

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 17 päivänä huhtikuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2018

Sisäministeri Kai Mykkänen

Rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnantti Matti Pitkäniitty

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
23.5.2018

EU/2018/0925

**EHDOTUS EU-KANSALAISTEN HENKILÖKORTTIEN SEKÄ OIKEUTTAAN VAPAA-
SEEN LIKKUVUUTEEN KÄYTTÄVILLE UNIONIN KANSALAISILLE JA HEIDÄN
PERHEENJÄSENILLEEN MYÖNNETTÄVIEN OLESKELUASIAKIRJOJEN TURVAL-
LISUUDEN LISÄÄMISESTÄ****1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 17 päivänä huhtikuuta 2018 ehdotuksen, jolla yhtenäistetään vapaan liikkuvuuden direktiivin 2004/38/EY piiriin kuuluvien tiettyjen asiakirjojen ulkoasua ja turvatekijöitä. Ehdotus koskee EU-kansalaisille myönnettäviä henkilökortteja, EU-kansalaisten oleskeluoikeutta osoittavia todistuksia sekä EU-kansalaisten perheenjäsenten oleskelulupakortteja (COM(2018) 212 final). Ehdotuksessa säädetään myös näiden asiakirjojen turvatekijöiden vähimmäistasosta, pois lukien oleskeluoikeutta osoittavat todistukset. Asiasta ei ole aiempaa unionitasoista sääntelyä.

Tällä hetkellä Euroopan unionin jäsenvaltioissa on käytössä noin 250 erilaista henkilötodistusta ja oleskelulupaa, jotka mahdollistavat henkilön liikkumisen alueen sisällä jäsenvaltiosta toiseen ja myös ulkorajan ylittämisen. Harmonisoimattomien asiakirjojen laaja kirjo ja turvatekijöiden vaihteleva taso vaikeuttaa laillisten asiakirjojen tunnistamista ja asiakirjaväärennösten paljastamista. Unionin kansalaisella tai hänen perheenjäsenillään ei ole todellista mahdollisuutta vapaaseen liikkuvuuteen, mikäli maahanpääsy evätään asiakirjaepäselvyyksien vuoksi. Lisäksi heikko asiakirjaturvallisuus mahdollistaa identiteettipetokset. Tämä haittaa viranomaistoiminnan lisäksi myös muuta toimintaa, kuten esimerkiksi pankkitoimintaa, joka perustuu henkilön luotettavaan tunnistamiseen.

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua ja oleskella yhteisön alueella perustuu vapaata liikkuvuutta koskevaan direktiiviin 2004/38/EY. Suomen on sallittava unionin kansalaisen, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja hänen perheenjäsentensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on voimassa oleva passi, tulo alueelleen. Unionin tasolla passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöistä ja mallista säädetään asetuksessa (EY) 2252/2004. Tätä asetusta ei sovelleta jäsenvaltioiden kansalaisilleen myöntämiin henkilökortteihin. Suomen kansalaiselle ja Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle henkilöllisyyden osoitukseksi myönnettävästä henkilökortista säädetään henkilökorttilaissa (663/2016). Suomen kansalaiselle myönnettyä henkilökorttia voidaan käyttää passin sijasta matkustusasiakirjana passilain (671/2006) säännösten mukaisesti. Tästä poikkeuksena ovat erityinen alaikäisen henkilökortti ja väliaikainen henkilökortti, jotka eivät ole matkustusasiakirjoja. Lisäksi Suomen kansalaiselle myönnettävä tavallinen henkilökortti voidaan tietyin edellytyksin myöntää ilman matkustusoikeutta. Nämä kortit eivät ole vapaan liikkuvuuden direktiivin tarkoittamia matkustusasiakirjoja.

Toisen EU-valtion, pohjoismaan, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalainen voi oleskella Suomessa vapaasti enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että hänellä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi. Mikäli henkilö haluaa oleskella Suomessa yli kolme kuukautta, hänen on rekisteröitävä oleskeluoikeutensa kansallisuudesta riippuen joko Maahanmuuttovirastossa tai maistraatissa. Rekisteröintitodistus annetaan paperilla ja päätöksen saatuaan henkilö voi halutessaan hakea suomalaista henkilökorttia poliisilta.

Jotta kaikki unionin kansalaiset voivat tosiasiallisesti käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, niin tämä oikeus on annettava myös heidän perheenjäsenilleen näiden kansalaisuudesta riippumatta. Suomessa yli kolme kuukautta oleskelevalle Euroopan unionin, Islannin, Norjan, Liechtensteinin tai Sveitsin kansalaisen puolisolle, joka ei itse ole unionin kansalainen, myönnetään Maahanmuuttoviraston toimesta unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti. Ehdotuksen tarkoittama kolmannen maan kansalainen voi saapua unionin alueelle ilman viisumia, mikäli hänellä on voimassa oleva passi ja kyseinen perheenjäsenen oleskelukortti.

2 Pääasiallinen sisältö

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 enimmäiskesto 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 institutioiden 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 viranomainen nimeää pätevän ja auktorisoidun henkilöstön, joka huolehtii biometriikan keräämisestä. Jäsenvaltioiden on myös huolehdittava siitä, että soveltuvilla toimenpiteillä turvataan toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden kunnioittava kohtelu, mikäli tunnisteen keräämisessä ilmenee ongelmia. Ehdotus ei velvoita jäsenvaltioita 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 liittää 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 henkilö-

korttien, jotka eivät täytä asetuksen vaatimuksia, voimassaolo päättyy joko niihin merkittynä ajankohtana 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.

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 hyväksyttyjä 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 sosiaaliskomitealle neljän vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen aloittamisesta. Komissio ehdottaa, että asetukset astuu voimaan normaaliin tapaan 20. päivänä sen julkaisemisesta virallisesta lehdestä ja sen soveltaminen aloitetaan 12 kuukauden kuluttua voimaan tulosta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artiklaa 21, joka antaa unionille mahdollisuuden toimia ja laatia lainsäädäntöä asioissa, joiden tarkoituksena on helpottaa oikeutta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueel-

la, jos tämän oikeuden käyttämisen helpottamista varten tarvitaan toimia tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Komissio katsoo, että Euroopan unioniin kohdistuva terrorismin uhka on kansainvälinen. Terroristit ja vaaralliset rikolliset toimivat yli rajojen ja asiakirjaväärennöksistä on tullut rikollisen toiminnan mahdollistaja. Komissio myös katsoo, ettei jäsenvaltioissa ole välttämättä otettu huomioon tavoitetta, joka on vapaan liikkuvuuden helpottaminen tai turvallisuuden parantaminen unionissa, kun ne ovat käyttäneet toimivaltaansa toteuttaa henkilöllisyys- ja oleskeluasiakirjoja koskevia kansallisia politiikkoja. Kansalaisten on myös kyettävä luottamaan asiakirjoihinsa oikeuksiensa käyttämiseksi ja heidän on oltava varmoja, että heidän asiakirjat hyväksytään myös ne myöntäneen jäsenvaltion ulkopuolella. Tästä syystä nykyiseen järjestykseen sisältyviä puutteita ei ole mahdollista korjata jäsenvaltioiden kansallisin toimin. Sormenjäljet ovat komission mukaan luotettavin tapa tunnistaa henkilö, ja toimenpide on komission mukaan oikeasuhtainen unionin turvallisuushäiriöiden varalta. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisena.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, ja sen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komissio katsoo, että ehdotuksella on myönteinen vaikutus Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklassa tarkoitettuun oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti. Ehdotukseen liittyy säännöksiä henkilötietojen, mukaan lukien biometriset tiedot, käsittelystä. Komission mukaan ehdotuksella on mahdollisia vaikutuksia joihinkin yksilöiden perusoikeuksiin eli yksityiselämän kunnioittamiseen, josta määrätään perusoikeuskirjan 7 artiklassa, ja henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen, josta määrätään 8 artiklassa. Henkilötietojen käsittely, mukaan lukien niiden keruu, niihin pääsy ja niiden käyttö, vaikuttaa perusoikeuskirjassa asetettuun henkilön yksityisyyden suojaan sekä oikeuteen henkilötietojen suojasta.

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.

Ehdotuksessa asetettaisiin velvollisuus tallentaa matkustusasiakirjoina käytettäviin henkilökortteihin sormenjälkitietoja ja kasvokuvatietoja, jotka ovat biometrisiä henkilötietoja. Ehdotuksen voidaan siten katsoa merkitsevän puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on arvioiessaan tällaista sääntelyä vakiintuneesti katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattuun yksityiselämän suojan piiriin. Kyseisyys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voi-

daan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (kts. esim. PeVL 13/2016 vp).

Ehdotuksessa on kysymys arkaluonteisiin tietoihin rinnastettavissa olevasta biometristen henkilötietojen käsittelystä. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (kts. PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut biometriset tunnistetiedot arkaluonteisiin tietoihin (kts. esim. PeVL 13/2016 vp). EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön mukaan biometriset tiedot ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja (kts. myös PeVL 1/2018 vp).

Ehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuojasetusta (2016/679). Yleinen tietosuoja-asetus sisältää säännökset esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksista, kansallisen valvontaviranomaisen harjoittamasta valvonnasta, oikeussuojakeinoista ja tietoturvallisuudesta.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio on laatinut ehdotuksesta vaikuttavuusarvion, jossa tarkastellaan eri vaihtoehtojen paremmuutta ehdotuksen tavoitteiden kannalta. Nykytilaa ei voida pitää asiakirjojen käytön osalta hyväksyttävänä ja ehdotusta laajempi harmonisointi olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista. Vaikuttavuusarviossa parhaaksi vaihtoehdoksi katsottiin asetustasolla säädettävät minimitaso henkilökorttien turvatekijöille, vähimmäisvaatimukset unionin kansalaisille tarkoitetuista oleskeluasiakirjoista sekä kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan kaavaa koskevien sääntöjen käyttö EU-kansalaisten perheenjäsenten oleskelukortissa.

Komissio katsoo, ettei ehdotuksella ole vaikutusta EU:n talousarvioon.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotettu asetusta aiheuttaa muutostarpeita henkilökorttilakiin (663/2016) sekä lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003), jotka muun muassa mahdollistavat sormenjälkien keräämisen ja tallentamisen matkustusasiakirjana käytettävälle henkilökortille. Sormenjälkien kerääminen on alaikäisten osalta laajennettava koskemaan 12 vuotta täyttäneitä, kun kyse on matkustusasiakirjana käytettävästä henkilökortista. Ehdotus aiheuttaa myös muutoksia ulkomaalaislakiin (301/2004), jossa säädetään Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta.

Ehdotuksilla on vaikutuksia valtion talousarvioon.

Jäsenvaltiot vastaavat henkilökorttien, rekisteröintitodistusten ja oleskelulupakorttien myöntämisestä. Merkittävimmät kansalliset lisäkustannukset aiheutuvat biometristen tunnisteidien keräämisestä ja tallentamisesta henkilökorteille. Komission ehdotus mahdollistaa biometristen tunnisteidien keräämisen henkilökorttien myöntämisestä vastaavan kansallisen viranomaisen nimeämän pätevän ja asiamukaisesti valtuutetun henkilöstön toimesta.

Poliisille aiheutuu kustannuksia tietojärjestelmien muutoksista, henkilökorttien teknisistä muutoksista sekä valokuvaamojen mahdollisesta auktorisoinnista. Muutos aiheuttaa myös viranomaisille tiedotustarpeen, josta aiheutuu kustannuksia. Sormenjälkien ja kasvokuvien lisääminen henkilökortin sirulle edellyttää biometriikan keräämistä. Tästä aiheutuu lisätyötä poliisille ja Suomen ulkomailla sijaitseville edustustoille. Vuositasolla poliisin työmäärän arvi-

oidaan kasvavan noin kuudella henkilötyövuodella ja edustustojen työmäärän yhteensä noin yhdellä henkilötyövuodella.

Asetuksesta aiheutuu poliisille kertaluontoinen noin 800 000 euron kustannus. Muutosten aiheuttama vuotuinen lisäkulu on poliisin osalta noin 600 000 euroa, joka sisältää edellä mainitut kuusi henkilötyövuotta.

Ulkoasiainhallinnolle ehdotuksesta arvioidaan aiheutuvan enintään noin miljoonan euron kertaluontoinen kustannus. Tällä hetkellä Suomen ulkomailla olevissa edustustoissa henkilökortin hakija tuo paperivalokuvan mukanaan ja se skannataan myöntöjärjestelmään. Tämä nähdään asetusehdotuksen vaatimukseen nähden ongelmallisena ja sen vuoksi kustannusarviossa huomioidaan kasvokuvien ottamisen mahdollisuus Suomen ulkomailla olevissa edustustoissa. Tällä hetkellä kuvausmahdollisuus on vain kahdessa edustustossa. Tällä hetkellä käytössä oleva paperivalokuvien skannaus ei täytä asetuksen vaatimuksia, eikä Suomessa käytössä oleva valokuvaamoratkaisu ei edustustoissa toimisi kuin yksittäistapauksissa, toimi kuin yksittäisten edustustojen kohdalla. Edellä mainittu kertaluontoinen kustannus sisältää edustustojen teknisen varustamisen, ohjelmistomuutokset, koulutuksen ja asennukset sekä joihinkin edustustoihin tarvittavat rakenteelliset muutokset. Muutosten aiheuttama vuotuinen lisäkulu on ulkoasiainhallinnon osalta noin 150 000 euroa, joka sisältää aiemmin mainitun yhden henkilötyövuoden lisätyön.

Maahanmuuttoviraston kohdalla ehdotus merkitsee luopumista EU kansalaisten perheenjäsenille myönnettävästä lupakortista ja sen korvaamista kaikille kolmannen maan kansalaisille myönnettävää oleskelulupakorttia vastaavalla kortilla. Muutoksen taloudellinen vaikutus on vähäinen. Lisäksi EU-kansalaisille myönnettävien todistusten ulkoasu saattaa hieman muuttua. Muutoksesta ei aiheudu kustannusvaikutuksia.

Ehdotus merkitsee muutoksia maksuasetuksiin. Henkilökortit, oleskeluoikeutta osoittavat todistukset ja perheenjäsenten oleskelulupakortit ovat maksullisia. Niistä lähtökohtaisesti peritään niiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvia kustannuksia vastaavat julkisoikeudelliset maksut. Siltä osin kuin kustannuksia ei voida joiltakin osin kattaa maksutuloilla, ehdotuksen edellyttämästä kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kansalaisuutta, ulkomaalaislainsäädäntöä ja passia.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asiaa ei ole aiemmin käsitelty eduskunnassa.

Komission ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisessa menettelyssä 23.-25.5.2018 EU-jaostoissa 6 ja 7.

Asetusehdotusta on käsitelty neuvoston Rajat-työryhmässä 4.5.2018.

U-kirjelmää on käsitelty hallituksen raha-asiainvaliokunnassa 7.6.2018.

8 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 myönnetty asiakirjat muodostavat riskin, että matkustajalta virheellisesti evätään maahanpääsy. Heikot turvatekijät ja epäyhtenäinen sisältö myös helpottavat asiakirjojen väärentämistä sekä toisen henkilön asiakirjojen luvaton käyttöä.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta, jolla harmonisoidaan EU-kansalaisille myönnettujen 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 viranomaisien kyky hyödyntää biometriasta 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 viranomaisella 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 kustannustehokkaimmat 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.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioille on annettava riittävästi aikaa asetuksen toimeenpanoon, 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.