

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi annetun direktiivin (EU) 2015/637 ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta annetun direktiivin (EU) 2019/997 muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission ehdotus yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi annetun direktiivin (EU) 2015/637 ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta annetun direktiivin (EU) 2019/997 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 14.3.2024

Ulkoministeri Elina Valtonen

Lähetystöneuvos Outi Saarikoski

14.3.2024

KOMISSION EHDOTUS YHTEENSOVITTAMIS- JA YHTEISTYÖTOIMENPITEISTÄ EDUSTUSTA VAILLA OLEVILLE UNIONIN KANSALAISILLE KOLMANSISSA MAISSA ANNETTAVAN KONSULIVIRANOMAISTEN SUOJELUN HELPOTTAMISEKSI ANNETUN DIREKTIIVIN (EU) 2015/637 JA EU:N TILAPÄISEN MATKUSTUSASIAKIRJAN LAATIMISESTA ANNETUN DIREKTIIVIN (EU) 2019/997 MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Unionin kansalaisilla, jotka matkustavat sellaiseen kolmanteen maahan tai asuvat sellaisessa kolmannessa maassa, jossa heidän kansalaisuusjäsenvaltiollaan ei ole suurlähetystä tai konsulaattia, on oikeus saada minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta suojelua samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Tämä Maastrichtin sopimuksella luotu unionin kansalaisten oikeus on vahvistettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 23 artiklassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', 46 artiklassa.

Euroopan komissio on 6 päivänä joulukuuta 2023 antanut ehdotuksen [COM\(2023\) 930 final](#) neuvoston direktiiviksi yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vaillo oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi annetun direktiivin (EU) 2015/637 (jäljempänä konsulisuojeludirektiivi) ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta annetun direktiivin (EU) 2019/997 (jäljempänä matkustusasiakirjadirektiivin) muuttamisesta. Konsulisuojeludirektiivin sääntelyllä on ollut tarkoitus helpottaa konsulisuojan antamista EU:n ulkopuolella kolmansissa maissa edustusta vaillo oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille. Konsulisuojeludirektiivin mukaan EU:n jäsenvaltion kansalaisen katsotaan olevan edustusta vaillo, jos hänen kansalaisuusvaltiollaan ei ole Euroopan unionin ulkopuolisessa maassa pysyvää suurlähetystä, konsulaattia taikka sellaista suurlähetystä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka pystyisi tietyissä tapauksessa tosiasiaissa antamaan konsulipalveluja.

Konsulisuojeludirektiivissä säädetään tarpeellisista yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä, joilla helpotetaan EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuutta käyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan c alakohdassa vahvistettua oikeutta saada jonkin jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta suojelua sellaisen kolmannen maan alueella, jossa sillä jäsenvaltiolla, jonka kansalaisia he itse ovat, ei ole edustusta, samoin edellytyksin kuin kyseisen valtion omat kansalaiset ottaen huomioon myös unionin edustustojen roolin tämän oikeuden täytäntöönpanon edistämisessä. Konsulisuojeludirektiivi on annettu vuonna 2015 ja sitä on ryhdytty soveltamaan jäsenvaltioissa 1.5.2018.

[Komissio antoi 2. syyskuuta 2022 kertomuksen koskien konsulisuojeludirektiivin täytäntöönpanoa ja soveltamista](#) (KOM(2022) 437 final). Konsulisuojeludirektiivin tavoitteena on ollut helpottaa EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuuksia käyttää konsuliviranomaisten antamaan suojeluun liittyviä oikeuksiaan kolmansissa maissa, joissa EU:n jäsenvaltio, jonka kansalaisia he ovat, ei ole edustettuna. Kertomuksessa on todettu, että konsulisuojeludirektiivillä on suurimmaksi osaksi saavutettu edellä mainittu tavoite.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että Covid-19-pandemia, Afganistanin kriisi, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan, Sudanin konflikti, kotiutukset Israelista ja Gazan alueelta sekä muut vastaavat kriisit ovat tarjonneet kontekstin konsulisuojeludirektiivin puutteiden tunnistamiselle ja sen pohtimiselle, miten EU:n jäsenvaltion kansalaisten oikeutta konsuliviranomaisten antamaan suojeluun voitaisiin vahvistaa.

Kertomuksessa on todettu, että konsulisuojeludirektiivin mukaisia menettelyitä tulisi selventää ja yksinkertaistaa, jotta voitaisiin helpottaa edelleen konsuliviranomaisten suojelun antamista edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille. Lisäksi kertomuksessa nostettiin esille tarve parantaa tiedottamisen ja viestinnän yhteensovittamista. Lisäksi kertomuksessa otettiin esille unionin edustustojen roolin vahvistaminen konsulisuojelun antamisessa.

Edellä kerrotun johdosta komissio on ehdottanut konsulisuojeludirektiivin muuttamista, jotta edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille annettavan konsulisuojelun antamista voitaisiin parantaa.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoite on parantaa konsulisuojeludirektiivin mukaisia yhteensovittamis- ja yhteistyömenettelyitä erityisesti kriisivalmiuden ja -toiminnan alalla. Lisäksi tavoitteena on EU:n jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välisen tiedonkulun sujuvoittaminen ja EU:n jäsenvaltion kansalaisille suunnatun tiedottamisen parantaminen. Lisäksi ehdotuksella on tavoitteena parantaa edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen oikeusvarmuutta, täsmentämällä edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen määritelmää sekä lisäämällä konsulisuojeludirektiiviin uusi sääntely edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin konsuliviranomaisten antaman suojelun yhteydessä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Konsulisuojeludirektiivin ehdotettavat muutokset

Ehdotuksella muutettaisiin konsulisuojeludirektiivin 6 artiklassa säädettyä direktiivin soveltamisalaa. Parantaakseen konsuliviranomaisten ja kansalaisten oikeusvarmuutta komissio ehdottaa, että artiklassa selvennetään, milloin unionin kansalaisen on katsottava olevan ”edustusta vailla” ja siten oikeutettu saamaan konsulisuojelua muiden EU:n jäsenvaltioiden konsuliviranomaisilta. Tätä varten artiklaan lisättäisiin uusi kohta, jossa vahvistettaisiin perusteet, jotka sen suurlähetystön tai konsulaatin, jolta edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen pyytää konsuliviranomaisten antamaa suojelua, on otettava huomioon määrittäessään, onko EU:n jäsenvaltiolla suurlähetystöä tai konsulaattia, joka pystyisi tietyssä tapauksessa tosiasiaassa antamaan konsuliviranomaisten suojelua. Sen suurlähetystön tai konsulaatin, josta edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen hakee konsulisuojelua, olisi paikallisten olosuhteiden mukaisesti otettava huomioon seuraavat perusteet:

- a) asianomaisen kansalaisen vaikeudet päästä turvallisesti kansalaisuusjäsenvaltionsa suurlähetystöön tai konsulaattiin tai saada yhteydenottoja niiltä kohtuullisessa ajassa, ottaen huomioon pyydetyn avun luonne ja kiireellisyys sekä kansalaisen käytettävissä olevat keinot;
- b) kansalaisen kansalaisuusjäsenvaltion suurlähetystön tai konsulaatin mahdollinen sulkeminen, myös silloin, kun ei voida kohtuullisessa ajassa vahvistaa, onko se toiminnassa ja tavoitettavissa;

c) se, voisiko kansalaisen ohjaaminen kansalaisuusjäsenvaltionsa suurlähetystöön tai konsulaattiin todennäköisesti vaarantaa konsuliviranomaisten antaman suojelun, erityisesti jos asian kiireellisyys edellyttää pyynnön vastaanottaneen suurlähetystön tai konsulaatin välittömiä toimia.

Lisäksi artiklaan esitetään uutta kohtaa, jonka mukaan kansalaisuusjäsenvaltion kunniakonsulin läsnäolo tässä yhteydessä voidaan ottaa huomioon vain, jos edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen pyytämä apu kuuluu kunniakonsulin toimivallan piiriin. Näin vältetään se, että edustusta vailla olevalta EU:n jäsenvaltion kansalaisilta evätään apu vedoten sellaiseen kunniakonsuliin, jolla ei ole toimivaltaa avustaa heitä.

Konsulisuojeludirektiivin 7 artiklassa säädetään siitä, että edustusta vailla olevat EU:n jäsenvaltion kansalaiset ovat oikeutettuja pyytämään suojelua minkä tahansa jäsenvaltion suurlähetystöstä tai konsulaatista. Artiklassa säädetään myös siitä, että EU:n jäsenvaltiot voivat sopia vastuunjakoja koskevista käytännön järjestelyistä konsulisuojeluviranomaisen suojelun antamiseksi edustusta vailla olevalle EU:n jäsenvaltion kansalaiselle.

Konsulisuojeludirektiivin 7 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökset, jotka koskevat jäsenvaltioiden välisistä järjestelyistä ilmoittamista, siirrettäisiin uuteen 13 b artiklaan, jossa ne ryhmiteltäisiin muihin ilmoitusvaatimuksiin. Lisäksi 7 artiklaan lisättäisiin uusi kohta, jonka mukaan asianomaisessa kolmannessa maassa edustettuina olevien EU:n jäsenvaltioiden suurlähetystöt ja konsulaatit voivat unionin edustuston tuella sopia pyyntöjen jakamisesta käytettävissä olevan kapasiteetin perusteella, jos kriisitilanne johtaa konsuliviranomaisten suojelua koskevien pyyntöjen suureen määrään, paitsi jos tämä vaarantaisi konsuliviranomaisten antaman suojelun, erityisesti jos asian kiireellisyys edellyttää pyynnön vastaanottaneen suurlähetystön tai konsulaatin välittömiä toimia. Näin varmistetaan käytettävissä olevien resurssien tehokas käyttö tällaisissa tilanteissa.

Konsulisuojeludirektiivin 9 artiklaan lisättäisiin viittaus ”evakuointiin”, jotta artikla kattaisi kaikki tilanteet, joissa EU:n jäsenvaltion kansalaisia pelastetaan ja siirretään hätätilanteen koettelemilta alueilta turvalliseen paikkaan, jonka ei välttämättä tarvitse olla EU:n jäsenvaltion alueella, sekä tilanteet, joissa EU:n jäsenvaltion kansalaisia palautetaan Euroopan unionin alueelle. Lisäksi viittaus päätökseen 96/409/YUTP25 korvataan viittauksella matkustusasiakirjadirektiiviin, koska tällä direktiivillä kumottiin kyseinen päätös.

Konsulisuojeludirektiivin 10 artiklaan lisättäisiin uusi 5 kohta sen selventämiseksi, että jäsenvaltiot voivat ottaa yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteisiinsä mukaan turvallisuus- ja sotilashenkilöstöä, kunniakonsuleita, kansainvälisiä järjestöjä tai kolmansien maiden diplomaatti- ja konsuliviranomaisia, jos se on asianmukaista ja tarpeellista konsuliviranomaisten suojelun antamiseksi. Lisäksi 4 kohtaan lisättäisiin lyhenne ”EUH” 7 artiklaan tehtyjen muutosten huomioon ottamiseksi.

Konsulisuojeludirektiivin 11 artiklassa säädetään unionin edustustojen roolista. Artiklan mukaan unionin edustustojen on tehtävä tiivistä yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden suurlähetystöjen ja konsulaattien kanssa ja yhteensovitettava toimensa niiden kanssa paikallisen yhteistyön ja kriisitilanteissa tehtävän yhteistyön sekä yhteensovittamisen edistämiseksi. Lisäksi artiklassa on säädetty unionin edustustojen ja Euroopan ulkosuhdehallinnon päätoimipaikan roolia tiedonvaihdossa EU:n jäsenvaltioiden suurlähetystöjen ja konsulaattien välillä sekä tarvittaessa paikallisviranomaisten kanssa.

Direktiiviehdotuksessa esitetään, että 11 artiklaa muutettaisiin siten, että artiklassa lueteltaisiin nimenomaisesti unionin edustustojen tärkeimmät tehtävät. Tähän artiklaan tehdyillä

muutoksilla selkeytettäisiin unionin edustustojen tukiroolia. Uudessa 2 kohdassa säädetään, että unionin edustustojen on tuettava jäsenvaltioita konsuliviranomaisten antaman suojelun tarjoamisessa Euroopan ulkosuhdehallintoa koskevan päätöksen 5 artiklan 10 kohdan mukaisesti eli jäsenvaltioiden pyynnöstä ja resurssineutraalisti, muun muassa toteuttamalla erityisiä konsuliapua koskevia tehtäviä.

Konsulisuojeludirektiivin 12 artiklassa säädetään paikallisesta yhteistyöstä EU:n jäsenvaltioiden ja unionin edustustojen kanssa. Direktiiviehdotuksessa paikallista konsuliyhteistyötä koskevia sääntöjä selkeytettäisiin i luettelemalla paikallisissa konsuliyhteistyökokouksissa käsiteltävät aiheet nimenomaisesti.

Konsulisuojeludirektiivin kriisivalmiutta ja -yhteistyötä käsittelevä 13 artikla esitetään jaettavaksi kahteen osaan siten, että 13 artiklassa keskitytään kriisivalmiuteen ja uudessa artiklassa 13 a kriisitoimintaan. Lisäksi esitetään kaksi uutta artiklaa 13 b, joka käsittelee ilmoitusvelvollisuuksia ja 13 c, joka keskittyy toimenpiteisiin, jotka liittyvät konsulisuojeluun liittyvän tiedon välittämiseen kansalaisille.

Ehdotuksen 13 artiklassa esitetään, että EU:n jäsenvaltiot ja unionin edustustot laativat kolmansissa maissa yhteisen konsulivalmiussuunnitelman. Yhteinen valmiussuunnitelma, jossa määritellään mahdollisen johtovaltion rooli sekä suunnitelmaan liittyvät yhteystiedot, tulee päivittää ja yhteinen valmiusharjoitus järjestää vuosittain. Aikaisemmin vuosittaista päivitystä ja harjoitusta ei ole edellytetty. Koordinaatiovastuu tulisi unionin edustustolle, jos sillä on edustusto ko. maassa.

Artiklaa esitetään lisättävän uusi kohta, jossa ehdotetaan, että EU:n jäsenvaltiot tarjoaisivat kolmansiin maihin matkustaville ja kolmansissa maissa oleskeleville kansalaisilleen mahdollisuuden kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti rekisteröityä kansallisiin matkustusilmoitusjärjestelmiin.

Lisäksi artiklaan esitetään lisättäväksi EU:n jäsenvaltioille tavoitteen pyrkiä yhdenmukaistamaan matkustustiedotteitaan sekä tiedottamaan ensi tilassa muita jäsenmaita tekemistään muutoksistaan.

Kriisitoimintaa käsittelevä uusi artikla 13 a perustuu konsulisuojeludirektiivin 13 artiklan 2–4 kohtiin, joissa säädetään yhteistyöstä kriisitilanteessa. Aiemmin 13 artiklan 2 kohtaan sisältyneitä unionin tason pelastusyksiköitä koskevia säännöksiä ehdotetaan laajennettavan siten, että tarvittaessa voitaisiin perustaa myös yhteisiä konsuliviranomaisten ryhmiä, jotka koostuvat EU:n jäsenvaltioiden asiantuntijoista, sekä EUH:n ja komission asiantuntijoista. Ryhmiä voitaisiin lähettää kriisialueille. Ryhmään osallistumisen olisi kuitenkin oltava jäsenvaltioille vapaaehtoista. Ajatuksena on, että lähetettävät ryhmät koostuisivat etupäässä niiden EU:n jäsenmaiden edustajista, jotka eivät ole osallisina kriisissä.

Uusi artikla 13 b tarkentaa ja kokoaa yhteen konsulisuojeludirektiiviin jo aiemmin sisältyvät eri ilmoitusvaatimukset. Lisäksi jäsenvaltiot velvoitettaisiin toimittamaan tietyt tilastotiedot direktiivin seurannan parantamiseksi. Tiedot olisi tarvittaessa toimitettava koneellisesti luettavassa muodossa. Artiklan 4 kohdassa esitetään säädettävän komissiolle mahdollisuus antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan edellä mainittu koneellisesti luettava muoto, jolla tiedot koimissiolle toimitettaisiin. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin asetuksessa (EU) N:o 182/2011 säädettyä tarkastelumenettelyä noudattaen.

Uusi artikla 13 c säätää, että jäsenvaltioiden olisi yhdenmukaistettava ja toteutettava toimenpiteitä, joilla kansalaisia tiedotetaan heidän oikeudestaan saada konsuliviranomaisten

suojelua SEUT-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti. Tätä varten artiklassa luetellaan esimerkkejä mahdollisista toimenpiteistä, joita voitaisiin toteuttaa tässä yhteydessä, kuten SEUT-sopimuksen 23 artiklan ensimmäisen virkkeen liittäminen kansallisiin passeihin, kuten jo 5.12.2007 annetussa [komission suosituksessa K\(2007\) 584126](#) suositeltiin. Komission yksiköiden ja EUH:n olisi osallistuttava näihin tiedotustoimiin.

Konsulisuojeludirektiivin 14 ja 15 artikloihin tehtävillä muutoksilla komissio ehdottaa, että konsuliviranomaisten antamasta suojelusta aiheutuneiden kustannusten korvaamista koskevia säännöksiä yksinkertaistettaisiin. Komissio ehdottaa, että kustannusten korvaamista koskevaa menettelyä muutettaisiin siten, että EU:n jäsenvaltion tulisi ensin vaatia korvausta kustannuksista suoraan avustettavalta EU:n jäsenvaltion kansalaiselta. Vasta sen jälkeen, jos avustettava edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen ei ole maksanut vaadittua korvausta, EU:n jäsenvaltio voisi kohdistaa korvausvaatimuksen avustettavan edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuusvaltiolle. Lisäksi unionin edustustoilla olisi oltava oikeus saada taloudellista korvausta, jos ne tukevat konsuliviranomaisten suojelun antamista edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille. Ehdotettua uutta korvausmenettelyä olisi sovellettava myös matkustusasiakirjadirektiivin yhteydessä.

Lisäksi komissio ehdottaa konsulisuojeludirektiivin mukaiseen yksinkertaistettuun korvausmenettelyyn kriisitilanteissa muutosta siten, että yksinkertaistettua korvausmenettelyä sovellettaisiin myös silloin, jos kriisitilanteessa ei ole mahdollista tai käytännössä toteutettavissa tehdä eroa edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten ja edustettuina olevien EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten välille, ja jos mahdollisuus antaa apua edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille voi edellyttää tai merkitä avun antamista myös edustettuina oleville EU:n jäsenvaltion kansalaisille.

Komissio ehdottaa, että konsulisuojeludirektiivin lisättäisiin uusi 16 a artikla, joka sisältäisi säännöt, joita sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn konsuliviranomaisten suojelun antamiseksi, mukaan lukien, jos konsuliasian luonteen vuoksi on tarpeen, erityiset henkilötietoryhmät sekä henkilötietojen siirtäminen kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille. Henkilötietoja voi olla tarpeen siirtää esimerkiksi evakuoitilentojen järjestämisen yhteydessä. Direktiiviehdotuksen mukaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus).

Konsuliviranomaisten konsulipalvelun antaminen edustusta vailla oleville kansalaisille edellyttää henkilötietojen käsittelyä muun muassa konsulipalvelun saajan henkilöllisyyden todentamiseksi, avustavan jäsenvaltion ja kansalaisuusjäsenvaltion viranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinoitua varten, pyydetyn konsulipalvelun antamiseksi sekä korvauspyyntöjen käsittelyä ja asiaankuuluvien yhteystietojen vaihtoa varten.

Henkilötietojen käsittelytarkoitukset on yksityiskohtaisesti täsmennetty direktiiviehdotuksen 16 a artiklan 1 kohdan a) -f) kohdissa. Henkilötietoja voitaisiin käsitellä ainoastaan silloin, kun avustava jäsenvaltio siirtää konsulipalvelun antamisen konsulipalvelun saajan kansalaisuusjäsenvaltiolle sen hoidettavaksi konsulisuojeludirektiivin 3 artiklan mukaisesti kansalaisuusjäsenvaltion pyynnöstä, konsulipalvelun saajan tunnistamiseksi konsulisuojeludirektiivin 8 artiklan mukaisesti, konsulipalvelun antamisessa konsulisuojeludirektiivin 9 artiklassa tarkoitamissa tilanteissa, yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteissä direktiiviehdotuksen 10 ja 11 artiklan, 13 artiklan 1 kohdan ja 13 a artiklan mukaisesti, 10 artiklan 4 kohdassa ja 13 b artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen yhteystietojen antamisessa sekä korvauspyyntöjen käsittelyssä 14 ja 15 artiklan mukaisesti.

Direktiiviehdotuksen mukaan EU:n jäsenvaltion viranomaiset sekä unionin toimielimet voivat käsitellä myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja kuten konsulipalvelun saajan terveystietoja, tai rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä tietoja, jos se on välttämätöntä edellä mainituissa artikloissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Direktiiviehdotuksessa säädetään tietojen antamisvelvollisuudesta toiselle Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Lisäksi komissio ehdottaa säädettäväksi myös tietojen siirtämisestä kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle silloin, kun sen on tarpeen direktiivin 9 artiklassa mainittujen avustustapausten hoitamiseksi tai 10 artiklan mukaisissa yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteissä tai 13 a artiklan mukaisissa kriisivalmiuteen liittyvien tehtävien suorittamisessa. Tietojen siirtämisessä olisi tällöin direktiiviehdotuksen mukaan noudatettava yleisen tietosuojasetuksen V luvun sääntelyä.

Direktiiviehdotuksessa on säännökset myös henkilötietojen säilytysajoista. Direktiivin perustelujen kohdassa 43 todetaan, että on tarpeellista täsmentää käsiteltyihin henkilötietoihin sovellettavia suojatoimia, kuten kerättyjen henkilötietojen enimmäissäilytysaika. Mahdollisten kustannusten perimisen varmistamiseksi on tarpeen, että avustavan jäsenvaltion tai unionin toimielinten ja elinten osalta enimmäissäilytysaika on 12 kuukautta ja kansalaisuusjäsenvaltioiden osalta 24 kuukautta. Direktiiviehdotuksen mukaan kansalaisuusjäsenvaltioon sovellettava pidempi säilytysaika on tarpeen myös mahdollisten väärinkäytösten ja muun vilpillisen toiminnan estämiseksi, myös sellaisten henkilöiden osalta, jotka hakevat toistuvasti konsuliviranomaisten suojelua ja yrittävät salata toimintansa kääntymällä useiden eri jäsenvaltioiden konsuliviranomaisten puoleen. Jos henkilötiedot koskevat virkamiesten, kuten kunniakonsulien, yhteystietoja, tietoja olisi säilytettävä niin kauan kuin kyseinen henkilö toimii kyseisenä yhteyshenkilönä.

Konsulisuojeludirektiiviin lisättäisiin uusi 16 b artikla, jolla pannaan täytäntöön perusoikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin konsuliviranomaisten antaman suojelun yhteydessä.

Konsulisuojeludirektiivin 19 artiklaan lisättäisiin uusi kohta, jossa säädettäisiin konsulisuojeludirektiivin arvioinnista kahdeksan vuoden kuluttua siitä, kun muutokset on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

3.2 Matkustusasiakirjadirektiivin ehdotettavat muutokset

Ehdotettava muutos olisi tekninen ja käsittäisi matkustusasiakirjadirektiivin 5 artiklassa olevan viittauksen päivittämisen, koska tällä ehdotuksella muutetaan konsulisuojeludirektiivin 14 artiklan kohtien numerointia.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotetulla direktiivillä muutettaisiin konsulisuojeludirektiiviä. Näin ollen sen oikeusperusta on sama kuin kyseisellä direktiivillä eli SEUT-sopimuksen 23 artiklan toinen kohta. Kyseisen määräyksen mukaisesti neuvosto voi erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan antaa direktiivejä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille annettavaa konsuliviranomaisten suojelua helpottavista tarpeellisista yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä. Tätä määräystä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin.

Tähän ehdotukseen sisältyvillä muutoksilla pyritään parantamaan toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen konsulisuojeludirektiivissä säädetyn edustusta vailla oleville unionin kansalaisille annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusten oikeusperustaa asianmukaisena. Valtioneuvoston kuitenkin katsoo, että oikeusperustaa on kuitenkin jatkovalmistelussa arvioitava tarkemmin erityisesti konsulisuojelun antamista koskevien säännösten osalta.

Toissijaisuusperiaatteesta säädetään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdassa. Sen mukaan unionin toiminta on mahdollista vain, jos suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida ”riittävällä tavalla saavuttaa” jäsenvaltioiden tasolla, ja jos tavoite voidaan ”toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.” Kun ehdotuksen tavoitteena on selventää edustusta vailla olevien unionin kansalaisten tasavertaista oikeutta konsulisuojaan, sillä voidaan katsoa olevan rajat ylittävä ulottuvuus. Edustusta vailla oleville unionin kansalaisille annettavaan konsuliviranomaisten suojeluun liittyy määritelmän mukaisesti rajat ylittävä ulottuvuus, koska se on luonteeltaan unionin kansalaisuuteen perustuva oikeus, jota voidaan käyttää muiden jäsenvaltioiden kuin kansalaisuusjäsenvaltion viranomaisiin nähden. Jäsenvaltiot eivät yksin voi tehokkaasti saavuttaa tämän ehdotuksen tavoitetta, joka on parantaa edustusta vailla olevien kansalaisten mahdollisuuksia käyttää SEUT-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan c alakohdassa vahvistettua oikeuttaan, koska tämä edellyttää direktiivin (EU) 2015/637 tiettyjen säännösten muuttamista. Sen vuoksi on tarpeen toteuttaa unionin tason toimenpiteitä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus olisi kokonaisuutena arvioiden toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Suhteellisuusperiaatteen osalta komission mukaan ehdotuksen tavoitteet voidaan saavuttaa muuttamalla tiettyjä konsulisuojeludirektiivin säännöksiä. Näin toimimalla ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, koska ehdotus ei muuta perusteellisesti konsulisuojeludirektiivin nykyisiä sääntöjä ja menettelyjä. Ehdotuksessa ei ehdoteta uusien menettelyjen käyttöönottoa vaan pikemminkin pyritään sujuvoittamaan nykyisiä menettelyjä jäsenvaltioiden hallinnollisen taakan keventämiseksi ja konsuliviranomaisten antaman suojelun helpottamiseksi. Ehdotus mahdollistaisi esimerkiksi sen, että avustava jäsenvaltio voisi syrjimättömällä tavalla periä kustannukset suoraan edustusta vailla olevalta kansalaiselta sen sijaan, että se joutuisi hakemaan korvausta siltä jäsenvaltiolta, jonka kansalainen kyseessä oleva henkilö on. Ehdotus sisältää kohdennettuja muutoksia konsulisuojeludirektiivin. Ehdotuksia voidaan komission mukaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen ja katsoo ehdotusten olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että direktiiviehdotuksen neuvotteluissa on syytä varmistua erityisesti siitä, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on kokonaisuutena välttämätöntä ja oikeasuhteista eikä merkitse pidemmälle menevää perusoikeuksien rajoitusta kuin on perusteltua

Direktiiviehdotuksen 13 b artiklan 4 kohdassa ja 14 artiklan 6 kohdassa komissiolle esitetään säädettäväksi valta antaa täytäntöönpanosäädöksiä lomakkeista sekä erityisestä teknisestä alustasta, jonka avulla EU:n jäsenvaltiot toimittavat komissiolle direktiivissä säädettyjä tietoja. Ehdotettuja toimivallan siirtoja voidaan pitää asianmukaisina.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarviointi

Komissio on liittänyt direktiiviehdotukseen kattavan vaikutusarvioinnin. Vaikutustenarvioinnissa analysoitiin useita eri vaihtoehtoja. Etusijalle asetettiin komission tekemän analyysin perusteella eri vaihtoehtojen yhdistelmä, joka koostuu edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen määritelmän ja henkilöllisen soveltamisalan selventämisestä, paikallisten yhteistyökokousten puheenjohtajan roolin osoittamisesta Euroopan unionin edustustoille, yhteisten valmiussuunnitelmien laatimisen sekä Euroopan unionin edustustojen konsuliasioita koskevan tukiroolin selventämisestä ja vahvistamisesta. Lisäksi se käsittäisi tietojen tehokkaamman jakamisen Euroopan unionin edustustojen ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden edustustojen välillä, tiedottamisen yhdenmukaistamisen muun muassa yhdenmukaistamalla matkustustiedotteen EU:n jäsenvaltioissa sekä rahoitusmenettelyjen yksinkertaistamisen.

Komission arvion mukaan parhaiden esitettyjen vaihtoehtojen mukaan EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset voisivat paremmin ja tehokkaammin käyttää perusoikeuttaan saada konsuliviranomaisten tarjoamaa suojelua samoin edellytyksin kuin apua antavan EU:n jäsenvaltion kansalaiset. Samalla konsulisuojeluun liittyvät menettelyt tehostuvat.

Edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen määritelmän selkeyttäminen lisäisi oikeusvarmuutta ja tehostaisi konsulisuojelua EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille. Unionin edustustojen tukiroolin vahvistaminen ja tehtävien selkeämpi jako EU:n jäsenvaltioiden ja unionin edustustojen välillä paikallisissa yhteistyökokouksissa lisäisi oikeusvarmuutta ja tehostaisi kriisitilanteisiin ja muihin tilanteisiin sovellettavien direktiivin sääntöjä. Aiempaa tehokkaampi ja sujuvampi koordinointi auttaisi unionin kansalaisia paremmin erityisesti kriisitilanteissa ja kaikkia tähän tehtävään osoitettuja unionin resursseja hyödynnettäisiin parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi jäsenvaltioiden konsuliverkostojen ja unionin välisen yhteistyön tiivistäminen johtaa tehokkaampaan ja johdonmukaisempaan viestintään konsuliasioista unionin kansalaisten kanssa. Kun kansalaiset rekisteröityvät aktiivisemmin jäsenvaltioiden matkustusilmoitusjärjestelmiin, jäsenvaltiot voivat varautua konsuliavustustyöhön tehokkaammin ja kriisitilanteissa yhteydenpito kansalaisiin paranee.

Yksinkertaistamalla ja keventämällä sekä avustavan että kansalaisuusjäsenvaltion nykyistä hallinnollista rasiitetta lisätään korvausmenettelyjen hyödyllisyyttä. Lisäksi korvausmekanismin ulottaminen koskemaan unionin edustustoja täyttää puutteet, jotka ovat haitanneet niiden jäsenvaltioille antamaa käytännön tukea avun antamisessa unionin kansalaisille.

Komissio on todennut, että parhaaksi arvioidun ehdotuksen taloudelliset vaikutukset ovat vähäiset sekä EU:n jäsenvaltioille että unionin edustustoille.

5.2 Ehdotuksen vaikutukset suomalaisiin konsulipalvelunsaajiin

Ehdotettu edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen määritelmän täsmentäminen voisi parantaa suomalaisen konsulipalvelunsaajan mahdollisuuksia saada konsulisuojelua muiden EU:n jäsenvaltioiden edustustoilta kolmansissa maissa entistä joustavammin ja yhdenmukaisemmin.

Muutos selkeyttää edustusta vailla olevan EU:n kansalaisen avun saamista muilta unionin jäsenmailta ja huomioi nyt paremmin esim. paikalliset olosuhteet ja tilanteet.

5.3 Ehdotuksen vaikutukset Suomen ulkoasiainhallintoon

Edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen määritelmän täsmentämisen vaikutukset Suomen edustustoihin voidaan olettaa olevan hyvin vähäiset. Muutos todennäköisesti ei lisää, tai lisää hyvin vähän, edustusta vailla olevien EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten asiointia Suomen edustustoissa. Määritelmän täsmentäminen voi helpottaa edustustojen työtä sen arvioinnissa, onko kyseessä edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen. Tämän voidaan arvioida myös yhtenäistävän käytäntöjä edustustoissa.

Ehdotetulla unionin ulkosuhdehallinnon roolin vahvistamisella voidaan arvioida olevan jonkin verran vaikutusta Suomen edustustojen työmäärään erityisesti, kun kyse on paikallisessa konsuliyhteistyössä kokousten järjestämisestä sekä koordinoituvastuusta yhteisistä valmiussuunnitelmista, jotka siirtyisivät ehdotuksen mukaan unionin edustustojen vastuulle.

Unionin edustustojen tukiroolin vahvistaminen tarkoittaisi myös sitä, että niissä kolmansissa maissa, joissa EU:n jäsenvaltioilla ei ole edustustoja, voisi unionin edustusto antaa konsulisuojelua edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille ja siten myös suomalaisille.

Rahoitusmenettelyjen yksinkertaistaminen siten, että EU:n jäsenvaltiot voivat pyytää kustannusten korvaamista kriisitilanteissa samoilla perusteilla suoraan kaikilta avustetuilta matkustajalta, voi yhdenmukaistaa palvelua, sillä kriisitilanteissa ei välttämättä ole mahdollista erottaa edustusta vailla olevia EU:n jäsenvaltion kansalaisia. Tämä voi hieman vähentää ulkoasiainhallinnon hallinnollista taakkaa. Lisäksi ehdotettu sääntely siitä, että ensisijaisesti avustettu edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalainen korvaisi avustuksesta aiheutuneet kustannukset suoraan joko avunpyynnön yhteydessä tai myöhemmässä vaiheessa avustavalle EU:n jäsenvaltiolle, saattaisi myös vähentää jonkin verran ulkoasiainhallinnon hallinnollista taakkaa.

Rahoitusmenettelyjen yksinkertaistaminen siten, että korvausvaatimus voitaisiin osoittaa suoraan avustetulle henkilölle, saattaisi tehostaa omalta osaltaan Suomen ulkoasiainhallinnon hallinnollista työtä.

5.4 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Komission arvion mukaan direktiiviehdotuksen taloudelliset vaikutukset ovat vähäiset.

Matkustusturvallisuuteen liittyvä tiedottaminen on jo osa ulkoasiainhallinnon operatiivista toimintaa, eikä siltä osin direktiiviehdotuksen arvioida lisäävän kustannuksia ulkoasiainhallinnolle.

Direktiiviehdotuksen mukaisista henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä sääntelystä arvioidaan aiheutuvat tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, joiden tarkkaa määrää ei tässä vaiheessa vielä vaikea arvioida. Lisäksi taloudellisia vaikutuksia saattaa syntyä

siltä osin kuin direktiiviehdotuksen 13 b artiklan 4 kohdassa esitetään komissiolle oikeus antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan erityinen koneellisesti luettava muoto tietojen antamiseksi komissiolle. Tällä hetkellä ei vielä ole tarkentunut minkä tyyppisestä koneellisesti luettavasta alustasta on kyse.

5.5 Ehdotuksen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotus edellyttäisi muutoksia ainakin konsulipalvelulakiin (498/1999) lakiin EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta (2/2024). Lisäksi ehdotus edellyttää, että sääntely henkilötietojen käsittelystä konsulipalveluissa kokonaisuudessaan on päivitettävä vastaamaan konsulisuojeludirektiiviin ehdotettuja muutoksia ja EU:n yleistä tietosuojalainsäädäntöä.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio on arvioinut ehdotuksen vaikutuksia perusoikeuksiin. Komissio katsoo, että tällä ehdotuksella toteutetaan EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten perusoikeutta diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun, mikä taataan perusoikeuskirjan 46 artiklassa. Ehdotuksella pannaan täytäntöön unionin kansalaisten perusoikeus diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun, joka taataan SEUT-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 23 artiklassa sekä perusoikeuskirjan 46 artiklassa.

Komission vaikutusarvioinnissa todetaan, että siltä osin kuin ehdotus vahvistaa unionin edustustojen roolia ja toimintaa konsuliviranomaisten antaman suojelun tukemisessa, sillä on suora ja hyödyllinen vaikutus perusoikeuskirjan 41 artiklan soveltamiseen. Kyseisessä artiklassa määrätään EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten perusoikeudesta siihen, että unionin toimielimet ja muut unionin elimet käsittelevät heidän asiansa oikeudenmukaisesti, avoimesti ja tehokkaasti.

Komission vaikutusarvioinnissa todetaan lisäksi, että ehdotus vaikuttaa myös perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettuun yksityiselämän kunnioittamiseen ja 8 artiklassa vahvistettuun henkilötietojen suojaan koskevaan oikeuteen. Kansalaisten henkilötietojen käsittely, mukaan lukien niiden keruu, niihin pääsy ja niiden käyttö, vaikuttaa perusoikeuskirjan yksityisyyttä koskevaan oikeuteen ja henkilötietojen suojaan koskevaan oikeuteen. Näihin perusoikeuksiin puuttuminen on perusteltava. Henkilötietojen suojaan, myös tietoturvaan, sovelletaan asiaa koskevia unionin sääntöjä.

Komission ehdotukset koskien henkilötietojen käsittelyä ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 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 turvattuun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4). Ehdotuksen voidaan katsoa merkitsevän puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Oikeus henkilötietojen suojaan on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja SEUT-sopimuksen 16 artiklassa. Tietosuoja liittyy läheisesti myös yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, josta määrätään perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua yksityiselämään, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa

välttämätöntä esimerkiksi kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi tai rikollisuuden estämiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten 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. Valiokunta on katsonut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 8, PeVL 26/2018, s. 4, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 10/2014 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunta on viitannut arkaluonteisten tietojen muodostaman riskin lisäksi nimenomaisesti siihen, että valiokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arvioissa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. (PeVL 26/2018 vp, s. 3)

Konsulipalveluihin liittyvien henkilötietojen käsittely kohdistuu myös valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin, minkä lisäksi sääntelykonteksti on perusoikeusherkkä. Perustuslakivaliokunta on antanut erityistä merkitystä tietojen arkaluonteisuudelle esimerkiksi arvioidessaan viranomaisen oikeuksia luovuttaa tai saada tietoja salassapitosäännösten estämättä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 15/2018 vp ja PeVL 38/2016 vp) Perustuslakivaliokunta on myös korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä (esim. PeVL 14/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp ja niissä viitatuksi valiokunnan aiemmat lausunnot). Erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta on valiokunnan mielestä voitu tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia (esim. PeVL 40/2021 vp, kohta 15, PeVL 15/2018 vp, s. 45). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista ja että säilytysaikaa koskeviin säännöksiin tulee sisällyttää aikamääre (esimerkiksi PeVL 20/2006 vp.) Lisäksi perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (esim. PeVL 31/2017 vp, PeVL 13/2017 vp).

Konsulipalveluihin liittyvän henkilötietojen käsittelyn luonne on huomioitu direktiiviehdotuksessa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voitaisiin joissakin tilanteissa joutua siirtämään niiden alkuperäisestä keräämistarkoituksesta poikkeavaan käyttötarkoitukseen. Erityisten henkilötietoryhmien ja rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittely on rajattu ehdotuksessa siten, että tietojen olisi oltava välttämättömiä kyseessä olevan tehtävän hoitamiseksi. Siltä osin kuin on kyse henkilötietojen siirroista

kolmansiiin maihin, ehdotuksessa on nimenomaisesti huomioitu se, että niihin tulee soveltaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen V luvun vaatimuksia tietosuojan riittävydestä. Tietosuojan riittävyyskriteerit kattavat asianmukaisesti huomioituina muun muassa erityisten henkilötietoryhmien suojaa koskevat vaatimukset, siten kuin ne on täsmennetty EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Direktiiviehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta. Yleinen tietosuoja-asetus sisältää säännökset esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksista, kansallisen valvontaviranomaisen harjoittamasta valvonnasta, oikeussuojakeinoista ja tietoturvallisuudesta. Ehdotuksen kannalta keskeisiä tietosuoja-asetuksen periaatteita ovat muun muassa henkilötietojen käsittelyn minimointi (5 artiklan 1 kohdan c alakohta) ja säilytyksen rajoittamista koskeva periaate (5 artiklan 1 kohdan e alakohta), joista seuraa, että henkilötietojen käsittely on rajoitettava siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten tietoja käsitellään ja että tietoja on säilytettävä vain niin kauan kuin on tarpeen.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava EU:n tietosuojalainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40). Ehdotuksessa on myös asianmukaisesti rajattu arkaluonteisten tietojen käsittely välttämättömään, ja se on siten linjassa myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kanssa.

Valtioneuvosto pitää komission arviota ehdotuksen suhteesta perusoikeuksiin asianmukaisena. Vastaavasti direktiiviehdotuksen voidaan katsoa olevan yhdenmukainen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ottaen huomioon ensinnäkin ehdotuksella tavoiteltu päämäärä konsulisuojelun antamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkopuolisissa maissa suojelua tarvitseville edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille ja että direktiiviehdotuksen nojalla kerättäviä tietoja saisi käyttää vain direktiiviehdotuksessa tarkkarajaisesti yksilöityihin toimenpiteisiin yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä noudattaen, voidaan ehdotuksen katsoa vastaavan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita. Ehdotuksen voidaan katsoa vastaavan myös Suomen perustuslaissa säädettyjä periaatteita

7 Ahvenanmaan toimivalta

Konsulipalvelulain tarkoittamat asiat ovat valtiolle kuuluvia velvollisuuksia, eikä asia kuulu itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Ehdotuksella ei olisi välitöntä vaikutusta Ahvenanmaan asemaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittely alkoi Euroopan unionin konsuliasioiden työryhmässä (COCON) 8.2.2024.

Asiaa valmistellaan ulkoministeriössä ja asiassa on kuultu oikeusministeriötä henkilötietojen käsittelyä koskevilta osin. Lisäksi ulkoministeriö on kuullut asiassa sisäministeriötä ja puolustusministeriötä.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmäluonnosta on käsitelty ulkosuhdejaostossa (EU-3).

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksen tavoitteisiin ja pitää yleisesti kannatettavana sitä, että konsulisuojelun antamista edustusta vailla oleville EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille vahvistetaan ja yhdenmukaistetaan.

Valtioneuvosto pitää sinänsä kannatettavana direktiivissä ehdotettua Euroopan ulkosuhdehallinnon ja unionin edustustojen roolin vahvistamista. Erityisesti kriisitilanteissa EU-delegaatioilla on positiivinen lisäarvo esimerkiksi paikallisten kokousten koollekutsujana ja vetäjänä sekä keskeisen tilannetiedon välittäjänä ja tasaajana. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että jatkovalmistelussa on arvioitava erityisesti ehdotuksen suhdetta konsulisuojelun antamiseen, joka kuuluu yksinomaan kunkin EU:n jäsenvaltion vastuulle. Valtioneuvosto katsoo, että unionin edustustojen rooli tässä tulee olla jäsenvaltioita tukeva. Lisäksi jatkovalmistelussa on pyrittävä siihen, että unionin edustustojen tehtävät yksilöitäisiin direktiivissä riittävän tarkkarajaisesti.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana konsulisuojeludirektiivin soveltamisalan täsmentämistä siten, että edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen määritelmää täsmennetään direktiivissä ehdotetulla tavalla. Tämän voidaan arvioida parantavan edustusta vailla olevan EU:n jäsenvaltion kansalaisen mahdollisuuksia saada konsulisuojelua kolmansissa maissa nykyistä yhdenmukaisemmin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä myös direktiivissä ehdotettua tiedon kulun parantamista EU:n jäsenvaltioiden välillä ja EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin edustustojen välillä.

Valtioneuvosto kannattaa rahoitusmenettelyjen yksinkertaistamista ja suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotettuihin uusiin rahoitusjärjestelyihin. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, ettei ehdotuksesta saisi koitua nykyistä enemmän hallinnollisen työn taakkaa edustustoille. Jotta rahoitusmenettelyt tehostuisivat, tulee tätä koskevan sääntelyn olla ennen kaikkea laadukasta ja ymmärrettävää.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta siitä, että EU:n jäsenvaltiot tiedottaisivat EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten oikeuksista nykyistä laajemmin.

Huomioiden rajaukset tietojen välttämättömyyteen, valtioneuvosto pitää ehdotettua henkilötietojen käsittelyä ja salassa pidettävien tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä alustavasti perusteltuna ja oikeasuuntaisena.

Valtioneuvosto katsoo, että konsulipalvelun käsittelyssä sekä avustavan jäsenvaltion että sen jäsenvaltion, jonka kansalainen hakee konsulisuojelua, on tarpeen tehdä direktiivissä määriteltyä yhteistyötä, johon kuuluu oleellisesti myös tietojenvaihto kyseessä olevasta konsulipalvelunsaajasta. Direktiivin ehdotuksen mukaista tietojen luovutusta kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille on niin ikään pidettävä välttämättömänä niissä direktiivin 9 artiklassa mainituissa tapauksissa, jotta edustusta vailla oleva EU:n jäsenvaltion kansalaiselle voidaan antaa konsulipalvelua kolmannessa maassa. Direktiivissä tulisi kuitenkin määritellä henkilötietojen luovuttaminen kolmansien maiden osalta yksityiskohtaisemmin käsittäen sen kulloinkin tapauksen hoitamisen kannalta toimivaltaiset viranomaiset tai muut tahot kolmansissa maissa.

Siltä osin kuin direktiiviehdotuksessa esitetään tietosuoja-asetusta täsmentävää sääntelyä henkilötietojen käsittelystä koskien henkilötietojen säilytysaikaa, sääntelyä voidaan pitää valtioneuvoston alustavan arvion mukaan asianmukaisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden, eli konsulisuojelun antamisen turvaaminen kolmansissa maissa.

Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että direktiiviehdotuksen neuvotteluissa on syytä varmistua erityisesti siitä, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on kokonaisuutena välttämätöntä ja oikeasuhteista eikä merkitse pidemmälle menevää perusoikeuksien rajoitusta kuin on perusteltua, ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen täytäntöönpanoajan on oltava riittävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ehdotettujen säädösmuutosten täytäntöönpanoaika olisi vähintään 24 kuukautta.