakemuksesta edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan ulkoministeriö myöntäisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle,

joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, jos perheenjäsen asuu laillisesti jäsenvaltiossa. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan ulkoministeriö myöntäisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan Suomen kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, jos perheenjäsen asuu laillisesti jäsenvaltiossa

Pykälän 1 momentin 1 kohdan sääntely perustuisi matkustusasiakirjadirektiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohtien pakottavaan sääntelyyn. EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnettäisiin edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle, jos hänen passi tai matkustusasiakirja on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai jos passia tai matkustusasiakirjaa ei muutoin voida saada kohtuullisessa ajassa. Tilanteesta, jossa matkustusasiakirjaa ei voisi saada kohtuullisessa ajassa olisi esimerkiksi tilanne, jossa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa haetaan matkan aikana syntyneelle vastasyntyneelle tai jossa hakijan matkustusasiakirja on vanhentunut eikä hänen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi sitä helposti korvata uudella.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin matkustusasiakirjadirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisen kansallisen liikkumavaran puitteissa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, mutta asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa. Liikkumavaran käyttämisessä tässä yhteydessä on huomioitu, että mahdollisesti muut EU:n jäsenvaltiot käyttävät direktiivin sallimaa kansallista liikkumavaraa siten, että EU:n jäsenvaltio myöntäisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myös oman kansalaisensa seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, mutta joka asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa. Kyseisen edustusta vailla olevan EU:n kansalaisen ja hänen seurassaan matkustavan perheenjäsenen kääntyessä Suomen edustuston puoleen, tulisi kansallisessa sääntelyssä olla vastaavasti laissa säädetty peruste EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiselle, mikäli kyseisen edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltainen viranomainen jäljempänä 8 §:ssä säädetyn kuulemisen yhteydessä vahvistaa perheenjäsenen henkilöllisyyden, kansalaisuuden ja laillisen asumisen eli antaa oikeutuksen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiselle perheenjäsenelle.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriö voisi myöntää hakemuksesta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan Suomen kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, jos perheenjäsen asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa. Ehdotettu sääntely perustuisi direktiivin 7 artiklan d alakohdan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan, jonka mukaan EU:n jäsenvaltiot voivat myöntää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myös oman kansalaisensa seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa. Myönnettäessä EU:n tilapäinen matkustusasiakirja Suomeen matkustamista varten olisi siten myöntämisen edellytyksenä, että perheenjäsenellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tai oleskelukortti voimassa. Mikäli EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnettäisiin toiseen EU:n jäsenvaltioon matkustamista varten olisi edellytyksenä, että perheenjäsen asuu laillisesti kyseisessä EU:n jäsenvaltiossa. Suomen edustustossa tällainen tilanne tulisi kyseeseen esimerkiksi siinä tilanteessa, että toisessa EU:n jäsenvaltiossa asuva Suomen kansalainen ja hänen seurassaan matkustava perheenjäsen hakevat EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa perheenjäsenelle Suomen edustustosta matkustaakseen asuinjäsenvaltionsa.

Suomen kansalaisen perheenjäsen määräytyisi ulkomaalaislain 37 § tai 154 §:n mukaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen hakiessa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa, olisi myöntämisen edellytyksenä

lisäksi, että hänen henkilöllisyytensä, kansalaisuutensa sekä laillinen asuminen EU:n jäsenvaltiossa olisi vahvistettu kuulemalla edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista sekä tarvittaessa lailliseen oleskeluun oikeuttavan luvan myöntänyttä EU:n jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista.

Pykälän 2 momentin sääntely johtuu matkustusasiakirjadirektiivistä, jonka mukaan edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen hakiessa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa, ei EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa voida myöntää kuulematta edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista tai tarvittaessa perheenjäsenen asuinjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista. Perheenjäsenen laillinen asuminen EU:n jäsenvaltiossa on EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksenä.

6 §. *EU:n tilapäinen matkustusasiakirja alaikäiselle.* Sääntely EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä alaikäiselle olisi kansallisista syistä johtuva ja sen tarkoituksena olisi estää tilanteet, joissa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen mahdollistaisi lapsen kulkettamisen pysyvästi toiseen valtioon asuinpaikkavaltiostaan vastoin lapsen huoltajan tahtoa. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen alaikäiselle edellyttäisi lähtökohtaisesti alaikäisen huoltajien suostumusta ehdotetun 1 momentin mukaisesti. Pykälän 1 momentin mukaan alaikäiselle voitaisiin myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja, jos hänen huoltajat siihen suostuvat. Pykälän 1 momenttia sovellettaisiin silloin, kun alaikäiselle Suomen kansalaiselle haetaan EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa toiselta EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta. Tällöin ulkoministeriö antaisi toiselle EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle oikeutuksen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiselle, jos alaikäisen hakijan huoltajat ovat antaneet suostumuksensa myöntämiselle. Lisäksi 1 momenttia sovellettaisiin silloin, kun Suomen edustustossa Suomen kansalaisen seurassa matkustavalle alaikäiselle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen haetaan EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa. Tällöin ulkoministeriö toimivaltaisena myöntävänä viranomaisena, myöntäisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan, jos alaikäisen hakijan huoltajat ovat antaneet suostumuksensa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiselle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvytyden vuoksi siitä, ettei 1 momentissa säädetty edellytys molempien huoltajien suostumuksesta koske EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä edustusta vailla olevalle alaikäiselle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä edustusta vailla olevalle alaikäiselle hakijalle päättäisi hakijan kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltainen viranomainen. Ulkoministeriöllä ei siten ole tässä yhteydessä harkintavaltaa arvioida EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksiä alaikäiselle hakijalle, vaan harkintavalta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä alaikäisen edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen osalta on hakijan kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla. Hakijan kansalaisuusjäsenvaltion kuulemisesta säädetään erikseen jäljempänä 8 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että mikäli alaikäinen on otettu huostaan Suomessa hänen osalta huoltajan puhevaltaa käyttävä määräytyy lastensuojelulain (417/2007) 45 §:n mukaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa 1 momentissa säädetystä pääsäännöstä koskien huoltajien suostumusta. Jos joltakin huoltajalta ei matkan, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi voitaisi saada suostumusta ja jos ratkaisun viivästyttämisestä aiheutuisi alaikäiselle hakijalle kohtuutonta haittaa, ei huoltajan suostumusta edellytettäisi. Ehdotettu sääntely vastaisi passilain (671/2006) ja henkilökorttilain (663/2016) vastaavia säädöksiä passin tai matkustusoikeudellisen henkilökortin myöntämisestä alaikäiselle. Säännöksen tarkoituksena

on mahdollistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen tai oikeutuksen antaminen myös niissä tilanteissa, joissa lapsen toista huoltajaa ei tavoiteta, ja jos oikeutuksen antamatta jättäminen tai EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämättä jättäminen aiheuttaisi kohtuutonta haittaa alaikäiselle hakijalle.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin siitä, jos huoltaja on nimenomaisesti evännyt suostumuksensa, oikeutus voidaan antaa tai EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myöntää alaikäiselle, jos EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämättä jättäminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajansa suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä asuinvaltiostaan toiseen valtioon. Sääntely vastaisi passilain sääntelyä. Säännöksen tarkoituksena on estää lapsen huoltajien välillä vallitsevien erimielisyyksien aiheuttamat lapsen kannalta kohtuuttomat tapaukset, jossa huoltaja epää suostumuksensa ainoana tarkoituksenaan haitan aiheuttaminen toiselle huoltajalle tai lapselle.

7 §. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakeminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että hakemuksessa olisi annettava tiedot hakijan sukunimestä, etunimestä tai etunimistä, kansalaisuudesta, syntymäajasta sekä sukupuolesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hakemukseen liitettävistä asiakirjoista. Hakemukseen on liitettävä hakijan valokuva, josta hakija on hyvin tunnistettavissa. Valokuvan tulee olla ICAOn asiakirja 9303, osassa 3 vahvistettujen standardien mukainen. Lisäksi hakemukseen tulisi liittää jäljennös hakijan kaikista käytettävissä olevista henkilöllisyyden tunnistamisvälineistä, jos nämä ovat saatavilla. Matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan henkilöllisyyden tunnistamisvälineitä olisivat muun muassa henkilö- tai ajokortti, korvaton asiakirjan tyyppi ja numero sekä kansallinen rekisterinumero tai henkilötunnus. Pykälän 2 momentissa implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 2 kohta siltä osin kuin siinä säädetään niistä tiedoista, jotka avustavan jäsenvaltion viranomaisen on toimitettava hakijan kansalaisuusjäsenvaltion viranomaiselle. Hakijan henkilötietojen luovuttamisesta hakijan kansalaisuusjäsenvaltiolle säädettäisiin jäljempänä 19 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että hakijan tulisi saapua edustustoon henkilökohtaisesti henkilöllisyyden selvittämistä varten. Suomen edustusto tarkistaisi hakijan henkilöllisyyden hakijan antamasta valokuvasta ja henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista.

Ehdotetussa sääntelyssä esitetään käytettäväksi kansallista liikkumavaraa siltä osin, ettei hakijasta otettaisi kasvokuvaa Suomen edustustossa, vaan hakemukseen liitettäisiin direktiivin mukainen ICAOn asiakirja 9303, osassa 3 vahvistettujen standardien mukainen valokuva. Kansallisen liikkumavaran käytöstä on esitetty selvitys kohdassa 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.

8 §. Kuuleminen. Pykälässä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 1 ja 5 kohdat sekä 7 artiklan 2 kohdan b alakohta. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan, kun jäsenvaltio vastaanottaa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan hakemuksen, sen on mahdollisimman pian ja viimeistään kahden työpäivän kuluttua hakemuksen vastaanottamisesta kuultava hakijan kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista hakijan kansalaisuuden ja henkilöllisyyden todentamiseksi.

Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan kohdassa 5 todetaan, että on tarpeen luoda yksinkertaistettu yhteistyö- ja koordinoitimenettely avustavan jäsenvaltion ja edustusta vailla olevan kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion välille. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kuulemiset suoritetaan mahdollisimman nopeasti, tavallisesti muutaman työpäivän kuluessa.

Matkustusasiakirjandirektiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat perustellussa tapauksessa ylittää kohdassa 1 säädetyn määräajan. Direktiivin mukaan avustavan jäsenvaltion olisi voitava myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja kansalaisuusjäsenvaltiota etukäteen kuulematta ainoastaan äärimmäisen kiireellisissä tapauksissa. Sitä ennen jäsenvaltioiden olisi yleensä pitänyt käyttää kaikki käytettävissä olevat keinot ollakseen yhteydessä kansalaisuusjäsenvaltioon. Jäsenvaltioiden olisi esimerkiksi ensin yritettävä toimittaa osa asiaankuuluvista tiedoista, kuten hakijan nimi, kansalaisuus ja syntymäaika. Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään kuulemisesta seurassa matkustavan perheenjäsen osalta. Kuuleminen koskisi tällöin sen EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltiota, jonka mukana perheenjäsen matkustaa, ja tarvittaessa perheenjäsenen asuinjäsenvaltiota eli sitä EU:n jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista, joka on myöntänyt perheenjäsenelle lailliseen oleskeluun oikeuttavan luvan Edellä 4 artiklan 6 kohdasta poiketen EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa ei myönnetä perheenjäsenelle, ennen kuin on kuultu sen EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltiota, jonka mukana perheenjäsen matkustaa, ja tarvittaessa perheenjäsenen asuinjäsenvaltiota eli lailliseen oleskeluun oikeuttavan luvan myöntänyttä EU:n jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista.

Matkustusasiakirjandirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan, jos kansalaisuusjäsenvaltio vastustaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä kansalaiselleen, EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa ei myönnetä ja kansalaisuusjäsenvaltio vastaa konsuliviranomaisten antaman suojan tarjoamisesta kansalaiselleen oikeudellisten velvoitteidensa ja käytäntönsä mukaisesti. Avustavan jäsenvaltion on tiiviisti kansalaisjäsenvaltiota kuullen ilmoitettava asiasta hakijalle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ulkoministeriön tai Suomen edustuston olisi kuultava edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista hakijan henkilöllisyyden ja kansalaisuuden vahvistamiseksi. Ulkoministeriön tai Suomen edustuston olisi kuultava kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista viipymättä ja viimeistään kahden työpäivän kuluttua EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan hakemuksen vastaanottamisesta. Perustellusta syystä ulkoministeriö tai Suomen edustusto voisivat ylittää säädetyn kahden työpäivän mukaisen määräajan. Esityksessä sekä ulkoministeriöllä että Suomen edustustolla olisi toimivalta suorittaa kuuleminen. Pääsääntöisesti kuulemisen suorittaisi ulkoministeriö. Käytännössä erityisesti kiireellisissä tapauksissa myös Suomen edustusto on suorittanut toisen EU:n jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kuulemisen. Ehdotettu sääntely siitä, että sekä ulkoministeriö että Suomen edustusto voisivat kuulla toisen EU:n jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista perustuisi jo nykyisin noudatettuun menettelyyn kuulemisen suorittamisesta ja mahdollistaisi joustavan menettelyn erityisesti kiireellisissä tilanteissa. Käytännössä kuuleminen toteutetaan sähköpostitse.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuulemisesta silloin, kun EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa hakee Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustava perheenjäsen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen. Hakemuksen johdosta ulkoministeriön tai edustuston olisi tällöin kuultava sen edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista, jonka seurassa kyseinen perheenjäsen matkustaa ja tarvittaessa kyseisen perheenjäsenen asuinjäsenvaltiota eli lailliseen oleskeluun oikeuttavan luvan myöntänyttä EU:n jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista. Kyseisellä momentilla implementoitaisiin matkustusasiakirjandirektiivin 7 artiklan 2 kohdan b alakohdan ensimmäinen lause.

Pykälän 3 momentin mukaan, jos edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion viranomaisen vastustaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä, ei EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa myönnettäisi hakijalle. Ennen hylkäävän päätöksen anta-

mista ulkoministeriön tai Suomen edustuston olisi ilmoitettava asiasta hakijalle ja kuultava hänen kansalaisuusjäsenvaltionsa toimivaltaista viranomaista. Momentilla implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 4 kohta, jonka mukaan, jos kansalaisuusjäsenvaltio vastustaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä kansalaiselleen, sen on ilmoitettava tästä avustavalle jäsenvaltiolle. Tässä tapauksessa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa ei myönnetä ja kansalaisuusjäsenvaltio vastaa konsuliviranomaisten antaman suojan tarjoamisesta kansalaiselleen oikeudellisten velvoitteidensa ja käytäntönsä mukaisesti. Avustavan jäsenvaltion on kansalaisjäsenvaltiota kuullen ilmoitettava asiasta hakijalle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta olla kuulematta kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista ja sillä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 6 kohta. Direktiivin 4 artiklan 6 kohdan mukaan EU:n jäsenvaltio voi äärimmäisen kiireellisissä tapauksissa myöntää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan kuulematta etukäteen hakijan kansalaisuusjäsenvaltiota. Sitä ennen EU:n jäsenvaltion on pitänyt käyttää kaikki käytettävissä olevat keinot ollakseen yhteydessä edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaiseen viranomaiseen. Avustavan jäsenvaltion on ilmoitettava mahdollisimman nopeasti edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä ja sen saaneen henkilön henkilöllisyydestä. Ilmoituksessa on mainittava kaikki EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjaan sisällytetyt tiedot. Kuulematta jättämistä koskeva mahdollisuus koskisi vain niitä tilanteita, joissa hakijana on edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen. Sen sijaan Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, hakiessa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa, olisi kuuleminen aina toimitettava perheenjäsenen henkilöllisyyden, kansalaisuuden ja laillisen oleskelun selvittämiseksi.

9 §. Päätös EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriön olisi tehtävä päätös EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä ja Suomen edustuston olisi luovutettava EU:n tilapäinen matkustusasiakirja hakijalle viipymättä ja viimeistään kahden työpäivän kuluttua siitä, kun edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on vahvistanut edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen henkilöllisyyden ja kansalaisuuden tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen henkilöllisyyden, kansalaisuuden ja laillisen asumisen EU:n jäsenvaltiossa. Perustellusta syystä määräaika voitaisiin ylittää. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan luovuttaminen edellyttäisi käyntiasiointia Suomen edustustossa. Pykälässä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 3 kohta siltä osin kuin siinä säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä ja direktiivin 4 artiklan 5 kohta. Artiklan kohdan 3 mukaan EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on annettava hakijalle mahdollisimman pian ja viimeistään kahden työpäivän kuluttua sen jälkeen, kun hakijan kansalaisuusjäsenvaltio on vahvistanut hakijan henkilöllisyyden ja kansalaisuuden. Tämä tarkoittaa, että myös päätös asiasta on tehtävä vastaavassa määräajassa. Direktiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan perustellusta syystä säädetty määräaika voitaisiin ylittää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että Suomen edustusto tulostaisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran ja liittäisi sen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen matkustusasiakirjadirektiivin liitteen I mukaisesti. EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voitaisiin ainoastaan poikkeuksellisesti ylivoimaisen teknisen esteen vuoksi täyttää käsin, jos tulostamalla täytettyä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäistä tarraa ei ole mahdollista myöntää kohtuullisessa ajassa. Tällöin valokuva on suojattava vaihtamiselta.

Pykälän 2 momentissa implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklan 5 kohta, jonka mukaan kaikki EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan tehty merkinnät, kasvokuva mukaan lukien, on painettava. Direktiivin johdanto-osan 13 kohdassa todetaan, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra olisi tulostettava avustavan jäsenvaltion suurlähetystössä tai konsulaatissa käyttäen samoja tulostimia kuin viisumitarrojen tulostamisessa käytetään. Lisäksi momentissa implementoitaisiin direktiivin 8 artiklan 7 kohta ja direktiivin liitteen I kohta 3, jossa säädetään tarran kiinnittämisestä yhtenäiseen lomakkeeseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kansallisista syistä lisäksi siitä, että mikäli EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään hakemuksen mukaisesti, hakijalle ei annettaisi erillistä hallintopäätöstä. Jos EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään 6 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksessa ilman kaikkien huoltajien suostumusta taikka EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään hakemuksesta poiketen, hakijalle annetaan EU:n tilapäinen matkustusasiakirjan ohella erillinen hallintopäätös. Hakemuksen mukaisesti myönnetty EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on oikeuden myöntävä hallintopäätös, jolloin erillisen hallintopäätöksen laatiminen ei ole tarpeellista, koska hallintolain (434/2003) 7 luvun säännökset päätöksen sisällöstä, muodosta ja perusteleminen tulevat EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisällössä huomioituiksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kansallisista syistä siitä, että EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan lain mukaisista tehtävien hoitamisesta Suomen edustustoissa säädettäisiin tarkemmin konsulipalvelulain 9 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan tehtävän kuuluminen Suomen edustuston toimivaltaan määräytyisi tämän lain mukaisesti, kun taas palvelujen antamisesta Suomen edustustossa säädettäisiin tarkemmin konsulipalvelulain 9 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Viittaus konsulipalvelulain säännöksiin toimivaltaisesta edustustosta koskisi tässä laissa edustustojen tehtäviksi säädettyjä tehtäviä.

10 §. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaolo. Pykälässä säädettäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaolosta. Pykälässä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 6 artikla. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään siksi ajaksi, jota sen myöntämistä edellyttävä matka-aika vaatii lisättynä kahdella päivällä. Direktiivin 6 artiklan mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan on oltava voimassa niin pitkään, kuin sen matkan tekeminen edellyttää, jota varten asiakirja on myönnetty. Tätä aikaa laskettaessa on otettava huomioon tarvittavien yöpymisten ja jatkoyhteyksien vaatima aika. Artiklan mukaan voimassaoloaikaan on sisällyttävä ylimääräinen kahden päivän lisäaika. Voimassaoloaikaan lisättävät päivät olisivat ne päivät, jotka seuraavat tosiasiallisesti matkajan päättymistä. Lisäpäivillä ei tarkoitettaisi edellä 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua työpäivää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaoloaika saisi olla pidempi kuin 15 kalenteripäivää vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Kalenteripäiviksi laskettaisiin tosiasialliset kalenteripäivät. Kalenteripäivällä ei tarkoittaisi 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa määriteltyä työpäivää.

Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan 8 kohdan mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan olisi yhteen ainoaan matkaan oikeuttavana asiakirjana oltava voimassa sen ajan, joka kyseiseen matkaan tarvitaan. Ottaen huomioon nykyajan matkustamisen mahdollisuudet ja nopeuden EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaoloaika saisi ylittää 15 kalenteripäivää vain poikkeuksellisissa olosuhteissa.

11 §. *EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen malli.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä mallista. Pykälässä implementoitaisiin direktiivin 8 artikla.

Matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n tilapäinen matkustusasiakirja muodostuu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä lomakkeesta ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä tarrasta, joiden on oltava direktiivin liitteissä I ja II esitettyjen eritelmien ja direktiivin 9 artiklan mukaisesti vahvistettujen täydentävien teknisten eritelmien mukaisia. Direktiivin liitteen II kohdassa kaksi todetaan, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava turvatekijät, joilla varmistetaan riittävä suoja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan väärentämistä vastaan.

Matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolla on valta antaa direktiivin 11 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä liitteiden I ja II sekä direktiivissä olevien ICAOn asiakirjan 9303 vahvistamiin standardeihin tehtyjen viittausten muuttamiseksi tekniikan kehityksen vuoksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin direktiivin mukaisesti, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja muodostuu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä lomakkeesta ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä tarrasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja yhtenäisen tarran on oltava direktiivin liitteissä I ja II esitettyjen teknisten eritelmien sekä komission täytäntöönpanosäädöksissä sekä delegoiduissa säädöksissä vahvistettujen täydentävien teknisten eritelmien mukaisia.

Matkustusasiakirjadirektiivin liitteessä I säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen eritelmistä. Direktiivin liitteen I mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen on oltava malliltaan kolmitaitteinen. Taitettuna lomakkeen on oltava kooltaan ISO/IEC 7810 ID-3 –standardin mukainen. Liitteessä I on lisäksi määritelty yhtenäisen lomakkeen sivujen sisältö. Sivun yksi on etusivu, jossa tulee olla ilmaus ”EUROOPAN UNIONI” kaikilla unionin virallisilla kielillä sekä tekstit ”EMERGENCY TRAVEL DOCUMENT” ja ”TITRE DE VOYAGE PROVISOIRE”. Siinä on oltava myös 12 kultaisen tähden muodostama ympyrä. Sivun kaksi sisältää yhtenäisen tarran. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra on kiinnitettävä lujasti EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen toiselle sivulle siten, että sitä ei voi poistaa helposti. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra on kiinnitettävä sivun reunaan, reunan suuntaisesti. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran koneluettava alue on sijoitettava sivun ulkoreunan suuntaisesti. Asiakirjan myöntävien viranomaisten leima on sijoitettava EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan siten, että se ulottuu sivulle. Yhtenäisen lomakkeen kolmannella ja neljännellä sivulla on oltava ilmauksen ”Emergency Travel Document” ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran otsikoiden käännökset kaikilla unionin virallisilla kielillä englantia ja ranskaa lukuun ottamatta. Lisäksi niillä on oltava seuraava teksti:

”This EU Emergency Travel Document is a travel document issued by a Member State of the European Union for a single journey to the holder's Member State of nationality or residence or, exceptionally, to another destination. Authorities of non-EU countries are hereby requested to allow the holder to pass freely without hindrance.”

”Le présent titre de voyage provisoire de l'UE est un titre de voyage délivré par un État membre de l'Union européenne aux fins d'un trajet unique vers l'État membre de nationalité ou de résidence du détenteur, ou, à titre exceptionnel, vers une autre destination. Les autorités des pays tiers sont priées d'autoriser le détenteur du titre de voyage provisoire à circuler sans entraves.”

Yhtenäisen lomakkeen sivut viisi ja kuusi on varattu viisumeille sekä maahantulo- ja maastalähtöleimoille. Lisäksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen seitsemännumeroinen numero on painettava valmiiksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen.

Matkustusasiakirjadirektiivin liitteessä II säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran ominaisuuksista. Direktiivin liitteen II 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. Valokuvan tulee olla ICAOn asiakirjan 9303, osassa 3 vahvistettujen standardien mukainen. Kohdan 2 mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava turvatekijät, joilla varmistetaan riittävä suoja väärentämisestä vastaan ottaen erityisesti huomioon yhtenäisessä viisumin kaavassa käytetyt turvatekijät. Liitteen I kohdan 3 mukaan samoja turvatekijöitä on käytettävä kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Liitteen II kohdan 4 mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava a) lyhenne ”EU ETD/TVP UE”; b) teksti ”European Union/Union européenne”; c) ICAOn asiakirjassa 9303 vahvistettu kolmikirjaiminen tunnus ”EUE”. Liitteen II kohdan 5 mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava vaakasunnassa seitsemännumeroinen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran numero, joka on valmiiksi painettu mustalla. On käytettävä erikoiskirjasinlajeja. Tämän numeron edellä on oltava ICAOn asiakirjassa 9303 vahvistettu asiakirjan myöntävän jäsenvaltion kaksikirjaiminen maatunnus, joka voi olla valmiiksi painettu tai joka voidaan lisätä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäistä tarraa täytettäessä.

Liitteen II kohdassa 6 määritellään tarrassa olevat täytettävät kentät, jotka täytetään jäljempänä 13 §:ssä tarkoitetuilla tiedoilla. Lisäksi liitteen II kohdan 9 mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava ”Huomautuksia”-kenttä, jota myöntävän viranomaisen on käytettävä tarvittavien lisätietojen, esimerkiksi korvattavan asiakirjantyyppin ja numeron ilmoittamiseen. Lisäksi liitteessä II määritellään päivämäärien kirjoitustapa sekä säädetään yhtenäisessä tarrassa olevista koneluettavista tiedoista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriön asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä matkustusasiakirjadirektiivin liitteiden I ja II vaatimuksista koskien EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja yhtenäisen tarran teknisiä eritelmiä. Asetuksella saatettaisiin kansallisesti voimaan matkustusasiakirjadirektiivin liitteissä I ja II olevat EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan tekniset vaatimukset.

12 §. EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen valmistaminen ja tilaaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriö vastaisi siitä, että Suomen edustusto antaa EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat käyttäen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisiä lomakkeita ja tarroja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriön olisi tilattava EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäiset lomakkeet ja tarrat toimijalta, jolla on tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet. Ulkoministeriön olisi sovittava toimijan kanssa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatuun liittyvistä vaatimuksista

sekä muista tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista ottaen huomioon komission teknisissä eritelmissä EU:n tilapäiselle matkustusasiakirjalle säädetyt vaatimukset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriön olisi ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille sen toimijan nimi, joka valmistaa sen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäiset lomakkeet ja tarrat, sekä toimijan vaihtamisesta.

Pykälällä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 10 artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä elin, joka vastaa EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäisten lomakkeiden ja tarrojen valmistamisesta. Direktiivin mukaan useat tai kaikki jäsenvaltiot voivat nimetä saman elimen. Artiklan 2 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille sen elimen nimi, joka valmistaa sen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäiset lomakkeet ja tarrat. Jos jäsenvaltio vaihtaa nimeämäänsä elintä, sen on ilmoitettava siitä komissiolle ja muille jäsenvaltioille.

Ulkoministeriöllä olisi siis velvollisuus vastata siitä, että Suomen myöntämät tilapäiset matkustusasiakirjat ovat laadultaan sellaisia kuin matkustusasiakirjadirektiivi ja sitä täydentävät komission tekniset eritelmit edellyttävät ja tässä tehtävässään sen tulee tilata lomakkeet ja tarrat toimijalta, joka pystyy matkustusasiakirjadirektiivin ja sitä täydentävien komission teknisten eritelmien vaatimusten mukaisia lomakkeita ja tarroja toimittamaan. Yhtenäisten lomakkeiden ja tarrojen valmistamista koskeva tehtävä on viranomaista avustava tekninen tehtävä. Valmistusvaiheessa asiakirjoihin ei tallenneta hakijan henkilötietoja. Kyse on niin sanottujen blanco-lomakkeiden ja tarrojen valmistamisesta ja niiden tilaamisesta.

Pykälässä säädettäisiin yhtenäisen lomakkeiden ja tarrojen valmistajaa koskevista edellytyksistä. Ulkoministeriön olisi tilattava EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäiset lomakkeet ja tarrat toimijalta, jolla on tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisten lomakkeiden ja tarrojen tilauksen tekemisen yhteydessä huolehdittaisiin, että valmistajalla, jolta yhtenäiset lomakkeet ja tarrat tilataan, olisi tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät valmiudet.

Pykälässä säädettäisiin myös toimijan kanssa tehtävän tilauksen sisällöstä. Ulkoministeriön olisi sovittava toimijan kanssa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatuun liittyvistä vaatimuksista sekä muista tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista ottaen huomioon komission teknisissä eritelmissä EU:n tilapäiselle matkustusasiakirjalle säädetyt vaatimukset.

Esityksen valmistelun aikana on komission EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevassa alatyöryhmässä nimetty italialainen Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS) valmistamaan matkustusasiakirjadirektiivin mukaisesti keskitetysti EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiset lomakkeet ja tarrat niille EU:n jäsenvaltioille, jotka haluavat tilata ne keskitetysti.

13 §. *EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran sisältö.* Pykälässä säädettäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarran tiedoista ja sillä pantaisiin osittain täytäntöön matkustusasiakirjadirektiivin 8 artikla ja liite II. Täytäntöönpano koskisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran sisältämien tietojen yksilöintiä. Direktiivin 8 artikla 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. Tarraan merkittävät tiedot tallennetaan AHA-järjestelmään, josta ne tulostetaan tarralle edustustossa.

Pykälän 1 momentissa yksilöitäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa olevat tiedot. EU:n tilapäinen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra sisältäisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijan sukunimen, etunimet, kansalaisuuden, syntymäajan ja sukupuolen. Lisäksi EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta kävisi ilmi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämispäivä ja viimeinen voimassaolopäivä, matkustusasiakirjan myöntänyt jäsenvaltio ja jäsenvaltion myöntävän viranomaisen sijaintipaikka, määränpäänä oleva maa ja mahdollinen kauttakulkumaa, joihin matkustamista varten EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään sekä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen numero.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarran olisi liitettävä matkustusasiakirjan haltijan valokuva, jonka hän on antanut hakiessaan EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa. Valokuvan tulee olla ICAOn asiakirja 9303 osassa 3 vahvistettujen standardien mukainen.

Pykälän 1 ja 2 momentilla implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin liitteen II kohta 6, jossa on lueteltu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran täytettävät tiedot ja valokuva. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran on sisällettävä ICAOn asiakirjan 9303 mukaiset asiaankuuluvat koneluettavat tiedot ulkorajoilla tapahtuvien tarkastusten helpottamiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarran ei saa tehdä muutoksia sen jälkeen, kun yhtenäinen tarra on Suomen edustustossa painettu eli tulostettu viisumitulostimella tai se on täytetty käsin kirjoittamalla. Momentilla implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklan 5 kohdan sääntely siitä, ettei painettuun tai käsin täytettyyn EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjaan saa tehdä muutoksia käsin.

14 §. *EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksiin liittyvät toimivaltuudet.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriö vastaisi siitä, että Suomen edustustojen antamat EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat täyttävät tässä laissa ja komission täytäntöönpanopäätöksessä säädetyt turvaominaisuudet. Kyseisestä toimivaltasäädöksestä ei säädetä matkustusasiakirjadirektiivissä, vaan kyse on kansallisesta lisäsääntelystä toimivaltaisesta viranomaisesta.

Ulkoministeriö on käytännössä vastannut, siitä, että EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen muotovaatimukset toteutetaan EU-sääntelyn mukaisesti ja siten vastannut EU:n tilapäisiin matkustusasiakirjoihin liittyvästä EU-lainsäädännön kansallisesta toimeenpanosta. Matkustusasiakirjadirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ulkoministeriön tehtävästä säätäminen myös tältä osin on tullut ajankohtaiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämien tietojen aitouden ja eheyden varmistamiseksi siihen voitaisiin lisätä digitaalinen leima. Digitaalisen leiman käyttöönotto tulisi pakolliseksi sen jälkeen, kun komissio on antanut asiasta matkustusasiakirjadirektiivin 9 artiklan nojalla täytäntöönpanopäätöksen.

Pykälän 3 momentissa esitetään kansallista sääntelyä viranomaisesta, joka loisi digitaalisen leiman varmenteen sekä tuottaisi varmenteen käyttämiseen tarvittavan allekirjoituspalvelun. Ehdotuksen mukaan Digi- ja väestötietovirasto loisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan digitaaliseen leimaan tallennettujen tietojen aitouden ja eheyden varmistamiseen liittyvän varmenteen. Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto tuottaisi varmenteen käyttämiseen tarvittavan allekirjoituspalvelun. Komissio ei ole vielä hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa antanut asiasta matkustusasiakirjadirektiivin 9 artiklan nojalla täytäntöönpanopäätöstä. Digitaalisen leiman käyttöönotto tapahtuisi komission täytäntöönpanopäätöksellä.

Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan 12 kohdassa on todettu, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan olisi sisällettävä kaikki tarvittavat tiedot ja täytettävä korkeat tekniset vaatimukset, erityisesti jäljittelyn ja väärentämisen estämiseksi tarvittavien turvaominaisuuksien osalta. Direktiivin johdanto-osan 13 kohdassa on todettu, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra olisi laadittava saman mallin mukaan kuin neuvoston asetuksella (EY) N:o 1683/95 säädetty yhtenäinen viisumin kaava, ja siinä olisi oltava vastaavanlaiset turvaominaisuudet mukaan luettuna konelukurivi. Hallituksen esityksen valmistelun aikana komissio on todennut, että jäsenvaltioiden olisi voitava ottaa digitaalinen leima joustavasti käyttöön sen jälkeen, kun komissio on antanut asiasta täytäntöönpanopäätöksen. Tämän vuoksi valmistelussa on katsottu tarkoituksenmukaisesti säätää digitaalisen leimaan liittyvistä toimivaltuuksista direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

3. luku: Henkilötietojen käsittely

15 §. *Henkilötietojen käsittelytarkoitus.* Pykälässä säädettäisiin henkilötietojen käsittelytarkoituksesta EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa kokevassa menettelyssä ja päätöksenteossa. Ulkoministeriö ja Suomen edustustot saisivat käsitellä tässä laissa tarkoitettuja henkilötietoja, jos se on tarpeen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijan henkilöllisyyden todentamiseen tässä laissa säädetyn menettelyn mukaisesti, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran painamiseen eli tulostamiseen Suomen edustustossa ja hakijan matkustamisen helpottamiseen.

Pykälällä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 15 artiklan 1 kohdan säännös, jonka 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 ja kyseisen hakijan matkustamisen helpottamiseen. Avustavan jäsenvaltion ja kansalaisuusjäsenvaltion on varmistettava henkilötietojen asianmukainen turvallisuus. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittely sisältää henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla.

Esityksessä on arvioitu kansallista liikkumavaraa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetään käsittelyn lainmukaisuudesta. Kyseisen artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan kansallisesti on mahdollista säätää tietosuoja-asetusta täydentävästi, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohta c). Ulkoministeriö ja Suomen edustustot käsittelevät henkilötietoja tässä laissa niille säädettyjen lakisääteisten tehtävien hoitamista varten. Tietosuoja-asetuksesta on jo johdettavissa käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva yleinen velvoite. Esitetty sääntely henkilötietojen käsittelytarkoituksesta johtuu direktiivistä, jossa käyttötarkoitus on yksilöity EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevaan käsittelyyn. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa kuuluvan edellä kerrotun tietosuoja-asetuksen 6 artikla 1 kohdan c alakohdan mukaiseen sallittuun kansalliseen sääntelyalaan. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan asian käsittelyssä olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on oikeasuhteisuusperiaatteen mukaisesti rajoitettu direktiivin edellyttämiin täytäntöönpanoa koskeviin erityissäännöksiin.

EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevaa hakemusta käsiteltäisiin tässä laissa esitetyllä tavalla sekä Suomen edustustossa, että ulkoministeriössä.

16 §. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan tietojen oikeellisuus. Pykälässä säädettäisiin ulkoministeriön vastuusta koskien EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan tietojen oikeellisuutta. Ulkoministeriö myöntävänä viranomaisena vastaisi siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan tiedot ovat hakemuksen mukaiset. Hakijaa koskevan koneluettavan osan tietojen on oltava yhdenmukaiset vastaavien EU:n tilapäisessä matkustusasiakirjassa nähtävissä olevien tietojen kanssa. Momentin sääntely johtuisi kansallisista syistä. EU-sääntelystä johtuvista tehtävistä ei voi johtaa toimivaltaa kansallisille viranomaisille, minkä vuoksi ulkoministeriölle kuuluvasta tehtävästä vastata tietojen oikeellisuudesta säädettäisiin nimenomaisesti. Momentilla implementoitaisiin osittain myös matkustusasiakirjadirektiivin 15 artiklan 1 kohta siltä osin kuin siinä säädetään jäsenvaltion vastuusta varmistaa henkilötietojen asianmukainen turvallisuus. Turvallisuudella voidaan arvioida tarkoitettavan myös tietojen oikeellisuutta.

17 §. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijan omiin tietoihinsa tutustumista koskevan oikeuden toteuttaminen. Pykälän sääntely johtuu matkustusasiakirjadirektiivistä. Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijalla on oikeus tarkistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämät henkilötiedot ja tarvittaessa pyytää, että ne oikaistaan myöntämällä uusi asiakirja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tietosuoja-asetuksen soveltamista. Direktiivin 15 artiklan 2 kohta käsittelee menettelytapaa, joka tarkoittaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijan oikeutta saada matkustusasiakirja tarkastettavaksi ja korjatuksi, jos hän havaitsee matkustusasiakirjassa virheitä sekä tarvittaessa uuden matkustusasiakirjan. Direktiivin 15 artiklan 2 kohdan määrittely oikeudesta tarkistaa 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.

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 15 artiklan 2 kohdan mukaisesti rekisteröidyn oikeuteen saada pääsy tietoihinsa viitataan rekisteröidyn oikeudella tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Tietosuoja-asetuksen 16 artiklassa säädetään oikeudesta henkilötietojen oikaisemiseen.

Tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa ei säädetä nimenomaisesti tarkastusoikeuden toteuttamista-voista, mutta artiklan mukaan tiedot on toimitettava yleisesti käytetyssä sähköisessä muodossa, jos rekisteröity esittää pyynnön sähköisesti eikä pyydä toisenlaista toimitusta.

Henkilön yksityisyyttä tulisi suojata rekisteröidyn omiin tietoihin pääsyn oikeutta käytettäessä varmistumalla henkilötietojen vastaanottajan henkilöllisyydestä. Oikeuden toteuttamisen kohteena olevissa henkilötiedoissa on useimmiten kyse salassa pidettävistä tiedoista. Tämän johdosta on oltava varmuus siitä, että henkilö, jolle tiedot luovutetaan, on tosiasiallisesti se henkilö, jota koskevista henkilötiedoista on kyse.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 63 kappaleen mukaan rekisteröidyllä olisi oltava oikeus saada pääsy henkilötietoihin, joita hänestä on kerätty, sekä mahdollisuus käyttää tätä oikeutta vaivattomasti ja kohtuullisin väliajoin, jotta hän voi pysyä perillä käsittelyn lainmukaisuudesta ja tarkistaa sen. Johdanto-osan 64 kappaleen mukaan rekisterinpitäjän olisi käytettävä kaikkia kohtuullisia keinoja tarkistaakseen sellaisen rekisteröidyn henkilöllisyyden, joka haluaa saada pääsyn tietoihin erityisesti verkkopalvelujen ja verkkotunnistustietojen yhteydessä. Rekisterinpitäjän ei pitäisi säilyttää henkilötietoja ainoastaan mahdollisiin pyyntöihin vastaamista varten.

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan mukaan rekisterinpitäjä voi pyytää toimittamaan lisätiedot, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn henkilöllisyyden vahvistamiseksi, jos rekisterinpitäjällä on perusteltua syytä epäillä 15—21 artiklan mukaisen pyynnön tehneen luonnollisen henkilön henkilöllisyyttä, sanotun kuitenkin rajoittamatta 11 artiklan soveltamista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijan tulisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämien tietojen tutustumista koskevan oikeuden toteuttamiseksi esittää tätä koskeva pyyntö kirjallisesti Suomen edustustolle sekä todistettava henkilöllisyytensä luotettavana pidettävällä henkilöllisyystodistuksella. Tämä edellyttäisi käyntiasiointia Suomen edustustossa. Tutustumisoikeuttaan käyttävän henkilöllisyydestä tulisi varmistua ennen oikeuden toteutumista eli viimeistään oikeuden kohteena olevien henkilötietojen luovuttamisen yhteydessä. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltija voisi todistaa henkilöllisyytensä luotettavana pidetyillä asiakirjoilla Suomen edustustossa.

Tietosuoja-asetuksen 16 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus vaatia, että rekisterinpitäjä oikaisee ilman aiheutonta viivytystä rekisteröityä koskevat epätarkat ja virheelliset henkilötiedot. Ottaen huomioon tarkoitukset, joihin tietoja käsiteltiin, rekisteröidyllä on oikeus saada puutteelliset henkilötiedot täydennettyä, muun muassa toimittamalla lisäselvitys.

18 §. *Ulkoministeriön ja Suomen edustuston oikeus saada tietoja.* Ulkoministeriöllä ja Suomen edustustolla on välttämätön tarve saada tässä laissa säädettyjen lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi tietoja muiden viranomaisten rekisteristä. Tietoja tarvitaan hakijan henkilöllisyyden ja kansalaisuuden sekä Suomen myöntämän oleskeluluvan voimassaolon varmistamiseksi. Ehdotettu sääntely johtuisi kansallisista syistä. Käytännössä sekä ulkoministeriö että Suomen edustustot käsittelevät EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevaa hakemusta. Tämän vuoksi tiedonsaantioikeus on perusteltua säätää sekä ulkoministeriölle että Suomen edustustolle.

Julkisuuslain 29 §:n mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa nimenomaisesti säädetty, se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa, asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi tai tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Lisäksi viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- tai muista yhteystiedoista, jotka ovat 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä.

Tiedonhallintalain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten on toteutettava säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Pykälän 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 4 luvussa säädetään, tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla on toteutettava tietojärjestelmien välillä siten, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriöllä ja Suomen edustustolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä ja maksutta saada EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseksi tarvittava tieto siitä, onko hakijalla voimassa oleva ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tai oleskelukortti sekä tieto oleskeluluvan mahdollisesta päättymispäivästä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetussa laissa (615/2020) tarkoitettusta ulko-

maalaisasioiden asianhallintajärjestelmästä. Ulkoministeriö tarvitsee tiedon silloin, kun hakijana on Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustava perheenjäsen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen ja EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa haetaan Suomeen matkustamista varten. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksenä on voimassa oleva asuinjäsenvaltion oleskelulupa tai oleskelukortti.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 22 §:n 1 momentin 8 alakohtaan, jonka mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona 5–8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja ulkoministeriölle ja Suomen edustustolle niille kuuluvan passia tai muuta matkustusasiakirjaa, viisumia, työntekijän oleskelulupaa, yrittäjän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa koskevan tehtävän suorittamiseksi. Lain esitöissä on todettu, että oikeus luovuttaa tietoja pykälän mukaisesti ei edellyttäisi, että vastaanottavan viranomaisen lainsäädännössä säädetään vastaavasta tiedonsaantioikeudesta, vaan tietojen luovuttaminen olisi mahdollista ehdotetun 22 §:n nojalla myös ilman vastaanottajalle muualla laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta. Tämän vuoksi momentissa ainoastaan viitattaisiin kyseiseen säädökseen. Sääntely johtuu kansallisista syistä.

Pykälässä esitetty tietojensaantioikeus on sallittua ja yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisesti. Ulkoministeriön ja Suomen edustuston on välttämätöntä saada lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi tiedot sekä poliisilta että Maahanmuuttovirastolta.

19 §. Tietojen luovuttaminen EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Pykälän 1 ja 2 momenteilla implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 2 kohta, jossa on säädetty niistä tiedoista, jotka avustavan jäsenvaltion on toimitettava kansalaisuusjäsenvaltiolle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tietojen luovutuksesta tilanteessa, jossa edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen tai Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n kansalaisen seurassa matkustava perheenjäsen hakee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa EU:n ulkopuolisessa maassa sijaitsevasta Suomen edustustosta. Ulkoministeriön tai Suomen edustuston olisi hakemuksen vastaanottamisen jälkeen annettava salassapitosäännösten estämättä edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja tarvittaessa edellä tarkoitettun perheenjäsenen asuinjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle kaikki tiedot, jotka ovat välttämättömiä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen kannalta, mukaan lukien hakijan sukunimi ja etunimi tai etunimet, kansalaisuus, syntymäaika ja sukupuoli sekä jäljennös kaikista käytettävissä olevista henkilöllisyyden tunnistamisvälineistä, jos nämä ovat saatavilla. Näitä olisivat matkustusasiakirjadirektiivin mukaan esimerkiksi henkilö- tai ajokortista, sekä korvatus asiakirjan tyyppi ja numero sekä kansallinen rekisterinumero tai henkilötunnus. Käytännössä sekä ulkoministeriö että Suomen edustustot käsittelevät EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevaa hakemusta. Tämän vuoksi on perusteltua säätää sekä ulkoministeriölle että Suomen edustustolle toimivalta tietojen luovuttamiseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriön tai Suomen edustuston on myös luovutettava hakijan valokuva edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja tarvittaessa seurassa matkustavan perheenjäsenen asuinjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että Suomen edustuston on sen jälkeen, kun se on luovuttanut EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijalle, lähetettävä viipymättä jäljennös myönnetystä EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta hakijan kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Momentilla implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan

7 kohta siltä osin kuin siinä säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan jäljennöksen lähettämistä hakijan kansalaisuusjäsenvaltion viranomaiselle. Jäljennös luovutettaisiin edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltiolle silloinkin, kun hakijana on edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustava perheenjäsen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä tilanteesta, jossa Suomen kansalainen hakee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa toisen EU:n jäsenvaltion edustustosta. Ulkoministeriö tai Suomen edustusto voisi luovuttaa toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä hakijan henkilöllisyyttä ja kansalaisuutta koskevat tiedot. Momentissa ehdotettavalla sääntelyllä säädettäisiin ulkoministeriön ja Suomen edustuston oikeudesta luovuttaa henkilötietojen käsittelystä poliisihallinnossa annetun lain nojalla saamia tietoja hakijan henkilöllisyydestä ja kansalaisuudesta sille EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka käsittelee EU:n tilapäisen matkustusasiakirjaa koskevaa hakemusta matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämällä tavalla. Momentilla implementoitaisiin direktiivin 4 artiklan 3 kohta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin siitä tilanteesta, jossa Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustava perheenjäsen hakee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta Suomeen matkustamista varten. Tällöin ulkoministeriö tai Suomen edustusto voisivat luovuttaa toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä tiedot perheenjäsenen ulkomaalaislaissa tarkoitetusta oleskeluluvasta tai oleskelukortista. Momentilla implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 7 artiklan 2 kohdan b alakohta, jossa säädetään kuulemisesta silloin, kun EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa hakee edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustava perheenjäsen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin siitä, että mikäli ulkoministeriö tai Suomen edustusto on päättänyt edellä 4 tai 5 momentissa tarkoitetut tiedot luovuttaa, olisi tiedot luovutettava kolmen työpäivän kuluessa esitetystä pyynnöstä. Vastaavasti mikäli tietoja ei päätettäisi luovuttaa, olisi myös tästä ilmoitettava kolmen työpäivän kuluessa EU:n jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä. Momentilla implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 3 kohta, jonka mukaan kansalaisuusjäsenvaltion on mahdollisimman pian ja viimeistään kolmen työpäivän kuluessa vastattava avustavan jäsenvaltion pyyntöön.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin siitä, että perustellusta syystä edellä 6 momentissa säädetty määräaika voitaisiin ylittää. Ulkoministeriön tai Suomen edustuston olisi tällöin ilmoitettava EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, milloin tiedot voidaan antaa.

Pykälän 4 - 7 momenteilla implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 3 kohta, jossa säädetään tietojen antamista koskevista määräajoista.

Pykälässä ehdotettu tietojen luovutus EU:n toimivaltaiselle viranomaiselle on yhteensopiva tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisesti. Tietojen luovutus on ulkoministeriölle ja edustustolle säädetty lakisääteinen tehtävä. Velvoite tietojen luovuttamiseen tulee matkustusasiakirjadirektiivistä. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevassa menettelyssä on hakijan henkilötietojen luovuttaminen toimivaltaisten viranomaisten välillä välttämätön edellytys sille, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijan henkilöllisyys ja kansalaisuus voidaan todentaa ennen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä. Tämä on välttämätön edellytys EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiselle. Sääntelyä tietojen luovutuksesta voidaan pitää oikeasuhtaisena tavoitteeseen nähden.

20 §. *EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan jäljennöksen tallentaminen ja tietojen poistaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että Suomen edustuston on viipymättä päätöksen tekemisen jälkeen tallennettava jäljennös myönnetystä EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta ulkoasiainhallinnon käytössä olevaan asianhallintajärjestelmään eli niin sanottuun AHA-järjestelmään. Momentilla implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 7 kohta siltä osin kuin siinä säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan tallentamisesta.

Pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevien tietojen poistamisesta AHA-järjestelmästä. Sääntelyllä pantaisiin täytäntöön direktiivin 15 artiklan 4 kohta, jonka mukaan avustava jäsenvaltio ja kansalaisuusjäsenvaltio saavat säilyttää hakijan henkilötietoja ainoastaan niin kauan, kuin se on tarpeen, mukaan lukien 5 artiklassa tarkoitettujen maksujen perimistä varten. Matkustusasiakirjadirektiivin mukaan joka tapauksessa avustava jäsenvaltio saa säilyttää kyseisiä henkilötietoja enintään 180 päivän ajan ja kansalaisuusjäsenvaltio enintään kahden vuoden ajan. Henkilötietojen säilyttämisaajan päätyttyä hakijan henkilötiedot on poistettava.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriön myöntämän EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämät henkilötiedot edustusta vailla olevasta EU:n jäsenvaltion kansalaisesta sekä Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavasta perheenjäsenestä on poistettava AHA-järjestelmästä 180 päivän kuluessa matkustusasiakirjan myöntämisestä. Pykälän 2 momentissa olisi kyse henkilötietojen säilyttämisen ajasta silloin, kun henkilötietoja on direktiivin mukaisesti käsitellyt avustavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriön tai Suomen edustuston toiselle jäsenvaltiolle luovuttamat henkilötiedot Suomen kansalaisesta sekä Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavasta perheenjäsenestä olisi poistettava AHA-järjestelmästä kahden vuoden kuluessa matkustusasiakirjan myöntämisestä. Momentin sääntely koskisi niitä tilanteita, joissa ulkoministeriö tai Suomen edustusto on toisen EU:n jäsenvaltion viranomaisen pyynnöstä luovuttanut kansalaisuusjäsenvaltiona tai perheenjäsenen asuinjäsenvaltiona henkilötietoja Suomen kansalaisesta tai Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavasta perheenjäsenestä, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimuksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Kyseisen artiklan mukaan henkilötiedot tulisi poistaa, kun ne eivät ole enää tarpeellisia.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyn osalta tämä tarkoittaisi, että henkilötiedot tulisi poistaa heti sen jälkeen, kun EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on myönnetty ja tehtävä päätynyt. Pykälässä ehdotetut enimmäissäilytysajat seuraavat matkustusasiakirjadirektiivistä. Tehtävään liittyviä henkilötietoja on välttämätöntä säilyttää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen jälkeenkin. Direktiivin johdanto-osan 21 kohdan mukaan enimmäissäilytysaika, joka on direktiivin mukaan 180 päivää avustavan jäsenvaltion osalta ja kaksi vuotta kansalaisuusjäsenvaltion osalta, on tarpeen säilyttää mahdollisten sovellettavien maksujen keräämisen varmistamiseksi ja mahdollisten väärinkäytösten tai muun petollisen toiminnan estämiseksi. Henkilötietoja on tarpeen käsitellä sekä yleisen edun mukaisissa tarkoituksissa, että tilastollisia

tarkoituksia varten senkin jälkeen, kun EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on myönnetty. Direktiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on seurattava säännöllisesti direktiivin soveltamista muun muassa myönnettyjen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjan lukumäärän ja saajien kansalaisuuden osalta.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen on julkinen hallintotehtävä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä. Henkilötietojen säilytys on välttämätöntä varsinaisen tehtävän päättymisen jälkeenkin, koska esimerkiksi tehtävään liittyvä vahingonkorvausvaade saatetaan tehdä myöhemmin tai asiassa voidaan tehdä käsittelyn päättymisen jälkeen viranomaisen virka-aseman väärinkäytöstä koskeva ilmoitus, kantelu, virkarikossyyte tai vahingonkorvausvaade. Ehdotuksessa koskien tietojen säilytysaikaa suojattaisiin siten myös rekisteröidyn oikeusturvaa. Mikäli henkilötietoja ei voitaisi säilyttää tehtävän päättymisen jälkeen ei kansalaisella ja viranomaisella olisi käytössä välttämättä mitään tietoa tai näyttöä ilmoituksensa tai vaateensa tueksi.

Henkilötietojen käsittely EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevassa asiassa perustuu ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c kohtaan. Tällöin voidaan asetuksen 6 artiklan 3 kohdan salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa säätää kansallisesti tietosuoja-asetusta mukauttaen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämien tietojen säilytysajoista. Sääntelyä voidaan pitää yleisen edun mukaisena ja oikeasuhtaisena sen tavoitteeseen nähden.

21 §. Viittaus rikoslakiin. Pykälässä säädettäisiin siitä, että rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rikoslain 38 luvun 9 §:n tietosuojarikosta koskevan säännöksen 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistavaa on säännöksessä tarkemmin yksilöity henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastainen toiminta. Myös säännöksen 2 momentti koskee henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastaista toimintaa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tietosuojarikoksen tunnusmerkistön eräisiin epäkohtiin (PeVL 51/2018 vp). Tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikos-säännös.

Koska ehdotettavassa laissa säädetään henkilötietojen käsittelystä koskien EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyä, arvioidaan ehdotettavan lain olevan sellainen tietosuojarikoksen tunnusmerkistössä tarkoitettu henkilötietojen käsittelyä koskeva muu laki, johon tulisi sisällyttää asianmukaiset sidokset rikoslaissa säädettyyn tietosuojarikokseen. Tällaisia vastaavia viittauksia on sisällytetty niin poliisitoimen kuin Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin lakeihin, joissa on osittain vastaavaa sääntelyä nyt ehdotettavan lain kanssa.

Rikoslain 38 luvun 9 §:n mukaan rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei voi syyllistyä tietosuojarikokseen. Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä ovat rikosoikeudellisen vastuun sijaan hallinnollisen seuraamusmaksun kohteena. Tietosuojalain 24 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä esimerkiksi valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille tai itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille. Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetään erikseen virkasalaisuuden rikkomisesta.

4. luku: Erinäiset säännökset

22 §. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan palauttaminen ja hävittäminen. Pykälässä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 8 kohta, jonka mukaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan saajaa on pyydetävä palauttamaan EU:n tilapäinen matkustusasiakirja lopulliseen määränpäähän saavuttuaan riippumatta siitä, onko asiakirjan voimassaolo päättynyt. Lisäksi implementoitaisiin direktiiviin 15 artiklan 5 kohta, jonka mukaan palautetut EU:n tilapäi-

set matkustusasiakirjat ja kaikki niihin liittyvät kopiot ja jäljennökset tuhotaan turvallisesti mahdollisimman pian. Direktiivin johdanto-osan 6 kohdan mukaan turvallisuussyistä EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen saajien olisi heti turvallisesti kotiin palattuaan palautettava saamansa matkustusasiakirjat esimerkiksi rajaviranomaisille tai passien myöntämisestä vastaaville viranomaisille.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettävän, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijan on palautettava EU:n tilapäinen matkustusasiakirja välittömästi Suomeen saapumisen jälkeen Rajavartiolaitokselle tai muulle viranomaiselle, jolla on oikeus rajavartiolaitaissa (578/2005) tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen, riippumatta siitä, onko sen voimassaolo päättynyt. Rajaviranomaisia Suomessa ovat Rajavartiolaitos, poliisi ja Tulli. Rajatarkastusviranomaisen määritelmä on ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:ssä. Kaikilla rajatarkastusviranomaisilla on rajatarkastustehtävissä yhdenmukaiset toimivaltuudet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen olisi ilmoitettava ulkoministeriölle EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan palautuksesta ja hävitettävä palautetut EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat viivytyksettä niiden palauttamisen jälkeen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ulkoministeriön velvollisuudesta hävittää palautettujen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen jäljennökset viivytyksettä sen jälkeen, kun tieto EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan palautuksesta on saapunut ulkoministeriölle.

23 §. Lomakepohjien ja tarrapohjien säilytys. Pykälässä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklan 8 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiset lomakepohjat ja yhtenäiset tarrapohjat varastoidaan niin, että ne ovat suojassa varkauksilta. Pykälässä säädettäisiin siitä, että ulkoministeriö huolehtisi siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiset lomakepohjat ja yhtenäiset tarrapohjat varastoidaan niin, että ne ovat suojassa varkauksilta.

24 §. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran virheellisyys. Pykälässä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 8 artiklan 6 kohta, jonka mukaan, jos EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa, jota ei ole vielä kiinnitetty EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen, havaitaan virhe, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra on mitätöitävä ja tuhottava. Jos virhe havaitaan sen jälkeen, kun EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra on jo kiinnitetty EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen, on mitätöitävä ja tuhottava molemmat ja laadittava uusi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että jos EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa, jota ei ole vielä kiinnitetty EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen, havaitaan virhe, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra olisi mitätöitävä ja tuhottava.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että jos 1 momentissa tarkoitettu virhe havaitaan sen jälkeen, kun EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra on jo kiinnitetty EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen, olisi mitätöitävä ja tuhottava sekä tarra että lomake ja laadittava uusi EU:n tilapäisen matkustusasiakirja.

25 §. EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta perittävä maksu. Pykälässä säädettäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjasta perittävästä maksusta. Pykälässä implementoitaisiin matkustus-

asiakirjadirektiivin 5 artiklan 1 kohta. Direktiivissä säädetään maksun määräytymisperuste. Artiklan mukaan jäsenvaltion on perittävä hakijalta samat maksut kuin omilta kansalaisiltaan tilapäisten matkustusasiakirjojen myöntämisestä.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta perittäisiin valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n nojalla annetussa ulkoasianhallinnon suoritteiden maksuja koskevassa asetuksessa säädetty maksu.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että maksu voisi olla suuruudeltaan enintään saman suuruinen kuin ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksusta annetussa asetuksessa on säädetty Suomen kansalaisille Suomen edustustoissa myönnettävästä hätäpassista perittävä maksu. Tällä hetkellä hätäpassista perittävä maksu on 255 euroa. Hätäpassi yhteen matkaan oikeuttavana tilapäisenä matkustusasiakirjana voidaan katsoa rinnastuvan EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjaan.

26 §. Viisumi. Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan kohdan 11 mukaan tiettyjä perheenjäseniä, jotka eivät ole unionin kansalaisia, voidaan vaatia hankkimaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan lisäksi viisumi unionin alueelle palaamista varten. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 5 artiklan 2 kohdan mukaan perheenjäseniltä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, saa vaatia ainoastaan viisumin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1806 (5) tai soveltuviissa tapauksissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Viisumipakko ei koske sellaisia tällaisia perheenjäseniä, joilla on direktiivin 2004/38/EY 10 artiklassa tarkoitettu voimassa oleva oleskelukortti. Jäsenvaltioiden on annettava tällaisille henkilöille kaikki mahdollisuudet saada tarvittavat viisumit. Tällaiset viisumit on myönnettävä maksutta mahdollisimman pian nopeutettua menettelyä noudattaen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että tarvittaessa perheenjäsenelle myönnettäisiin EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan lisäksi viisumi maksutta, jos viisumin myöntämistä koskevat edellytykset muutoin täyttyvät. Ehdotettu sääntely koskisi niitä kolmannen maan kansalaisia, jotka ovat viisumivelvollisia. Kolmansien maiden kansalaisten viisumivelvollisuudesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1806 koskien luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin ulkomaalaislakiin ja yhteisön viisumisäännösten laatimisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) 2009/810 (viisumisäännöstö) sellaisena kuin se on muutettuna yhteisön viisumisäännösten laatimisesta annetun asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1155.

Kansallisen pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä säädetään ulkomaalaislain 17 c §:n 2 momentissa. Pitkäaikaista viisumi voisi tulla kyseeseen silloin, kun perheenjäsenellä on tarkoitus matkustaa Suomeen, jos ulkomaalaislaissa pitkäaikaisen viisumin myöntämiselle säädetty edellytykset täyttyvät.

Alueellisesti rajoitetusta viisumista säädetään viisumisäännöstyössä. Viisumisäännöstö on suoraan sovellettavaa oikeutta.

Pykälällä pantaisiin täytäntöön matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan 11 kohdan edellytys viisumin maksuttomuudesta. Pitkäaikaisen viisumin maksusta säädetään sisäministeriön asetuksessa Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2023 (1042/2022). Viisumisäännösten 16 artiklan 6 kohdan mukaan viisumimaksuja voidaan yksittäistapauksissa

alentaa tai ne voidaan jättää perimättä, kun tämä palvelee kulttuuriin tai urheiluun liittyvää etua, ulko- tai kehitysyhteistyöpoliittista etua tai jotakin muuta merkittävää yleistä etua taikka humanitaarisista syistä tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi.

27 §. Korvausvastuu. Pykälässä implementoitaisiin matkustusasiakirjadirektiivin 5 artiklan 3 kohta jonka mukaan, jos EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijat eivät kykene maksamaan mahdollisia sovellettavia maksuja avustavalle jäsenvaltiolle hakemusta jättäessään, heidän on sitouduttava konsulisuojeludirektiivin liitteessä I olevaa vakiolomaketta käyttäen maksamaan tällaiset maksut takaisin kansalaisuusjäsenvaltiolleen. Tällöin sovelletaan konsulisuojeludirektiivin 14 artiklan 2 kohtaa ja 15 artiklaa.

Matkustusasiakirjadirektiivin johdanto-osan 3 kohdassa viitataan konsulisuojeludirektiivin ja todetaan, että konsulidirektiivissä säädettyä rahoitusmenettelyä sovelletaan EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen myöntämiseen edustusta vailla oleville kansalaisille.

Konsulisuojeludirektiivin 14 artiklan 2 kohdan mukaan ulkoasiainhallinnolle aiheutuneet kustannukset voitaisiin periä takaisin siltä Euroopan unionin jäsenvaltiolta, jonka kansalaista Suomen edustusto tai ulkoministeriö on avustanut. Matkustusasiakirjadirektiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaan kustannukset voitaisiin periä toiselta jäsenvaltiolta myös silloin, kun edustusta vailla oleva jäsenvaltion kansalainen ei kriisitilanteessa ole allekirjoittanut takaisinmaksusitoumusta. Tällöin ulkoministeriö voisi pyytää kustannusten korvausta määräsuhteessa siten, että todellisten aiheutuneiden kustannusten koko määrä jaetaan avustettujen edustusta vailla olleiden Euroopan unionin kansalaisten lukumäärällä.

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on osa konsulisuojelua ja siten myös yksi konsulipalvelun muoto. Konsulisuojeludirektiivin rahoitusmenettelyä koskeva sääntely on implementoitu konsulipalvelulain 39 a §:ssä ja 39 b §:ssä konsulisuojeludirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

Edellä kerrotun johdosta pykälän 1 momentissa viitattaisiin konsulipalvelulain 39 a §:ään, jossa on säädetty Suomen kansalaisen korvausvastuusta. Suomen kansalaisen korvausvastuuseen sovellettaisiin, mitä konsulipalvelulain 39 a §:ssä säädetään korvausvastuusta.

Konsulipalvelulain 39 a §:n mukaan ulkoministeriö voisi velvoittaa Suomen kansalaisen, jolle toinen Euroopan unionin jäsenvaltion viranomainen on myöntänyt EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan, korvaamaan ulkoasiainhallinnolle aiheutuneet kustannukset, mikäli Suomen ulkoministeriö on konsulisuojeludirektiivin mukaisesti korvannut nämä EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta aiheutuneet kustannukset toisen jäsenvaltion viranomaiselle.

Korvausvastuu rakentuisi kustannusvastaavuusperiaatteelle ja perustuisi siten tosiasiallisten kustannusten korvaamiseen, jotka ulkoministeriö on maksanut sille Euroopan unionin jäsenvaltiolle, joka on myöntänyt EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan. Ulkoministeriö voisi vaatia tällöin korvausta toisen jäsenvaltion viranomaiselle maksetuista kustannuksista (HE 168/2017 vp). EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan osalta tämä tarkoittaisi matkustusasiakirjakustannuksia.

Konsulipalvelulain 39 a §:n 2 momentin mukaan ulkoministeriön olisi päätöksellään vahvistettava korvauksen määrä. Päätös olisi annettava tiedoksi todisteellisesti lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Konsulipalvelulain 39 a §:n 3 momentin mukaan ulkoministeriön korvauspäätös olisi suoraan ulosottokelpoinen ja voitaisiin periä siten kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa

laissa (706/2007) säädetään. Jos korvauksen periminen olisi ilmeisen kohtuutonta, se voidaan jättää perimättä tai perittävää summaa voidaan alentaa (HE 168/2017 vp).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalaisen korvausvastuuseen sovellettaisiin mitä konsulipalvelulain 39 b §:ssä säädetään edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen korvausvastuusta.

Ulkoministeriö tai edustusto voisi velvoittaa edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisen, joka pyytää konsulipalveluja Suomen edustustolta tai ulkoministeriöltä, sitoutumaan takaisinmaksusitoumuksella maksamaan saamastaan konsulipalvelusta aiheutuvat kustannukset takaisin sille Euroopan unionin jäsenvaltiolle, jonka kansalainen hän on. Edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen sitoutuisi takaisinmaksuun samoin edellytyksin kuin konsulipalvelulain lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetut henkilöt (HE 168/2017 vp). EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan osalta tämä tarkoittaisi tilapäisestä matkustusasiakirjasta perittävää maksua, mikäli edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen ei pysty maksua maksamaan hakemuksen yhteydessä.

Takaisinmaksusitoumusta koskevasta lomakkeesta säädetään konsulisuojeludirektiivin 14 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Takaisinmaksusitoumusta koskeva lomakemalli on saatettu kansallisesti voimaan ulkoministeriön asetuksella takaisinmaksusitoumuslomakkeista (229/2018).

Pykälän momentti ilmaisisi konsulisuojeludirektiivin mukaisen periaatteen siitä, että edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille on annettava taloudellista apua samoin edellytyksin kuin avustavan jäsenvaltion kansalaisille. Edustusta vailla olevaa kansalaista voidaan velvoittaa allekirjoittamaan takaisinmaksusitoumus, jossa velvollisuus maksaa takaisin konsulipalvelun antamisesta mukaan lukien tilapäisestä matkustusasiakirjasta aiheutuvat kustannukset takaisin sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen hän on. Erityisten olosuhteiden vallitessa kriisitilanteissa ei takaisinmaksusitoumusta välttämättä edellytetä allekirjoitettavan, jos vallitsevat olosuhteet ovat sellaiset, ettei takaisinmaksusitoumuksen allekirjoittamista voida kohtuudella vaatia (HE 168/2017 vp).

Jäsenvaltioiden välisissä korvausasioissa käytetään korvauspyyntölomaketta, josta säädetään konsulisuojeludirektiivin 14 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Konsulisuojeludirektiivin liitteenä on malli edellä mainitusta lomakkeesta (EUVL, L 106, 24.4.2015).

28 §. Seuranta. Pykälässä säädettäisiin seurannasta. Matkustusasiakirjadirektiivin 16 artiklassa säädetään direktiivin seurannasta. Pykälän 1 momentilla pantaisiin täytäntöön matkustusasiakirjadirektiivin 16 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on seurattava säännöllisesti tämän direktiivin soveltamista koskien direktiivin 3 artiklan mukaisesti myönnettyjen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen lukumäärää ja saajien kansalaisuutta sekä 7 artiklan mukaisesti myönnettyjen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen lukumäärää ja saajien kansalaisuutta sekä EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja koskevien petos- ja väärennöstopausten lukumäärää.

Pykälän 2 momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 16 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on järjestettävä 1 kohdassa säädettyjen indikaattorien muutosten mittaamiseksi tarvittavien tietojen tuottaminen ja keruu ja toimitettava kyseiset tiedot komissiolle vuosittain.

Matkustusasiakirjadirektiivin 17 artiklassa säädetään direktiivin arvioinnista. Pykälän 3 momentissa pantaisiin täytäntöön direktiivin 17 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tiedot, joita se tarvitsee tehdessään direktiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaista direktiivin arviointia. Komissio toteuttaa direktiivin arvioinnin aikaisintaan viiden

vuoden kuluttua sen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen arvioinnin tärkeimmistä havainnoista. Komissio arvioi erityisesti henkilötietojen turvallisuustason asianmukaisuutta, perusoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia ja EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäisen maksun mahdollista käyttöönottoa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ulkoministeriö kokoaisi vuosittain tiedot edellä 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuille henkilöille myönnettyjen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen lukumäärästä ja saajien kansalaisuuksista sekä tiedot EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja koskevien petos- ja väärennöstapausten vuosittaisesta lukumäärästä.

Lisäksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriö toimittaisi 1 momentissa tarkoitettut tiedot Euroopan komissiolle vuosittain.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriön olisi toimitettava pyynnöstä komissiolle ne tiedot, jotka komissio tarvitsee tehdessään matkustusasiakirjadirektiivin 17 artiklassa säädettyä arviointia.

29 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta. Pykälän sääntely johtuisi kansallisista syistä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oikeudesta vaatia ulkoministeriöltä oikaisua EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevaan päätökseen. Muutoksenhakuoikeus käsittäisi sekä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä ja myöntämättä jättämistä koskevat päätökset.

Hallintolain esitöiden (HE 230/2014 vp) mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmä tulisi olla käytössä mahdollisimman kattavasti niissä asiaryhmissä, joihin se soveltuu. Oikaisuvaatimus soveltuu hyvin asiaryhmiin, joissa rutiininomaisesti ratkaistaan paljon samankaltaisia asioita ja joissa päätösten perustelut saattavat olla niukat. Tällöin oikaisuvaatimus mahdollistaa sen, että asianosainen voi tässä vaiheessa saada oikaisuvaatimuksessaan esittämiinsä seikkoihin ensi vaiheen päätöstä yksityiskohtaisemmat perustelut. Oikaisuvaatimus soveltuu hyvin myös asioihin, joissa valitusvaiheessa esitetään usein asiaan vaikuttavaa lisäselvitystä sekä oikeudellisesti yksinkertaisiin asioihin ja asioihin, joissa on jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaa ehdotusta voidaan pitää perusteltuna EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevassa menettelyssä, ottaen huomioon asian laatu. Kyseessä oleva päätöksen saaja on edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen ulkomailla. Oikaisuvaatimusmenettely mahdollistaa, sen että edustusta vailla olevalla EU:n jäsenvaltion kansalaisella on tosiasiallinen mahdollisuus hakea muutosta päätökseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkomailla oikaisuvaatimuksen saisi toimittaa hakemuksen vastaanottaneelle Suomen edustustolle. Edustuston olisi toimitettava oikaisuvaatimus ja asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat viipymättä ulkoministeriölle. Lisäksi momentissa viitattaisiin hallintolakiin (434/2003).

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (11.2.2022/121).

30 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin voimaantulosta. Matkustusasiakirjadirektiiviä ryhdytään soveltamaan EU:n jäsenvaltioissa 8.12.2025. Tämän vuoksi laki esitetään tulemaan voimaan 8.12.2025.

7.2 Laki konsulipalvelulain muuttamisesta

2 §. *Konsulipalvelun saaja.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin lakiin Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta. Lisäksi aikaisemmin käytetty hätämatkustusasiakirja nimike muutettaisiin EU:n tilapäiseksi matkustusasiakirjaksi vastaamaan ehdotetussa uudessa laissa käytettyä virallista käännöstä kyseisestä matkustusasiakirjasta.

7.3 Laki passilain 2 §:n muuttamisesta

2 §. *Matkustamisoikeuden osoittaminen.* Passilain 2 §:ssä säädetään matkustamisoikeuden osoittamisesta. Passilain 2 §:ään lisättäisiin uusi 6 momentti, jossa viitattaisiin lakiin Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotus sisältää asetuksenantovaltuutuksen. Ulkoministeriön asetuksella annettaisiin sääntely direktiivin liitteissä I ja II olevista teknisistä eritelmistä. Vaatimukset johtuvat suoraan matkustusasiakirjadirektiivin liitteistä I ja II. Sääntely on teknisen luonteensa vuoksi tarkoituksenmukaista sijoittaa lakia alemman asteiseen sääntelyyn. Valtuussäännös sijoitettaisiin Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta annetun lain 11 §:ään.

8.1 Ulkoministeriön asetus EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä lomakkeesta ja yhtenäisestä tarrasta.

Asetuksen sisältö tulee kattamaan alla olevan matkustusasiakirjadirektiivin liitteen I ja II sisällön.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen on oltava matkustusasiakirjadirektiivin liitteessä I selostettujen eritelmien mukainen:

1. Malli ja koko

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen on oltava malliltaan kolmitaitteinen (yksi molemmin puolin painettu arkki, joka taitetaan kolmeen osaan). Taitettuna lomakkeen on oltava kooltaan ISO/IEC 7810 ID-3-standardin mukainen.

2. Sivu yksi: Etusivu

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen etusivulla on oltava, tässä järjestyksessä, ilmaus ”EUROOPAN UNIONI” kaikilla unionin virallisilla kielillä sekä tekstit ”EMERGENCY TRAVEL DOCUMENT” ja ”TITRE DE VOYAGE PROVISOIRE”. Siinä on oltava myös 12 kultaisen tähden muodostama ympyrä.

3. Sivu kaksi: EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran kiinnittäminen

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra on kiinnitettävä lujasti EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen toiselle sivulle siten, että sitä ei voi poistaa helposti. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra on kiinnitettävä sivun reunaan, reunan

suuntaisesti. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran koneluettava alue on sijoitettava sivun ulkoreunan suuntaisesti. Asiakirjan myöntävien viranomaisten leima on sijoitettava EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan siten, että se ulottuu sivulle.

4. Sivut kolme ja neljä: Tiedot

Kolmannella ja neljännellä sivulla on oltava ilmauksen ”Emergency Travel Document” ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran otsikoiden käännökset kaikilla unionin virallisilla kielillä englantia ja ranskaa lukuun ottamatta. Lisäksi niillä on oltava seuraava teksti:

”This EU Emergency Travel Document is a travel document issued by a Member State of the European Union for a single journey to the holder's Member State of nationality or residence or, exceptionally, to another destination. Authorities of non-EU countries are hereby requested to allow the holder to pass freely without hindrance.

Le présent titre de voyage provisoire de l'UE est un titre de voyage délivré par un État membre de l'Union européenne aux fins d'un trajet unique vers l'État membre de nationalité ou de résidence du détenteur, ou, à titre exceptionnel, vers une autre destination. Les autorités des pays tiers sont priées d'autoriser le détenteur du titre de voyage provisoire à circuler sans entraves.”

5. Sivut viisi ja kuusi: Viisumit sekä maahantulo- ja maastalähtöleimat

Viidennellä ja kuudennella sivulla on oltava otsikko ”VISA/VISA” ja sivut on jätettävä muutoin tyhjiksi.

Nämä sivut on varattu viisumeille sekä maahantulo- ja maastalähtöleimoille.

6. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen numero

Seitsemännumeroinen numero on painettava valmiiksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran on oltava seuraavien eritelmien mukainen:

1. 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.

2. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava turvatekijät, joilla varmistetaan riittävä suoja väärentämistä vastaan ottaen erityisesti huomioon yhtenäisessä viisumin kaavassa käytetyt turvatekijät.

3. Samoja turvatekijöitä on käytettävä kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

4. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava

a) lyhenne ”EU ETD/TVP UE”;

b) teksti ”European Union/Union européenne”;

c) ICAOn asiakirjassa 9303 vahvistettu kolmikirjaiminen tunnus ”EUE”.

5. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava vaakasuunnassa seitsemännumeroinen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran numero, joka on valmiiksi painettu mustalla. On käytettävä erikoiskirjasinlajia. Tämän numeron edellä on oltava ICAOn asiakirjassa 9303 vahvistettu asiakirjan myöntävän jäsenvaltion kaksikirjaiminen maa-tunnus, joka voi olla valmiiksi painettu tai joka voidaan lisätä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäistä tarraa täytettäessä. Sama seitsemännumeroinen numero voidaan turvallisuus-syistä painaa valmiiksi useita kertoja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan.

Täytettävät kentät

6. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava kentät seuraavia tietojen varten:

a) määränpäänä oleva maa ja mahdollinen kauttakulkumaa, joihin matkustamista varten EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään;

b) myöntävä jäsenvaltio ja myöntävän viranomaisen sijaintipaikka;

c) myöntämispäivä ja voimassaolon päättymispäivä;

d) EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan saajan sukunimi ja etunimi tai etunimet, kansalaisuus, syntymäaika ja sukupuoli;

e) sen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen numero, johon EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra kiinnitetään liitteessä I olevan 6 kohdan mukaisesti.

7. Täytettävien kenttien otsikoiden on oltava englanniksi ja ranskaksi, ja ne on numeroitava.

8. Päivämäärät on merkittävä seuraavasti: päivä kahdella numerolla, joista ensimmäinen on nolla päivien 1–9 osalta;

kuukausi kahdella numerolla, joista ensimmäinen on nolla kuukausien 1–9 osalta; vuosi neljällä numerolla. Päivän ja kuukauden jälkeen on lisättävä välilyönti. Esimerkki: 20 01 2018 = 20. tammikuuta 2018.

9. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava ”Huomautuksia”-kenttä, jota myöntävän viranomaisen on käytettävä tarvittavien lisätietojen, esimerkiksi korvattavan asiakirjan tyyppin ja numeron ilmoittamiseen.

Koneluettavat tiedot

10. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran on sisällettävä ICAOn asiakirjan 9303 mukaiset asiaankuuluvat koneluettavat tiedot ulkorajoilla tapahtuvien tarkastusten helpottamiseksi. Koneluettavan alueen ensimmäisinä merkkeinä on käytettävä suuraakkosia ”AE”, jotka osoittavat, että kyseessä on EU:n tilapäinen matkustusasiakirja. Koneluettavan alueen näkyvässä taustapainatuksessa on oltava painettuna teksti ”Euroopan unioni” kaikilla unionin virallisilla kielillä. Teksti ei saa vaikuttaa koneluettavan alueen teknisiin ominaisuuksiin tai sen luettavuuteen.

11. Yhteisen kaksiulotteisen viivakoodin (digitaalinen leima) mahdollista lisäämistä varten on varattava tilaa.

8.2 Ulkoministeriön asetus ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan maksusta säädetään ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista annetulla ulkoministeriön asetuksella. Ehdotettavan lain 25 §:n mukaan EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta perittävä maksu voi olla suuruudeltaan enintään saman suuruinen kuin Suomen edustustossa myönnettävän kansallisen hätäpassin maksu.

8.3 Sisäministeriön asetus Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta

Lain voimaantulo edellyttää sisäministeriön asetuksen Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta muuttamista siten, että pitkäaikainen viisumi voidaan myöntää maksutta silloin, kun hakijalle on myönnetty EU:n tilapäinen matkustusasiakirja.

9 Voimaantulo

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 8 päivänä joulukuuta 2025.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

11.1 Hallinnon lainalaisuus

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 2 §:n 3 momentissa turvatus oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuuden kannalta, koska kyseessä on julkisen vallan käyttöä määrittelevä laki.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

EU-sääntelystä johtuvista tehtävistä ei voi johtaa toimivaltaa kansallisille viranomaisille, minkä vuoksi näistä toimivaltuuksista on säädettävä kansallisesti. Ehdotettavalla sääntelyllä luodaan ulkoministeriölle, Suomen edustustoille, Digi- ja väestötietovirastolle ja Rajavartiolaitokselle sekä muulle viranomaiselle, jolla on oikeus rajavartiolaitoksessa (578/2005) tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen toimivaltuudet EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjaan liittyvissä tehtävissä.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta hyväksyttävänä.

Esityksen kannalta on myös huomioitava, mitä on säädetty perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta, 10 §:ssä yksityiselämän suojasta ja 21 §:ssä oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta. Edelleen esitystä tulee arvioida asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen osalta (80 §) ja kansallisen liikkumavaran osalta.

11.2 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto täydentää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä. Syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi HE 309/1993 vp, s. 42–43, PeVL 45/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (mm. PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Lisäksi valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2. Ks. PeVL 52/2016 vp).

Esityksellä implementoidaan matkustusasiakirjadirektiivin sääntely EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle. Direktiivin kansallisen liikkumavaran puitteissa esityksessä esitetään, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voitaisiin myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, jos hän asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa. Ehdotettua sääntelyä siitä, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on mahdollista myöntää edellä kerrotusti perheenjäsenille, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltion kansalaisia voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan luonne yhtenä konsulipalvelun muotona. Myöntämisen edellytyksenä kuitenkin olisi, että Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustava perheenjäsen asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa. Direktiivin mukaista lisäedellytystä laillisesta asumisesta voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon, että ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan sen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, PeVL 23/1998 vp). Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen säädetään ulkomaalaislain 11 §:ssä.

Ehdotettu sääntely edistäisi positiivisesti perustuslaissa tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteuttamista perheen sisällä niissä tilanteissa, joissa Suomen kansalaisen tai edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustaa perheenjäsen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion

kansalainen ja hänen kansallinen matkustusasiakirjansa on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai jos matkustusasiakirjaa ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa.

Ehdotettua perheenjäsenten rajausta niihin, jotka asuvat laillisesti EU:n jäsenvaltioissa, ei edellä kerrotuin perustein voida katsoa olevan mielivaltainen tai kohtuuton. . Esitys ei johda perustuslain 6 § 2 momentissa kiellettyyn syrjintään henkilöperusteella eikä ylitä lainsäätäjän harkintavaltaa. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttävänä.

11.3 Oikeusturva ja hyvä hallinto

Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen jokaisen oikeudesta saada itseään koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsiteltyksi. Käsittelyn tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeista säädetään tarkemmin lailla. Hallintolaki on keskeinen hyvän hallinnon takeita turvaava laki. Hallintolaissa säädetään muun muassa hallinnon oikeusperiaatteista, asian vireille tulosta, asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta, asian ratkaisemisesta ja hallintopäätöksen perusteleminen sekä tiedoksiannosta. Hallintolakiin sisältyy sääntelyä myös päätöksessä olevan virheen korjaamisesta ja oikaisuvaatimuksesta. Muutoksenhausta hallintoasiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Hyvää hallintoa turvaavat lisäksi muut hallinnon yleislait kuten julkisuuslaki, kielilaki ja tiedonhallintalaki. Erityislainsäädännössä on hallintolakia täydentävää tai siitä poikkeavaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on ”osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Oikaisuvaatimussääntelyä on syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se voi muodostaa asiallisesti – joskaan ei muodollisesti – osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta. Valiokunta on aiemmin katsonut, että oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan tältä kannalta pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II).” (PeVL 55/2014 vp).

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjaa koskevasta menettelystä ja päätöksenteosta säädettäisiin lailla. Laissa säädettäisiin myös muutoksenhausta. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevassa menettelyssä otettaisiin käyttöön oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottamisella varmistuttaisiin siitä, että edustusta vailla olevalla EU:n jäsenvaltion kansalaisella sekä hänen seurassaan matkustavalla perheenjäsenellä on tarvittaessa tosiasiallinen mahdollisuus vaatia oikaisua päätökseen. EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan päätöksen oikaisuvaatimus olisi mahdollista esittää Suomen edustustolle, joka on käsitellyt EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan hakemuksen. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen olisi mahdollisuus hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Näin varmistuttaisiin siitä, että EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskeva muutoksenhakumenettely täyttäisi perustuslain 21 §:n mukaisen perusoikeuksien, oikeusturvan ja muut hyvän hallinnon vaatimukset.

11.4 Henkilötietojen suoja

Ehdotettu laki Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmin henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taatuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Henkilötietojen suojasta säädetään Euroopan unionin primaarioikeudessa SEUT:n 16 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen luonnollisten henkilöiden suojaa koskevat säännöt, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden suorittamaa henkilötietojen käsittelyä silloin, kun viimeksi mainitut toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta.

11.5 Tietosuoja-asetus

Yleinen tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaisesti suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta

tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään yleisen tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa annetaan jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa rekisteröidyn oikeuksien soveltamisalan suhteen. Jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteillä rajoittaa asetuksen 12—22 artiklassa, 34 artiklassa ja 5 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata jokin 23 artiklassa säädetty oikeushyvä. Yksi peruste rajoitukselle on 23 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan, että rajoituksella voidaan taata jäsenvaltion kansallinen turvallisuus ja c alakohdan mukainen yleinen turvallisuus.

Henkilötietojen käsittelystä säädetään tietosuoja-asetuksen lisäksi sitä täydentävässä tietosuojalaissa.

EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjaa koskeva käsittely sisältää henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyn yhteydessä henkilötietoja käsitellään muun muassa hakijan henkilöllisyyden tarkistamisen yhteydessä, hakijan henkilötietojen luovuttamisessa toiselle jäsenvaltion viranomaiselle ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan tietojen tallentamisessa. Lisäksi henkilötietoja käsitellään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran painamisessa eli sen tulostamisessa tulostinlaitteella ja liittämässä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen.

Esityksessä ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään. Toissijaisesti henkilötietojen 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. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttäminen on siten mahdollista ja tässä esityksessä voidaan antaa asetusta täsmentävää sääntelyä.

Ehdotetulla uudella EU:n tilapäisellä matkustusasiakirjalla pyritään ennen kaikkea torjumaan matkustusasiakirjojen väärentämistä ja sitä kautta turvaamaan jäsenvaltioiden ja unionin turvallisuutta. Lisäksi tarkoituksena on parantaa ja sujuvoittaa toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksia suorittaa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaan liittyvät tehtävät yhteisten menettelysääntöjen mukaan. Matkustusasiakirjojen turvallisuus edellyttää henkilötietojen käsittelyä.

Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely rajoitettaisiin vain välttämättömiin. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Esityksessä on huomioitu tietosuoja-asetuksessa biometristen tietojen ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle asetetut edellytykset. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 14 kohdan mukaan biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan kaikkia luonnollisen henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, kuten kasvokuvia tai sormenjälkitietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti biometristen tietojen käsittely on pääsääntöisesti kiellettyä, jollei jokin 2 kohdassa säädetyistä poikkeusperusteista käsittelylle täyty. Valokuvan käsittelyn perusteena olisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohta käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Matkustusasiakirjadirektiivi 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 direktiivissä ja sen käsittely tilapäisessä matkustusasiakirjassa on tarpeen rekisteröidyn tunnistamiseksi. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella käsittelyyn sovellettaisiin pykälän 2 momentin säännöksiä suojatoimista. Tällaista käsittelyä koskevien erityisvaatimusten lisäksi olisi sovellettava tietosuoja-asetuksen yleisiä periaatteita ja muita sääntöjä erityisesti lainmukaisen tietojenkäsittelyn osalta.

Sen lisäksi, että biometriset tiedot kuuluvat erityisiin henkilötietoryhmiin, ne ovat myös perustuslain tulkintakäytännössä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja. Arkaluonteisten tietojen osalta perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käytötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa hakevan henkilön valokuvaa käytettäisiin vain ehdotetussa laissa nimenomaisesti matkustusasiakirjadirektiivin mukaisesti säädettyihin käsittelytarkoituksiin.

Esityksessä ehdotettava erityissääntely johtuu matkustusasiakirjadirektiivin velvoittavuudesta. Esityksessä ehdotetaan säännöstä, jolla mukautettaisiin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan soveltamisalaa koskien henkilötietojen säilytysaikoja. Vaikka artiklasta ei poikettaisi, määriteltäisiin laissa henkilötietojen säilytysajat yksityiskohtaisesti tietosuoja-asetusta mukauttaen. Tämä säännös on merkityksellinen myös rekisteröidyn oikeusturvan kannalta. Tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisempi sääntely säilytysaikojen osalta johtuu direktiivin velvoittavuudesta ja on tar-

peellinen, koska uudella EU:n tilapäisellä matkustusasiakirjalla pyritään ennen kaikkea torjumaan matkustusasiakirjojen väärinkäyttöä. Säilytysajoista säätämällä mahdollistetaan entistä parempi tietopohja mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi. Ehdotetut 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 voidaan panna tehokkaasti täytäntöön.

11.6 Henkilötietojen luovuttaminen

Tietojen luovuttamisesta säädetään muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999). Tietojen luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on valiokunnan mukaan pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 sekä PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (esimerkiksi PeVL 38/2016 vp). Salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan (PeVL 62/2010 vp ja PeVL 42/2010 vp). Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 12/2019 vp ja PeVL 48/2017 vp).

Tietojen luovuttamisesta EU:n toimivaltaiselle viranomaiselle säädettäisiin ehdotettavassa laissa matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämällä tavalla. Tietojen antaminen on ehdotetussa lakimuutoksessa sidottu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakemuksen käsittelyn kannalta kaikkiin niihin tietoihin, jotka voidaan katsoa olevan välttämättömiä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen kannalta. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen on välttämätöntä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijan tunnistamiseksi.

Tietojen antamisvelvollisuudesta toiselle Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle säädetään matkustusasiakirjadirektiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Direktiivi velvoit-

taa jäsenvaltioita antamaan direktiivissä säädetyn mukaisen tietojen antamista koskevan sääntelyn. Tietojen antamista koskevaa velvollisuutta Euroopan unionin jäsenvaltioiden viranomais-ten välillä voidaan pitää välttämättömänä direktiivin tavoitteen toteutumisen kannalta. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käsittelyssä sekä avustavan jäsenvaltion että sen jäsenvaltion, jonka kansalainen hakee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa, on tehtävä direktiivissä määritel-tyä yhteistyötä, johon kuuluu tietojenvaihto kyseessä olevasta hakijasta. Ottaen huomioon, että kyseessä on matkustusasiakirjan myöntämistä koskeva menettely, jossa hakijan henkilöllisyy- den ja kansalaisuuden varmistaminen on edellytys matkustusasiakirjan myöntämiseksi, voidaan tietojenluovutusta salassa pitosäännösten estämättä pitää EU:n matkustusasiakirjaa koskevan käsittelyn kannalta välttämättömänä. Matkustusasiakirjadirektiivissä tarkoitetuilla edustusta vailla olevilla Euroopan unionin kansalaisilla tai hänen seurassaan matkustavalla perheenjäse- nellä on tarve saada matkustusasiakirja tilanteessa, jossa heidän oma passinsa tai muu matkus- tusasiakirja on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai jos matkustusasiakirjaa ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa. Henkilöllä on siten katsottava olevan suojelutarve ulkomailla. Täl- löin salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle Euroopan unionin jäsenvaltion viranomai- selle, on välttämätöntä, jotta henkilö voi saada tarvitsemansa EU:n tilapäisen matkustusasiakir- jan.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää sääntelyltä yleisen edun mukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Tiedonsaantioikeutta ja tiedonluovutusta koskevat oikeudet on katsottava olevan yleisen edun mukaisia matkustusasiakirjojen oikeellisuuden valvomiseksi niin kansalli- sesti kuin koko unionin tasolla. Ehdotettavat säännökset ottavat myös huomioon yleisen tieto- suoja-asetuksen 5 artiklan vaatimukset tietojen minimoinnin suhteen, koska tiedonantovelvol- lisuuden ja tietojen käsittely ulkoministeriössä ja Suomen edustustossa koskee vain matkustus- asiakirjadirektiivin vaatimia tietoja.

Esityksessä ehdotetut tiedonsaantioikeudet ja tiedonluovutusta koskevat oikeudet rajattaisiin vain välttämättömiin tietoihin. Esityksen valmistelussa on arvioitu, että ehdotettu henkilötieto- jen käsittelyä ja salassa pidettävien tietojen saamista ja luovuttamista koskeva sääntely ei mer- kitse pidemmälle menevää perusoikeuksien rajoitusta kuin on perusteltua ottaen huomioon eh- dotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Eh- dotetun sääntelyn tietojen saamisesta ja luovuttamisesta on arvioitu olevan välttämätön ja oi- keasuhtainen toimenpide esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Siltä osin kuin esityksessä eh- dotetaan tietosuoja-asetusta täsmentävää sääntelyä henkilötietojen käsittelystä, sääntelyä voi- daan pitää välttämättömänä ja oikeasuhteisena toimenpiteenä sillä tavoiteltuun päämäärään näh- den, eli turvaominaisuuksiltaan paremmalla matkustusasiakirjalla saavutettavat esityksen pe- rusteluissa kuvatut hyödyt.

Esityksessä ehdotetulla tavalla toteutettavassa sääntelyssä henkilötietojen käsittelyn on edellä kuvatuilla perusteilla arvioitu olevan yhdenmukainen perustuslain 10 §:n 1 momentin, yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden, tietosuojalain sekä pe- rustuslakivaliokunnan käytännön kanssa.

Lakiehdotusten suhdetta yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämään kansalliseen liikkumavaraan on arvioitu lisäksi jaksossa 5.1.3 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä lakiehdotusten sään- nöskohtaisissa perusteluissa.

11.7 EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisten lomakkeiden ja tarrojen valmistami- nen ja tilaaminen.

Esityksessä ehdotetaan, että ulkoministeriö vastaisi siitä, että EU:n tilapäinen matkustusasia- kirja myönnetään käyttäen ehdotetun lain 14 §:n mukaista EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan

yhtenäistä lomaketta ja tarraa. Ulkoministeriön olisi tilattava EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäiset lomakkeet ja tarrat toimijalta, jolla on tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisten lomakkeiden ja tarrojen valmistaminen on luonteeltaan tekninen tehtävä, jossa yhtenäiset lomakkeet ja tarrat valmistetaan ulkoministeriön esittämän tilauksen mukaisesti. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja tarran valmistamista koskevaa tehtävää on esityksessä verrattu passilain 35 §:ssä ulkoistettuihin tehtäviin, joissa on kyse passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamista sekä passin toimitamista ja luovuttamista koskevista tehtävistä. Passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen sekä valmiin passin toimittaminen ja luovuttaminen erottamattomina osina passimenettelyä on katsottu perustuslain 124 §:n tarkoittamiksi julkisiksi hallintotehtäviksi (PeVL 6/2013, HE 188/2012 vp). Puolestaan puhtaan operationaalista tehtävää, kuten passin valmistamista, ei arvioitu julkiseksi hallintotehtäväksi (HE 188/2012 vp). Esityksessä ehdotettava yksinomaan niin sanottujen blanco- lomakkeiden ja tarrojen valmistaminen teknisten määritelmien mukaisesti eroaa passilain mukaisista ulkoistettavista tehtävistä siten, ettei EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan valmistamisessa yhtenäisiä lomakkeita ja tarroja täytetä valmistamisen yhteydessä hakijan henkilötiedoilla, eikä valmistamisessa ole kyse matkustusasiakirjan laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisesta. Suomen edustusto tallentaa hakijan henkilötiedot AHA-järjestelmään ja tiedot tallentuvat EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan sen myöntämisen yhteydessä, kun Suomen edustusto tulostaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran. Tulostuksen jälkeen Suomen edustusto tarkistaa tarran sisällön, kiinnittää sen lomakkeeseen ja luovuttaa hakijalle. Ehdotettu sääntely yhtenäisten lomakkeiden ja tarrojen valmistamisesta ja tilaamisesta ei siten ole relevantti perustuslain 124 §:n kannalta.

11.8 Komission täytäntöönpanosäädökset ja asetuksenantovaltuudet

Ehdotus liittyy perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Matkustusasiakirjadirektiivin liitteissä I ja II säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan teknisistä ominaisuuksista ja turvaominaisuuksista. Liitteiden sisältö on selostettu yksityiskohtaisesti ehdotetun uuden lain 14 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa sekä kohdassa Lakia alemman asteinen sääntely.

Ehdotetun lain voimaantulon jälkeen voidaan antaa Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksiä, jotka sisältäisivät matkustusasiakirjan teknisiin ja turvaominaisuuksiin liittyviä seikkoja. Täytäntöönpanosäädökset tullaan antamaan komission antamina täytäntöönpanosäädöksinä noudattaen menettelytapaa, joka on säädetty matkustusasiakirjadirektiivin 12 artiklassa. Komissiolle on säädetty matkustusasiakirjadirektiivissä toimivalta antaa teknisluonteisia täytäntöönpanosäädöksiä, joilla ei luoda sinällään uusia velvoitteita tai tehtäviä, vaan tarkennetaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan teknisiä eritelmiä ja turvaominaisuuksia. Lisäksi komissio voi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksen jolla vahvistetaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan vakiomuotoinen hakemuslomake.

Komissiolla on myös matkustusasiakirjadirektiivin mukaisesti valta antaa delegoituja säädöksiä direktiivin liitteiden I ja II sekä direktiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen, ICAO:n vahvistamiin standardeihin tehtyjen viittausten muuttamiseksi ajantasaiseksi. Delegoitujen säädösten antamisessa noudatetaan menettelytapaa, joka on säädetty direktiivin 11 artiklassa.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (ks. PeVL 9/2004 vp, s

2-3). Valiokunta on edelleen katsonut, että muun muassa näiden vaatimusten vuoksi kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät Euroopan unionin säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säädöksillä (PeVL 50/2006 vp, s. 2). Viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi valtiokunnan käytännön mukaan välttää (PeVL 5/2013 vp, s. 2). Viittaustekniikka on erityisen ongelmallinen, mikäli viittaus on dynaaminen, eli sen tarkoituksena on myös tulevan EU-sääntelyn – käytännössä direktiivin liitteisiin tulevaisuudessa tehtävien muutosten – täytäntöönpano etukäteen (PeVL 5/2013 vp, s. 2 ja PeVL 35/2020 vp).

Ehdotettavissa laeissa viitataan matkustusasiakirjadirektiivin liitteisiin I ja II, jotka ovat luonteeltaan teknisiä. Liitteessä I säädetään yhtenäisen lomakkeen teknisistä eritelmistä kuten mallista ja koosta sekä siitä, miten lomakkeen eri sivut täytetään. Liitteessä II säädetään yhtenäisen tarran ominaisuuksista sekä täytettävistä kentistä ja tehostetusta turvaominaisuudesta eli muun muassa mahdollisuudesta sisällyttää digitaalinen leima eli niin sanottu 2 d viivakoodi yhtenäiseen tarraan. Asetuksella yksilöitäisiin tarkemmin liitteen I ja II mukaiset tekniset vaatimukset EU:n tilapäiselle matkustusasiakirjalle. Lisäksi laissa viitattaisiin edellä mainittuihin täytäntöönpanosäädöksiin sekä delegoituihin säädöksiin. Viittaukset olisivat tältä osin dynaamisia, koska komissiolla on mahdollisuus antaa täydentävää sääntelyä muun muassa EU:n matkustusasiakirjan turvaominaisuuksista ja esimerkiksi liitteessä II mainitusta digitaalisen leiman eli niin sanotun 2 d viivakoodin käyttöönottamisesta ja hakemuslomakkeesta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (esimerkiksi PeVL 10/2016 vp ja PeVL 49/2014 vp s. 5). Kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (esimerkiksi PeVL 26/2017 vp, PeVL 38/2013 vp s. 3-4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt asetustasoista sääntelyä perusteltuna, kun kyse on ollut teknisluonteisen ja Euroopan unionin yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöön panemiseksi tarkoitettua sääntelyä. Muutoin sääntely muodostuisi lain tasolla tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi (PeVL 1/2013 vp, s. 2). Valiokunta muistuttaa kuitenkin, että perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. PeVL 1/2013 vp, s. 2, ja myös PeVL 44/2010 vp, s. 4 ja PeVL 58/2010 vp, s. 3). Valtuutus on myös pääsääntöisesti syytä sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Kun arvioidaan sitä, tuleeko asetuksenantovaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, perustuslakiuudistuksen yhteydessä on todettu lähtökohtana, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Tämä periaate ilmenee valtioneuvoston päätöksentekoa koskevasta perustuslain 67 §:stä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös tuotu esiin perustuslain 80 §:n 1 momentin eräänä lähtökohtana se, että ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisheikoissa asioissa (PeVL 33/2004 vp).

Koska asetuksella säädettäisiin EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjan teknisistä eritelmistä, esityksessä ehdotetaan, että ulkoministeriön asetuksella säädettäisiin matkustusasiakirjadirektiivin liitteissä I ja II säädetyistä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja yhtenäisen tarran teknisistä eritelmistä ja turvaominaisuuksista. Ulkoministeriön asetusten sisältö perustuisi Euroopan unionin lainsäädäntöön. Asetuksen tarkoituksena olisi saattaa kansallisesti täytäntöön EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevat matkustusasiakirjadirektiivin edellyttämät tekniset ominaisuudet ja turvaominaisuudet.

Ehdotettu asetuksenantovaltuutus käsittää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan teknisiä- ja turvaominaisuuksia, minkä vuoksi ehdotettua asetuksenantovaltuutusta koskevaa sääntelyä voidaan näin pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Asetuksen sisältö johtuisi suoraan EU-sääntelystä ja sisältäisi matkustusasiakirjadirektiivin liitteiden I ja II sisällön. Jatkossa on kuitenkin otettava huomioon komission täytäntöönpanosäädösten yksityiskohtaisuuden taso ja suhde kansalliseen sääntelyyn erityisesti EU-lainsäädännön ensisijaisuuden näkökulmasta.

Esitykseen ei sisälly sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitys olisi tarpeen käsitellä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Edellä mainituilla perusteilla esitykseen sisältyvät lait voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Koska EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevassa matkustusasiakirjadirektiivissä on säännöksiä, jotka ehdotetaan pantaviksi täytäntöön lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään Euroopan unionin (EU) tilapäisestä matkustusasiakirjasta ja sen myöntämisen edellytyksistä.

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on yhteen yhdensuuntaiseen matkaan oikeuttava matkustusasiakirja.

Tällä lailla pannaan täytäntöön EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta annettu neuvoston direktiivi (EU) 2019/997 (jäljempänä *matkustusasiakirjadirektiivi*).

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan:

1) 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetun edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen hakiessa EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisessa maassa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa Suomen edustustosta;

2) Suomen kansalaisen hakiessa EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisessa maassa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa muun EU:n jäsenvaltion kuin Suomen toimivaltaiselta viranomaiselta; sekä

3) Suomen kansalaisen tai 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetun edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, hakiessa EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisessa maassa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa Suomen edustustosta tai toisen EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) kansalaisuusjäsenvaltiolla EU:n jäsenvaltiota, jonka kansalainen henkilö väittää olevansa;

2) työpäivällä kaikkia muita päiviä kuin yleisiä vapaapäiviä ja viikonloppuja;

3) Suomen edustustolla konsulipalvelulain (498/1999) 9 §:ssä tarkoitettuja suurlähetystöjä, lähetystöjä, pääkonsulaatteja, konsulaatteja, varakonsulaatteja ja konsulitoimipaikkoja;

4) edustusta vailla olevalla EU:n jäsenvaltion kansalaisella EU:n jäsenvaltion kansalaista, jonka kansalaisuusjäsenvaltiolla ei ole EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolisessa maassa pysyvää suurlähetystöä, konsulaattia taikka sellaista suurlähetystöä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka pystyisi tietyssä tapauksessa tosiasiallisesti myöntämään matkustusasiakirjan.

2 luku

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja

4 §

Matkustamisoikeuden osoittaminen

Sen lisäksi mitä passilain (671/2006) 2 §:n 1 momentissa säädetään, Suomen kansalainen voi osoittaa matkustamisoikeutensa voimassa olevalla EU:n tilapäisellä matkustusasiakirjalla.

5 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntäminen

Ulkoministeriö myöntää hakemuksesta EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtä yhdensuuntaista matkaa varten joko hakijan kansalaisuus- tai asuinjäsenvaltioon tai poikkeuksellisesti muuhun määränpäähän, jos hakijan matkustusasiakirja on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai jos matkustusasiakirjaa ei muuten voida saada kohtuullisessa ajassa:

- 1) edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle;
- 2) edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, jos tämä asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa;
- 3) Suomen kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, jos tämä asuu laillisesti EU:n jäsenvaltiossa.

Jos hakijana on Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustava perheenjäsen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, on myöntämisen edellytyksenä lisäksi, että hänen henkilöllisyytensä, kansalaisuutensa sekä laillinen asumisensa EU:n jäsenvaltiossa on vahvistettu kuulemalla edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista ja tarvittaessa lailliseen oleskeluun oikeuttavan luvan myöntänyttä EU:n jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista.

6 §

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja alaikäiselle

Alaikäiselle voidaan myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja, jos hänen huoltajansa siihen suostuvat.

Mitä 1 momentissa säädetään ei kuitenkaan koske EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä edustusta vailla olevalle alaikäiselle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle.

Jos alaikäinen henkilö on otettu Suomessa sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan, hakemukseen on liitettävä lastensuojelulain (417/2007) 45 §:n 2 momentissa tarkoitetun viranhaltijan suostumus.

Jos huoltajalta ei matkan, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi voida saada 1 momentissa tarkoitettua suostumusta ja jos ratkaisun viivästymisestä aiheutuisi kohtuutonta haittaa alaikäiselle henkilölle, ei huoltajan suostumus asiassa ole tarpeen.

Jos huoltaja on evännyt suostumuksensa, EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voidaan kuitenkin myöntää tai EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä koskeva oikeutus antaa, jos sen antamatta tai myöntämättä jättäminen olisi selvästi vastoin alaikäisen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei alaikäistä vastoin huoltajansa suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä asuinvaltiostaan toiseen valtioon.

7 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakeminen

Hakemuksessa on annettava tiedot hakijan sukunimestä, etunimestä tai etunimistä, kansalaisuudesta, syntymäajasta sekä sukupuolesta.

Hakemukseen tulee liittää:

- 1) hakijan valokuva, josta hakija on hyvin tunnistettavissa;

2) jäljennös kaikista käytettävissä olevista henkilöllisyyden tunnistamisvälineistä, jos nämä ovat saatavilla.

Hakijan on tultava henkilökohtaisesti Suomen edustustoon henkilöllisyyden tarkistamista varten.

8 §

Kuuleminen

Ulkoministeriön tai Suomen edustuston on kuultava hakijan kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista hakijan henkilöllisyyden ja kansalaisuuden vahvistamiseksi viipymättä ja viimeistään kahden työpäivän kuluttua EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan hakemuksen vastaanottamisesta. Perustellusta syystä ulkoministeriö tai Suomen edustusto voi ylittää säädetyin kahden työpäivän määräajan.

Jos hakijana on Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustava perheenjäsen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, on ulkoministeriön tai Suomen edustuston kuultava sen edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista, jonka seurassa kyseinen perheenjäsen matkustaa, ja tarvittaessa lailliseen oleskeluun oikeuttavan luvan myöntänyttä EU:n jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista.

Jos edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion viranomaisen vastustaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä, sitä ei myönnetä. Ennen hylkäävän päätöksen antamista ulkoministeriön tai Suomen edustuston on ilmoitettava asiasta hakijalle ja kuultava edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista.

Jos kuuleminen ei asian kiireellisuuden vuoksi ole mahdollista ennen tässä laissa tarkoitetun päätöksen tekemistä, voidaan päätös EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle tehdä kuulematta kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaista viranomaista. Päätöksestä on viipymättä ilmoitettava sen EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka kansalaiselle EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on myönnetty.

9 §

Päätös EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä

Ulkoministeriön on tehtävä päätös EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä ja Suomen edustuston on luovutettava EU:n tilapäinen matkustusasiakirja hakijalle viipymättä ja viimeistään kahden työpäivän kuluttua siitä, kun edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltainen viranomaisen on vahvistanut edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen henkilöllisyyden ja kansalaisuuden tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen henkilöllisyyden, kansalaisuuden ja laillisen asumisen EU:n jäsenvaltiossa. Perustellusta syystä määräaika voidaan ylittää.

Suomen edustusto tulostaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran ja liittää sen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen matkustusasiakirjadirektiivin liitteen I mukaisesti. EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voidaan ainoastaan poikkeuksellisesti ylivoimaisen teknisen esteen vuoksi täyttää käsin.

Jos ulkoministeriö myöntää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakemuksen mukaisesti, hakijalle ei anneta erillistä hallintopäätöstä. Jos ulkoministeriö myöntää EU:n tilapäisen matkus-

tusasiakirjan 6 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ilman kaikkien huoltajien suostumusta tai hakemuksesta poiketen, hakijalle annetaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan ohella erillinen hallintopäätös.

Siitä, mitkä Suomen edustustoista hoitavat tässä laissa edustustolle säädettyjä tehtäviä, säädetään konsulipalvelulain 9 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa.

10 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaolo

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään siksi ajaksi, jota sen myöntämistä edellyttävä matka-aika vaatii lisättynä kahdella päivällä.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaoloaika saa olla pidempi kuin 15 kalenteripäivää vain poikkeuksellisesti.

11 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen malli

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja muodostuu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä lomakkeesta ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä tarrasta.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja yhtenäisen tarran on oltava matkustusasiakirjadirektiivin liitteissä I ja II esitettyjen teknisten eritelmien sekä Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksissä ja delegoiduissa säädöksissä säädettyjen täydentävien teknisten eritelmien mukaisia.

Ulkoministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja yhtenäisen tarran teknisistä eritelmistä.

12 §

EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen valmistaminen ja tilaaminen

Ulkoministeriö vastaa siitä, että Suomen edustusto antaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijalle käyttäen 11 §:ssä tarkoitettua EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäistä lomaketta ja tarraa.

Ulkoministeriön on tilattava EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäiset lomakkeet ja tarrat toimijalta, jolla on tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet. Ulkoministeriön on sovittava toimijan kanssa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatuun liittyvistä vaatimuksista sekä muista tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista ottaen huomioon Euroopan komission teknisissä eritelmissä EU:n tilapäiselle matkustusasiakirjalle säädetyt vaatimukset.

Ulkoministeriön on ilmoitettava Euroopan komissiolle ja muille EU:n jäsenvaltioille sen toimijan nimi, joka valmistaa sen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen yhtenäiset lomakkeet ja tarrat sekä toimijan vaihtamisesta.

13 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran sisältö

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra sisältää seuraavat tiedot:

- 1) asiakirjan haltijan sukunimi, etunimet, kansalaisuus, syntymäaika ja sukupuoli;
- 2) asiakirjan myöntämispäivä ja viimeinen voimassaolopäivä;

- 3) asiakirjan myöntänyt jäsenvaltio ja jäsenvaltion myöntävän viranomaisen sijaintipaikka;
- 4) määränpäänä oleva maa ja mahdollinen kauttakulkumaa, joihin matkustamista varten asiakirja myönnetään; sekä
- 5) asiakirjan yhtenäisen lomakkeen numero.

Lisäksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjaan liitetään asiakirjan haltijan valokuva, jonka hakija on antanut asiakirjaa hakiessaan.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan ei saa tehdä muutoksia sen jälkeen, kun se on täytetty Suomen edustustossa 9 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

14 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksiin liittyvät toimivaltuudet

Ulkoministeriö vastaa siitä, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja täyttää sille tässä laissa ja Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksissä säädetyt vaatimukset.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämien tietojen aitouden ja eheyden varmistamiseksi siihen voidaan lisätä digitaalinen leima. Digi- ja väestötietovirasto luo EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan digitaaliseen leimaan tallennettujen tietojen aitouden ja eheyden varmistamiseen liittyvän varmenteen. Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto tuottaa varmenteen käyttämiseen tarvittavan allekirjoituspalvelun.

3 luku

Henkilötietojen käsittely

15 §

Henkilötietojen käsittelytarkoitus

Ulkoministeriö ja Suomen edustustot saavat käsitellä henkilötietoja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan hakijan henkilöllisyyden todentamiseen tässä laissa säädetyn menettelyn mukaisesti, EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran tulostamiseen Suomen edustustossa ja hakijan matkustamisen helpottamiseen.

16 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan tietojen oikeellisuus

Ulkoministeriö vastaa siitä, että sen myöntämän EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämät tiedot ovat hakemuksen mukaiset.

17 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijan omiin tietoihinsa tutustumista koskevan oikeuden toteuttaminen

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijan on EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämiin tietoihin tutustumista koskevan oikeuden toteuttamiseksi esitettävä tätä koskeva pyyntö kirjallisesti Suomen edustustolle sekä todistettava henkilöllisyytensä luotettavana pidettävällä henkilöllisyystodistuksella.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijalla on oikeus saada uusi EU:n tilapäinen matkustusasiakirja, jos EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan tiedot ovat 1 momentissa tarkoitetun tietojen tarkastuksen yhteydessä osoittautuneet virheellisiksi.

18 §

Ulkoministeriön ja Suomen edustuston oikeus saada tietoja

Ulkoministeriöllä ja Suomen edustustolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä maksutta saada EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseksi tarvittava tieto siitä, onko hakijalla ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa tai oleskelukortti sekä tieto oleskeluluvan tai oleskelukortin mahdollisesta päättymispäivästä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttopoliisissa annetussa laissa (615/2020) tarkoitettua ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmästä.

Ulkoministeriön ja Suomen edustuston oikeudesta saada tietoja EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskevan asian käsittelyä varten säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (616/2019) 22 §:n 1 momentin 8 kohdassa.

19 §

Tietojen luovuttaminen EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle

Jos edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen tai Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustava perheenjäsen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, hakee EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa Suomen edustustosta, ulkoministeriön tai Suomen edustuston on salassapitosäännösten estämättä luovutettava edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja tarvittaessa seurassa matkustavan perheenjäsenen asuinjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseksi. Tällaisia tietoja ovat ainakin:

- 1) hakijan sukunimi ja etunimi tai etunimet, kansalaisuus, syntymäaika ja sukupuoli;
- 2) jäljennös kaikista käytettävissä olevista henkilöllisyyden tunnistamisvälineistä, jos nämä ovat saatavilla.

Ulkoministeriön tai Suomen edustuston on myös luovutettava hakijan valokuva edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja tarvittaessa seurassa matkustavan perheenjäsenen asuinjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Suomen edustuston on viipymättä sen jälkeen, kun EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on luovutettu hakijalle, lähetettävä siitä jäljennös edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Suomen kansalaisen hakiessa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa toisen EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta, ulkoministeriö tai Suomen edustusto voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa pyynnöstä kyseisen EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle tiedot hakijan henkilöllisyydestä ja kansalaisuudesta.

Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, hakiessa EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa toisen EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta, ulkoministeriö tai Suomen edustusto voi salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä luovuttaa hakemusta käsittelevälle EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle tiedot perheenjäsenen ulkomaalaislaissa tarkoitetun oleskeluluvan tai oleskelukortin voimassaolosta.

Jos ulkoministeriö tai Suomen edustusto on päättänyt luovuttaa 4 tai 5 momentissa tarkoitetut tiedot, ne on luovutettava kolmen työpäivän kuluessa EU:n jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä. Mikäli tietoja ei luovuteta, on myös tästä ilmoitettava kolmen työpäivän kuluessa EU:n jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä.

Perustellusta syystä 6 momentissa säädetty määräaika voidaan ylittää. Ulkoministeriön tai Suomen edustuston on tällöin ilmoitettava EU:n jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, milloin tiedot voidaan antaa.

20 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan jäljennöksen tallentaminen ja tietojen poistaminen

Suomen edustuston on tallennettava ulkoasiainhallinnon käytössä olevaan asianhallintajärjestelmään jäljennös ulkoministeriön edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle sekä hänen seurassaan matkustavalle perheenjäsenelle myöntämästä EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta.

Ulkoministeriön on poistettava EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan sisältämät henkilötiedot edustusta vailla olevasta EU:n jäsenvaltion kansalaisesta sekä Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavasta perheenjäsenestä ulkoasiainhallinnon käytössä olevasta asianhallintajärjestelmästä 180 päivän kuluessa siitä, kun EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on myönnetty.

Ulkoministeriön on poistettava henkilötiedot Suomen kansalaisesta sekä Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavasta perheenjäsenestä ulkoasiainhallinnon käytössä olevasta asianhallintajärjestelmästä kahden vuoden kuluessa siitä, kun EU:n tilapäinen matkustusasiakirja on myönnetty.

21 §

Viittaus rikoslakiin

Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 38 luvun 9 §:ssä.

4 luku

Erinäiset säännökset

22 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan palauttaminen ja hävittäminen

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan haltijan on palautettava EU:n tilapäinen matkustusasiakirja välittömästi Suomeen saapumisensa jälkeen Rajavartiolaitokselle tai muulle viranomaiselle, jolla on oikeus rajavartiolaissa (578/2005) tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen on ilmoitettava ulkoministeriölle EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan palautuksesta ja hävitettävä palautetut asiakirjat viivytyksettä niiden palauttamisen jälkeen.

Ulkoministeriön on hävitettävä palautettujen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen jäljennökset viivytyksettä sen jälkeen, kun tieto asiakirjan palautuksesta on saapunut ulkoministeriölle.

23 §

Lomakepohjien ja tarrapohjien säilytys

Ulkoministeriö huolehtii siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiset lomakepohjat ja yhtenäiset tarrapohjat varastoidaan niin, että ne ovat suojassa varkauksilta.

24 §

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran virheellisyys

Jos EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa, jota ei ole vielä kiinnitetty EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen, havaitaan virhe, tarra on mitätöitävä ja tuhottava.

Jos 1 momentissa tarkoitettu virhe havaitaan sen jälkeen, kun EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra on jo kiinnitetty EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen, on sekä tarra että lomake mitätöitävä ja tuhottava ja laadittava uusi EU:n tilapäinen matkustusasiakirja.

25 §

EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta perittävä maksu

EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta peritään valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n nojalla annetussa ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuja koskevassa asetuksessa säädetty maksu.

Maksu voi suuruudeltaan olla enintään saman suuruinen kuin 1 momentissa tarkoitettussa asetuksessa säädetään Suomen edustustossa myönnettävän kansallisesta hätäpassista perittävästä maksusta.

26 §

Viisumi

Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen, voidaan EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan lisäksi tarvittaessa myöntää hakemuksesta viisumi maksutta, jos sen myöntämistä koskevat edellytykset täyttyvät.

Pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä säädetään ulkomaalaislain 17 c §:n 2 momentissa.

Alueellisesti rajoitetusta viisumista säädetään yhteisön viisumisäännösten laatimisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) 2009/810 (viisumisäännöstö) sellaisena kuin se on muutettuna yhteisön viisumisäännösten laatimisesta annetun asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1155.

27 §

Korvausvastuu

Suomen kansalaisen, jolle EU:n jäsenvaltio on myöntänyt EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan, korvausvastuuseen sovelletaan, mitä konsulipalvelulain 39 a §:ssä säädetään.

Edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen, jolle ulkoministeriö on myöntänyt EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan, korvausvastuuseen sovelletaan, mitä konsulipalvelulain 39 b §:ssä säädetään.

28 §

Seuranta

Ulkoministeriö kokoaa vuosittain tiedot 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuille henkilöille myönnettyjen EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen lukumäärästä ja saajien kansalaisuuksista sekä tiedot EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja koskevien petos- ja väärennöstapausten vuosittaisesta lukumäärästä.

Ulkoministeriö toimittaa 1 momentissa tarkoitettut tiedot Euroopan komissiolle vuosittain.

Ulkoministeriö toimittaa pyynnöstä Euroopan komissiolle matkustusasiakirjadirektiivin arviointia varten sen tarvitsemat tiedot.

29 §

Muutoksenhaku

Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta saa vaatia oikaisua.

Ulkomailla oikaisuvaatimuksen saa toimittaa hakemuksen vastaanottaneelle Suomen edustustolle. Edustuston on toimitettava oikaisuvaatimus ja asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat viipymättä ulkoministeriölle. Muilta osin oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

30 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

2.

Laki

konsulipalvelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan konsulipalvelulain (498/1999) 41 b §, sellaisena kuin se on laissa 204/2018, ja *muutetaan* 2 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 204/2018, seuraavasti:

2 §

Konsulipalvelun saaja

Euroopan unionin kansalaiselle, jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole Euroopan unionin ulkopuolisessa maassa pysyvää suurlähetystöstä, konsulaattia taikka sellaista suurlähetystöstä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka pystyisi tietyssä tapauksessa tosiasiassa antamaan konsulipalveluja (edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen), voidaan antaa 3–6 luvussa tarkoitettuja konsulipalveluja sekä muita vastaavia konsulipalveluja. Lisäksi edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle voidaan tarvittaessa antaa 5 §:ssä tarkoitettua yleistä neuvontaa sekä myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja. EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta säädetään Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

passilain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään passilain (671/2006) 2 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 695/2021, uusi 6 momentti seuraavasti:

2 §

Matkustamisoikeuden osoittaminen

EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta säädetään Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 2023Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 2023

Pääministeri

Petteri Orpo

Ulkoministeri Elina Valtonen

Laki

konsulipalvelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan konsulipalvelulain (498/1999) 41 b §, sellaisena kuin se on laissa 204/2018, ja
muutetaan 2 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 204/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Konsulipalvelunsaaja

Konsulipalvelunsaaja

Euroopan unionin kansalaiselle, jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole Euroopan unionin ulkopuolisessa maassa pysyvää suurlähetystöä, konsulaattia taikka sellaista suurlähetystöä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka pystyisi tietyssä tapauksessa tosiasiaassa antamaan konsulipalveluja (edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen), voidaan antaa 3–6 luvussa tarkoitettuja konsulipalveluja sekä muita vastaavia konsulipalveluja. Lisäksi edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle voidaan tarvittaessa antaa 5 §:ssä tarkoitettua yleistä neuvontaa sekä myöntää 41 b §:ssä tarkoitettu hätämatkustusasiakirja.

Euroopan unionin kansalaiselle, jonka kansalaisuusvaltiolla ei ole Euroopan unionin ulkopuolisessa maassa pysyvää suurlähetystöä, konsulaattia taikka sellaista suurlähetystöä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka pystyisi tietyssä tapauksessa tosiasiaassa antamaan konsuli-palveluja (edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen), voidaan antaa 3–6 luvussa tarkoitettuja konsulipalveluja sekä muita vastaavia konsulipalveluja. Lisäksi edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle voidaan tarvittaessa antaa 5 §:ssä tarkoitettua yleistä neuvontaa sekä myöntää EU:n tilapäinen matkustusasiakirja. EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta säädetään Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta annetussa laissa (/).

41 b §

Hätämatkustusasiakirjan myöntäminen tietyissä tilanteissa

Edustusto voi myöntää hätämatkustusasiakirjan 2 §:n 2 momentissa tarkoitettulle edus-

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle, jos tämän passi on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut taikka tilapäisesti ei ole saatavilla. Lisäksi hätämatkustusasiakirjan myöntäminen edellyttää sen jäsenvaltion viranomaisen hyväksymisen, jonka kansalaisesta on kyse.

Ulkoministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hätämatkustusasiakirjaa koskevista lomakkeista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

passilain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään passilain (671/2006) 2 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 695/2021, uusi 6 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Matkustamisoikeuden osoittaminen

Matkustamisoikeuden osoittaminen

Suomen kansalainen osoittaa oikeutensa matkustaa maasta ja saapua maahan passilla, jollei tästä laista, Euroopan unionin lainsäädännöstä taikka Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Ilman passia Suomen kansalainen saa matkustaa Islantiin, Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan. Valtioneuvoston asetuksella säädetään ne muut maat, joihin Suomen kansalainen saa matkus-

taa käyttäen matkustusasiakirjana passin sijasta henkilökorttilain (663/2016) 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilökorttia. (29.6.2021/695)

Harjoittaessaan merimiestointia ulkomaanliikenteessä merimies voi osoittaa oikeutensa matkustaa maasta merenkulkijain kansallissella henkilöllisyystodistuksella (merimiespassi). Merimiehenä pidetään merenkulkijain kansallisia henkilöllisyystodistuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 64/1970) määritettyä merenkulkijaa.

Ilma-aluksen miehistöön kuuluva voi osoittaa oikeutensa matkustaa maasta ja saapua maahan säännönmukaiseen tehtävänsä kuuluvan lennon yhteydessä kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (SopS 11/1949) liitteessä 9 tarkoitetulla Suomen viranomaisen antamalla miehistökortilla.

Suomen kansalainen voi osoittaa oikeutensa matkustaa maasta ja saapua maahan Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin virkamiehilleen antamalla matkustusasiakirjalla.

Valtion aluksella, valtion ilma-aluksella tai puolustusvoimien järjestäytyneen joukon jäsenenä matkustaja- tai miehistöluetteloon merkitty Suomen kansalainen voi virka- tai palvelustehtävässään matkustaa maasta ja saapua maahan ilman matkustusasiakirjaa, jos hän muutoin voi luotettavasti osoittaa henkilöllisyytensä.

(uusi)

EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta säädetään Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..
