

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilökorttien ja oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilökorttien ja oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämiseksi (U 34/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- rajaturvallisuusasiantuntija Matti Pitkäniitty, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Elina Johansson, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- lähetystöneuvos Virpi Kankare, ulkoministeriö
- ylitarkastaja Pekka Lindroos, Maahanmuuttovirasto
- lupahallintopäällikkö Hanna Piipponen, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Väestörekisterikeskus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa uutta henkilökortteja, rekisteröintitodistuksia ja Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortteja koskevaa sääntelyä, jolla vähennetään heikosta asiakirjaturvallisuudesta johtuvia turvallisuusriskejä sekä helpotetaan vapaan liikkuvuuden oikeuden luotettavaa todistamista. Ehdotus koskee sellaisia asiakirjoja, jotka liittyvät EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaaseen liikkuvuuteen. Asetuksella asetetaan minimitaso asiakirjoille. Jäsenvaltiot voivat päättää kansallisesti tiukemmista kriteereistä kyseisille asiakirjoille, muun muassa enim-

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2018 vp

mäiskestoa lyhyemmästä voimassaoloajasta, kunhan kansallisilla toimilla ei haitata rajat ylittävää asiakirjojen käyttöä tai heikennetä turvatekijöiden tehokkuutta.

Biometristen tietojen pakollisessa lisäämisessä henkilökortteihin sekä perheenjäsenten oleskelukortteihin noudatettaisiin samoja periaatteita, joista on säädetty passien ja muiden matkustusasiakirjojen sekä oleskelulupien osalta.

Unionin kansalainen voi osoittaa oikeutensa saapua maahan käyttämällä passia tai henkilökorttia. Komissio ehdottaa henkilökorteissa käytettäviä asiakirjaturvallisuutta koskevien standardien, asiakirjojen mallin ja määritelmien yhtenäistämistä. Henkilökorttien turvatekijöiden olisi täytettävä kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) standardissa 9303 turvatekijöille asetettavat vähimmäisvaatimukset. Lisäksi henkilökorttien tunnistettavuutta olisi parannettava siten, että otsikko "Henkilökortti" esiintyy asiakirjassa myöntävän jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä sekä vähintään yhdellä muulla kielellä, joka on jokin unionin instituutioiden virallisista kielistä.

Ehdotuksen tarkoittamien henkilökorttien tulee sisältää turvallinen tallennusväline, joka sisältää kortinhaltijan kasvokuvan sekä kaksi sormenjälkeä. Tallennusvälineen on kyettävä takaamaan tallennetun tiedon eheys, oikeellisuus ja luottamuksellisuus. Sormenjälkiä ei tallenneta alle 12-vuotiailta, eikä sellaisilta henkilöiltä, joiden sormenjälkien kerääminen on fyysisesti mahdotonta. Henkilökorttien myöntämisestä vastaava viranomaisen nimeä pätevän ja auktorisoidun henkilöstön, joka huolehtii biometriikan keräämisestä. Jäsenvaltioiden on myös huolehdittava siitä, että soveltuvilla toimenpiteillä turvataan toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden kunnioitettava kohtelu, mikäli tunnistamisen keräämisessä ilmenee ongelmia. Ehdotus ei velvoita jäsenvaltiota perustamaan sormenjälkirekisteriä.

Jäsenvaltiot voivat tallentaa kortille myös tietoja sähköisiä palveluita, kuten sähköistä hallintoa ja sähköistä liiketoimintaa varten. Nämä tiedot on kuitenkin tallennettava fyysisesti tai loogisesti erilleen biometrisista tiedoista. Mikäli jäsenvaltio liittyy tallennusvälineeseen toisen käyttöliittymän tai kortille sisällytetään toinen tallennusväline, niin näiden on noudatettava ISO-standardia, eivätkä ne saa haitata henkilökorttiin liittyvän tallennusvälineen käyttöä.

Asetuksen perustella annettavat henkilökortit voivat olla voimassa enintään 10 vuotta, mutta erityisille ikäryhmille voidaan hyväksyä poikkeuksia. Tällä hetkellä käytössä olevien henkilökorttien, jotka eivät täytä asetuksen vaatimuksia, voimassaolo päättyy joko niihin merkittynä ajankohdaksi tai viimeistään viiden vuoden kuluttua asetuksen soveltamispäivästä, riippuen siitä kumpi ajankohta on aikaisempi. Tästä poiketen sellaisten henkilökorttien, jotka eivät sisällä ICAO-standardin mukaista koneluettavaa kenttää, voimassa olo päättyy korttiin merkittynä ajankohtana tai viimeistään kahden vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen alkamisesta.

Komissio esittää, että jäsenvaltioiden unionin kansalaisille myöntämissä oleskeluasiakirjoissa eli rekisteröintitodistuksissa olisi vähimmäissisältö, johon kuuluisi muun muassa asiakirjan nimi jäsenvaltion virallisella kielellä tai kielillä sekä vähintään yhdellä muulla unionin instituutioiden virallisella kielellä. Lisäksi todistuksessa tulisi olla selvä viittaus vapaan liikkuvuuden direktiiviin, rekisteröintitodistuksen numero, henkilön sukunimi ja etunimet sekä syntymäaika ja todistuksen myöntämispäivä sekä -paikka.

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2018 vp

Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortissa komissio ehdottaa käytettäväksi samaa kaavaa kuin kolmansien maiden kansalaisille annettavassa, yhtenäiseen kaavaan perustuvassa oleskeluluvassa. Muista oleskeluluvista poiketen luvassa mainittaisiin selvästi, että kyse on perheenjäsenelle annettavasta luvasta.

Käytössä olevien perheenjäsenten oleskelukorttien, jotka eivät vastaa yhtenäistä oleskeluluvan kaavaa, voimassaolo päättyy niihin merkittynä ajankohtana tai viimeistään kahden vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen aloittamisesta, riippuen siitä kumpi tapahtuu aiemmin. Sellaiset perheenjäsenten oleskelukortit, jotka vastaavat vuonna 2008 annettua oleskeluluvan kaavaa, mutta eivät vastaa kaavaan vuonna 2017 hyväksytyjä päivityksiä, voimassaolo päättyy niihin merkittynä ajankohtana tai viimeistään viisi vuotta soveltamisen aloittamisesta, riippuen siitä kumpi tapahtuu aiemmin.

Kaikkia lupia koskevassa yleisessä osiossa komissio ehdottaa, että jokaisen jäsenvaltion on nimettävä yksi viranomainen, joka toimii yhteysviranomaisena tämän asetuksen toimeenpanossa. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että yhteysviranomaiset osaavat tukea asetuksen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Ehdotuksessa todetaan, että henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin, mitä EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa (2016/679) säädetään. Henkilötietojen suojan varmistamiseksi komissio esittää lisäksi nimenomaista säännöstä siitä, että jokaisella henkilökortin tai oleskeluluvan haltijalla olisi oikeus tarkastaa korttiin sisältyvä tieto sekä oikeus pyytää tietojen korjaamista tai poistamista. Lisäksi henkilökorttien ja oleskelukorttien koneluettaviin tietoihin saisi sisältyä vain asetuksessa mainitut tiedot. Korteille tallennettua biometriikkaa saisi käyttää vain kortin oikeellisuuden varmistamiseen sekä kortin haltijan tunnistamiseen.

Komissio aloittaa asetuksen toimeenpanon valvonnan 12 kuukautta asetuksen voimaantulon jälkeen ja raportoi Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle neljän vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen aloittamisesta. Komissio ehdottaa, että asetus astuu voimaan normaaliin tapaan 20. päivänä sen julkaisemisesta virallisesta lehdestä ja sen soveltaminen aloitetaan 12 kuukauden kuluttua voimaan tulosta.

Valtioneuvoston kanta

EU-oikeuden mukainen vapaa liikkuvuus ja oikeus oleskella unionin alueella ovat EU-integraation keskeisiä saavutuksia. Unionin kansalaisille kuuluvan oikeuden toteutuminen edellyttää, että jäsenvaltion kansalaisuus kyetään todistamaan ja todentamaan luotettavasti. Unionin kansalaisille kuuluvan oikeuden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää sitä, että myös perheenjäsenet voivat nauttia kyseisestä oikeudesta EU-oikeuden mukaisesti. Jäsenvaltion myöntämää henkilökorttia voidaan käyttää myös matkustusasiakirjana ja unionin kansalaisen perheenjäsenelle myönnetty oleskelulupakortti korvaa viisumin. Epäyhtenäiset ja heikoilla turvatekijöillä myönnettyt asiakirjat muodostavat riskin, että matkustajalta virheellisesti evätään maahanpääsy. Heikot turvatekijät ja epäyhtenäinen sisältö myös helpottavat asiakirjojen väärentämistä sekä toisen henkilön asiakirjojen luvaton käyttöä.

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2018 vp

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta, jolla harmonisoidaan EU-kansalaisille myönnettyjen henkilökorttien kaavaa ja turvatekijöitä, yhtenäistetään EU-kansalaisille myönnettävien rekisteröintitodistusten sisältöä sekä osoitetaan EU-kansalaisten perheenjäsenen status yhtenäistä oleskeluluvan kaavaa noudattavalla luvalla, johon on selvästi merkitty perheenjäsenelle kuuluva oikeus.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että matkustusasiakirjoina hyväksyttävissä henkilökorteissa noudatetaan kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön standardeja ja että EU-kansalaisen perheenjäsenille myönnettävissä oleskelukorteissa noudatetaan oleskelulupien kaavaa koskevaa unionin lainsäädäntöä.

Valtioneuvosto pitää hyväksyttävänä, että matkustusasiakirjoina käytettäviin henkilökortteihin tallennetaan sama biometriikka kuin passeihin. Tämä lisää asiakirjojen ja henkilön tunnistamisen luotettavuutta. Lähivuosina biometrisen tunnistamisen merkitys kasvaa, kun viranomaisten kyky hyödyntää biometristä tunnistamista paranee.

Komission ehdotus ei erottele estettä sormenjälkien ottamiselle pysyviin ja tilapäisiin esteisiin. Ehdotusta voidaan pitää hyväksyttävänä, mutta valtioneuvosto katsoo, että matkustusasiakirjoina käytettävissä henkilökorteissa olisi parempi käyttää samoja EU-tason periaatteita kuin passeihin tallennettavassa biometriikassa. Tällöin, mikäli sormenjälkien ottaminen on tilapäisesti mahdotonta, on sallittava sormenjälkien ottaminen muista sormista. Mikäli tämä on tilapäisesti mahdotonta myös muiden sormien osalta, voidaan myöntää enintään 12 kuukautta voimassa oleva väliaikainen passi.

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että viranomainen voi valtuuttaa ulkopuolisen toimijan, esimerkiksi valokuvaajan ottamaan henkilökorttiin tai oleskelulupakorttiin vaadittavan kuvan. Valtioneuvosto ei pidä hyvänä mahdollisia ehdotuksia, joiden mukaan viranomaisten mahdollisuus valtuuttaa ulkopuolinen toimija keräämään tunnisteet poistettaisiin asetuksesta.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että ehdotuksessa kiinnitetään huomiota biometristen tunnisteiden eli kasvokuvien ja sormenjälkien luotettavaan keräämiseen. Tunnisteiden kerääminen henkilökorttien myöntämisestä vastaavan viranomaisen valtuuttaman ja ammattitaitoisen henkilöstön toimesta tukee tunnisteiden teknistä laatua ja luotettavuutta.

Komission ehdotuksen perusteluissa ei huomioida asetuksesta aiheutuvia kansallisia kustannuksia. Valtioneuvosto katsoo, että komission tulisi neuvottelujen aikana selvittää kustannustehokaimmat tavat siirtyä nykyistä turvallisempiin kortteihin. Arviossa tulisi kiinnittää huomiota myös kansallisiin budjettivaikutuksiin sekä ehdotettujen toimenpiteiden rahoitusmahdollisuuksiin. Suomen neuvottelutavoitteena on, että jäsenvaltiot vievät järjestelyjensä muuttamisesta koituvat kustannukset täysimääräisesti kansallisiin lupamaksuihin. Mikäli tämä osoittautuu nopean aikataulun vuoksi jäsenvaltioille haastavaksi, niin neuvotteluissa voidaan hyväksyä se, että erikseen tarkastellaan unionin EU:n sisäasioiden rahastoista jäsenvaltioille jo myöntämän rahoituksen käyttöä rahoitusvaihtoehtona. Komission ehdotuksen mukaisesti tällä ei kuitenkaan tulisi olla vaikutusta EU:n talousarvioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2018 vp

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioille on annettava riittävästi aikaa asetuksen toimeenpääntöön, jotta kansallisesti kyetään tekemään tarvittavat lakimuutokset, huolehtimaan järjestelmien ja lupien teknisistä muutostöistä sekä uudistamaan lupaprosessit. Valtioneuvosto tavoittelee nyt ehdotettua pidempää, esimerkiksi noin kahden vuoden mittaista voimaantuloaikaa. Samalla valtioneuvosto kuitenkin pitää tärkeänä, ettei ilman painavia perusteita pitkällä, esimerkiksi yli neljän vuoden mittaisella voimaantuloajalla hidastettaisi asetuksen tavoitteiden saavuttamista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua ja oleskella yhteisön alueella perustuu vapaata liikkuvuutta koskevaan direktiiviin. Tällä hetkellä Euroopan unionin jäsenvaltioissa on käytössä noin 250 erilaista henkilötodistusta ja oleskelulupaa, jotka mahdollistavat henkilöiden liikkumisen unionin alueen sisällä jäsenvaltiosta toiseen ja myös unionin ulkorajan ylittämisen. Asiakirjojen moninainen kirjo sekä turvatekijöiden vaihteleva ja osin vaatimaton taso vaikeuttavat laillisten asiakirjojen tunnistamista ja asiakirjaväärennösten paljastamista. Nämä seikat rajoittavat myös unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaata liikkuvuutta, mikäli maahan pääsy evätään asiakirjojen puutteiden tai epäselvyyksien vuoksi. Lisäksi heikko asiakirjaturvallisuus mahdollistaa identiteettipetosten tekemisen ja saattaa synnyttää turvallisuusriskejä. Mainitut ongelmat haittaavat edellä mainitun lisäksi yhteiskunnan toimintaa monin eri tavoin, kuten esimerkiksi luotettavaan tunnistamiseen perustuvaa pankkitoimintaa.

Valiokunta pitää tarpeellisena komission uutta ehdotusta, jolla on tarkoitus EU-asetuksella yhtenäistää vapaan liikkumisoikeuden osoittavien tiettyjen asiakirjojen ulkoasua ja turvatekijöitä. Ehdotus koskee EU-kansalaisille myönnettäviä henkilökortteja, EU-kansalaisten oleskeluoikeutta osoittavia rekisteröintitodistuksia sekä EU-kansalaisten perheen jäsenten oleskelulupakortteja. Asetuksella asetetaan asiakirjoille minimivaatimustaso. Jäsenvaltiot voivat päättää kansallisesti tiukemmista kriteereistä edellyttäen, ettei kansallisilla toimilla haitata asiakirjojen käyttöä tarkoitukseensa tai heikennetä turvatekijöiden tehokkuutta.

Valiokunta kannattaa komission ehdotusta, jonka nojalla henkilökortin turvatekijöiden tulee täyttää asetuksessa mainitut kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) standardit. Lisäksi biometristen tunnisteiden pakollisessa lisäämisessä EU -kansalaisten henkilökortteihin ja perheenjäsenten oleskelukortteihin tulee noudattaa samoja periaatteita, joista on säädetty passien ja muiden matkustusasiakirjojen sekä oleskelulupien osalta. Biometrisen tunnustamisen merkitys tulee lähivuosina kasvamaan ja rajaviranomaisten kyky hyödyntää biometristä tunnistamista paranemaan muun muassa rajanylitystietojärjestelmän (Entry/ExitSystem, EES) käyttöönoton myötä. Valiokunta korostaa, että matkustusasiakirjojen tulee sisältää käyttökelpoiset ja luotettavat biometriset tunnisteet.

Valtioneuvoston tavoin hallintovaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että viranomainen voi valtuuttaa ulkopuolisen toimijan, esimerkiksi valokuvaajan ottamaan henkilökorttiin tai oleskelulupa-vaadittavan valokuvan. Valiokunta katsoo myös, että viranomaisilla tulee olla mahdollisuus valtuuttaa ulkopuolinen luotettava toimija keräämään tunnisteet.

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2018 vp

Vaikka annettavan asetuksen toimeenpanolle on varattava asianmukainen aika, laittoman maahantulon ja laittoman maassa oleskelun sekä turvallisuusriskien torjumiseksi on tärkeää, ettei asetuksen toimeenpanoa viivytetä, koska tarpeeton toimeenpanon lykkääntyminen samalla pidentää huonoilla tai lähes olemattomilla turvatekijöillä varustettujen matkustusasiakirjojen käyttöä. Mainittakoon, että valiokunnalle esitetyn tiedon mukaan Suomen henkilökortti täyttää asetusehdotuksen vaatimukset lukuun ottamatta käytettävälle sirulle tallennettavia biometrisiä tunnisteita, jotka puuttuvat vielä kansallisesta henkilökortistamme.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan Suomelle uudistuksesta aiheutuvat kohtuulliset yhteensä noin 2 miljoonan euron suuruiset kertaluonteiset menot. Kustannuksista noin puolet kohdistuisi poliisiin ja noin puolet ulkoministeriöön edustustojen varustamiseen. Ulkoasiainhallinnon kertaluonteinen menoera koostuu edustustojen teknisestä varustamisesta, ohjelmistomuutoksista ja asennuksista, koulutuksesta sekä joihinkin edustustoihin tarvittavista rakenteellisista muutoksista. Valiokunta katsoo, että kyseiset menot on budjetoitava valtion tulo- ja menoarvioon. Vuotuiset kustannukset, jotka on tarkoitus kattaa maksutuloilla, olisivat poliisille noin 600 000 euroa ja ulkoasiainhallinnolle noin 150 000 euroa.

Tällä hetkellä Suomen ulkomailla olevissa edustustoissa henkilökortin hakija tuo paperivalokuvan mukanaan ja se skannataan järjestelmään. Asetusehdotuksen vaatimuksien kannalta tämä menettely saattaa olla ongelmallinen, ja sen vuoksi valiokunnalle esitetyssä kustannusarviossa on otettu huomioon kasvokuvien ottamisen mahdollisuus Suomen ulkomailla olevissa edustustoissa. Valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella on epäselvyyttä sen suhteen, täyttääkö nykyisin käytössä oleva paperivalokuvien skannaus asetuksen vaatimukset. Suomessa käytössä olevaa valokuvaamoratkaisua voidaan hyödyntää ulkomaan edustustoissa saadun tiedon perusteella vain yksittäistapauksissa. Asetusehdotusta on tarpeen selkeyttää mainituilta osin.

Asetuksen mukaiseen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta. Valiokunta pitää aiheellisena, että henkilötietojen suojan varmistamiseksi komissio ehdottaa asetukseen myös nimenomaista säännöstä siitä, että jokaisella henkilökortin tai oleskeluluvan haltijalla on oikeus tarkastaa korttiin sisältyvät tiedot sekä oikeus pyytää tietojen korjaamista tai poistamista. Korteille tallennettua biometriikkaa saa käyttää ainoastaan kortin oikeellisuuden varmistamiseen ja kortin haltijan tunnistamiseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 20.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2018 vp

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto