

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi passilain ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 3 ja 19 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi passilain ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 3 ja 19 §:n muuttamisesta (HE 85/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Elina Rydman, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi passilakia ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 27 päivänä lokakuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa uutta passia koskevaa kevennettyä hakemusmenettelyä arvioidaan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen

suojan sekä perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenvertaisuussäätelyn näkökulmasta. Lisäksi mahdollisuutta poiketa asetuksella laissa säädetystä menettelystä tarkastellaan perustuslakivaliokunnan perustuslain 80 §:n 1 momenttia koskevan käytännön valossa. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan passilakiin otettavaksi säännökset uutta passia koskevasta kevennetystä hakemusmenettelystä, jossa yli 12-vuotiaalle

hakijalle voitaisiin eräin edellytyksin myöntää uusi passi ilman henkilökohtaista asiointia viranomaisessa. Lisäksi ehdotuksella mahdolliste-

taan passihakemuksen jättäminen poliisille sähköisesti.

Sähköinen vireillepano ei kuitenkaan ole passilakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin nojalla mahdollista Suomen edustustojen toimivaltaan kuuluvissa tilanteissa, koska näillä ei vielä tällä hetkellä ole sähköisen asioinnin edellyttämiä teknisiä valmiuksia. Myöskään kevennettyä hakemusmenettelyä ei 6 b §:n 3 momentin nojalla sovelleta haettaessa uutta passia Suomen ulkomaan edustustosta taikka haettaessa diplomaattipassia, virkapassia, merimiespassia tai ulkomaalaiselle myönnettävää matkustusasiakirjaa. Sähköisen asioinnin ja kevennetyn hakemusmenettelyn käyttöönotosta edustustoissa voidaan kuitenkin säätää ehdotetun 6 c §:n 1 ja 2 momentissa olevien asetuksenantovaltuuksien nojalla annettavilla asetuksilla. Tällöin edellytyksenä on, että hakemuksen vastaanottavalla viranomaisella on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet sähköiseen asiointiin ja menettelyn käyttöönoton on tarkoituksenmukaista (6 c §:n 3 momentti).

Ehdotetut 6 c §:n 1 ja 2 momentin säännökset merkitsevät sitä, että valtioneuvostolle osoitetaan valtuutus asetuksella poiketa lain nimenomaisista säännöksistä laajentaen siten sekä passin sähköisen hakemisen että passin kevennetyn hakemusmenettelyn soveltamisalaa. Valtuutusta poiketa lain säännöksistä asetuksella on perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtaisesti pidetty lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena. Tällaisia valtuutuksia on kuitenkin eräissä tapauksissa ollut mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (ks. esim. PeVL 41/2010 vp, s. 6, PeVL 17/2010 vp, s. 2 ja PeVL 14/2006 vp, s. 2—3).

Passilakiehdotuksen 6 c §:n 1 ja 2 momentissa ehdotetaan sinänsä täsmällisesti säädettäväksi niistä tilanteista, joissa valtioneuvoston asetuksella voidaan laajentaa sähköisen vireillepanon ja kevennetyn hakemusmenettelyn soveltamisalaa. Lisäksi asetuksenantajan harkintaval-

lalle on pykälän 3 momentissa asetettu asianmukaisia rajoituksia. Poikkeuksia ei myöskään voida pitää erityisen merkityksellisinä, koska ne koskevat vain olemassa olevan hakumenettelyn laajentamiseen liittyviä seikkoja eivätkä esimerkiksi vireillepano-oikeutta tai passin myöntämisen oikeudellisia edellytyksiä. Ehdotetut asetuksenantovaltuudet eivät siten lähtökohtaisesti tässä tapauksessa muodostu perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisiksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että asetuksenantovaltuuksien käyttötarkoitus jää sekä ehdotettujen säännösten että esityksen perustelujen valossa jossain määrin epäselväksi. Sääntelytapa on hyväksyttävissä, jos tarkoituksena on asetuksen tasolla säätää menettelyjen porrastetusta käyttöönotosta eli siitä, missä yksittäisissä edustustoissa tai edustustojen toimivaltaan kuuluvissa asioissa sähköinen asiointi tai kevennetty menettely otetaan käyttöön. Lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallista sen sijaan on, jos tarkoituksena on säätää asetuksella menettelyjen käyttöönotosta yleisesti kaikissa edustustoissa. Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että asetuksenantovaltuuden taustalla olevat passilain säännökset jäisivät sisällöttömiksi ja menettelyistä säädettäisiin voimassa olevan lain pääsäännöstä poiketen kokonaisuudessaan asetuksilla. Jälkimmäisessä tapauksessa valiokunta pitää välttämättömänä, että menettelyjen käyttöönotto toteutetaan muuttamalla lakia.

Hallintovaliokunnan on syytä selvittää sääntelyn taustalla oleva tarkoitus. Sääntely voidaan toteuttaa ehdotetulla tavalla, jos tarkoituksena on menettelyjen porrastettu käyttöönotto. Tällöin ehdotusta on kuitenkin syytä täydentää tätä tarkoitusta ilmaisevalla maininnalla. Muussa tapauksessa 1. lakiehdotuksen 6 c §:n sisältämät asetuksenantovaltuudet on syytä poistaa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Elisabeth Naucclér /r
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps
	Pia Kauma /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kimmo Kivelä /ps	Kimmo Sasi /kok
	Anna Kontula /vas	Harry Wallin /sd.
	Elina Lepomäki /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.