

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista (muutos)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 18 päivänä lokakuuta 2007 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jäsenvaltioiden myöntämien

passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2252/2004 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2007

Sisäasiainministeri *Anne Holmlund*

Lupahallintopäällikkö Anne Aaltonen

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO
15.11.2007

EUTORI-nro EU/2007/1587

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI JÄSEN-
VALTIOIDEN MYÖNTÄMIEN PASSIEN JA MATKUSTUSASIAKIRJOJEN TURVA-
TEKIJÖITÄ JA BIOMETRIKKAA KOSKEVISTA VAATI MUKSISTA ANNETUN
NEUVOSTON ASETUKSEN (EY) N:O 2252/2004 MUUTTAMISESTA**

1 Yleistä

Euroopan unionin neuvosto antoi 13. joulukuuta 2004 asetuksen N:o (EY) 2252/2004 jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista. Kun komissio antoi asetusehdotuksen ja sitä käsiteltiin Euroopan parlamentissa ja neuvostossa, biometrinen tietojen käytöstä matkustusasiakirjoja koskevissa laajamittaisissa sovelluksissa ei ollut kokemuksia. Biometrisiä tietoja sisältävien mikrosirujen käyttöön liittyvää uutta teknologiaa ei ollut vielä kokeiltu käytännössä. Joidenkin jäsenvaltioiden pilottihankkeissa kävi ilmi, että alle kuusivuotiaiden lasten sormenjäljet eivät ilmeisesti ole riittävän laadukkaita henkilöllisyyden todentamiseksi. Lasten sormenjäljet myös muuttuvat huomattavasti, minkä vuoksi niiden tarkistaminen vaikeutuu passin voimassaoloi-

kana. Asetusehdotuksen oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohta.

2 Säädösehdotuksen pääasiallinen sisältö ja tavoite

Säädösehdotuksen tavoitteena on matkustusturvallisuuden parantaminen ja lisäsuojelun tarjoaminen lapsille.

Oikeudellisten ja turvallisuussyiden vuoksi poikkeuksia velvollisuudesta antaa sormenjäljet, jotka tallennetaan jäsenvaltioiden myöntämiin passeihin ja muihin matkustusasiakirjoihin, ei pitäisi määritellä kansallisessa lainsäädännössä. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että asetusta (EY) N:o 2252/2004 muutetaan siten, että poikkeuksista annetaan

yhdenmukaiset säännökset: sormenjalkien antamisesta olisi vapautettava alle kuusivuotiaat lapset ja henkilöt, jotka eivät fyysisten rajoitteiden vuoksi pysty antamaan sormenjalkia.

Lisäksi otetaan käyttöön täydentävänä turvatoimena periaate ”yksi henkilö – yksi passi”, joka tarjoaa lisäsuojaa lapsille. Tätä periaatetta suosittelee myös Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO. Näin voidaan varmistaa, että passia ja sen sisältämiä biometrisiä tunnisteita ei yhdistetä muihin henkilöihin kuin passinhaltijaan. On turvallisempaa, että jokaisella henkilöllä, myös lapsilla, on oma passi.

Jos esimerkiksi henkilölle myönnetään passi, jossa on pelkästään hänen lastensa nimet ilman valokuvia, sirussa on ainoastaan vanhemman biometriset tiedot. Lasten biometrisiä tietoja ei tallenneta. Tämän vuoksi lasten henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti tarkistaa. Tämä voi helpottaa lapsikauppaa. Ongelma voidaan välttää soveltamalla periaatetta ”yksi henkilö – yksi passi”. Lapsille myönnetään oma, soveltuvilla biometrisillä tunnisteilla varustettu passi, joka helpottaa rajalla tehtäviä tarkastuksia ja lasten matkustamista.

Poikkeusten myöntäminen velvollisuudesta antaa sormenjäljet perustuu komissiolle esitettyyn ehdotukseen ottaa käyttöön varamennettelyjä.

3 Säädösehdotuksen vaikutukset**3.1 Lainsäädäntövaikutukset**

Suomen kansalaisen oikeudesta matkustaa maasta ja saapua maahan säädetään passilä-

sa (671/2006) sekä valtioneuvoston passiase-
tuksessa. Ehdotuksella on vaikutusta myös
henkilökortteja koskevaan henkilökorttilain
(829/1999) uudistamiseen, sillä henkilökortit
seuraavat turvatekijöiden osalta passeja.

Sisäasiainministeriö on päätöksellään
(SM027:00/2005) asettanut työryhmän val-
mistelemaan niitä lainsäädännön muutoksia,
joita sormenjälkien käyttöönotto passeissa ja
henkilökortissa edellyttää. Henkilökortit li-
sättiin työryhmän toimeksiantoon helmikuus-
sa 2007.

Sisäasiainministeriö asetti 20.6.2007 bio-
metristen matkustusasiakirjojen ja oleskelu-
lupien käyttöönotto- ja kehittämishankepro-
jektin (biometria-hankeen II vaihe) arvioi-
maan biometristen tietojen hyödyntämis-
mahdollisuuksia ja tekemään pitkän ajan ke-
hittämissuunnitelma. Biometrinen digitaali-
muotoinen tunniste on otettu Suomen myön-
tämissä passeissa käyttöön syksyllä 2006,
jolloin passeihin sisällytettiin henkilön digi-
taali-kasvokuva passin sirulle talletettuna
(passilaki 671/2006). Projektissa siirrytään
passiuudistuksen toiseen vaiheeseen, jolloin
passeihin lisätään henkilön sormenjälkitieto.
Kuten kasvokuva, myös sormenjälkitieto tal-
lennetaan passin sirulle digitaalisessa muo-
dossa. Passien lisäksi sormenjäljet olisi ehkä
tarkoituksenmukaista lisätä myös henkilö-
kortteihin, oleskelupiin, oleskelukortteihin
sekä Ilmailuhallinnon miehistökortteihin.

Jo nykyisessä uudistetussa passilaissa
(671/2006) on edellytyksenä, että jokaiselle
henkilölle annetaan oma passi, myös lapsille.
Tältä osin asetusmuutosehdotuksella ei ole
vaikutuksia. Muut esitetyt muutokset voidaan
kansallisesti toteuttaa jo käynnissä olevien
lainsäädäntöhankeiden osana.

3.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksessa otetaan käyttöön periaate
”yksi henkilö – yksi passi” ja vapautetaan
sormenjälkien antamisesta alle kuusivuotiaat
lapset ja henkilöt, jotka eivät pysty antamaan
sormenjälkiä fyysisten rajoitteiden vuoksi.
Useimmat jäsenvaltiot noudattavat jo tätä pe-
riaatetta, joten niille ei aiheudu lisäkustan-
nuksia. Lisäksi ne jäsenvaltiot, joissa myön-
netään perhepasseja, myöntävät myös henki-
lökohtaisen passin hakijan niin pyytäessä,

koska sellaista tarvitaan esimerkiksi matkus-
tettaessa Yhdysvaltoihin. Myöskään näille
jäsenvaltioille ei aiheudu lisäkustannuksia.

Kansalaisille sen sijaan tulee jonkin verran
lisäkustannuksia niissä maissa, joissa on käy-
tössä perhepassit, koska jokaisesta henkilö-
kohtaisesta passista joutuu maksamaan kulut.
Suomessa on jo nyt tilanne se, että lapsia ei
enää voi uuden passilain (671/2006) myötä
merkitä vanhempiensa passiin, joten Suomen
kansalaisille ei tule tästä syystä lisäkustan-
nuksia. Passia tarvitaan kuitenkin ainoastaan
matkustettaessa kolmansiin maihin, koska
EU:n sisällä matkustettaessa ei tarvita kuin
henkilökortti. Matkustamisesta tulee myös
turvallisempaa, koska henkilökohtainen passi
tarjoaa lapsille paremman suojan.

4 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Asetusehdotusmuutoksella on jäsenmaiden
laaja tuki. Neuvotteluissa on kuitenkin esitet-
ty eräviä kantoja: Yhdistynyt kuningaskunta
jäi asetuksen ulkopuolelle ja Tanska päättää
kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neu-
vosto on antanut asetuksen, saattaako se sen
osaksi kansallista lainsäädäntöään.

5 Ehdotuksen käsittelyvaihteet EY:n toimielimissä

Asiaa käsitellään seuraavaksi viisumityö-
ryhmässä, jonka jälkeen se siirtyy sisä- ja oi-
keusasioiden käsiteltäväksi. Asetus hyväksy-
tään yhteispäätösmenettelyssä, joten sen b-
pullinen sisältö muotoutuu puheenjohtaja-
maan ja parlamentin välillä käytävissä neu-
votteluissa. Näin ollen on tarkoituksenmu-
kaista määritellä Suomen kanta tässä vai-
heessa melko yleisellä tasolla yksityiskohtien
täsmentyessä vasta, kun asian käsittely
EU:ssa etenee.

6 Valtioneuvoston kanta

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on pyy-
tänyt asiasta lausunnot ulkoasiainministeriöl-
tä, sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastol-
ta, kansainvälisten turvallisuusasioiden ryh-
mältä sekä rajavartiolaitokselta.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti
neuvoston asetusluonnoksessa ehdotettujen

muutosten toteuttamiseen. Passien turvatekijöiden edelleen kehittäminen lisää matkustusasiakirjojen turvallisuutta. On myös perusteltua vapauttaa pienet lapset sormenjälkien antamisesta passeihin ja ottaa käyttöön yhdenmukainen alaikäraja kaikissa jäsenmaissa samoin kuin ”yksi henkilö - yksi passi” -periaate. Sormenjälkien antamatta jättäminen fyysisten rajoitteiden vuoksi edellyttää vielä täsmentämistä, tarvittaessa kansallisesti. Avonaisia kysymyksiä on useita ja ne liittyvät pääosin fyysisten rajoitteiden määrittelyyn sekä rajoitteen tilapäisyyteen ja pysyvyyteen sekä näihin liittyviin käytännön toimintatapoihin. Fyysisiin rajoitteisiin liittyvien poikkeusten harmonisointi EU-tasolla olisi tosin tavoiteltavaa, mutta käytännössä yksityiskohtaisempi sääntely on kuitenkin vaikea toteuttaa. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, ettei tilapäinen fyysinen rajoittuneisuus

saisi olla esteenä sormenjäljen tallentamiselle.

Lisäksi myös kysymys passin voimassaolosta on ajankohtainen, sillä juuri ennen kuutta ikävuotta haettu passi voi olla voimassa enimmillään seuraavat kymmenen vuotta. Suomessa passit ovat voimassa enintään 5 viisi vuotta, joten Suomen osalta tämä kohta ei ole ongelmallinen. Joissakin muissa EU-maissa voi kuitenkin olla 15-vuotiaita henkilöitä, joilla ei edelleenkään ole sormenjälkiä matkustusasiakirjassaan. On myös mahdollista, että näissä maissa lasten osalta passien voimassaoloa lyhennetään. Esimerkiksi Saksassa on ehdotettu, että lasten passit annettaisiin 6 vuodeksi, kuitenkin pisimmillään siihen asti, kun lapsi täyttää 12 vuotta. Yleinen kehitys EU-maissa huomioon ottaen asiasta ei muodostune ongelmaa.