

Hallintovaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2023 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Minna-Kaisa Liukko, ulkoministeriö
- johtava asiantuntija Tuuli Tuunanen, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Poliisihallitus
- Digi- ja väestötietovirasto

HALLITUKSEN ESITYS

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.

Valiokunnan mietintö HaVM 6/2023 vp

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 salassapitoa koskevien säännösten estämättä.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 8.12.2025.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetulla lailla Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta pannaan kansallisesti täytäntöön EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskeva direktiivi (EU) 2019/997. Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika päättyy 8.12.2024 ja sitä aletaan soveltaa 8.12.2025. Koska EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta ehdotetaan säädettäväksi erillisessä laissa, nykyinen konsulipalvelulain (498/1999) sääntely hätämatkustusasiakirjasta ehdotetaan kumottavaksi. Lisäksi passilakiin (671/2006) ehdotetaan lisättäväksi viittaussäännös säädettävään uuteen lakiin.

Matkustusasiakirjadirektiivin keskeisin tavoite on luoda aiempaa turvallisempi malli EU:n tilapäiselle matkustusasiakirjalle. Vuodesta 1996 asti myönnetyt käsin kirjoitetut matkustusasiakirjat eivät enää vastaa nykyisiä matkustusasiakirjojen turvaominaisuuksia. Direktiivin sääntelyllä pyritään varmistamaan, että jäsenvaltioissa myönnettävät EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat ovat muodoltaan, ominaisuuksiltaan ja turvatekijöiltään samanlaiset kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Direktiivi sisältää säännökset muun muassa asiakirjan myöntämisen edellytyksistä, myöntäminenmenettelystä, asiakirjan voimassaolosta sekä asiakirjan yhtenäisestä mallista. Tavoitteena on ollut vähentää väärentämis- ja jäljentämiseriskiä petosten sekä matkustusasiakirjojen väärinkäytön torjumiseksi. Hallintovaliokunta on antanut direktiiviehdotuksesta sen eri käsittelyvaiheissa kaksi lausuntoa (HaVL 43/2018 vp ja HaVL 2/2019 vp). Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksia parannetaan väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Saadun selvityksen mukaan Suomessa ei ole toistaiseksi havaittu EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen väärinkäyttötapauksia. Ehdotetun sääntelyn myötä väärinkäytösten riski edelleen pienee.

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 matkustusasiakirjaa esimerkiksi sen vuoksi, että se on varastettu tai kadonnut. Tilapäinen matkustusasiakirja on voimassa ehdotetun sääntelyn mukaan sen myöntämistä edellyttävän matkan keston vaatiman ajan lisättynä kahdella päivällä. Valiokunta

Valiokunnan mietintö HaVM 6/2023 vp

pitää perusteltuna, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan voimassaoloaika on tarkoin rajattu ja että tilapäisen matkustusasiakirjan haltija veloitetaan palauttamaan asiakirja rajatarkastusviranomaiselle välittömästi Suomeen palattuaan, minkä jälkeen ulkoministeriö hävittää palautetun asiakirjan.

Suomen viranomaiset voivat myöntää EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan toisen EU:n jäsenvaltion kansalaiselle, jos tällä jäsenvaltiolla ei ole edustusta kyseisessä EU:n ulkopuolisessa maassa sekä tällaisen henkilön tai Suomen kansalaisen seurassa matkustavalle perheenjäsenelle, joka ei ole EU:n jäsenvaltion kansalainen. Ehdotetussa laissa säädetään myös tilanteista, joissa Suomen viranomaiset myötävaikuttavat tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämiseen Suomen kansalaiselle toisen EU:n jäsenvaltion edustustossa. Suomen viranomaiset eivät myönnä EU:n tilapäisiä matkustusasiakirjoja Suomen kansalaisille.

Ulkoministeriö myöntää toimivaltaisena viranomaisena EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle ja vahvistaa 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 vahvistaa pyydettyä toiselle EU:n jäsenvaltion viranomaiselle Suomen kansalaisen tai edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen seurassa matkustavan perheenjäsenen laillisen asumisen Suomessa. Valiokunta toteaa, että ehdotetussa laissa säädetään asianmukaisesti ulkoministeriön ja Suomen edustuston oikeudesta saada tietoja Maahanmuuttovirastolta ja poliisilta mainittujen tehtävien hoitamiseksi. Tietoja voidaan direktiivin edellyttämien tavoin luovuttaa myös toisen EU:n jäsenvaltion viranomaiselle tietyin laissa säädetyin edellytyksin. Valiokunta korostaa toimivan ja luotettavan tiedonvaihdon merkitystä tilapäisen matkustusasiakirjan hakijan henkilöllisyyden, kansalaisuuden ja oleskeluoikeuden varmistamisessa.

Suomen viranomaisten arvioidaan myöntävän vuosittain noin 80—100 EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille. Muiden jäsenvaltioiden viranomaiset ovat tähän mennessä myöntäneet Suomen kansalaisille noin kymmenen matkustusasiakirjaa vuosittain. Myönnettävien EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen määrän arvioidaan jatkossakin olevan melko vähäinen. Uuden EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönoton johdosta tehtävistä tietojärjestelmämuutoksista aiheutuu kuitenkin ulkoasiainhallinnolle arviolta yhteensä 150 000—200 000 euron kustannukset vuosina 2024 ja 2025, minkä vuoksi esitys liittyy vuoden 2024 talousarvioesitykseen.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 29/2023 vp sisältyvät 1—3. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö HaVM 6/2023 vp

Helsingissä 17.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowitz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo