

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 27/2005 vp**

**Hallituksen esitys passilaiksi ja eräksi siihen
liittyviksi laeiksi**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä huhtikuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen passilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 25/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lupahallintopäällikkö Anne Aaltonen ja lainsäädäntöneuvos Kirsti Vihermaa, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi passilaki. Esitys sisältää lisäksi ehdotukset laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain, ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta.

Passilainsäädännön uudistamisen taustana on Euroopan unionin neuvoston asetus jäsenvaltioiden myöntämien passien turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista. Asetuksen mukaan matkustusasiakirjassa tulee olla tekninen osa, siru, johon biometriset tunnisteet tallennetaan. Biometriset tunnisteet ovat kasvokuva ja sormenjäljet. Suomessa biometristen tunnisteiden käyttöönotto passeissa toteutetaan vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa otetaan käyttöön biometrisenä tunnisteena vain kasvokuva ja toisessa vaiheessa sormenjäljet kasvokuvan ohella.

Perustuslain säännökset huomioon ottaen nykyisestä passiasetuksesta ehdotetaan nostettavaksi säännöksiä lain tasolle. Passilaki ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan passilainsäädännön selkeyttämiseksi ja loogisen sisällön aikaansaamiseksi.

Säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan ja 9 §:ssä suojatun liikkumisvapauden kannalta. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuodenvaihteessa 2005—2006.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Liikkumisvapaus

Passin myöntämisen esteet ja passin peruuttaminen. Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Nämä rajoitusperusteet on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 51/II) tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla. Koska passi on maasta poistumisen pääsääntöinen edellytys, ovat passin antamis- ja peruuttamisedellytykset olennaisia perustuslain 9 §:n 2 momentissa taatun maastapoistumisoikeuden toteutumiseksi (PeVL 33/1997 vp).

Passi voidaan 1. lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella evätä henkilöltä, joka on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen eikä ole rangaistusta suorittanut. 28 vuotta täyttäneeltä asevelvolliselta voidaan momentin 3 kohdan perusteella evätä passi, jollei hän osoita, ettei maanpuolustusvelvollisuus ole esteenä passin antamiselle. Passia ei 15 §:n 2 momentin mukaan lainkaan anneta henkilölle, joka on määrätty pakkokeinolaissa tarkoitettuun maastapoistumiskieltoon tai konkurssilaissa tarkoitettuun maastapoistumiskieltoon. Nämä passin epäämisperusteet ovat perustuslain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuja rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Epäämisperusteet ovat perusteltuja myös rajoitusten välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Ne eivät siten muodostu perustuslain kannalta ongelmallisiksi.

Passilakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella passi voidaan evätä henkilöltä, jonka on syytä epäillä syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus ja rikoksen esitutkinta on kesken

tai joka on epäiltynä etsintäkuulutettu taikka syytteessä tällaisesta rikoksesta taikka tällaisen rikoksen syyteharkinta on kesken. Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellistä, voidaanko passin näitä epäämisperusteita pitää välttämättöminä oikeudenkäynnin varmistamiseksi.

Voimassa olevan passilain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että passin epääminen tulisi kytkeä riittävän selkeästi alkavan oikeudenkäynnin todennäköisyyteen ja läheisyyteen säätämällä esimerkiksi, että kysymyksessä on henkilö, jonka todennäköisin syin epäillään syyllistyneen rikokseen (PeVL 33/1997 vp). Tämän mukaisesti passi voidaan voimassa olevan lain nojalla evätä henkilöltä, jonka voidaan todennäköisin syin epäillä syyllistyneen rikokseen. Epäilyn todennäköisyyteen liittyvän maininnan pois jättämistä lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 1 kohdasta ei ole esityksessä perusteltu. Maininta on valiokunnan mielestä asianmukaista lisätä säännökseen, vaikka siinä nykyisestä poiketen edellytetään rikosepäilyn ohella kesken olevaa esitutkintaa.

Passi on 1. lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan aina peruutettava siinä tapauksessa, että Väestörekisterikeskus on erityisestä syystä peruuttanut 5 §:n 3 momentissa tarkoitettun varmenteen. Kysymys on tällöin passin haltijasta riippumattomasta syystä. Perusteluista käy ilmi, että passinhaltijalla on oikeus saada maksutta uusi passi näin peruutetun passin jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi. Passi voidaan lisäksi 21 §:n 2 momentin 1—4 kohdan nojalla peruuttaa eräissä tapauksissa harkinnanvaraisesti. Näistä ainakin 1 kohdan ja mahdollisesti 2 ja 4 kohdan sisältämät passin peruuttamisen syyt saattavat valiokunnan käsityksen mukaan joissakin tilanteissa olla passinhaltijasta riippumattomia. Pykälän perusteluissa ei ole käsitelty oikeutta uuden passin saamiseen näissä tapauksissa.

Lakiehdotuksen 31 §:ssä on kuitenkin nimenomainen maininta siitä, että passin haltija vastaa huolimattomasta säilyttämisestä aiheutuvista

seuraamuksista. Pykälän perustelujen mukaan passinhaltija joutuu maksamaan huolimattoman säilyttämisen takia turmeltuneen ja tämän vuoksi peruutetun passin tilalle annettavasta passista maksupäätöksen mukaisen maksun. Jos passin turmeltuminen kiistattomasti johtuu valmistusvirheestä on passinhaltijalla oikeus saada uusi passi turmeltuneen passin voimassaoloajaksi maksutta.

Henkilöllä, jonka passi on peruutettu sen vuoksi, että hänen on todennäköisin syin epäilty kuulleen luonnononnettomuuden tai muun katastrofin yhteydessä taikka rikoksen johdosta, on lakiehdotuksen 23 §:n perusteella oikeus epäilyn osoittaututtua vääräksi saada maksutta uusi passi peruutetun passin jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi. Valiokunnan mielestä on asianmukaista lisätä 21 §:ään vastaavanlainen säännös henkilön oikeudesta saada maksutta uusi passi niissä tapauksissa, joissa passi on peruutettu passinhaltijasta riippumattomista syistä.

Suomen kansalaisen maahansaapumisoikeus.

Suomen kansalaista ei perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan saa estää saapumasta maahan. Maahansaapumisoikeus on perustuslaissa muotoiltu ehdottomaksi oikeudeksi. Samansisältöinen säännös on 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa.

Suomen kansalainen osoittaa lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan oikeutensa saapua maahan passilla, jollei käsiteltävänä olevasta laista, Euroopan yhteisön lainsäädännöstä taikka Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Säännöstä on mahdollista tulkita siten, että passi olisi yleensä Suomen kansalaisen ainoa tapa osoittaa oikeutensa saapua maahan. Maahan pyrkivän henkilön Suomen kansalaisuudesta tulee passin puuttuessa perustelujen mukaan kuitenkin varmistua muilla keinoin, kuten rekisterikyselyillä ja henkilön puhuttamisella tai muilla vastaavilla keinoilla. Tällaisesta Suomen kansalaisen maahansaapumisoikeuden kannalta merkityksellisestä seikasta on valiokunnan mielestä tärkeää lisätä 2 §:ään nimellinen säännös.

Passista perittävä maksu. Passista peritään 1. lakiehdotuksen 34 §:n mukaan valtion maksuperustelaissa säädettyjen perusteiden mukainen maksu. Valtion maksuperustelain 6 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Passista perittävän suorittemaksun suuruudeksi on arvioitu 60 euroa. Tämä merkitsisi vuositasolla 12 euron kustannusta.

Passista perittävän maksun suuruus on, kuten hallituksen esityksestä ilmenee, sinänsä perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta merkityksellinen seikka. Esityksen perusteluissa mainittua suuruusluokkaa olevaa kustannusta ei kuitenkaan voida pitää tosiasiallisena esteenä liikkumisvapauden toteutumiseksi.

Henkilötietojen suoja

Passin biometriseen tunnistamiseen talletettavien tietojen suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on tärkeää perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Esityksen perustelujen valossa näyttää siltä, että erilaisiin teknisiin keinoihin passin biometrisessä tunnistuksessa olevien tietojen suojaamiseksi on passiudistusta valmisteltaessa varauduttu asianmukaisesti. Tietoturvan sisältö jää kuitenkin 1. lakiehdotuksen 30 §:n 2 momentissa ja 2. lakiehdotuksen 10 a §:ssä epämääräiseksi. Sama koskee näissä säännöksissä mainittuja viranomaisen velvoitteita huolehtia ja vastata tietoturvasta. Lakiehdotuksia on perustuslakivaliokunnan mielestä aiheellista täydentää ehdotettua tarkemmilla säännöksillä tietoturvan sisällöstä ja viranomaisen velvoitteista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 27/2005 vp — HE 25/2005 vp

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Arto Satonen /kok
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk
	Roger Jansson /r	Jan Vapaavuori /kok
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd
	Klaus Pentti /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Markku Rossi /kesk	Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.