

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 27/2014 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi passilain ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 3 ja 19 §:n muuttamisesta (HE 85/2014 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 21/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Elina Rydman, sisäministeriö
- lainsäädäntösihteeri Karoliina Hyttinen, ulkoasiainministeriö
- lupahallintopäällikkö Minna Gråsten, Poliisihallitus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- tietosuojavaltuutettu
- oikeusministeriö
- Väestörekisterikeskus
- Helsingin maistraatti
- Pohjois-Suomen maistraatti
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi passilakia ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia.

Passilaissa säädettäisiin uutta passia koskevasta kevennetystä hakemusmenettelystä, jossa yli 12-vuotiaalle hakijalle voitaisiin myöntää uusi passi ilman henkilökohtaista asiointia viranomaisessa. Lisäksi selkeytettäisiin passin hakemista koskevia säännöksiä siten, että passihakemuksen jättäminen poliisille olisi mahdollista sähköisesti.

Passilakiin tehtäisiin lisäksi eräitä tarkennuksia liittyen passin peruuttamiseen ja passin ottamiseen viranomaisen haltuun.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin tehtäisiin kevennetyn hakemusmenettelyn edellyttämät muutokset. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännös passin hakemista ja myöntämistä koskevan tiedon luovuttamisesta tietojoukkona tai teknisen käyttöyhteyden välityksellä maistraatille.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoitteena on lisätä passia hakevien asiakkaiden asiointin sujuvuutta mahdollistamalla passihakemuksen sähköinen vireillepano. Hakijan tulee tällöinkin saapua henkilökohtaisesti viranomaisen luokse sähköisen hakemuksen täydentämistä varten eli lähinnä sormenjälki- ja nimikirjoitusnäytteiden antamiseksi.

Jos hakijalle on myönnetty edellinen passi hakemusta edeltävien kuuden vuoden aikana ja hän on tuolloin asiointin henkilökohtaisesti, hänelle voidaan esityksen mukaan myöntää uusi passi kevennytyssä menettelyssä ilman hakijan henkilökohtaista asiointia viranomaisessa. Edellytyksenä on lisäksi, että aiempaa passia varten on otettu hakijan sormenjälkinäytteet ja nimikirjoitusnäyte. Kevennetty hakemusmenettely on tarkoitettu koskemaan 12 vuotta täyttäneitä passihakijoita.

Passihakemuksiin liittyvien asiakaskäyntien määrän arvioidaan hallituksen esityksessä vähenvän arviolta 300 000—350 000 asiakaskäynnillä vuodessa tai jopa huomattavasti enemmän. Uudistuksella tavoitellaankin poliisiin lupahallinnossa myös riittävien henkilöstöresurssien turvaamista.

Ulkomailla asuva Suomen kansalainen voi hakea passia Suomen edustustolta. Sähköinen vireillepano ja kevennetty hakemusmenettely ei kuitenkaan ole passilakiehdotuksen nojalla mahdollista vielä tässä vaiheessa haettaessa passia Suomen edustustoilta. Edustustoilla ei ole teknisiä ja taloudellisia mahdollisuuksia ottaa käyttöön sähköistä asiointipalvelua, koska käyttöönotto edellyttää merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia. Saadun selvityksen mukaan poliisin ja ulkoasiainhallinnon käytössä olevien järjestelmien välillä olevia yhteensopivuusongelmia ei myöskään ole vielä pystytty ratkaisemaan. Lisäksi ulkomailla oleskelevilla Suomen kansalaisilla ei useinkaan ole käytettävissään vahvaa sähköistä tunnistautumisvälinettä.

Kevennettyä hakemusmenettelyä ei passilakiehdotuksen mukaan sovelleta myöskään haet-

taessa uutta diplomaattipassia, virkapassia, merimiespassia tai ulkomaalaiselle myönnettävää matkustusasiakirjaa.

Hallituksen esityksessä on kuitenkin valmistauduttu siihen, että sähköinen asiointi ja kevennetty hakemusmenettely voidaan tulevaisuudessa ottaa käyttöön nyt ehdotettua laajemmin säätämällä asiasta tulevaisuudessa pelkästään asetuksella. Passilain (671/2006) uudessa 6 c §:n 1 ja 2 momentissa ehdotetaan, että sähköisen asiointin ja kevennetyn hakemusmenettelyn käyttöönotosta Suomen ulkomaan edustustoissa voidaan säätää mainittuihin momenteihin sisältyvien asetuksenantovaltuuksien nojalla annettavilla asetuksilla. Tällöin edellytyksenä on, että hakemuksen vastaanottavalla viranomaisella on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet sähköiseen asiointiin ja menettelyn käyttöönotaminen on tarkoituksenmukaista (6 c §:n 3 momentti).

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että ehdotetut 6 c §:n 1 ja 2 momentin säännökset merkitsevät sitä, että valtioneuvostolle osoitetaan valtuus 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 välisen hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena. Tällaisia valtuuksia on kuitenkin eräissä tapauksissa ollut mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovaltan käyttämistä rajoavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunsaan huomiota myös siihen, että passilakiehdotuksen 6 c §:ään sisältyvien asetuksenantovaltuuksien käyttötarkoitus jää sekä ehdotettujen säännösten että esityksen perustelujen valossa jossain määrin epäselväksi. Säätelytapa on hyväksyttävissä, jos tarkoituksena on asetuksen tasolla säätää menettelyjen porrastetusta käyttöön-

otosta 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 käyttöön otosta yleisesti kaikissa edustustoissa. Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että asetuksenantovaltuuden taustalla olevat passilain säännökset jäisivät sisällöttömiksi ja menettelyistä säädettäisiin voimassa olevan lain pääsäännöstä poiketen kokonaisuudessaan asetuksella.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että 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.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan ulkoasiainministeriössä on tarkoitus siirtää sähköiseen asiointiin lähtökohtaisesti kerralla, kun se aikanaan otetaan käyttöön. Menettelyyn siirryttäisiin siis samanaikaisesti kaikissa edustustoissa, eikä tarkoituksena ole porrastaa käyttöönottoa.

Perustuslakivaliokunta toteaa yleisenä kannanottonaan, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan normihierarkiaa koskevia periaatteellisia huomautuksia ei voida kuitenkaan sivuuttaa. Hallintovaliokunta ehdottaa tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 6 c §:n poistamista la-

kiehdotuksesta. Lisäksi valiokunta ehdottaa 6 §:n 2 ja 3 momentista sekä 6 b §:n 3 momentista poistettaviksi viittaukset 6 c §:ään.

Hallintovaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan tavoin välttämättömänä, että sähköisten menettelyjen käyttöönotto laajemmin passiasioissa toteutetaan muuttamalla myöhemmin lakia erillisen hallituksen esityksen pohjalta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) muuttamista koskevan 2. lakiehdotuksen, jolla tehdään kevennetyn passienhakemusmenettelyn johdosta tarpeelliset muutokset kyseiseen lakiin, hyväksymistä muuttamattomana. Passilakia koskevan 1. lakiehdotuksen hyväksymistä valiokunta puoltaa tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin ja muutosehdotuksin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

passilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan passilain (671/2006) 6 ja 22 § sekä 24 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 6 § laeissa 303/2013 ja 505/2013, 22 § laissa 303/2013 ja 24 §:n 1 momentti laissa 456/2009, sekä *lisätään* lakiin uusi 6 b (*poist.*) § seuraavasti:

6 §

Passin hakeminen

(1 mom. kuten HE)

Ulkomailla oleskeleva Suomen kansalainen voi hakea passia Suomen suurlähetystöltä tai lähetetyn virkamiehen johtamalta konsulaatilta taikka sellaiselta muulta Suomen edustustolta, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut myöntämään passeja. Hakijan on oltava henkilökohtaisesti läsnä passia haettaessa. Hakemusta ei voida panna vireille sähköisesti (*poist.*).

Diplomaattipassia ja virkapassia haetaan ulkoasiainministeriöltä. Hakemuksen voi erityisistä syistä jättää myös poliisille tai Suomen edustustoon. Hakijan on oltava henkilökohtaisesti läsnä diplomaattipassia ja virkapassia haettaessa. Hakemusta ei voida panna vireille sähköisesti (*poist.*).

(4 ja 5 mom. kuten HE)

6 b §

Uuden passin hakeminen

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Edellä 1 momentissa tarkoitettua menettelyä ei sovelleta haettaessa uutta passia Suomen suurlähetystöltä tai lähetetyn virkamiehen johtamalta konsulaatilta taikka sellaiselta muulta Suomen edustustolta, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut myöntämään passeja, eikä haettaessa uutta diplomaattipassia, virkapassia, merimiespassia tai ulkomaalaislain (301/2004) 8 luvussa tarkoitettua ulkomaalaiselle myönnettävää matkustusasiakirjaa (*poist.*).

6 c §

(*Poist.*)

22 ja 24 §

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös

(Kuten HE)

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
jäsen. Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Anne Holmlund /kok
Reijo Hongisto /ps

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Kari Tolvanen /kok
vjäs. Arja Juvonen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.