

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle muutetusta
ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (kolmansien maiden
kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 10 maaliskuuta 2006 (KOM (2006) 110 lopullinen) esittämä muutettu ehdotus neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäis-

sestä kaavasta annetun asetuksen (EY) N:o 1030/2002 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 20 päivänä heinäkuuta 2006

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

Hallitusneuvos Eero Koskenniemi

MUUTETTU EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN OLESKELULUVAN YHTENÄISESTÄ KAAVASTA ANNETUN ASETUKSEN (EY) N:O 1030/2002 MUUTTAMISESTA

1. Yleistä

Amsterdamin sopimuksen tarkoituksena on luoda asteittain vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, ja siinä annetaan komissiolle jaettu aloiteoikeus toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä yhtenäisen maahanmuuttopolitiikan alalla.

Vuonna 2002 on hyväksytty ja tullut voimaan asetus oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta (EY N:o 1030/2002). Suomessa on tällä hetkellä käytössä yhtenäisen oleskeluluvan kaavan mukainen erillinen oleskelulupatarra. Komissio on antanut 10 maaliskuuta 2006 muutetun ehdotuksen (KOM (2006) 110 b-pullinen) neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta. Muutos asetukseen on tehty EY:n perustamissopimuksen 250 (2) artiklan nojalla.

On välttämätöntä, että oleskeluluvan yhtenäinen kaava käsittää kaikki tarpeelliset tiedot ja täyttää erittäin korkeat tekniset vaatimukset ja että siinä on erityisesti jäljentämisen ja väärentämisen estämiseksi tarvittavat turvaominaisuudet. Tämä torjuu osaltaan laitonta maahanmuuttoa ja laitonta oleskelua. Sen on myös sovelluttava kaikkien jäsenvaltioiden käytettäväksi.

Tässä asetuksessa säädetään ainoastaan niistä turvaominaisuuksista, jotka eivät ole salaisia. Lisämääritelmiä voidaan tarvittaessa täydentää lisäominaisuuksilla, joissa määritellään tiedot, jotka voidaan pitää salassa jäljentämisen ja väärentämisen estämiseksi ja joihin ei saa sisältyä henkilötietoja tai viittauksia niihin. Toimivalta määritellä tällaisia lisämääritelmiä tai ominaisuuksia olisi annettava komissiolle, jota avustaa yhtenäisestä viisumin kaavasta 29 päivänä toukokuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1683/95 6 artiklalla perustettu komitea (nk. artikla 6 komitea).

Oleskeluluvan yhtenäisen kaavan mukai-

siin lomakkeisiin sisältyviä henkilötietoja käsiteltäessä sovelletaan yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY (nk. tietosuojadirektiivi). On huolehdyttävä siitä, että oleskeluluvan yhtenäiseen kaavaan ei tallenneta muita tietoja kuin ne, joista säädetään asetuksessa tai sen liitteessä tai jotka mainitaan asianomaisessa matkustusasiakirjassa.

Asetusmuutosta on käsitelty kaksi kertaa neuvoston alaisessa viisumityöryhmässä. Käsitteily jatkuu seuraavassa työryhmän kokouksessa syyskuussa. Euroopan parlamenttia on konsultoitu asiassa. Parlamentti antanee lausuntonsa lokakuussa. EU-jaosto 6 (alajaosto maahanmuutto ja turvapaikka) on kokouksessaan 30 kesäkuuta 2006 käsitellyt ehdotusta ja hyväksynyt ehdotuksen.

2. Asetusmuutoksen tausta

Thessalonikissa 19–20 kesäkuuta 2003 koontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti, että EU tarvitsee johdonmukaista lähestymistapaa biometrinen tunnisteen tai biometrinen tietojen käyttämiseen, jotta voitaisiin löytää yhdenmukaistettuja ratkaisuja kolmansien maiden kansalaisten asiakirjoja, EU:n kansalaisten passeja ja tietojärjestelmiä (VIS ja SIS II) varten.

Komissio esitti tältä pohjalta 24 syyskuuta 2003 kaksi ehdotusta yhtenäisen viisumin kaavan ja kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan muuttamisesta.

Sopivia biometrisiä tunnisteita valittaessa on nojaututtu Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n (International Civil Aviation Organisation) urauurtavaan työhön sekä viisumitietojärjestelmää (VIS) koskevan toteutettavuustutkimuksen tuloksiin.

Neuvosto oli laajalti yksimielinen biometrinen tunnisteen sisällyttämisestä oleskelu-

lupiin. Poliittinen yhteisymmärrys saavutettiin oikeus- ja sisäasian neuvostossa jo marraskuussa 2003. Komissiota pyydettiin nk. artikla 6 komitean avulla aloittamaan niiden teknisten määritelmien valmistelu, joita tarvitaan biometriikan käyttöön ottamiseksi.

Odotellessaan teknisen komitean työn valmistumista neuvosto antoi asiasta päätelmät, joissa muun muassa korostettiin, että komission tulisi laatia ehdotus yhteisen konsultiohjeiston muuttamisesta, jotta voidaan ottaa käyttöön velvollisuus sisällyttää asiakirjoihin sormenjäljet ja määrittää mahdolliset poikkeukset tästä periaatteesta. Komissio on antanut tämän asetusehdotuksen 31 toukokuuta 2006 (KOM (2206) 269 lopullinen) (Regulation of the European Parliament and the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications).

Tekninen komitea päätyi siihen, ettei ollut teknisesti mahdollista sisällyttää biometrisiä tunnisteita viisumitarraan ja tarran muodossa myönnettävään kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupa- siten kuin vuoden 2003 asetusalunoksesta esitetään (ongelmia aiheuttivat tietosirun kestävyys ja se, että mikäli samassa passissa on useampia tietosiruja, niistä saattaa aiheutua interferenssiongelmaa).

Tämän perusteella neuvosto kehotti 24 helmikuuta 2005 komissiota muuttamaan ehdotustaan neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta annetun asetuksen (EY) N:o 1030/2002 muuttamisesta siten, että siinä otetaan huomioon neuvostossa saavutettu yhteisymmärrys biometristen tunnisteiden lisäämisestä erillisenä korttina myönnettävään oleskelulupa- ja neuvoston toivomus, jonka mukaan tarramuotoisesta oleskeluluvasta olisi luovuttava.

Viron valtuuskunta esitti neuvostolle toivomuksen, että otettaisiin huomioon kansallisen tason kehitystoimet, jotka liittyvät jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille tarjolla oleviin viranomaispalveluihin ja sähköisiin allekirjoituksiin. Lisäksi olisi syytä tukea Viron pyrkimyksiä kohdella yhdenvertaisesti niin oman maan kansalaisia kuin maassa asuvia

kolmansien maiden kansalaisia tarjoamalla näille yhtäläinen mahdollisuus käyttää sähköisiä viranomaispalveluja henkilökorttien ja oleskelulupien avulla. Sen vuoksi liitteeseen on lisätty uusi 16 kohta, jonka nojalla oleskelulupa- voidaan lisätä kontaktisiru, jonka avulla jäsenvaltiot voivat käyttää sitä tällaisiin tarkoituksiin asianomaisten tietosuojasäännösten mukaisesti.

3. Asetusmuutoksen pääasiallinen sisältö

Uusi luonnos muutetuksi asetukseksi sisältää näin ollen uuden yhtenäisen oleskeluluvan kaavan mallin, johon sisältyy mahdolliselle kontaktisirulle tarkoitettu kenttä. Kenttä mainitaan liitteessä (16 kohta).

Toisaalta ehdotuksessa on otettu huomioon myös jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista annettu asetukset (EY) N:o 2252/2004 tietosuojatyöryhmän pyynnöstä hyväksytyjen muutosten osalta. Erityisesti on selkeästi määrätty, että siruun tallennettuja tietoja saa käyttää ainoastaan asiakirjan aitouden ja sen haltijan henkilöllisyyden todentamiseen.

Viron esittämän nk. ”e-Government” kontaktisirun liittäminen oleskelulupa- ehdotetaan olevan jäsenvaltioille vapaaehtoista eikä sen pitäisi vaikuttaa kaavan yhtenäisyyteen, koska asetuksella (EY) N:o 1030/2002 annetaan jo nyt mahdollisuus myöntää oleskelulupa eri muodoissa (kokonaan muovista tehtynä tai muovitettuna korttina ID 1- tai ID 2 -formaatin mukaan). Kontaktisirun sijoituspaikka määrätään asetuksen muutoksissa. Yhtenäistä kaavaa muutetaan vastaavasti.

Kasvokuvan tallentaminen ensisijaisena biometrisenä tunnisteena ehdotetaan toteutettavaksi viimeistään kahden vuoden kuluttua ja kahden sormenjälkikuvan tallentaminen viimeistään kolmen vuoden kuluttua teknisten menettelyjen hyväksymisestä. Nämä tekniset menettelyt hyväksytään komissiota avustavassa nk. artikla 6 komiteassa. Komitea on jo määritellyt tekniset määritelmät biometriin passeihin. Tarkoitus on soveltaa samoja määritelmiä myös oleskeluluvissa.

Oleskelulupa voitaisiin myöntää tarran muodossa siirtymäkauden ajan, joka kestää kaksi vuotta sen jälkeen kun tekniset määri-

telmät on hyväksytty. Tämän jälkeen siirryttiin erillisiin oleskelulupakortteihin.

4. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Kasvokuvan sisällyttäminen lisätunnisteena oleskelulupatarraan ei vaadi muutosta ulkomaalaislakiin tai ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin. Sen sijaan sormenjälkien ottaminen ja tallentaminen sirulliseen korttiin vaatii muutosta (ainakin) ulkomaalaisrekisterilakiin. Tämä muutostarve on jo otettu huomioon hankkeessa, joka liittyy ulkomaalais- ja kansalaisuusasioiden sähköiseen asiointiin. Hallituksen esitys ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä.

5. Taloudelliset vaikutukset

Valokuvan ja sormenjälkien sisällyttäminen erilliseen oleskelulupakorttiin tulee lisäämään kustannuksia nykyisestä (nykyinen hinta 175 euroa/oleskelulupa). Kustannuksia arvioidessa on lähtökohtana oltava pyrkimys omakustannushintaan. Tämä ei kuitenkaan käytännössä toteudu. Tässä vaiheessa voidaan jo arvioida, että työ määrä tulee lisääntymään hakemuksen vireillepanovaiheessa, kun kaikilta hakijoilta otetaan sormenjäljet ja skannataan biometristen tunnistajien mukainen valokuva.

Kuvallisen oleskelulupatarran käyttöönotto -työryhmän loppuraportissa (SM:n julkaisu 6/2006) arvioitiin kustannuksia valokuvan sisällyttämisestä oleskelulupatarraan (skannaus). Siinä arvioitiin, että valokuvien skannaaminen ja ulkomaalaisrekisteriin tallentaminen edellyttää skanneria ja skannausohjelmistoa ja näiden kustannukset olisivat noin 200 euroa/työasema. Työasemien määrästä ei ole tehty päätöstä, mutta näitä tulisi ainakin Ulkomaalaisvirastoon, paikallispoliisin sekä työvoimatoimistoihin. Edustustoissa on jo kuvallisen viisumin käytön johdosta skannerit ja tulostimet. Samoja laitteita on pääasiallisesti tarkoitus käyttää myös oleskelulupien osalta. Nämä kyseiset skannausohjelmat ja skannerit hankittaisiin näihin tarvittaviin paikkoihin kuluvan vuoden syksynä, koska tarkoituksena on sisällyttää valokuva oleske-

lulupatarroihin jo syksyn aikana.

Työmäärän lisääntymisen hakemusmenettelyssä on arvioitu lisääntyvän kuvien käsittelystä, kuvien uudelleen toimittamisesta (jos alkuperäinen ei kelpaa), kuvien skannaamisesta sekä hakemusten lisääntymisestä (jokainen alaikäinen täyttää oman hakemuslomakkeen). On arvioitu, että valokuvan käsittelyn seurauksena työ määrä lisääntyisi 9 minuuttia hakemusta kohti (tähän on myös sisällytetty tarran tulostaminen, jota ei kuitenkaan enää suoriteta kun on siirrytty kortteihin). Mainittuun 9 minuuttiin on myös laskettu hakemusten määrän lisääntymisestä johtuva työ määrän lisäys, koska kaikille alaikäisille on myönnettävä erillinen oleskelulupa. Vuoden 2005 hakemusmäärillä tämä tarkoittaisi paikallispoliisille 4,5, edustustoille 1,0 ja työvoimatoimistoihin 0,5 henkilötyövuoden lisäystä. Ulkomaalaisvirastoon ei tulisi tämän johdosta mainittavaa työ määrän lisäystä.

Sormenjälkien ottamisen ja niiden tietokantaan viemisen taloudelliset vaikutukset ovat tässä vaiheessa vaikeasti arvioitavissa ja eriteltävissä. Ensin on arvioitava ja selvitettävä mitä hanke sisältää. Tämän jälkeen voidaan arvioida kustannuksia hankinnalle, toteutukselle ja käyttöönotolle kokonaisuudessaan. Tässä vaiheessa voidaan kuitenkin todeta, että kun siirrytään tarroista oleskelulupakortteihin, itse oleskelulupaprosessi muuttuu, koska tarran tulostamisen sijasta sähköisesti tilataan sirullinen kortti. Tällaisen sähköisen tilausmenettelyn määrittäminen, suunnittelu ja toteuttaminen maksanevat alustavien laskelmien mukaan vähintään 300.000 euroa. Myös valmiiden oleskelulupakorttien toimitamisprosessi aiheuttaa lisäkustannuksia niin poliisille kuin ulkoasiainhallinnolle. Yleisesti voidaan todeta, että kun oleskeluluvat muuttuvat tarroista sirullisiksi korteiksi, itse prosessi voidaan pitkälti rinnastaa passinhaku- ja myöntämisprosessiin. Passit lähetetään edustustoihin keskitetysti ulkoasiainministeriöstä. Tämä käytäntö lienee paras ratkaisu myös oleskelulupien osalta. Valmiiden oleskelulupakorttien toimitusajat edustustoihin on huomioitava oleskelulupahakemusprosessissa.

Tämän lisäksi tulee varautua tietojärjestelmän ja -liityntöjen kehitykseen. Suuri kustannuserä, joka tulee huomioida, on eri hal-

linnonalojen koulutus biometristen tunnisteiden (sormenjälkien) ottamisessa.

6. Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa asetusmuutosta ja tukee asian sujuvaa etenemistä EU:ssa. Suomi on jo aikaisemmin poliittisella tasolla tukenut siirtymistä tarramuotoisista oleskeluluvista erilliseen, sirulliseen oleskelulupakorttiin. Tämän asian valmistelutyö tulisi kansallisesti aloittaa mahdollisimman pian, koska teknilli-

sellä puolella on vielä paljon selvitettävää. Myös oleskelulupakorttien ja sähköisten tilausten kilpailuttaminen vaatii huolellista valmistelua.

Yleisesti on syytä todeta, että Suomi tukee lähestymistapaa, jossa mahdolliset poikkeukset (esim. ikärajat sormenjälkien ottamisessa) biometristen tunnisteiden ottamisessa olisivat mahdollisimman yhteneviä, olipa kyse viisumeista, oleskeluluvista, passeista tai henkilökorteista.