

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 6/2013 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta (HE 188/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Elina Setälä, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi passilain säännöksiä valmiin passin toimittamisesta. Passi toimitettaisiin hakijalle pääsääntöisesti kirjatuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähtöksenä suoraan passivalmistajalta. Hakija noutaisi passilähetyksen yksityisen palveluntuottajan toimipisteestä. Toimitusmenettelyn muutoksen johdosta hakijan ei enää tarvitsisi palauttaa viranomaiselle aiempaa voimassaolevaa passiaan, vaan hakijalle toimitettaisiin uuden passin mukana ohjeet aiemman passin mitätöimiseksi.

Viranomaiselle kuuluvia passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamista sekä passilähetyksen toimittamista koskevia tehtäviä voitai-

siin siirtää yksityiselle palveluntuottajalle. Lais- sa säädettäisiin yksityistä palveluntuottajaa koskevista vaatimuksista, toiminnan valvonnasta ja palveluntuottajan vastuusta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 29 päivänä huhtikuuta 2013.

Esityksen säätämisperusteluissa valmiin passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen sekä passin asiakkaalle luovuttamisen siirtämistä yksityiselle palveluntuottajalle arvioidaan perustuslain 124 §:n kannalta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain yksityiselämän ja henkilö- tietojen suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin sekä

perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, mutta jul-

kisen hallintotehtävän siirtoa yksityiselle koskevan sääntelyn vuoksi hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä suotavana.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Tehtävien siirtäminen muulle kuin viranomaiselle*

*Arvioinnin lähtökohdat.* Esityksessä ehdotetaan passin antamista koskevaa menettelyä muutettavaksi siten, että passin myöntävä viranomainen ei enää tarkasta valmiin passin tietojen laatua ja oikeasisältöisyyttä eikä luovuta passia. Poliisihallitus voi 1. lakiehdotuksen 35 §:n 1 momentin nojalla siirtää nämä tehtävät yksityiselle palveluntuottajalle.

Passin erityisen merkittävä luonne perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta turvaavana, henkilöllisyyttä osoittavana ja biometrisiä tunnisteita sisältävänä Suomen valtion myöntämänä asiakirjana merkitsee sitä, että ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 124 §:n kannalta. Julkinen hallintotehtävä voidaan kyseisen perustuslain säännöksen mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Passin myöntäminen, passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen sekä passin toimitaminen ja luovuttaminen muodostavat sellaisen tehtäväkokonaisuuden, jota on valiokunnan mielestä pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (vrt. PeVM 8/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Passin myöntämistä koskevassa päätöksenteossa on selvästi kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä, jota koskevia tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Passin myöntä-

minen säilyy tämän mukaisesti edelleen viranomaisen tehtävänä. Sen sijaan lakiehdotuksessa tarkoitettua yksityiselle palveluntuottajalle siirrettävät tehtävät ovat menettelyn vaiheina selkeästi epäitsenäisiä eikä niihin sisälly päätöksentekoa tai harkintavaltaa. Lähinnä kysymys on tekniluonteisista, viranomaisia avustavista tehtävistä (ks. esim. PeVL 47/2005 vp, s. 2/II, PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 30/2010 vp, s. 10/II).

*Tarkoituksenmukaisuusvaatimus.* Esityksen perusteluissa tehtävien siirtämistä yksityiselle perustellaan erityisesti passien määrän merkittäväällä kasvulla, joka johtuu passien voimassaoloajan lyhentymisestä. Ehdotetun menettelyn käyttöönotolla voitaisiin turvata passin hakijoille nykyistä joustavammasta ja kattavammasta mahdollisuudesta palvelun saamiseen. Lisäksi tehtävien siirtämisellä voitaisiin turvata poliisin lupahallinnon henkilöstöresursseja. Valiokunta katsoo, että nämä sekä hallinnon että yksityisten ihmisten tarpeisiin liittyvät perusteet täyttävät tehtävien tekninen ja avustava luonne huomioon ottaen perustuslaissa asetetun vaatimuksen tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta.

*Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen.* Siirrettäviksi ehdotettujen tehtävien tekniluonteisuudesta huolimatta valiokunta korostaa niitä erityisen korkeita vaatimuksia, joita tehtävien hoitamiseksi on tässä yhteydessä passiasiakirjan luonteen vuoksi asetettava. Menettelyn kaikissa vaiheissa on tärkeää huolehtia palveluntuottajiin kohdistuvista korkeista kelpoisuus- ja laatuvaatimuksista sekä palveluntuottajien valvonnasta. Erityisiä vaatimuksia seuraa siitä, että passi sisältää nykyisin biometrisiä tietoja. Perustuslain

10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta keskeistä on huolehtia biometrinen ja muiden passiin sisältyvien tietojen suojaamisesta oikeudettomalta käytöltä (PeVL 27/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 55/2010 vp, s. 2/II). Tämä edellyttää muun muassa sitä, että viranomaisen varmistuu tehtäviä siirtäessään passien tuotantoympäristön sekä kuljetus- ja säilytysjärjestelmien turvallisuuden korkeasta tasosta.

Lakiehdotuksen 35 §:n 1 momentin mukaan Poliisihallituksen on sovittava palveluntuottajan kanssa tehtävän sisällöstä, passin laatuun liittyvistä vaatimuksista, turvallisuusjärjestelyistä ja muista tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi palveluntuottajaan kohdistuvasta yleisestä luotettavuus- ja asiantuntevuusvaatimuksesta sekä muun muassa tietoliikenneyhteyksiin, tietojärjestelmiin, tietoturvaluuteen ja tietosuojaan liittyvistä asianmukaisuusvaatimuksista. Vastuu passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen ja passin toimittamisen järjestämisestä on pykälän 1 momentin perusteella Poliisihallituksella, joka myös valvoo palveluntuottajien toimintaa (4 mom.). Passin myöntävä viranomaisen vastaa passilain 10 §:n 3 momentin perusteella jatkossakin siitä, että passin tiedot ovat hakemuksen mukaiset. Yksityisen palveluntuottajan Suomessa palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan 5 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Viranomaisen ja yksityisen välisessä sopimuksessa voidaan — ja on selvyuden vuoksi syytäkin — esityksen perustelujen mukaisesti erikseen vielä varmistua palveluntuottajan olevan tietoinen oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien sekä rikosoikeudellista virkavas-

tuuta koskevien säännösten sovellettavuudesta (vrt. PeVL 3/2009 vp, s. 5/I).

Passi toimitetaan lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan hakijalle kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Toimittamistavan määrittelyn tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaan varmistaa passilähetyksen eri vaiheiden seuranta, lähetyksen perillemeno ja luovuttaminen oikealle henkilölle. Näiden seikkojen varmistaminen onkin passiasiakirjan luonne huomioon ottaen myös perusoikeuksien turvaamiseksi ehdottoman välttämätöntä. Pykälän 2 momenttiin sisältyy lisäksi asianmukainen säännös siitä, että passin myöntävä viranomaisen luovuttaa passin, jos sitä ei asiakirjaturvallisuuteen liittyvän tai muun erityisen synn vuoksi ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista toimittaa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Ehdotettu sääntely on pääosin asianmukaista. Lakiehdotuksen 35 §:n 1 momentti saattaa tosin antaa sen vaikutelman, että Poliisihallitus voisi sopia melko vapaasti tietoturvaluuteen koskevien vaatimusten sisällöstä palveluntuottajan kanssa. Valiokunnan mielestä säännökseen on syytä lisätä maininta siitä, että sopimusta tehdessään Poliisihallituksen on otettava huomioon viranomaisten sovellettaviksi kuuluvat tietoturvaluuteen koskevat säännökset (ml. esim. valtioneuvoston asetus tietoturvaluudesta valtiorahallinnossa). Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Poliisihallinnon harjoittamaa valvontaa koskeva säännös on tällaisessa perusoikeusherkässä yhteydessä varsin niukka. Sitä on syytä täydentää esimerkiksi maininnalla siitä, että Poliisihallituksen on palveluntuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa varmistettava valvontamenettelyjen ja toiminnan tarkastamisen tehokkuus.

*Ulkomaiset palveluntuottajat.* Ehdotettu sääntely ei estä siinä tarkoitettujen tehtävien siirtämistä ulkomaiselle palveluntuottajalle. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 5) todetaankin, että tällä hetkellä passikirjat valmistetaan Hollannissa. Hankintaa kilpailutettaessa edellytettiin kuitenkin, että passin ja sen sirun yksilöinti eli henkilötietojen ja muiden tietojen, valoku-

van ja sormenjalkien lisääminen passikirjaan tapahtuu Suomessa. Tämä onkin valiokunnan mielestä perusteltua sekä tietojen luonteen että sen vuoksi, että tällöin yksityiseen palveluntuottajaan kohdistuvat hallinnon yleislaeista ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä johtuvat velvoitteet tulevat sovellettaviksi palveluntuottajaan tämän hoitaessa julkista hallintotehtävää. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan onkin tarpeen vielä arvioida, olisiko säännöspäätöksistä ja Euroopan unionin lainsäädännön mahdollistamassa laajuudessa tarpeen varmistua siitä, että passin ja sen sirun yksilöinti ja siihen liittyvä passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen voi tapahtua vain Suomessa. Valiokunnan mielestä on sinänsä selvää, että viranomaisen on joka tapauksessa huolehdittava edellä mainittujen muun muassa tietoturvasuojaa, tietosuojaa ja valvontaa koskevien perustuslain 124 §:n kannalta olennaisien vaatimusten sisällyttämisestä myös ulkomaisten palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin (vrt. PeVL 55/2010 vp, s. 2—3).

*Subdelegointi.* Yksityinen palveluntuottaja voi 1. lakiehdotuksen 35 §:n 3 momentin perusteella järjestää passin toimittamisen hakijalle myös toisen palveluntuottajan välityksellä. Tältä osin kysymys on yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämisestä eli subdelegoinnista. Julkisten hallintotehtävien subdelegointiin on valiokunnan mielestä suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti.<sup>1</sup> Ehdotetulla tavalla toteutettuna tätä asetelmaa suhteellistavat kui-

tenkin useat seikat. Ensinnäkin passin toimittamistehtävää voidaan pitää luonteeltaan melko teknisenä. Palveluntuottajalle ei siirretä itsenäistä subdelegointioikeutta, vaan alihankintajärjestely edellyttää sitä, että Poliisihallitus on erikseen hyväksynyt myös toisen palveluntuottajan. Lisäksi alihankkijaa koskevat lain nojalla samat laatu- ja muut vaatimukset kuin alkuperäistä palveluntuottajaa. Myös Poliisihallituksen valvonta kohdistuu vastaavalla tavalla alihankkijaan. Passin toimittamistehtävän järjestämistä alihankintana voidaan valiokunnan mielestä tällaisessa tapauksessa pitää myös tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta perusteltuna. Ehdotettu subdelegointisääntely ei muodostu perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

<sup>1</sup> Ks. Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä — Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 264—266.

Helsingissä 14 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Naucclér /r
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Raimo Piirainen /sd
	Tuija Brax /vihr	Tapani Tölli /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Anu Urpalainen /kok
	Pia Kauma /kok	vjäs. Lea Mäkipää /ps
	Kimmo Kivelä /ps	Kimmo Sasi /kok.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.