



4.2.2022

Erityisasiantuntija
Sanna Leinonen

Valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa

Johdanto

Passilain (671/2006) 2 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalainen osoittaa oikeutensa matkustaa maasta ja saapua maahan passilla, jollei tästä laista, Euroopan unionin lainsäädännöstä taikka Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Ilman passia Suomen kansalainen saa matkustaa Islantiin, Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan. Valtioneuvoston asetuksella säädetään ne muut maat, joihin Suomen kansalainen saa matkustaa käyttäen matkustusasiakirjana passin sijasta henkilökorttilain (663/2016) 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilökorttia.

Henkilökorttilain (663/2016) 2 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaiselle myönnettyä henkilökorttia voidaan käyttää passin sijasta matkustusasiakirjana passilain (671/2006) 2 §:n 1 momentin nojalla annettujen säännösten mukaisesti. Henkilökorttilain 2 §:n 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei koske alaikäisen henkilökorttia, 15 §:ssä tarkoitettua väliaikaista henkilökorttia eikä 17 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilökorttia.

Passilain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (660/2013) säädetään, mihin maihin Suomesta matkustettaessa Suomen kansalainen voi osoittaa matkustusoikeutensa henkilökorttilain (829/1999) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettulla henkilökortilla. Maat ovat Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Saksa, San Marino, Slovakia, Slovenia, Sveitsi, Tshekki, Unkari ja Viro.

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan (jäljempänä Yhdistynyt kuningaskunta) erottua Euroopan unionista 1.2.2020 on tarpeen antaa uusi asetus matkustusoikeuden osoittamisesta. Yhdistyneeseen kuningaskuntaan matkustaminen on 1.10.2021 alkaen edellyttänyt pääsääntöisesti passia tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Lisäksi asetuksessa oleva viittaus henkilökorttilakiin on tarpeen päivittää ajan tasalle. Uusi henkilökorttilaki on tullut voimaan 1.1.2017. Ehdotettu asetus olisi muutoin samansisältöinen kuin kumottava asetus.

EU:n lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset

Yleistä

Postiosoite Postadress Postal Address Sisäministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 26 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 12 Helsinki	295 480 171 358 295 480 171	916 044 635 +358 9 160 44635	kirjaamo@intermin.fi www.intermin.fi

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2004/38/EY) mukaan unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon. Jäsenvaltioiden on myös sallittava toisen jäsenvaltioiden kansalaisten pääsy maahan, jos he esittävät voimassaolevan henkilötodistuksen tai passin. Unionin kansalaisen maastalähtö jäsenvaltiosta tai maahantulo jäsenvaltioon ei siis edellytä passia, vaan matkustusasiakirjana voidaan käyttää myös henkilökorttia.

Tällä hetkellä jäsenvaltioiden myöntämät henkilökortit voivat olla hyvin erilaisia esimerkiksi muodoltaan ja turvatekijöiltään. Unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1157, jäljempänä EU:n ID-asetus, tuli voimaan elokuun alussa 2019. Asetusta alettiin soveltaa 2.8.2021. Suomessa EU:n ID-asetusta täydentäviä säännöksiä on henkilökorttilaissa. Henkilökorttilain muutokset ovat tulleet voimaan yhdenmukaisesti EU:n ID-asetuksen soveltamisen aloittamisen kanssa. EU:n ID-asetusta sovelletaan henkilökortteihin, joita jäsenvaltiot myöntävät omille kansalaisilleen, lukuun ottamatta alle kuusi kuukautta voimassa olevia väliaikaisia asiakirjoja. EU:n jäsenvaltioiden myöntämien henkilökorttien on täytettävä EU:n ID-asetuksessa säädetyt turvavaatimukset ja tietyt eritelmat. Henkilökortteihin on esimerkiksi sisällyttävä erittäin turvallinen tallennusväline, jonka on sisällettävä biometrisiä tietoja, jotka ovat kortin haltijan kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä. Myönnettyt henkilökortit lakkaavat olemasta voimassa niiden voimassaolon päättyessä tai viimeistään 3.8.2031, jos ne eivät täytä uusia vaatimuksia. Ne henkilökortit, jotka eivät täytä Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) asiakirjan 9303 osassa 2 vahvistettuja turvallisuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia tai sisällä toiminnallista koneellisesti luettavaa aluetta lakkaavat olemasta voimassa niiden voimassaolon päättyessä tai 3.8.2026 riippuen siitä kumpi ajankohta on aikaisempi. Ne henkilökortit, jotka on myönnetty vähintään 70-vuotiaille henkilöille ja jotka täyttävät ICAOn turvallisuusvaatimukset ja joissa on koneellisesti luettava alue lakkaavat olemasta voimassa niiden voimassaolon päättyessä.

Schengenin säännösten tarkoituksena on helpottaa vapaata liikkumista EU-alueella. Schengen-alueeseen kuuluu EU:n jäsenvaltiot Irlantia, Bulgariaa, Romaniaa, Kroatiaa ja Kyprosta lukuun ottamatta sekä EU:n ulkopuolisista maista Norja, Islanti, Liechtenstein ja Sveitsi. Schengen-alueella matkustettaessa ei tehdä rajatarkastuksia. Matkustajalla pitää kuitenkin olla voimassaoleva passi tai henkilökortti, koska viranomaiset voivat pyytää matkustajaa todistamaan henkilöllisyytensä maassa oleskelun aikana. Lisäksi esimerkiksi lentoliikenteen turvallisuusmääräykset edellyttävät, että lentoyhtiöt tarkastavat matkustajien henkilöllisyyden.

Suomi on myös aikanaan tehnyt useiden valtioiden kanssa sopimuksen henkilötodistuksen hyväksymisestä matkustusasiakirjaksi. EU:n ja Schengen-alueen ulkopuolisista maista sopimus on solmittu San Marinon kanssa. Pohjoismaiden kesken on puolestaan jo 1950-luvulta alkaen sovellettu pohjoismaista passi- ja liikkumisvapauden järjestelmää. Pohjoismaiden kansalaiset voivat liikkua Pohjoismaissa ilman matkustusasiakirjaa, mutta henkilöllisyys on tarvittaessa voitava todistaa. Vaikka ajokortti ei olekaan henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, Pohjoismaiden kesken on sovittu sen hyväksymisestä henkilöllisyyden osoituksena.

Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen erosopimus

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on eronnut Euroopan unionista Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä tehdyllä sopimuksella Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä (EUVL 12.11.2019, 2019/C 384 I/01, jäljempänä erosopimus). Erosopimus on unionisopimus ja sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Sopimus on tullut voimaan 1.2.2020 ja sopimuksen mukainen siirtymäkausi on päättynyt 31.12.2020.

Yhdistyneeseen kuningaskuntaan matkustettaessa henkilökortti ei kelpaa pääsääntöisesti enää matkustusasiakirjaksi 1.10.2021 alkaen, vaan matkustamiseen vaaditaan passi. Poikkeuksena tähän ovat kuitenkin erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvat EU:n kansalaiset, jotka rekisteröivät oleskelunsa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja saavat oleskelustatuksen (EU Settlement Scheme - rekisteröintijärjestelmä) tai jotka ovat erosopimuksessa tarkoitettuja rajatyöntekijöitä. Rajatyöntekijöillä tarkoitetaan erosopimuksessa unionin kansalaisia tai Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia, jotka

harjoittavat taloudellista toimintaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 45 artiklan (työntekijöiden vapaa liikkuvuus) tai 49 artiklan (sijoittautumisoikeus) mukaisesti yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa kuin asuinjäsenvaltiossa.

Erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvien EU:n kansalaisten oikeus matkustaa myös 1.10.2021 jälkeen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan käyttäen kansallista henkilöllisyystodistusta perustuu erosopimuksen 14 artiklan 1 kohtaan. Sen ensimmäisen alakohdan mukaisesti unionin kansalaisilla ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla, jotka oleskelevat vastaanottavan valtion alueella erosopimuksen II osastossa vahvistettujen edellytysten mukaisesti, on oikeus poistua vastaanottavasta valtiosta sekä oikeus tulla sen alueelle direktiivin 2004/38/EY 4 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti edellyttäen, että heillä on voimassa oleva passi tai kansallinen henkilöllisyystodistus. Erosopimuksen II osastossa määrätään oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka koskevat oleskeluoikeuksia ja oikeuksia oleskeluasiakirjoihin, sekä työntekijöiden ja itsenäisten ammattiharjoittajien oikeuksista. Erosopimuksen 24 artiklan 3 kohdan mukaan palkkatyössä olevilla rajatyöntekijöillä on oikeus tulla työskentelyvaltion alueelle ja poistua sieltä erosopimuksen 14 artiklan mukaisesti. Erosopimuksen 25 artiklan 3 kohdan mukaan itsenäistä ammattia harjoittaviin rajatyöntekijöihin sovelletaan 24 artiklan 3 kohtaa.

Samoin kuin direktiivissä 2004/38/EY, myös erosopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa maahantulon ja maasta poistumisen edellytyksenä on voimassa oleva passi tai kansallinen henkilöllisyystodistus. Kansallisessa lainsäädännössä ei saa asettaa tämän oikeuden käytölle muita vaatimuksia. Silloin kun oikeus maahantuloon tai maasta poistumiseen voidaan osoittaa useammalla kuin yhdellä matkustusasiakirjalla, valinnan tekee erosopimuksen soveltamisalaan kuuluva henkilö itse.¹ Euroopan komissio on 5.11.2021 ja 10.12.2021 julkaissut myös kaksi erillistä asiakirjaa, joissa selvennetään vallitsevaa tilannetta matkustusasiakirjoihin liittyen.²

Erosopimuksen 14 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään kansallisten henkilöllisyystodistusten käytöstä matkustusasiakirjana, että vastaanottava valtio voi päättää viiden vuoden kuluttua siirtymäkauden päättymisestä, ettei se enää hyväksy maahantulon tai maasta poistumisen yhteydessä kansallisia henkilöllisyystodistuksia, jotka eivät sisällä biometristä tunnistamista koskevien Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön vaatimusten mukaista sirua. Kansallisen henkilöllisyystodistuksen käyttäminen matkustusasiakirjana Yhdistyneeseen kuningaskuntaan matkustettaessa saattaa siten edellyttää 1.1.2026 alkaen, että henkilöllisyystodistus sisältää edellä mainitun biometrisen sirun. Tällä hetkellä kaikki Suomen kansalaisille myönnetyt matkustusoikeudelliset henkilökortit eivät välttämättä vielä sisällä biometristä sirua. Suomen kansalaisille myönnetyt matkustusoikeudelliset henkilökortit ovat voimassa viisi vuotta. Ennen EU:n ID-asetuksen soveltamisen aloittamista ja asetukseen liittyvää henkilökorttilain muutoksen voimaantuloa 2.8.2021 myönnetyt henkilökortit lakkaavat olemasta voimassa niiden voimassaolon päättyessä. Näin ollen on mahdollista, että Suomen kansalaisilla olisi vielä vuoden 2026 elokuun alkuun saakka voimassaolevia henkilökortteja, joissa ei ole vaatimusten mukaista biometristä sirua, ja jotka eivät siten mahdollisesti kelpaisi matkustusasiakirjaksi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan matkustettaessa 1.1.2026 alkaen.

Ehdotetut säännökset

1 § Henkilökortti matkustusasiakirjana

¹ Ohjeasiakirja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamista Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä koskevaan sopimukseen. Toinen osa – Kansalaisten oikeudet. (EUVL 20.5.2020, 2020/C 173/01).

² Travel documents required from EU citizens when travelling to the UK from 1 October 2021, 5.11.2021 sekä Frequently asked questions about traveling with a national ID card as a beneficiary of the EU-UK Withdrawal Agreement, 10.12.2021 (https://ec.europa.eu/info/publications/travel-documents-required-eu-citizens-when-travelling-uk-1-october-2021_en).

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan määriteltäväksi voimassaolevaa asetusta vastaavalla tavalla ne maat, joihin matkustettaessa Suomen kansalaiset saisivat passin sijasta käyttää matkustusasiakirjana henkilökorttia. Maat olisivat: Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Saksa, San Marino, Slovakia, Slovenia, Sveitsi, Tšekki, Unkari ja Viro. Iso-Britannia poistettaisiin listasta, koska sinne matkustaminen edellyttää pääsääntöisesti passia. Henkilökorttia voisi siis käyttää matkustettaessa Suomesta EU:n jäsenvaltioihin ja EU:n ulkopuolelle Liechtensteiniin, San Marinoon ja Sveitsiin. Henkilökorttilain 2 §:n 2 momentin mukaisesti matkustusasiakirjaksi ei kuitenkaan kelpaisi alaikäisen henkilökortti, henkilökorttilain 15 §:ssä tarkoitettu väliaikainen henkilökortti eikä henkilökorttilain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettu tietyissä tilanteissa myönnettävä henkilökortti. Myöskään ulkomaalaisen henkilökorttia ei hyväksytä matkustusasiakirjaksi.

Voimassa olevan asetuksen 1 §:ssä viitataan kumotun henkilökorttilain (829/1999) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilökorttiin. Ehdotetussa 1 §:n 1 momentissa viittaus muutettaisiin viittaukseksi voimassa olevan henkilökorttilain (663/2016) 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilökorttiin.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi 2 momentti, jossa olisi viittaus Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä tehdyn erosopimuksen 14 artiklan 1 kohtaan, joka takaa erosopimuksen soveltamisalaan kuuluville EU:n kansalaisille oikeuden valita matkustusasiakirjaksi passin tai kansallisen henkilöllisyystodistuksen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan matkustettaessa. Erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvat Suomen kansalaiset voisivat erosopimuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti halutessaan käyttää jatkossakin henkilökorttilain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilökorttia matkustusasiakirjana Yhdistyneeseen kuningaskuntaan matkustaessaan ainakin 31.12.2025 saakka ja tämän ajankohdan jälkeenkin ainakin silloin, kun henkilökortti sisältää biometristä tunnistamista koskevien Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön vaatimusten mukaisen sirun. Erosopimus on unionisopimus, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta, joten viittaus erosopimukseen olisi luonteeltaan informatiivinen. Voimassa olevasta asetuksesta poiketen nyt ehdotetussa 2 momentissa saarivaltiosta käytettäisiin johdonmukaisuuden vuoksi pelkän Ison-Britannian sijasta nimeä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta erosopimuksen mukaisesti.

2 § Voimaantulo

Yhdistyneeseen kuningaskuntaan matkustettaessa vaadittavia matkustusasiakirjoja koskevat muutokset ovat tulleet voimaan 1.10.2021 alkaen, minkä vuoksi asetusta tulisi saattaa voimaan mahdollisimman pian. Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 24.2.2022.

Asetuksella kumottaisiin aiempi matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa annettu valtioneuvoston asetus (660/2013).

Vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Esitetyt muutokset olisivat teknisluonteisia. Muutoksilla asetusta saatettaisiin vastaamaan nykytilannetta.

Asetuksen valmistelu

Asetus on valmisteltu virkatyönä sisäministeriön poliisiosastolla. Valmistelussa on tehty yhteistyötä sisäministeriön rajavartio-osaston sekä ulkoministeriön kanssa.

Asetusluonnos on ollut lausuntokierroksella 22.12.2021 – 19.1.2022. Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: Poliisihallitus, sisäministeriön rajavartio-osasto, Tulli, ulkoministeriö sekä valtiovarainministeriö. Koska kysymyksessä on teknisluonteisista muutoksista koostuva suppea asetusehdotus, joka tulisi saattaa voimaan mahdollisimman pian, lausuntoaika on ollut lyhyempi kuin kuusi viikkoa.

Lausunnon antoivat Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, ulkoministeriö sekä valtiovarainministeriö. Kaikki lausunnonantajat totesivat, ettei heillä ole lausuttavaa asiassa. Poliisihallituksen mukaan esitetyt muutokset voimassaolevaan asetukseen ovat täsmälliset ja tarpeelliset.

Asetusluonnos on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan 24.2.2022.