

U 53/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (*EU:n digitaalinen matkustussovellus ja digitaalinen matkustustunniste*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä lokakuuta 2024 tekemät ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustustietojen sähköistä toimittamista koskevan sovelluksen (”EU:n digitaalinen matkustussovellus”) käyttöönotosta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2016/399 ja (EU) 2018/1726 sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 2252/2004 muuttamisesta digitaalisen matkustustunnisteen käytön osalta ja neuvoston asetukseksi henkilökorttiin perustuvan digitaalisen matkustustunnisteen myöntämisestä ja sitä koskevista teknisistä standardeista sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 19.12.2024

Sisäministeri Mari Rantanen

Rajaturvallisuusasiantuntija, majuri Jouni Lahtinen

16.12.2024

**EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
MATKUSTUSTIETOJEN SÄHKÖISTÄ TOIMITTAMISTA KOSKEVAN
SOVELLUKSEN ("EU:N DIGITAALINEN MATKUSTUSSOVELLUS")
KÄYTTÖÖNOTOSTA SEKÄ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUSTEN (EU) 2016/399 JA (EU) 2018/1726 SEKÄ NEUVOSTON ASETUKSEN
(EY) N:o 2252/2004 MUUTTAMISESTA DIGITAALISEN MATKUSTUSTUNNISTEEN
KÄYTÖN OSALTA JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI HENKILÖKORTTIIN
PERUSTUVAN DIGITAALISEN MATKUSTUSTUNNISTEEN MYÖNTÄMISESTÄ JA
SITÄ KOSKEVISTA TEKNISISTÄ STANDARDEISTA**

1 Tausta ja asetusten tavoite

Euroopan komissio antoi 08.10.2024 asetusehdotukset 1) matkustustietojen sähköistä toimittamista koskevan sovelluksen ("EU:n digitaalinen matkustussovellus") käyttöönnotosta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2016/399 ja (EU) 2018/1726 sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 2252/2004 muuttamisesta digitaalisen matkustustunnisteen käytön osalta (COM(2024) 670 final, jäljempänä ehdotus EU:n digitaalisesti matkustussovellukseksi) ja 2) henkilökorttiin perustuvan digitaalisen matkustustunnisteen myöntämisestä ja sitä koskevista teknisistä standardeista (COM(2024) 671 final, jäljempänä ehdotus digitaalisesti matkustustunnisteeksi).

Sekä EU:n kansalaiset että EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset tarkastetaan järjestelmällisesti heidän ylittäessään EU:n ulkorajat. Tällä hetkellä tarkastukset tehdään rajanylityspaikalla fyysisten asiakirjojen perusteella. Koska pelkästään vuonna 2023 tehtiin lähes 600 miljoonaa rajanylitystä, rajatarkastuksia on tarpeen nopeuttaa ja matkustamista sujuvoittaa. Samalla on säilytettävä korkea turvallisuustaso ja varmistettava, että jokainen matkustaja tarkastetaan.

Komissio ehdottaa yhteisiä puitteita digitaalisten matkustusasiakirjojen käytölle ja uutta EU:n digitaalista matkustussovellusta, jonka avulla matkustajat voivat luoda digitaalisen matkustusasiakirjansa ja johon he voivat sen tallentaa. Uusien sääntöjen tarkoituksena on helpottaa matkustamista Schengen-alueelle ja tehdä siitä sujuvampaa ja turvallisempaa myös alueen sisällä.

Ehdotuksilla toteutetaan vuonna 2021 hyväksyttyä Schengen-strategiaa, jossa sitouduttiin jatkamaan menettelyjen digitalisointia ulkorajoilla. Ehdotukset liittyvät myös sellaisen eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon perustamiseen, johon digitaalinen passi ja henkilökortti voidaan tallentaa digitaalisen ajokortin, digitaalisten lääkemääräysten ja muiden digitaalisten asiakirjojen ohella. Ehdotuksilla myös tuetaan komission Digitaalinen Eurooppa -strategiaa ja digitaalista kompassia Euroopan digitaalista vuosikymmentä koskevien tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteena on digitalisoida julkisia palveluja ja tarjota kaikille unionin kansalaisille mahdollisuus digitaaliseen tunnistautumiseen vuoteen 2030 mennessä.

2 Asetusehdotusten tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

1) Ehdotus EU:n digitaalisesti matkustussovellukseksi

1.1. Ehdotuksen tavoite

Komission tavoitteena on laatia EU:n digitaalinen matkustussovellus tietotekniikkavirasto eu-LISAn tuella ja sovellus otetaan käyttöön EU:n tasolla. Sovellus olisi tarkoitettu kaikille EU:n kansalaisille ja EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille, joilla on biometrinen passi tai EU:n kansalaisen henkilökortti, ja jotka matkustavat Schengen-alueelle tai pois sieltä.

EU:n digitaalisen matkustussovelluksen ansiosta matkustajat voisivat luoda digitaalisen matkustustunnisteen joko passin tai EU:n kansalaisen henkilökortin avulla. EU:n digitaalisen matkustussovelluksen avulla matkustajat voisivat myös toimittaa matkasuunnitelmansa ja matkustusasiakirjansa etukäteen rajaviranomaisille, mikä lyhentää odotusaikoja rajanylityspaikoilla, koska useimmat tarkastukset voidaan suorittaa etukäteen.

EU:n digitaalinen matkustussovellus on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2030. Näin digitaaliset matkustustunnisteet voitaisiin tallentaa eurooppalaiseen digitaalisen identiteetin lompakkoon.

1.2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen 1 artiklassa säädetään matkustustietojen sähköistä toimittamista koskevan sovelluksen ("EU:n digitaalinen matkustussovellus") käyttöönotosta sekä asetuksen kohteesta ja soveltamisalasta.

Ehdotuksen 2 artiklassa vahvistetaan asetuksessa käytetyt määritelmät.

Ehdotuksen 3 artiklassa vahvistetaan EU:n digitaalisen matkustussovelluksen yleinen rakenne, mukaan lukien sen kunkin teknisen komponentin tarkoitus.

Ehdotuksen 4 artiklassa vahvistetaan yleiset säännöt digitaalisen matkustustunnisteen luomisesta ja käytöstä EU:n digitaalisessa matkustussovelluksessa, myös mahdollisuudesta käyttää aiemmin luotuja digitaalisia matkustustunnisteita, jotka on mahdollisesti tallennettu henkilön eurooppalaiseen digitaalisen identiteetin lompakkoon.

Ehdotuksen 5 artiklassa vahvistetaan matkustustiedot, jotka matkustajat voivat toimittaa EU:n digitaalisen matkustussovelluksen kautta rajaviranomaiselle. Näitä tietoja tarvitaan rajatarkastuksissa ja esiselvityksissä digitaalisen matkustustunnisteen ohella.

Ehdotuksen 6 artiklassa vahvistetaan säännöt, jotka koskevat matkustustietojen toimittamista käsittelystä vastuussa oleville rajaviranomaisille, sekä tarvittavat järjestelyt, jotka koskevat jäsenvaltioiden vastuuviranomaisten nimeämistä ja ilmoittamista.

Ehdotuksen 7 artiklassa vahvistetaan säännöt, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä sekä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän rooleja EU:n digitaalisen matkustussovelluksen kautta toimitettujen henkilötietojen käsittelyssä.

Ehdotuksen 8 artiklassa vahvistetaan EU:n digitaalisen matkustussovelluksen kehittämistä, toimintaa ja ylläpitoa koskevat säännöt ja niistä johtuvat eu-LISAn velvoitteet.

Ehdotuksen 9 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että ne voivat vastaanottaa EU:n digitaalisen matkustussovelluksen kautta toimitettuja tietoja.

Ehdotuksen 10 artiklassa säädetään tiedotuskampanjasta, jolla yleisölle tiedotetaan digitaalisesta matkustustunnisteesta ja EU:n digitaalisen matkustussovelluksen käytöstä.

Ehdotuksen 11 artiklassa vahvistetaan säännöt, jotka koskevat kustannuksia, joita eu-LISAlle ja jäsenvaltioille aiheutuu niiden 8 ja 9 artiklan mukaisista velvoitteista.

Ehdotuksen 12 artikla sisältää säännökset neuvoston asetuksen jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista (EY) N:o 2252/2004 muuttamisesta siten, että siinä vahvistetaan digitaalista matkustustunnistetta koskeva tekninen standardi ja säädetään hakijoiden mahdollisuudesta hakea tällaista tunnistetta.

Ehdotuksen 13 artikla sisältää säännökset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EU) 2016/399 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse rajatarkastusten suorittamisesta sekä itsepalvelujärjestelmien ja EU:n digitaalisen matkustussovelluksen käyttämisestä näihin tarkoituksiin.

Ehdotuksen 14 artiklassa säädetään Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmin operatiivisesta hallinnoinnista vastaavasta Euroopan unionin virastosta (eu-LISA) sekä asetuksen (EY) N:o 1987/2006 ja neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 kumoamisesta (EU) 2018/1726 muutoksista, jotka koskevat eu-LISAn tehtäviä EU:n digitaalisen matkustussovelluksen yhteydessä.

Ehdotuksen 15–20 artikla sisältää asetuksen loppusäännökset, jotka koskevat täytäntöönpanosäädösten hyväksymistä, tämän asetuksen seurantaa ja arviointia sekä asetuksen voimaantuloa ja soveltamista. 15 artiklassa komissio vahvistaa täytäntöönpanosäädöksellä EU:n digitaalisen matkustussovelluksen käyttöönottopäivän sen jälkeen, kun eu-LISA on ilmoittanut komissiolle, että 8 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu sovelluksen testaus on saatettu onnistuneesti päätökseen. 16 artiklassa Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan:

- a) EU:n digitaalisen matkustussovelluksen tekninen rakenne ja mobiilisovellusta, taustapalveluja ja matkustajatietoreitintä koskevat tekniset eritelvät;
- b) tilastotiedot, jotka eu-LISA kerää EU:n digitaalisen matkustussovelluksen käytöstä;
- c) eritelvät EU:n digitaalisen matkustussovelluksen testaamiseksi ennen sen käyttöönottoa;
- d) päivä, jona eu-LISA käynnistää EU:n digitaalisen matkustussovelluksen toiminnan.

17 artikla määrittää komiteamenettelyn, 18 artikla seurannan ja arvioinnin, 19 artikla neuvoa-antavan ryhmän ja 20 artikla voimaantulon ja soveltamisen.

2) Ehdotus digitaalseksi matkustustunnisteksi

2.1. Ehdotuksen tavoite

Digitaalinen matkustustunniste olisi digitaalinen versio passin tai henkilökortin tiedoista. Matkustustunniste sisältäisi samat tiedot kuin passin tai henkilökortin siru, myös haltijan kasvokuvan, mutta ei sormenjälkiä. Digitaalinen matkustusasiakirja voitaisiin tallentaa matkapuhelimeen. Matkustajat voisivat pyytää tätä matkustusasiakirjansa digitaalista versiota vapaaehtoisuuden pohjalta maksutta.

Näin voitaisiin varmistaa matkustajille sujuvampi ja nopeampi rajanylitys; sekä EU:n että EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset voisivat toimittaa digitaalisen passinsa tai henkilökorttinsa tarkastettavaksi jo ennen matkaa matkustaessaan EU:hun tai sieltä pois.

Digitaalinen matkustustunniste helpottaisi vapaata liikkuvuutta ja keventäisi EU:n kansalaisten hallinnollista taakkaa; jäsenmaat voisivat antaa EU:n kansalaisille luvan käyttää digitaalista henkilökorttia rekisteröitymiseen ja tunnistautumiseen. Kansalaiset voisivat käyttää sitä esimerkiksi rekisteröitymiseen kansallisissa viranomaisissa, kun he asettuvat asumaan toiseen jäsenmaahan. Lisäksi sen avulla voitaisiin helpottaa sähköistä tunnistautumista.

Se myös tehostaisi rajatarkastuksia; digitaalisen matkustustunnisteen avulla tehtävän ennakkotarkastuksen ansiosta rajavalvontaviranomaiset voisivat keskittää aikansa ja resurssinsa rajat ylittävien rikollisten ja laittomien maahantulijoiden salakuljetuksen havaitsemiseen.

Digitaalinen matkustustunniste myös parantaisi Schengen-alueen turvallisuutta; digitaalisen matkustustunnisteen ansiosta viranomaisten olisi helpompi todentaa matkustusasiakirjojen aitous ja eheys, mikä heikentäisi petoksentekijöiden mahdollisuuksia käyttää väärennettyjä asiakirjoja tai kulkea rajojen yli jäämättä kiinni.

2.2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen 1 artiklassa kuvataan asetuksen kohde.

Ehdotuksen 2 artikla sisältää aineelliset säännöt sellaisen digitaalisen matkustustunnisteen luomista varten, joka perustuu jäsenvaltioiden omille kansalaisilleen vapaan liikkuvuuden direktiivin 2004/38/EY 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti myöntämään henkilökorttiin fyysisiä henkilökortteja koskevan asetusehdotuksenmukaisessa muodossa.

Uutta henkilökorttia myöntäessään jäsenvaltioiden olisi annettava hakijoille heidän pyynnöstään vastaava digitaalinen matkustustunniste. Vaatimustenmukaisen henkilökortin haltijan olisi myös voitava myöhemmässä vaiheessa pyytää henkilökortin myöntäneeltä jäsenvaltiolta vastaavaa digitaalista matkustustunnistetta.

Lisäksi henkilökortin haltijan olisi voitava luoda digitaalinen matkustustunniste kyseisen henkilökortin perusteella. Henkilökortin haltijan olisi voitava hankkia digitaalinen matkustustunniste etäyhteyden välityksellä hänen käytettävissään olevalla tavalla, kuten matkapuhelimella, joka pystyy lukemaan henkilökortin kontaktittoman mikrosirun yhdessä matkapuhelinsovelluksen kanssa.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ennen digitaalisen matkustustunnisteen luomista tarkistetaan henkilökortin mikrosirun eheys ja aitous ja että digitaalisen matkustustunnisteen luomista hakevan henkilön kasvokuva verrataan mikrosirulle tallennettuun kasvuokuvaan. Näin varmistetaan, että digitaalisen matkustustunnisteen voi luoda ainoastaan se henkilö, jolle henkilökortti on myönnetty.

Jotta henkilökortin haltijat voivat luoda digitaalisen matkustustunnisteen itse, heidän olisi voitava käyttää EU:n digitaalista matkustussovellusta, jota koskevat säännökset vahvistetaan liitteenä olevassa ehdotuksessa. Sovelluksella tuetaan henkilökorttiin perustuvan digitaalisen matkustustunnisteen luomista, koska siinä käytetään samoja teknisiä standardeja kuin passiin perustuvan digitaalisen matkustustunnisteen luomisessa.

Digitaalisessa matkustustunnisteessa olisi oltava samat henkilötiedot, mukaan lukien haltijan kasvokuva, kuin henkilökortissa, jonka perusteella se luodaan, lukuun ottamatta haltijan sormenjälkiä.

Digitaalisen matkustustunnisteen haltijan olisi voitava tallentaa se eurooppalaiseen digitaalisen identiteetin lompakkoon.

Lisäksi tässä artiklassa siirretään komissiolle valtuudet vahvistaa täytäntöönpanosäädöksellä päivämäärä, josta alkaen jäsenvaltioiden on viimeistään mahdollistettava digitaalisen matkustustunnisteen luominen EU:n digitaalista matkustussovellusta käyttäen. Valtuutuksella on tarkoitus varmistaa, että oikeudellista vaatimusta mahdollistaa digitaalisen matkustustunnisteen luominen EU:n digitaalista matkustussovellusta käyttäen sovelletaan vasta kun sovellus on otettu käyttöön.

Ehdotuksen 3 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta nimetä yhteyspisteitä asetuksen täytäntöönpanoa varten. Yhteyspisteet voisivat olla samoja kuin ne, jotka on nimetty fyysisiä henkilökortteja koskevan asetusehdotuksen täytäntöönpanoa varten.

Ehdotuksen 4 artiklassa säädetään, että yleisesti sovellettavan unionin tietosuojalainsäädännön lisäksi tämän asetuksen mukaiseen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilökortteja koskevan asetusehdotuksen erityistä tietosuojakehystä. Erillistä tietosuojakehystä ei tarvita, koska tässä asetuksessa käyttöön otettava digitaalinen matkustustunniste sisältää samat henkilötiedot kuin fyysinen henkilökortti, lukuun ottamatta haltijan sormenjälkiä, ja niitä on tarkoitus käyttää samoihin tarkoituksiin.

Ehdotuksen 5 artiklassa annetaan komissiolle valtuudet hyväksyä tarvittavat tekniset eritelvät, menettelyt ja vaatimukset, jotka koskevat henkilökorttiin perustuvaa digitaalista matkustustunnistetta ja erityisesti sen i) tietojen mallia ja muotoa, ii) myöntämis- ja esittämismenettelyä, iii) voimassaoloa, iv) luottamusmallia, v) todentamista ja validointia sekä vi) peruuttamista.

Näiden teknisten eritelmien tulisi mahdollisuuksien mukaan perustua asiaa koskeviin ICAOn tasolla sovittuihin kansainvälisiin standardeihin ja käytäntöihin, jotta voidaan varmistaa sekä johdonmukainen toimintatapa kansainvälisellä tasolla että digitaalisten matkustustunnisteiden maailmanlaajuinen yhteentoimivuus.

Teknisillä eritelmillä pyritään myös varmistamaan, että digitaalinen matkustustunniste on mahdollista tallentaa eurooppalaiseen digitaalisen identiteetin lompakkoon.

Ehdotuksen 6 artikla sisältää sellaista komiteaa koskevat säännöt, jonka tehtävänä on avustaa komissiota asetuksen täytäntöönpanossa.

Asiasta vastaavaksi komiteaksi on nimetty neuvoston asetuksen (EY) N:o 1683/95 6 artiklalla perustettu ”yhtenäistä viisumin kaavaa käsittelevä komitea”, koska se avustaa komissiota myös fyysisiä henkilökortteja koskevan asetusehdotuksen täytäntöönpanossa.

Ehdotuksen 7 artiklassa säädetään, että komissio arvioi asetusta ja raportoi siitä viiden vuoden kuluessa päivästä, josta alkaen jäsenvaltioiden on 2 artiklan nojalla annettavan täytäntöönpanosäädöksen mukaisesti mahdollistettava digitaalisen matkustustunnisteen luominen ”EU:n digitaalista matkustussovellusta” käyttäen. Tämä arviointi tehdään parempaa sääntelyä koskevien komission suuntaviivojen mukaisesti ja paremmasta lainsäädännöstä 13. huhtikuuta 2016 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 22 ja 23 kohdan nojalla. Voidakseen laatia tällaisen kertomuksen komissio tarvitsee tietoja jäsenvaltioilta ja asiaankuuluvilta unionin virastoilta.

Ehdotuksen 8 artiklassa säädetään asetuksen voimaantulosta ja soveltamisesta. Siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on aloitettava henkilökorttiin perustuvan digitaalisen matkustustunnisteen myöntäminen muutoin kuin EU:n digitaalista matkustussovellusta käyttäen 12 kuukauden

kuluttua 5 artiklassa tarkoitettujen tarvittavien teknisten eritelmien hyväksymisestä. Henkilökorttiin perustuvan digitaalisen matkustustunnisteen luominen EU:n digitaalista matkustussovellusta käyttäen on mahdollista myöhemmässä vaiheessa ja vasta sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt 2 artiklassa tarkoitetun täytäntöönpanosäädöksen.

3 Asetusehdotusten oikeusperusta, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate

Ehdotus EU:n digitaalseksi matkustussovellukseksi

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohtaan.

SEUT-sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat tarkastuksia, joita tehdään ulkorajoja ylittävälle henkilölle. SEUT-sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan d alakohta koskee toimenpiteitä, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä. Neuvosto päättää asiasta määränemmistöllä.

Komissio katsoo, että nämä kaksi säännöstä muodostavat asianmukaisen oikeusperustan ulkorajojen ylittämistä koskevien toimenpiteiden täsmentämiselle ja rajatarkastuksissa noudatettavien standardien kehittämiselle, myös digitaalisen matkustustunnisteen osalta.

Neuvoston asetus jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista (EY) N:o 2252/2004 eli EU:n passiasetuksen 24 muuttamisen asianmukaisesta oikeusperustasta unionin tuomioistuin totesi asiassa Schwarz 25 antamassaan tuomiossa nimenomaisesti, että koska ulkorajoilla tehtävät tarkastukset edellyttävät asiakirjojen esittämistä henkilöiden tunnistamiseksi, olipa kyse sitten kolmansien maiden kansalaisista tai unionin kansalaisista, EU:n passiasetus annettiin asianmukaisesti SEUT-sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohtaa edeltäneen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Komissio katsoo, että unionin nykyinen oikeudellinen kehys ei salli käyttää digitaalisia ratkaisuja matkustusasiakirjojen aitouden ja eheyden tarkistamiseksi etäyhteyden välityksellä tehtävissä rajatarkastuksissa. Ongelman luonteen vuoksi jäsenvaltiot eivät voi itse ottaa käyttöön unionin tasolla säänneltyä matkustusasiakirjoihin perustuvaa yhtenäistä digitaalisen matkustustunnisteen kaavaa ja siten helpottaa rajat ylittävää liikkuvuutta.

Komission mukaan EU:n toimista olisi huomattavaa lisäarvoa turvallisuuteen ja matkustamisen helpottamiseen liittyviin haasteisiin vastaamisessa. Nykytilanne vaikuttaa paitsi turvallisuuteen unionin rajoilla myös ulkorajojen ja koko Schengen-alueen moitteettomaan toimintaan. Vaikka ulkorajoihin ja koko unioniin kohdistuu huomattavia paineita, EU:n yhteiset toimet antaisivat mahdollisuuden ottaa käyttöön yhtenäisiä toimenpiteitä yhdenmukaisen rajaturvallisuuden parantamiseksi ja digitaalisen kypsytyksen vähimmäistason saavuttamiseksi kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Tarvittavat muutokset Schengenin säännösten asiaankuuluviin osiin (erityisesti Schengenin rajasäännöstöön ja EU:n passiasetukseen) voidaan tehdä vain unionin tasolla. Lisäksi mittakaavaan ja odotettuihin vaikutuksiin liittyvistä syistä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaasti ja tuloksellisesti vain unionin tasolla.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tietyn toimenpiteen luonne ja intensiteetti on sovittava havaittuun ongelmaan. Komission mukaan ehdotuksessa käsitellyt kysymykset edellyttävät EU:n tason lainsäädäntötoimia, jotta jäsenvaltiot voivat puuttua niihin asianmukaisesti.

Asetusehdotuksessa suunnitellaan sellaisen matkustusasiakirjoihin perustuvan digitaalisen matkustustunnisteen käyttöönottoa, jota matkustajat voisivat halutessaan käyttää rajatarkastuksissa. Jäsenvaltiot velvoitettaisiin sallimaan digitaalisen matkustustunnisteen käyttö rajojen ylittämiseen, kun unionin laajuinen tekninen ratkaisu on valmis käyttöönotettavaksi. Ennen tätä ajankohtaa jäsenvaltiot saisivat kehittää kansallisia ratkaisuja digitaalisen matkustustunnisteen käyttämiseksi ulkorajoillaan.

Näin ollen tämä asetusehdotus auttaa jäsenvaltioita ratkaisemaan kasvaviin matkustajamääriin liittyvät ongelmat. Samalla varmistetaan korkea (entistä parempi) turvallisuustaso ja parannetaan matkustusmukavuutta yksittäisten matkustajien kannalta. Vaikka ehdotus edellyttää sääntelyyn liittyviä ja teknisiä toimenpiteitä, se on komission mukaan oikeassa suhteessa tavoitteiden saavuttamiseen eikä siinä ylitetä sitä, mikä on tarpeen.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisena.

Ehdotus digitaalseksi matkustustunnisteksi

SEUT-sopimus 77 artiklan 3 kohdan mukaan, jos osoittautuu, että unionin toimintaa tarvitaan helpottamaan mahdollisuutta käyttää 20 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua oikeutta, eikä perussopimuksissa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto voi antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen säännöksiä, jotka koskevat passeja, henkilötodistuksia, oleskelulupia tai muita niihin rinnastettavia asiakirjoja. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on helpottaa unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen turvallisessa ympäristössä tarjoamalla heille aito digitaalinen matkustustunniste, joka perustuu jäsenvaltioiden heille myöntämään henkilökorttiin. Ehdotus liittyy siis erottamattomasti fyysisiä henkilökortteja koskeviin sääntöihin. Ehdotuksella on näin ollen sama oikeusperusta kuin komission ehdotuksella neuvoston asetukseksi unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä COM(2024) 316 final.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Komission mukaan unionin nykyinen oikeudellinen kehys ei salli käyttää digitaalisia ratkaisuja, kun käytetään oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen. Ongelman luonteen ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi jäsenvaltiot eivät voi itse ottaa käyttöön unionin laajuista henkilökorttiin perustuvaa yhtenäistä digitaalisen matkustustunnisteen kaavaa, eivätkä ne sen vuoksi voi helpottaa vapaan liikkuvuuden harjoittamista tällaisen digitaalisen matkustustunnisteen avulla. Mahdollisia kansallisia ratkaisuja ei välttämättä hyväksyttäisi muissa jäsenvaltioissa, ja ne herättäisivät kysymyksen siitä, ovatko ne unionin oikeuden mukaisia, kun niitä käytetään vapaan liikkuvuuden yhteydessä. Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on helpottaa vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttöä antamalla unionin kansalaisille mahdollisuus hankkia sitä varten kansalliseen henkilökorttiinsa perustuva digitaalinen matkustustunniste. Mittakaavaan ja odotettuihin vaikutuksiin liittyvistä syistä nämä tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaasti ja tuloksellisesti vain unionin tasolla. Ehdotuksessa ei kuitenkaan vaadita jäsenvaltioita ottamaan käyttöön henkilökortteja, jos niistä ei säädetä kansallisessa lainsäädännössä.

Komissio katsoo, että ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, koska sillä ei olennaisesti muuteta niitä sääntöjä ja säännöksiä, jotka on vahvistettu vapaan liikkuvuuden direktiivissä 2004/38/EY tai komission ehdotuksessa neuvoston asetukseksi unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä COM(2024) 316 final. Lisäksi unionin kansalaiset voisivat itse päättää digitaalisen matkustustunnisteen hankkimisesta. Kansalaiset, jotka päättäisivät olla hankkimatta digitaalista matkustustunnistetta, voisivat edelleen käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen pelkästään fyysisen passin tai henkilökortin avulla. He eivät kuitenkaan välttämättä hyötyisi joistakin helpotuksista, jotka olisivat sellaisten unionin kansalaisten saatavilla, joilla on myös digitaalinen matkustustunniste.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisena.

4 Asetusehdotusten vaikutukset

I) Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotukset eivät alustavan arvion mukaan edellytä muutoksia henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin, jossa säädetään henkilön fyysisiin ominaisuuksiin perustuvan matkustusasiakirjaan liitetyn sähköisen tunnisteen käsittelystä henkilön tunnistamista ja asiakirjan aitouden varmistamista varten.

II) Taloudelliset vaikutukset

a) Vaikutukset EU-tasolla

Ehdotuksella EU:n digitaaliseksi matkustussovellukseksi olisi vaikutuksia eu-LISAn talousarvioon ja henkilöstötarpeisiin. Eu-LISAn osalta arvioidaan, että EU:n digitaalisen matkustussovelluksen kehittämiseen ja eu-LISAn tehtävien hoitamiseen eu-LISAA koskevan asetuksen ja tämän ehdotuksen mukaisesti tarvittaisiin noin 49,5 miljoonan euron lisämäärärahat sen toimintamenoihin. Lisämäärärahoista 6 miljoonaa euroa katettaisiin nykyisestä monivuotisesta rahoituskehyksestä joko Integroidun rajaturvallisuusrahaston (IBMF) – Rajaturvallisuus- ja viisumivälineestä (BMVI) (momentilta 11.02.01 – *Border management and visa instrument*), tai uudelleenkohdentamalla varoja muilta muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston (DG HOME) toimialaan kuuluvilta virastoilta. Eu-LISAn lisähenkilöstön tarve olisi 20 henkilöä, joiden budjettivaikutus olisi noin 9,3 milj. euroa vuosina 2028–2031. Ehdotuksen mukaiset määrärahalisäykset eu-LISA:lle EU:n talousarvion olisivat siten kokonaisuudessaan noin 58,8 milj. euroa vuosille 2027–2031. Nämä kustannukset ja henkilöstölisäykset kattaisivat kaikki toiminnot, mukaan lukien valmistelevat toimet, ohjelmistojen ja laitteistojen hankinnan, analysoinnin ja suunnittelun, kehittämisen ja testauksen, datakeskusten valmistelut, lisenssikustannukset, toiminnan ja ylläpidon. Lisäksi ehdotuksella lisättäisiin DG HOME:n määrärahoja EU:n talousarvion otsakkeessa 7 (EU:n yleinen hallinto) noin 2,7 milj. euroa vuosina 2027–2031.

Kokonaisuudessaan tämä tarkoittaisi, että ehdotuksen budjettivaikutukset vuosille 2027-2031 olisivat yhteensä noin 61,5 milj. euroa. Komission ehdotuksen rahoituksen mitoitus seuraavalle rahoituskehyskaudelle (alkaen vuodesta 2028) määritetään vasta osana rahoituskehysneuvotteluiden kokonaisuutta.

Ehdotuksella digitaaliseksi matkustustunnisteeksi ei olisi talousvaikutuksia.

b) Vaikutukset kansallisella tasolla

Ehdotuksella EU:n digitaaliseksi matkustussovellukseksi on vaikutuksia kansallisella tasolla ja komission arvion mukaan nämä ovat pääasiassa kertaluonteisia kustannuksia jäsenvaltioiden rajaviranomaisille. Alustavan arvion mukaan EU:n digitaaliseksi matkustussovellus ehdotuksen täytäntöönpanosta aiheutuukin kustannuksia poliisille ja Rajavartiolaitokselle.

Vaikka EU:n digitaaliseksi matkustussovellus ehdotuksen täytäntöönpanosta jäsenvaltioille aiheutuvia kustannuksia ei ole mahdollista määrittää tarkasti, on arvioitu, että kunkin maan kertaluonteiset investoinnit ovat noin kaksi miljoonaa euroa. Tähän sisältyvät 1) palvelin- ja tallennuskapasiteetin lisääminen matkustajien toimittamien digitaalisten matkustustunnisteiden tilapäistä tallentamista varten (250 000 euroa), 2) suojatun yhteyden kehittäminen matkustajatietoreitittimeen (Traveller Router), mikä mahdollistaa integroinnin nykyisiin kansallisiin rajaturvallisuusjärjestelmiin (300 000–700 000 euroa) ja 3) digitaalisten matkustustunnisteiden käsittelyä ja kasvojentunnistusta tukevien laitteistojen päivittäminen tai hankinta sekä henkilöstön koulutus (30 000 euroa).

Poliisihallitus on selvittämässä mahdollisuutta osallistua Euroopan komission rahoittamaan pilottihankkeeseen, joka mahdollistaisi digitaalisen matkustustunnisteen hankkimisen suoraan poliisin tietojärjestelmästä. Tämän palvelun toteutuskustannukset olisivat Poliisihallituksen arvion mukaan 2 000 000 – 6 000 000 euroa ja Euroopan komissio on osoittanut Poliisihallitukselle rahoitusta pilottihankkeeseen osallistumista varten. Pilottihankkeella voitaisiin suurelta osin kattaa poliisille tulevat kehityskulut ja Euroopan komissio korvaisi 95% hankkeen kustannuksista. Edellä kuvatun palvelun ylläpidon vuosittaiset kustannukset olisivat noin 200 000 – 400 000 euroa. Kansalliset ratkaisut ja toteutustavat vaikuttavat kustannuksiin merkittävästi sen jälkeen, kun tekniset määritykset ovat selvillä.

Taloudellisten vaikutusten arviointia tarkennetaan valmistelun edetessä huomioiden se, että aikanaan hyväksyttäväksi tulevat asetukset voivat poiketa komission nyt antamasta ehdotuksesta. Rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman tai valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä.

III) Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Rajavalvontaviranomaiset hyötyvät siitä, että ne voivat tehdä henkilöille ennakkorajatarkastuksia digitaalisen matkustustunnisteen perusteella, mikä ei tällä hetkellä ole mahdollista. Rajaviranomaiset voisivat jo ennen matkaa tarkistaa matkustusasiakirjojen aitouden ja eheyden. Lisäksi ne voisivat suunnitella ja hallita resurssejaan paremmin tekemällä ennakkoselvityksiä digitaalista matkustustunnistetta käyttäville matkustajille.

IV) Vaikutukset liikenteenharjoittajille

Liikenteenharjoittajat voivat välillisesti hyötyä matkustajien mahdollisuudesta käyttää digitaalista matkustustunnistetta sisällyttämällä sovelluksiinsa mahdollisuuden käyttää näitä tunnisteita lippujen ostamiseen, lähtöselvitykseen ja matkustajien ennakkotietojen keräämiseen automatisoidusti ja täsmällisesti.

V) Vaikutukset voimassa oleviin matkustuskäytäntöihin Pohjoismaissa

Pohjoismaiden välillä on ollut olemassa passivapaus jo vuodesta 1954 asti (valtiosopimus 17/1954), joka vapauttaa Pohjoismaiden kansalliset velvollisuudesta pitää mukana passia tai muuta matkustusasiakirjaa Pohjoismaiden välillä matkustettaessa. Asetusehdotuksilla ei ole vaikutusta passivapauteen.

5 Asetusehdotusten suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio katsoo, että ehdotuksilla on myönteinen vaikutus Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan mukaiseen vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevaan perusoikeuteen, koska se antaa vapaaseen liikkuvuuteen oikeutetuille henkilöille mahdollisuuden luoda fyysiseen passiin perustuvan digitaalinen matkustustunnisteen, jonka avulla he voivat käyttää oikeuttaan helpommin.

Asetusehdotuksilla on vaikutusta henkilötietojen suojaan, josta on säädetty EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu olennaisena osana se, ettei henkilötietoja voida myöhemmin käsitellä tavalla, joka on yhteensopimatonta alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Henkilötietojen suoja liittyy myös läheisesti EU:n perusoikeuskirjan yksityisyyttä ja perhe-elämän suojaa koskevaan 7 artiklaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Komissio toteaa, että Euroopan unionin tuomioistuimen yhdistetyissä tapauksissa C-92/09 ja C93/09 (Volker und Markus Schecke ja Eifert (2010)) antaman ratkaisun mukaan henkilötietojen suoja ei kuitenkaan ole absoluuttinen oikeus, vaan sitä tulee arvioida suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa. Rajoitusten on noudatettava perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa asetettuja edellytyksiä. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä 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.

Lisäksi on tärkeää, että ehdotuksessa otetaan riittävällä tavalla huomioon rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen tietosuojalainsäädännön edellyttämällä tavalla. EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 artikla 9 sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn vain, jos se on tarpeellista edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu. Biometristen tietojen käsittelyssä henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten on kyse nimenomaisesti asetuksen 9 artiklan mukaisista erityisistä henkilötietoryhmistä.

Jatkovalmistelussa olisi syytä huomioida tietosuojasetuksen säädettyjen reunaehtojen lisäksi myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa. Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2021 vp ja siinä viitatuut lausunnot). Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittely rajataan välttämättömään (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 3/2017 vp) sekä korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 26/2018 vp).

Biometriset tunnistetiedot, kuten kasvokuvat ja sormenjälkitiedot, ovat valiokunnan mukaan monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin, ja niiden käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 33/2016 ja PeVL 3/2017 vp). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä biometristen tunnistetietojen rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 40/2021 vp). Ehdotettua sääntelyä on arvioitava myös

perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 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 turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä (esim. PeVL 14/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp ja niissä viitatus valiokunnan aiemmat lausunnot). Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 23/2022 vp, kappale 18 ja siinä viitatus PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Tietojen käsittelyn käyttötarkoituksiin ei olla kuitenkaan asetusehdotuksissa esittämässä laajennuksia, vaan käyttötarkoitus on edelleen henkilön tunnistaminen, mutta sen tekninen tapa on uusi.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3-4). Yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta. (PeVL 14/2018 vp ja siinä viitatus valiokunnan aiemmat lausunnot.) Perustuslakivaliokunnan mielestä varsin vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta tulkintakäytännöstä ei kuitenkaan ole syytä irtaantua etenkin sääntelyn perusteiden osalta ilman riittäviä perusteluja ja huolellista harkintaa. Mahdollinen käyttötarkoitussidonnaisuutta rajaava sääntely olisi hyväksyttävien perusteluiden vallitessa perusteltava ja laadittava huolellisesti asianmukaisin vaikutusarvioin ja arvioin yhteensopivuudesta sekä perus- että ihmisoikeuksiin ottaen huomioon myös EU:n tietosuojasääntelyn vaikutukset. (ks. PeVL 23/2022 vp, kappale 21.)

Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt aiemmin huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 25/1998 vp) säädetyn, sittemmin kumotun henkilötietolain 8 §:ssä mahdollistettiin henkilötietojen käsittely suostumuksen perusteella. Myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittely oli lain 12 §:n nojalla poikkeuksellisesti mahdollista, mikäli rekisteröity on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa (PeVL 1/2018 vp, s. 9).

EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on tapahduttava asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Lisäksi tietosuojasetuksen 6 artiklan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista muun ohella silloin, kun rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaan erityisten henkilötietoryhmien käsittely on mahdollista niin ikään nimenomaisen suostumuksen perusteella, paitsi jos unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään, että erityisten henkilötietoryhmien lähtökohtaista käsittelykieltoa ei voida kumota rekisteröidyn suostumuksella.

Tietosuojasetuksen johdantokappaleen 43 mukaan suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee johdantokappaleen mukaan erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi

epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Asetuksen johdantokappaleessa 42 todetaan, että suostumusta ei voida pitää vapaaehtoisesti annettuna, jos rekisteröidyllä ei ole todellista vapaan valinnan mahdollisuutta ja jos hän ei voi myöhemmin kieltäytyä suostumuksen antamisesta tai peruuttaa sitä ilman, että siitä aiheutuu hänelle haittaa.

Tietosuoja-asetuksen 7 artiklassa säädetään suostumuksen edellytyksistä, vapaaehtoisuudesta ja suostumuksen peruuttamisesta. Lisäksi 9 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään suostumuksen nimenomaisuudesta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn. Asetukseen sisältyy yksityiskohtaista sääntelyä rekisteröidyn informoinnista. Asetus sisältää myös erityistä sääntelyä lapsen antamasta suostumuksesta. Mikäli asetusehdotuksessa ei tietosuoja-asetuksen mukaan ole kyse suostumuksen perustuvasta käsittelystä eikä 7 artikla tule sovellettavaksi, on lakiehdotuksen sääntelyä sovelluksen käytöstä täydennettävä tietosuoja-asetuksen suoja-toimien sääntelylle sallimissa puitteissa tältä osin suostumusta koskevalla täsmällisellä sääntelyllä, johon sisältyvät säännökset suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta sekä suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamisesta. Sääntelyssä on myös varmistettava suostumuksen perustuminen riittävään tietoon myös eri käyttötarkoitusten ja esimerkiksi tietojen luovutusten suhteen.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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

7 Asetusehdotusten käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asetusehdotusta on käsitelty neuvoston Rajat-työryhmässä 22.11.2024.

8 Asetusehdotusten kansallinen käsittely

U-kirjelmää on käsitelty kirjallisessa menettelyssä 04.12.-05.12.2024 EU-jaostoissa 6 ja 7.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission asetusehdotuksiin pääosin myönteisesti ja kannattaa niiden keskeistä tavoitetta parantaa turvallisuutta, tehostaa rajatarkastuksia ja sujuvoittaa rajanylityksiä. Asetusehdotuksilla voidaan myös vähentää EU-kansalaisten hallinnollista taakkaa tulevaisuudessa, mikä on kannatettavaa. Asetusehdotusten tulee olla soveltuvia yhteentoimivuuskokonaisuuden kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että asetusehdotuksissa huolehditaan perusoikeuksien kunnioittamisesta, tietoturvallisuudesta ja tietosuojan toteutumisesta. Valtioneuvosto toteaa, että digitaalisen matkustusasiakirjan hakeminen ja käyttäminen perustuu käyttäjän suostumukselle, mikä on tärkeää. Oleellista on myös varmistaa digitaalisten toiminnallisuuksien toteuttamiseen liittyvät resurssikysymykset ja mahdolliset vaikutukset muihin järjestelmiin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvotteluissa pyritään varmistamaan, että ehdotettava sääntely on kaikilta osin EU:n tietosuojasääntelyn mukainen, sen suhde EU:n tietosuojasääntelyyn on selvä ja siinä huomioidaan henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet, kuten käyttötarkoitussidonnaisuus ja tietojen minimointi riittävällä tavalla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sektorikohtaisessa EU-sääntelyssä otetaan asianmukaisesti huomioon, että lompakon perusvaatimukset on asetettu eurooppalaisen digitaalisen identiteetin

kehysten vahvistamisen osalta uudistetussa eIDAS-asetuksessa (EU) 1183/2024, eikä niistä tulisi lähtökohtaisesti poiketa sektorikohtaisessa sääntelyssä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotusten yksityiskohtaisemmat kustannukset selvitettäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta asetusten aiheuttamat kustannukset voidaan huomioida kansallisessa budjettisuunnittelussa oikearytmisesti, sekä selvittää ehdotettujen muutosten mahdolliset heijastevaikutukset muihin jo olemassa- tai rakenteilla oleviin yhteentoimivuuskokonaisuuden osiin tai kansallisiin järjestelmiin. Kustannusten muodostumisessa on myös huomioitava komission myöhemmin antamat täytäntöönpano säädökset, joilla voi olla vaikutusta teknisiin yksityiskohtiin ja käytännön toteutukseen.

Valtioneuvosto katsoo, että tässä vaiheessa ei tule ennakoida tulevaa EU:n monivuotista rahoituskehystä (2028-) tai siitä kohdennettavaa rahoitusta. Valtioneuvosto ottaa monivuotiseen rahoituskehykseen kantaa komission annettua ehdotuksensa.