

Luonnos, 12.6.2012

Hallituksen esitys eduskunnalle passilain muuttamiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi passilakia siten, että valmista passia ei tarvitsisi enää noutaa viranomaiselta, vaan passi toimitettaisiin pääsääntöisesti suoraan passivalmistajalta hakijalle. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin toimittamisessa ja luovuttamisessa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi passilakiin tehtäisiin eräitä täsmennyksiä ja teknisiä muutoksia sekä siirrettäisiin tiettyjä passilaissa määriteltyjä toiminnallisia tehtäviä sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

SISÄLLYS

Esityksen pääasiallinen sisältö	1
Sisällys	2
Yleisperustelut.....	3
1 Nykytila.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	9
1.3 Nykytilan arviointi	10
2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	14
3 Esityksen vaikutukset.....	15
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	15
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	17
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	19
4 Asian valmistelu	21
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	21
4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	21
Yksityiskohtaiset perustelut	21
1 Lakiehdotusten perustelut	21
1.1 Laki passilain muuttamisesta.....	21
1.2 Laki passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta	26
2 Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	27
3 Voimaantulo	27
4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	27
Lakiehdotukset	31
passilain muuttamisesta.....	31
passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.....	34
Liite.....	35
Rinnakkaisteksti	35
passilain muuttamisesta.....	35

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Suomen kansalaisen oikeudesta matkustaa maasta ja saapua maahan säädetään passilaissa (671/2006), joka on tullut voimaan 21 päivänä elokuuta 2006. Passilaki sisältää säännöksiä muun muassa passin hakemisesta ja myöntämisestä, passityypeistä sekä passin peruuttamisesta ja poisottamisesta.

Suomen kansalainen osoittaa oikeutensa matkustaa maasta ja saapua maahan passilla, jollei passilaista, Euroopan yhteisön lainsäädännöstä taikka Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Suomen kansalaiselle myönnetään matkustusoikeuden osoittamiseksi hakemuksesta passi, jollei passilaista muuta johdu.

Passilain tarkoittamia passeja ovat tavallinen, väliaikainen ja tilapäinen passi sekä vastaavat Ahvenanmaan passit. Lisäksi passilaissa säädetään hätäpassista. Passilain säännöksiä sovelletaan myös ulkoasiainministeriön myöntämiin diplomaatti- ja virkapasseihin, ellei passilaissa toisin säädetä. Passin hakemista ja sormenjälkien ottamista sekä passin myöntämistä, peruuttamista ja viranomaisen haltuun ottamista koskevia säännöksiä sovelletaan lisäksi merimiespasseihin.

Ulkomaalaislain (301/2004) 8 luvun tarkoittamiin ulkomaalaiselle myönnettäviin matkustusasiakirjoihin eli muukalaispassiin ja pakolaisen matkustusasiakirjaan sovelletaan passilain säännöksiä passin turvatekijöistä, sormenjälkien ottamisesta, passin teknisestä osasta, teknisen osan tietojen tarkastamisesta, teknisen osan tietojen tietoturvasta ja tekniseen osaan talletettujen sormenjälkien lukemisesta.

Passin myöntää poliisilaitos tai Helsinki-Vantaan lentoasemalla liikkuva poliisi. Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle passin myöntää passilain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettu Suomen edustusto. Diplomaattipassin ja virkapassin myöntää ulkoasiainministeriö. Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntää Maahanmuuttovirasto tai poliisilaitos.

Poliisi myönsi vuonna 2010 noin 470 000 passia. Vuonna 2011 passeja myönnettiin yli 510 000. Ahvenanmaan passeja myönnettiin vuonna 2010 noin 2 200 kappaletta ja vuonna 2011 noin 2 400 kappaletta. Lisäksi poliisi on myöntänyt merimiespasseja, muukalaispasseja ja pakolaisen matkustusasiakirjoja vuosittain yhteensä noin 2 000–2 500 kappaletta. Ulkoasiainministeriö ja Suomen edustustot myönsivät vuonna 2010 noin 15 000 tavallista passia ja väliaikaista passia sekä virka- ja diplomaattipassia. Vuonna 2011 vastaava luku oli noin 16 700.

Passi myönnetään pääsääntöisesti viideksi vuodeksi sen myöntämispäivästä. Uutta passilakia säädettäessä yleinen voimassaoloaika lyhennettiin kymmenestä vuodesta viiteen vuoteen. Hallituksen esityksessä uudeksi passilaksi (HE 25/2005 vp) yleisen voimassaolon lyhentämistä perusteltiin tunnistettavuuden parantamisella ja siten mahdollisten väärinkäytösten entistä tehokkaammalla estämisellä sekä passeissa tuolloin käyttöön otetun uuden tekniikan nopealla kehitymisellä. Tekniikan nopeasta kehitymisestä huolimatta passin teknisen osan eli sirun valmistajat eivät vielä nykyisinkään takaa sirulle pidempää kuin seitsemän vuoden käyttöikää.

Passin hakeminen

Passin hakumenettelystä säädetään passilain 6 §:ssä. Passia on haettava kirjallisesti ja hakemukseen on liitettävä hakijan kasvokuva, josta hakija on hyvin tunnistettavissa. Passin myöntävä viranomainen ottaa passinhakijalta passia haettaessa passilain 6 a §:n mukaisesti sormenjäljet paitsi, jos niitä ei saada iän, vamman, sairauden, fyysisen esteen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Alle 12-vuotiaalta lapselta ei oteta sormenjälkiä. Alaikäisen passihakemukseen pitää liittää hänen huoltajiensa suostumus passilain 7 §:n mukaisesti. Huoltaja voi antaa suostumuksensa passin kelpoisuusalueen tai voimassaoloajan osalta rajoitettuna.

Valtioneuvoston asetuksella passeista (705/2006), jäljempänä passiasetus, on annettu tarkempia säännöksiä passihakemuksen nimikirjoituksesta, alaikäisen passihakemuksesta, merenkulkijain henkilöllisyystodistuksen hakemisesta sekä passin lähettämisestä postitse.

Suomessa olevien henkilöiden on jätettävä passihakemus henkilökohtaisesti poliisilaitokselle. Helsinki-Vantaan lentoasemalla myönnettävää passia koskeva hakemus voidaan jättää lentoasemalla myös liikkuvalla poliisille. Passia voi hakea mistä tahansa passinmyöntöpisteestä hakijan asuinpaikasta riippumatta. Ulkomailla oleva Suomen kansalainen voi hakea passia Suomen edustustosta tai Suomessa miltä tahansa passeja myöntävältä poliisiviranomaiselta. Manner-Suomen poliisilaitokset voivat ottaa vastaan Ahvenanmaan passia koskevia hakemuksia, mutta hakemus on siirrettävä Ahvenanmaan poliisiviranomaisen päätettäväksi.

Diplomaatti- ja virkapassia haetaan ulkoasiainministeriöltä. Erityisistä syistä hakemuksen voi myös jättää poliisilaitokselle.

Passihakemus pannaan vireille henkilökortti- ja passijärjestelmässä. Hakija tarkistaa virkailijan tulostamasta hakemuksesta tietojen oikeellisuuden ja allekirjoittaa hakemuksen. Hakijan on hakiessaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana poliisin myöntämä voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, passin myöntävä viranomainen suorittaa tunnistamisen.

Passin toimittaminen ja aiemman passin voimassaolon päättyminen

Valmiin passin noutamisesta ja toimittamisesta säädetään passilain 6 §:ssä. Lähtökohtana on valmiin passin noutaminen henkilökohtaisesti sen myöntäneeltä viranomaiselta, vaikka tästä ei pykälässä nimenomaisesti säädetäkään. Passivalmistaja toimittaa valmiit passit poliisilaitoksille, jotka joko luovuttavat ne edelleen asiakkaalle tai asiakkaan pyynnöstä hänen valtuuttamalleen henkilölle. Valmiin passin voi noutaa mistä tahansa poliisin lupapalvelupisteestä riippumatta siitä, mihin hakemus on jätetty. Noutopaikasta sovitaan hakemusta jätettäessä. Passin saa noutaa myös passinhakijan valtuuttama henkilö. Asiamiehellä tulee olla passin noutamista varten annettu yksilöity valtakirja tai hakija voi nimetä asiamiehen hakemusta jätettäessä.

Passilain 6 §:n mukaan passi voidaan hakijan pyynnöstä lähettää Suomessa myös postitse. Passiasetuksen 4 §:n mukaan passia postitettaessa tulee käyttää kirjattua kirjelmähetystä tai vastaavan tasoista luotettavaa lähetystapaa. Hakija vastaa lähetyskuluista, jotka ovat tällä hetkellä suuruudeltaan 5,10 euroa. Jos passi lähetetään hakijalle, passin mukana lähetetään kirjallinen ohje passin käsittelystä.

Passeja on toimitettu Suomessa kirjattuna kirjeenä vuonna 2009 yhteensä 5 334 kappaletta, vuonna 2010 yhteensä 6 192 kappaletta ja vuonna 2011 yhteensä 5 840 kappaletta. Postitse lähetettyjen passien määrä vastaa alle kahta prosenttia kaikista vuosittain myönnettyistä passeista. Suurin osa passeista siis noudetaan poliisilaitokselta joko henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä.

Myös ulkomailla olevien Suomen kansalaisten passien osalta lähtökohtana on passin noutaminen henkilökohtaisesti. Edustusto voi pyynnöstä toimittaa passin hakijalle kunniakonsulaatin välityksellä tai postitse. Passin saa myös noutaa passinhakijan valtuuttama henkilö. Edustustojen postitse lähettämien passien määriä ei tilastoida erikseen. Joistakin edustustoista postitetaan ainoastaan joitakin passeja, kun taas esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa postittaminen on yleisempää. Joissakin maissa postittaminen ei ole mahdollista lainkaan turvallisten ja luotettavien posti- tai muiden jakelupalveluiden puuttumisen vuoksi.

Valmis diplomaatti- ja virkapassi noudetaan joko sen myöntäneeltä ulkoasiainministeriöltä tai ulkoasiainministeriö lähettää valmiin passin ulkomaan edustustoon, joka luovuttaa passin hakijalle.

Passilain 19 §:ssä edellytetään, että hakijan pitää luovuttaa viranomaiselle aikaisempi passi uutta passia noudettaessa, jos aikaisempi passi on vielä voimassa. Jos henkilöllä on voimassa oleva passi, mutta hänellä ei kuitenkaan ole sitä esittää, hänen on esitettävä selvitys passin katoamisesta. Hakija voi myös halutessaan palauttaa viranomaiselle vanhentuneen passinsa, mutta velvollisuutta tähän ei ole. Voimassa olevan passin palauttamisvelvollisuutta on perusteltu väärinkäytösten estämisellä ja tietoturvasyillä, koska passi sisältää haltijansa biometriset tunnisteet.

Noin 40 prosentilla hakijoista on voimassa oleva passi silloin, kun he hakevat uutta passia. Kaikkia voimassaolevia passeja ei saada tällä hetkellä poliisin haltuun uutta passia luovutettaessa. Osa passin hakijoista ilmoittaa passinsa kadonneeksi uuden passin luovutustilanteessa. On mahdotonta arvioida, kuinka suuressa osassa tapauksia passi on aidosti kadonnut, ja kuinka suuressa osassa tapauksia passi on henkilön hallussa, mutta hän haluaa säilyttää passin itsellään esimerkiksi tunnesyistä.

Jos aikaisemmassa passissa on hakijalle välttämättömiä ulkomaan viranomaisen merkintöjä, hakija ei kuitenkaan ole velvollinen luovuttamaan sitä viranomaiselle kuin ainoastaan passin mitätöintiä varten. Viranomaisen merkinnän tärkeys arvioidaan tapauskohtaisesti. Tärkeinä viranomaisen merkintöinä ei kuitenkaan pidetä esimerkiksi jonkin valtion maahantulo- tai maastapoistumisleimoja.

Kun hakijalle luovutetaan uusi passi, aikaisempi passin myöntämispäätös raukeaa ja aiemman passin voimassaolo päättyy. Tämä ei kuitenkaan koske 18 §:ssä tarkoitettua passia. Uusi passi voidaan myöntää voimassa olevaa passia peruuttamatta, jos voimassa oleva passi on ulkomaan viranomaisen hallussa tai ulkomaan viranomaisen passiin tekemät merkinnät estävät matkustamisen toiseen maahan ja jos uusi passi on tarpeen hakijan työn tai muun erityisen painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Uusi passi voidaan myöntää voimassa olevaa passia peruuttamatta myös, jos voimassa olevan passin luovuttaminen hakijalle estyy passin tuottamiseen tai toimittamiseen liittyvistä syistä. Tällöin uusi passi myönnetään maksutta.

Haltijalle lähetetään noutopyyntökirje, kun passi on odottanut 10 kuukautta noutamista. Haltijalle annetaan kahden kuukauden määräaika passin noutamiseksi. Jos tilattua passia ei ole noudettu vuoden kuluessa passin myöntämisestä, passin myöntämispäätös raukeaa ja passi hävitetään.

Passin tekninen osa ja tietojen tarkastaminen

Passin turvatekijöistä ja biometrisistä tunnistuksista säädetään jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2252/2004, jäljempänä EU:n passiasetus. EU:n passiasetuksen edellyttämät biometriset tunnistet otettiin Suomessa käyttöön kahdessa vaiheessa. Vuonna 2006 otettiin käyttöön biometrisenä tunnisteenä digitaalinen kasvokuva ja vuonna 2009 sormenjäljet.

Myönnettävissä passeissa on lähtökohtaisesti tekninen osa eli siru. Sirulle talletetaan passinhaltijan kasvokuva sekä sormenjäljet tarvittavine lisätietoineen. Sirulle voidaan tallettaa myös esimerkiksi passinhakijan sukunimi, etunimet, sukupuoli, henkilötunnus, kansalaisuus, viimeinen voimassaolopäivä sekä asiakirjanumero. Sormenjälkiä lukuun ottamatta sirulla ei ole sellaisia tietoja, jotka eivät ole myös visuaalisesti nähtävissä passikirjassa.

EU:n passiasetuksen 4 artiklan mukaan henkilöllä, jolle passi on myönnetty, on oikeus tietosuojasäännösten estämättä tarkistaa passin sisältämät henkilötiedot ja tarvittaessa pyytää tietojen korjaamista tai poistamista. Jos henkilö haluaa tarkastaa, mitä tietoa hänen passinsa sirulla on, poliisilaitoksen tai edustuston virkailija tarkastaa ensin, että kyseessä on passinhaltija. Tämän jälkeen sirun tiedot luetaan järjestelmässä lukulaitteella ja tiedot tulostetaan.

Passilain 10 §:n 3 momentin mukaan passin myöntävä viranomainen vastaa siitä, että passia annettaessa sen tiedot ovat hakemuksen mukaiset. Hakijaa koskevien passin teknisen osan tietojen on lisäksi oltava yhdenmukaiset vastaavien passissa visuaalisesti nähtävissä olevien tietojen kanssa. Hallituksen esityksessä passilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 234/2008 vp) passin tietojen hakemuksenmukaisuuden on katsottu sirun tietojen osalta edellyttävän, että passin myöntävä viranomainen tarkastaisi passin sirun tietojen ja passiasiakirjan visuaalisen vastaavuuden lisäksi myös sormenjälkien vastaavuuden passinhakijalta passinhakutilanteessa otettuihin sormenjälkiin.

Poliisilaitokset ja edustustot tarkistavat jokaisen valmiin passin ennen asiakkaalle luovuttamista. Virheellisyksiä on havaittu hyvin vähäinen määrä. Poliisilaitokset reklamoivat arvioiden mukaan vain noin 100–200 virheellistä passia vuosittain. Myös edustustoissa havaittujen virheellisyysien määrä on ollut hyvin vähäinen. Reklamointien syyt ovat pääasiassa kuvan heikko laatu, passin kannen vääntyminen pakkaustilanteessa, sirun virheellisyys tai passiviranomaisen oma virhe, joita ovat esimerkiksi virhe nimessä, syntymäpaikassa tai passin voimassaoloajassa, nimikirjoituksen puuttuminen tai nimikirjoituskentän näkyminen harmaana tai reunaviivoja sisältävänä.

Valmista passia luovutettaessa hakijaa pyydetään tarkistamaan, että passiin merkityt tiedot ovat oikein. Passinhaltija voi ilmoittaa virheelliseksi katsomastaan passista myöntöpaikkaan tai lähimmälle passiviranomaiselle. Jos passin virheellisyys johtuu viranomaisesta tai valmistajasta, hakijalle tilataan uusi passi ilman eri maksua. Asiakkaalle voidaan myös tulostaa maksutta väliaikainen passi.

Passin turvatekijät ja teknisen osan tietoturva

Suomen viranomaisten myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöiden on täytettävä EU:n passiasetuksessa säädetyt vähimmäisvaatimukset. Asetuksessa säädetään muun muassa asiakirjan henkilötietosivusta, käytettävästä paperista ja painatustekniikasta, jäljentämisen estämisestä sekä tietojen merkitsemisestä.

Passilain 5 c §:n mukaan sisäasiainministeriö huolehtii siitä, että passin tekniseen osaan talletetut tiedot suojataan EU:n passiasetuksen ja sen soveltamiseksi annettujen säännösten mukaisesti tehokkaasti tunkeutumista, luvaton lukemista, muuttamista, käyttöä ja muuta luvaton käsittelyä vastaan.

Tunnistamiseen soveltuvat biometriset tunnisteen asettavat erityisiä vaatimuksia tietoturvalle, jotta henkilön yksityisyyden suojan toteutuminen voitaisiin varmistaa. Tietoturvalle tarkoitetaan hallinnollisia ja teknisiä toimia, joilla varmistetaan, että biometriset tunnisteen sekä niiden tallettamisessa ja käsittelyssä käytettävät tietojärjestelmät ovat vain niiden käyttöön oikeutettujen saatavilla. Käytettävien järjestelmien, laitteiden ja ohjelmistojen on oltava riittävän turvallisia ja luotettavia sekä suojattuja muutoksilta ja väärentämiseltä. Biometristen tunnisteen tulee säilyä luottamuksellisina ja suojattuina asiattomilta muutoksilta.

Kaikki passin sirulle tallennetut tiedot on suojattu huolellisesti. Sirun tiedot on digitaalisesti allekirjoitettu, jolloin passin tarkastava viranomainen voi varmistua siitä, että tiedot ovat alkuperäiset ja muuttumattomat ja että passi on Suomen valtion myöntämä. Sirulle ei myöskään jälkikäteen pysty lisäämään tietoa. Kaikki tietoliikenne passin sirun ja lukulaitteen välillä on salattua. Sormenjälkitiedot on suojattu erikseen siten, että ne ovat luettavissa sirulta ainoastaan Suomen viranomaisten erikseen myöntämällä varmennepohjaisella lukuluvalle.

Passin turmeltuminen ja katoaminen

Passinhaltijalla on passilain 31 §:n mukaan velvollisuus säilyttää passiaan huolellisesti. Passinhaltija vastaa huolimattomasta säilyttämisestä aiheutuvista seuraamuksista. Passiin ei myöskään saa tehdä mitään omia merkintöjä. Passi voidaan peruuttaa, jos passi on turmeltunut, sen tietoja on muutettu tai siihen on tehty muita kuin viranomaisen merkintöjä. Peruuttaminen tulee kysymykseen lähinnä silloin, kun passia ei voida enää pitää luotettavana tunnistamis- ja matkustusasiakirjana. Jos passin turmeltuminen johtuu valmistusvirheestä, passinhaltijalla on oikeus saada maksutta uusi passi. Oikeus maksuttomaan uuteen passiin arvioidaan passinhaltijalta saadun selvityksen perusteella tapauskohtaisesti. Arvioinnissa otetaan huomioon se, olisiko passinhaltijalta voinut odottaa kohtuudella suurempaa huolellisuutta.

Passilain 21 §:n mukaan passi peruutetaan, jos passinhaltija ilmoittaa passinsa kadonneeksi tai anastetuksi. Kadonneesta tai anastetusta passista kirjataan rikosilmoitus poliisiasiain tietojärjestelmään. Kadonnut tai anastettu matkustusasiakirja kuulutetaan myös Schengen-alueella käytettävässä Schengenin tietojärjestelmässä. Vuosittain kadonneeksi tai anastetuksi ilmoitetaan yhteensä Suomessa ja ulkomailla noin 11 000 passia.

Postissa katoaa nykyisin vuosittain noin 30–40 passia. Kadonneista passeista ei erikseen pidetä tilastoa sen mukaan, missä menettelyn vaiheessa katoaminen on tapahtunut. Kotimaahan poliisilta passinhakijalle kirjattuna lähetyksenä postitettuja passeja ei juuri joudu kateisiin, koska lähetystä pystytään seuraamaan vaihe vaiheelta. Kadonneeksi luullut passit yleensä löytyvät postituksessa tapahtuneen viiveen jälkeen. Jos passi katoaa postissa viranomaiselta hakijalle, hakijan pitää ilmoittaa siitä

viranomaiselle saadakse uuden passin. Hakijalla on oikeus saada uusi passi maksutta. Kadonnut passi peruutetaan. Jos postissa kadonnut passi myöhemmin löytyy, tieto kirjataan järjestelmään ja passi hävitetään.

Suurin osa passilähetysten katoamisista tapahtuu siis passivalmistajan ja poliisilaitoksen välillä. Passivalmistaja lähettää passilähettykset poliisille joko tavallisena kirjeenä tai pakettina. Pääkaupunkiseudulle passilähettykset kulkevat kuriirin välityksellä. Paketteja pystytään seuraamaan kirjatun kirjeen tapaan eikä niitä katoa, mutta tavallisen kirjeen kulkua ei pystytä tarkoin seuraamaan postissa. Poliisihallitus on ajoittain pyrkinyt selvittämään postipalveluita tarjoavan yrityksen kanssa sitä, missä kuljetuksen vaiheessa passilähettykset katoavat, mutta tarkkaa selvyyttä tähän ei ole pystytty saamaan.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

EU:n passiasetuksessa ei säädetä passimenettelystä, vaan asetuksella on ainoastaan yhdenmukaistettu jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijät mukaan lukien biometriset tunnistimet. Passien haku- ja toimitusmenettely perustuu siis kansalliseen lainsäädäntöön tai käytäntöön. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että toimitusmenettelyt eroavat toisistaan merkittävästi. Esimerkiksi Ruotsissa, Virossa, Belgiassa ja Espanjassa valmis passi noudetaan viranomaiselta. Passin toimittaminen joko suoraan valmistajalta tai poliisilaitokselta hakijalle on kuitenkin mahdollista useassa valtiossa. Osa Euroopan maista on mahdollistanut lähettämisen viranomaiselta asiakkaalle ainoastaan ulkomailla olevien kansalaistensa osalta. Suoraan passivalmistajalta hakija voi saada valmiin passinsa esimerkiksi Norjassa, Tanskassa, Itävallassa, Sveitsissä, Portugalissa, Isossa-Britanniassa, Unkarissa, Sloveniassa ja Liettuassa.

Ruotsissa passien lähettäminen postitse kirjattuna kirjeenä on aiemmin ollut mahdollista, mutta lokakuusta 2006 alkaen kansallinen passiasetus (1979:664) on edellyttänyt, että viranomainen luovuttaa passin henkilökohtaisesti hakijalle itselleen. Passihakemusta jätettäessä hakija voi valita, mistä poliisin toimipisteestä tai edustustosta hän haluaa noutaa passinsa. Tällä hetkellä poliisilaitoksia, joista valmiin passin voi noutaa, on yhteensä 150. Myös kunniakonsulaatti voi luovuttaa valmiin passin ulkomailla olevalle hakijalle.

Norjassa ei ole laintasoisia säännöksiä passin toimittamisesta. Hakija voi passihakemusta tehtäessä valita, postitetaanko valmis passi suoraan kotiin vai noutaako hakija sen poliisilaitokselta lukuun ottamatta muukalaispasseja ja pakolaisen matkustusasiakirjoja sekä diplomaatti- ja virkapasseja, jotka noudetaan viranomaiselta. Passit postitetaan hakijoille tavallisina kirjeinä. Tämä on arvioitu riittävän turvalliseksi ratkaisuksi ottaen huomioon, että passit ovat hyvin suojattu esimerkiksi väärentämiseltä ja muilta väärinkäytöksiltä. Hakijan täytyy palauttaa

aiempi passinsa tehdessään passihakemusta. Jos hakija ei voi luovuttaa aiempaa passiansa vielä hakuvaiheessa, uusi passi pitää noutaa poliisilaitokselta.

Tanskassa yli 95 prosenttia passeista lähetetään suoraan valmistajalta hakijalle. *Islannissa* puolestaan passia ei ole mahdollista toimittaa suoraan valmistajalta, mutta valmis passi voidaan lähettää viranomaiselta asiakkaalle.

Isossa-Britanniassa ei ole myöskään lainsäädännön tasolla määritelty passien toimitustapaa. Passi lähetetään pääsääntöisesti posti- ja kuljetuspalveluita tarjoavan yrityksen välityksellä. Yritys toimittaa lähetyksen hakijalle suoraan kotiin. Alueilla, joissa on alhainen riski lähetysten katoamiselle, passi voidaan toimittaa myös yleisiä postipalveluja tuottavan toimijan kautta siten, että postinjakaja jakaa lähetyksen toimitusosoitteeseen. Ainoastaan neljän tunnin pikatoimituksella tilatut passit noudetaan viranomaiselta. Hakijan aiempi passi pitää palauttaa uutta passia hakiessa joko liittämällä se postitse lähetettävään passihakemukseen tai luovuttamalla se viranomaiselle hakemusta tehtäessä.

Itävallassa passien valmistamisesta ja toimittamisesta säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Valmis passi toimitetaan pääsääntöisesti kirjattuna kirjeenä asiakkaalle, jonka tulee allekirjoittaa vastaanottotodistus. Todistus toimitetaan passin myöntäneelle viranomaiselle. Hakijan pitää luovuttaa aikaisempi passi tehdessään hakemusta uutta passia varten. Jos hakija tarvitsee aiempaa passiansa, hänen pitää joko noutaa uusi passi viranomaiselta tai saada viranomaiselta aiempaan passiinsa leima, jonka mukaan passi on mitätöity määritellystä ajankohdasta alkaen.

Yhdysvalloissa pääosa valmiista passeista toimitetaan kirjattuna kirjeenä. Passinhakija voi halutessaan lisämaksua vastaan valita myös nopeamman toimitustavan. Kaikki passityypit voidaan postittaa. Passin noutaminen viranomaiselta on mahdollista ainoastaan poikkeuksellisesti.

1.3 Nykytilan arviointi

Vuonna 2006 voimaan tulleen uuden passilain myötä passien yleinen voimassaoloaika lyhennettiin kymmenestä vuodesta viiteen vuoteen. Voimassaoloajan lyhentäminen on johtanut siihen, että jatkossa vuosittain vanhenee aiempaa huomattavasti merkittävämpi määrä passeja. Vuonna 2011 vanhenivat ensimmäiset viideksi vuodeksi myönnettyt passit ja poliisin tekemien myönteisten passipäätösten määrä oli yli 510 000, kun vuonna 2010 passeja myönnettiin noin 470 000. Vuonna 2012 on arvioitu tehtävän noin 700 000 passeja koskevaa päätöstä poliisilaitoksilla eli myönnettävien passien määrä lisääntyy yli 30 prosentilla edellisestä vuodesta. Jatkossa määrän arvioidaan vakiintuvan suunnilleen vuoden 2012 tasolle tai nousevan joitakin kymmeniä tuhansia siten, että vuonna 2014 on arvioitu myönnettävän noin 770 000 passia.

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa valmiin passin lähettämisen Suomessa poliisilaitokselta hakijalle kirjattuna kirjeenä, jos hakija on niin passia hakiessaan pyytänyt. Käytännössä lainsäädännön sallimaa mahdollisuutta ei ole kovin usein käytetty. Postitse poliisilaitoksilta lähetettävien passien määrä vastaa alle kahta prosenttia kaikista vuosittain myönnetyistä passeista. Suurin osa passeista siis noudetaan poliisilaitokselta joko henkilökohtaisesti tai valtuutetun henkilön toimesta. Syyt postitusmenettelyn vähäiseen käyttöön eivät ole tarkkaan tiedossa. Läheskään kaikki asiakkaat eivät ole olleet tietoisia postitusmahdollisuudesta eikä sitä ei ole välttämättä kaikissa poliisilaitoksissa aktiivisesti tai järjestelmällisesti tarjottu asiakkaille. Postituksen valitsemista on saattanut rajoittaa myös passin käsittelymaksun lisäksi erikseen perittävä kirjatun kirjeen maksu, joka on tällä hetkellä suuruudeltaan 5,10 euroa.

Tällä hetkellä passia hakeva asiakas asioi lähtökohtaisesti kaksi kertaa viranomaisen luona eli passihakemusta tehdessään ja valmista passia noutaessaan. Passiin liittyvien asiakaskäyntien määrä oli poliisilaitoksilla vuonna 2011 noin yksi miljoona. Vuonna 2012 arvioidaan myönnettävän noin 700 000 passia eli asiakaskäyntejä kertyy noin 1,4 miljoonaa. Jos toimittamista suoraan valmistajalta hakijalle ei toteutettaisi, asiakaskäyntien määrä olisi jatkossa pelkästään passiasioissa arviolta noin 1,5 miljoonaa vuodessa.

Passin luovuttamiseen asiakkaalle liittyy lukuisia viranomaisten aikaa ja resursseja vieviä tehtäviä. Tehtäviin kuuluvat muun muassa passinippujen ja pakkausten määrien täsmäminen lähetysluetteloon ja tilaukseen, passien kirjaaminen kustakin postilaatikosta viivakoodin perusteella vastaanotetuksi, passin tietojen tarkistaminen yksittäin, passin ulkoasun tarkistaminen yksittäin, sirun toimivuuden ja sirulla olevien henkilötietojen oikeellisuuden tarkistaminen yksittäin lukulaitteella, passien aakkostaminen, passien varastoiminen turvalliseen lukittuun tilaan, virheellisten passien reklamointi, luovutusmerkinnät tietojärjestelmään, passien säilytysohjeen liittäminen passiin sekä passien luovuttaminen joko poliisilaitoksella tai postittamalla. Poliisilaitosten tulee myös huolehtia muistutusten lähettamisestä noutamatta jääneiden passien osalta sekä niiden peruuttamisesta ja mitätöinneistä.

Arvioiden mukaan passin vastaanottamiseen ja luovuttamiseen hakijalle kuluu passia kohden noin viisi minuuttia. Valtakunnallisena kokonaisresurssitarpeena laskettuna passin vastaanottamiseen ja luovuttamiseen liittyvät toimet poliisilaitoksilla vastaavat noin 32 henkilötyövuoden henkilöresurssia.

Vuonna 2011 poliisin myöntämien lupien määrä oli yhteensä 1 185 394 kpl. Kasvua edellisvuoteen verrattuna oli 7,4 prosenttia. Voimakasta lupamäärien kasvua ennakoidaan myös tulevina vuosina erityisesti passien ja ajokorttien voimassaoloaikojen lyhentymisen vuoksi. Vuonna 2012 poliisin arvioidaan myöntävän yhteensä noin 1 330 000 lupaa, joista passien osuus on lähes 60 prosenttia. Paikallispoliisin lupahallinnossa myönnettävien passien määrän kasvu ja tuleva

myönnettävien ajokorttien määrän kasvu yhdistettynä muun muassa ulkomaalais- ja aseasioiden menettelyiden monimutkaistumiseen ja vaatimustason nousuun, on johtanut huomattavaan lisäresurssin tarpeeseen. Tehtävien määrä on kasvanut ja kasvaa edelleen.

Passien toimitusmenettelyn kehittäminen ehdotetulla tavalla olisi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden ja toukokuun 4 päivänä 2012 julkaistun poliisin lupahallintostrategian mukaista. Hallitusohjelman mukaan kansalaisten oikeus hyvään hallintoon turvataan koko maassa ja toisaalta kansalaisten ja yritysten hallinnollista taakkaa vähennetään. Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan muun muassa aikaa ja kuluja, joita kansalaisille koituu lainsäädännön tiedonantovelvoitteiden täyttämisestä. Hallinnollista taakkaa voidaan keventää esimerkiksi asiointikäyntejä vähentämällä ja lupamenettelyjä yksinkertaistamalla. Poliisin lupahallintostrategian mukaan henkilökohtaista asiointia edellytetään ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä prosessin turvallisuuden vuoksi, kuten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi haastatteleamalla tai luvan hakijan tunnistaminen henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa haettaessa. Myös biometristen tunnisteiden tallentaminen edellyttää henkilökohtaista asiointia. Strategiassa linjataan myös, että ne prosessit ja prosessien osat pyritään ulkoistamaan, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä ja jotka ovat kokonaisuuden kannalta taloudellisesti ja tehokkaasti toteutettavissa.

Valmiin passin luovuttamiseen liittyvät tehtävät työllistävät myös Suomen ulkomaan edustustoja. Vuonna 2011 ulkoasiainministeriö ja Suomen ulkomaan edustustot myönsivät yhteensä noin 16 700 tavallista passia ja väliaikaista passia sekä virka- ja diplomaattipassia. Myös ulkomailla oleville Suomen kansalaisille myönnettävien passien määrää lisääntyy aiemmasta voimassaoloajan lyhentämisen vuoksi vastaavalla tavalla kuin Suomessa. Esimerkiksi Suomen Tukholman edustusto myönsi vuonna 2011 noin 3 300 passia Ruotsissa asuville Suomen kansalaisille, joista suurin osa postitettiin hakijoille edustustosta.

Myös Suomen ulkomaanedustustoverkostoon ja sen laajuuteen kohdistuvat merkittävät supistamispaineeet saattavat aiheuttaa edustustossa asioimisen vaikeutumista nykyisestä. Myös lähetettyjen työntekijöiden määrää vähennetään edustustoista. Suomi sulkee vuoden 2012 aikana edustustojaan muun muassa Kiinassa ja Filippiineillä ja myös muita edustustoja ollaan lakkauttamassa. Joissakin edustustoissa on myös rajoitetut asiointiajat. Viranomaispalvelujen saatavuuden turvaamiseksi valmiin passin toimittaminen suoraan valmistajalta hakijalle tulisi mahdollistaa ainakin osittain myös ulkomailla olevien Suomen kansalaisten osalta.

Ulkoasiainministeriön myöntämien diplomaatti- ja virkapassien osalta nykyisin noudatettava menettely uusien passien luovuttamisessa toimii hyvin eikä sen muuttaminen ole tässä vaiheessa tarpeellista.

Myös kansainvälinen vertailu osoittaa, että suoraan valmistajalta toimittaminen on nykyään mahdollista jo useassa maassa. Suomen lainsäädännössä on mahdollistettu myös muiden poliisin myöntämien asiakirjojen toimittaminen suoraan valmistajalta. Pääosin 19.1.2013 voimaan tulevan uuden ajokorttilain (386/2011) ja ajokorteista annetun valtioneuvoston asetuksen (423/2011) mukaan ajokortti toimitetaan pääsääntöisesti hakijalle postitse kirjattuna lähetyksenä suoraan valmistajalta. Toimitusmenettelyn muutosta on hallituksen esityksessä ajokorttilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 212/2010 vp) perusteltu ajokorttimenettelyn kehittämisellä ja luovutettavien ajokorttien määrän merkittävällä kasvulla.

Nykyisen käytännön mukainen passin myöntäneen viranomaisen suorittama passin ja sen sirujen tarkistus ennen valmiin passin luovuttamista hakijalle ei olisi välttämätöntä ottaen huomioon nykyisin havaittujen virheellisyyksien hyvin pieni määrä ja passivalmistajan oma laadunvarmistusmenettely, joka on määritelty Poliisihallituksen kanssa tehdyssä sopimuksessa. Sopimuksessa on myös määritelty seuraamukset, jos laatuvaatimukset eivät täyty. Poliisihallitus seuraisi nykyisen käytännön mukaisesti yhdessä passivalmistajan kanssa jatkuvasti passien laatua. Passin myöntäneellä viranomaisella säilyisi vastuu passin tietojen hakemuksen mukaisuudesta passin luovutushetkellä. Menettelytavat mahdollisten virheellisten passien osalta ovat vakiintuneet ja niiden mukaisesti voitaisiin toimia myös toimitusmenettelyn muutoksen jälkeen.

Passien toimitusmenettelyä uudistettaessa tulee ottaa huomioon myös turvallisuusnäkökohdat. EU:n passiasetuksen mukaisilla turvatekijöillä varustetut Suomen passit on todettu käytännössä olevan erittäin vaikeasti väärennettävissä. Suurin osa passi- ja henkilökorttiväärennöksistä koskee ulkomaalaisia asiakirjoja. Yleisempi väärinkäytöksen muoto on ollut toisen henkilön aidon asiakirjan käyttäminen ja esiintyminen toisena henkilönä. Myöskään postitse toimittamisessa ei ole esiintynyt merkittäviä ongelmia eikä passeja juuri häviä postissa.

Passimenettely tulisi uudistaa mahdollisimman yksinkertaiseksi ja karsia sekä viranomaisten että asiakkaiden näkökulmasta ylimääräisiä vaiheita. Passin noutaminen ei edellytä henkilökohtaista asiointia viranomaisella. Myös aiemman voimassa olevan passin palauttamisvelvollisuudesta luopuminen olisi edellä mainitun tavoitteen mukaista, koska tällöin asiakkaiden ei tarvitsisi uuden passin saatuaan palauttaa aiempaa passiaan viranomaiselle eikä viranomaisten tai passivalmistajan tarvitsisi huolehtia passien lopullisesta hävittämisestä. Palauttamisvelvollisuuden säilyttäminen ei olisi enää välttämätöntä biometrinen tunnistamisen vuoksi. Passilain uudistamisen yhteydessä vuonna 2006 arvioitiin, että tietoturvasyistä aiemmat voimassa olevat passit olisi syytä silloisesta käytännöstä poiketen ottaa viranomaisen haltuun, mutta biometrinen passien käyttöönoton jälkeen saadut kokemukset ovat osoittaneet, että sirun tietosisältöä on lähes mahdoton käyttää väärin. Kaikki passin sirulle tallennetut tiedot on suojattu EU:n passiasetuksen mukaisesti huolellisesti.

Myös erilaisten väärinkäytösten ennaltaehkäisy pitää ottaa huomioon harkittaessa aiemman voimassa olevan passin palauttamisvelvollisuudesta luopumista. Teoreettiset väärinkäytösmahdollisuudet lisääntyvät jossain määrin, mutta palauttamisvelvollisuudesta luopumisen ei arvioida aiheuttavan merkittävää lisävaaraa tältä osin. Myös identiteettivarkauksien torjuminen on erittäin tärkeää, koska identiteettivarkauksilla voidaan loukata useita eri perusoikeuksia, kuten oikeutta yksityiselämän ja omaisuuden suojaan. Hallitusohjelmaankin on kirjattu, että keinot torjua identiteettivarkaudet turvataan kaikissa tapauksissa. Palauttamisvelvollisuudesta luopumisen ei kuitenkaan arvioida johtavan identiteettivarkauksien lisääntymiseen ottaen erityisesti huomioon, että nykyisinkin palauttamisvelvollisuus koskee ainoastaan voimassa olevia aiempia passeja. Kansalaisilla on hallinnassaan lisäksi voimassa olevia passeja ja muita asiakirjoja, joista henkilötiedot ovat saatavissa. Myöskään kaikkia voimassa olevia passeja ei saada haltuun haltijan ilmoitettua passin kadonneeksi. Aiempaa passia ei voitaisi edellyttää palauttamaan uutta passia haettaessa, koska passi saattaa olla haltijansa ainoa henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Aiemman passin palauttamisvelvollisuudellakaan ei pystyttäisi täysin aukottomasti ehkäisemään väärinkäytöksiä.

Lisäksi olisi tarpeen tehdä eräitä teknisiä muutoksia ja täsmennyksiä sekä siirtää tiettyjä passilaissa määriteltyjä toiminnallisia tehtäviä sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on passimenettelyn kehittäminen ja asiakaspalvelun parantaminen siten, että henkilökohtaista asiointia valmiin asiakirjan noutamiseksi tai nimenomaista pyyntöä passin lähettämiseksi postitse ei enää edellytettäisi, vaan passi voitaisiin toimittaa suoraan valmistajalta hakijalle.

Passilaissa säädettäisiin toimittamis- ja luovuttamismenettelyn perusteista. Ehdotuksen mukaan toimitettaisiin suoraan valmistajalta hakijalle. Jos passin toimittaminen suoraan valmistajalta ei olisi asiakirjaturvallisuuden vuoksi tai muusta erityisestä syystä mahdollista, valmiin passin luovuttaisi sen myöntänyt viranomainen. Passien toimittamisessa ja luovuttamisessa noudatettavasta menettelystä sekä toimittamisen vaatimuksista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa säädettäisiin esimerkiksi, että valmis passi toimitettaisiin hakijalle kirjattuna kirjelmälahetyksenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Toimitusmenettely perustuisi Poliisihallituksen ja passivalmistajan väliseen sopimukseen.

Esitetty toimitusmenettelyn muutos olisi hallitusohjelman tavoitteiden mukainen, koska sen avulla voitaisiin pienentää kansalaisiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Henkilökohtaista asiointia poliisilaitoksella edellytettäisiin ainoastaan passihakemusta jätettäessä. Muutos parantaisi myös hallinnon asiakkaan palvelua poliisin lupahallintostrategian mukaisesti, koska valmis passi olisi pääsääntöisesti

noudettavissa yksityiseltä palveluntarjoajalta, jonka palveluverkosto on poliisin palveluverkostoa huomattavasti laajempi ja aukioloajat joustavammat. Myös ulkomailla olevien Suomen kansalaisten osalta muutos merkitsisi palvelujen parempaa saatavuutta.

Asiakaslähtöisyyden ja asioinnin helpottamisen ohella esityksen tavoitteena on myös passiviranomaisten henkilöstöresurssien turvaaminen myönnettävien lupien määrän lisääntyttyä merkittävästi. Passimenettelyä yksinkertaistamalla vähennettäisiin asiakaskäyntejä ja säästettäisiin merkittävästi poliisin lupahallinnon sekä Suomen ulkomaan edustustojen henkilöresursseja, koska osa hyvin teknis- ja rutiiniluontoisista tehtävistä siirrettäisiin passivalmistajan ja luovuttavan tahon hoidettavaksi. Menettelyn kehittäminen toteuttaisi myös hallitusohjelman tavoitteita julkisen hallinnon tehokkuuden parantamisesta.

Ehdotetun muutoksen on käytännössä alkuvaiheessa tarkoitus koskea ainoastaan Suomen kansalaiselle myönnettäviä normaalitoimituksella tilattavia tavallisia passeja, joiden toimitusosoite on Manner-Suomessa. Ahvenanmaan passeja tai ulkomailla oleville Suomen kansalaisille myönnettäviä passeja ei siis alkuvaiheessa toimitettaisi suoraan valmistajalta. Valmistajalta toimittamisen laajentamista myös muihin passityyppeihin voitaisiin myöhemmin selvittää. Ulkomaille toimittaminen pyritäisiin ottamaan käyttöön heti, kun se olisi kussakin kohdemaassa mahdollista.

Uuden toimitusmenettelyn myötä aiemman voimassa olevan passin palauttamisvelvollisuudesta luovuttaisiin. Passinhaltijalle toimitettaisiin uuden passin mukana ohje aiemman passin mitätöimiseksi ja kerrotaisiin niistä riskeistä, joita passin mitätöimättä jättämiseen saattaa liittyä.

Passilakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi eräitä teknisiä muutoksia sekä poliisin hallintorakenteen uudistamisesta johtuvia muutoksia koskien sisäasianministeriön ja Poliisihallituksen välistä työnjakoa. Lisäksi täsmennettäisiin eräitä passilain säännöksiä koskien diplomaatti- ja virkapasseja.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Tällä hetkellä tavallisen passin ja tilapäisen passin hinta on poliisin suoritteiden maksullisuudesta annetun sisäasianministeriön asetuksen (1349/2011) mukaan 54 euroa. Väliaikaisen passin hinta on 80 euroa. Kahdessa tai kolmessa päivässä saatavan pikapassin hinta on 68 euroa ja yhden päivän toimitusajalla toimitettavan expresspassin maksu on 87 euroa. Jos hakija haluaa saada valmiin passin postitse, maksettavaksi tulevat lisäksi postituskulut, jotka ovat tällä hetkellä 5,10 euroa.

Ulkoasiainministeriön ja Suomen ulkomaan edustustojen myöntämän tavallisen passin sekä diplomaatti- ja virkapassin hinta on ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista annetun ulkoasiainministeriön asetuksen (1353/2011) mukaan 120 euroa. Tämän lisäksi hakijan maksettavaksi tulevat myös mahdolliset toimitustavasta aiheutuvat kustannukset eli esimerkiksi postituskulut edustuston lähettäessä passin hakijalle.

Ehdotettu uusi toimitusmenettely merkitsee uusien tehtävien syntymistä passivalmistajalle ja passien luovuttajalle, joista syntyy lisäkustannuksia nykytilanteeseen verrattuna. Toisaalta osa viranomaisten nykyisin suorittamista tehtävistä poistuu luovuttamistapahtuman siirtyessä ulkoisen tahon hoidettavaksi, mikä puolestaan jonkin verran laskee viranomaisen käyttämää työaikaa passia kohden. Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti valtion viranomaisen tuottaman suoritteen pitää vastata sen tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia täysimääräisesti. Passin suoritemaksuun lasketaan siis passiasian käsittelyyn käytettävät henkilöstökustannukset, tietojärjestelmä- ja kehittämiskustannukset, passikirjan hankinnasta ja painatuksesta aiheutuvat kustannukset sekä osuus poliisin yleiskustannuksista, kuten toimitiloista. Passimenettelyn kehittämisen kohdalla suoritemaksun määräytymiseen alentavasti vaikuttaa poliisin oman työn vähentyminen, mutta korottavat vaikutukset liittyvät tietojärjestelmiin vaadittavien muutosten ja kehittämistoimien kustannuksiin sekä passivalmistajalle siirtyviin toimituskustannuksiin. Passivalmistajalta ostettavan palvelun hintaan vaikuttaa kuitenkin myös työvaiheiden lisäksi myönnettävien passien määrä. Toisaalta passinhakijalta erikseen perittävä postituskustannus poistuu kokonaan.

Passivalmistajalta ostettavan passikirjan hinta oheispalveluineen perustuu Poliisihallituksen ja passivalmistajan väliseen sopimukseen, joka on solmittu julkisen hankinnan toteuttamisen perusteella. Yksittäisen passikirjan hinta on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n nojalla liikesalaisuutena salassa pidettävä. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että uuden luovutusmenettelyn sisältävä passikirjan arvioidaan olevan noin yhden euron edullisempi kuin aiemman sopimuksen mukainen hinta. Hinnanmuodostukseen vaikuttanee oleellisesti voimakas kasvu myönnettävien passien määrässä.

Uusi passisopimus on kilpailutettu siten, että passin materiaalikustannukset sisältävät valmiin passin toimittamisesta Suomessa kirjattuna kirjelähetyksenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä koituvat kustannukset sekä aiemman passin mitätöimisen ohjeistamisesta aiheutuvat kustannukset. Esitetyn muutoksen passien toimittamisesta suoraan passivalmistajalta hakijoille ei arvioida vaikuttavan poliisin myöntämien passien hintaa nostavasti. Alustavan laskelman mukaan uusi passin hinta tulee olemaan lähellä nykyistä passin hintaa. Tarkoituksena on, että passin hinta sisältäisi toimittamisesta aiheutuvat ylimääräiset kulut eli hakijan ei tarvitsisi maksaa nykyisen käytännön mukaisesti käsittelymaksun lisäksi postituskuluja.

Esityksen vaikutusta Suomen edustustojen myöntämien passien hintaan ei ole vielä tässä vaiheessa mahdollista arvioida, koska toimitusmenettelyn muutosta ei ole tarkoitus vielä alkuvaiheessa ulottaa ulkomailla asuvien Suomen kansalaisille myönnettäviin passeihin. Hinnan määräytymiseen vaikuttavat samanlaiset seikat kuin poliisin myöntämien passien osalta.

Ehdotettu muutos edellyttää myös henkilökortti- ja passitietojärjestelmän uudistamista, mikä lisää jonkin verran kustannuksia. Järjestelmään on tarpeellista tehdä muutoksia myös muiden lupahallinnon prosessien ja tietojärjestelmien kehittämisen vuoksi. Passikirjan käyttöönnoton kustannukset ovat alustavien arvioiden mukaan noin 350 000 euroa. Tämä summa sisältää myös tiettyjä passimenettelyn kokonaisturvallisuuden varmistamiseen liittyviä muita kehittämistoimia, esimerkiksi passivarastokirjanpidon parannuksia.

Menettelyiden muutokseen liittyy myös henkilöstön kouluttamiseen liittyviä tarpeita, jotka kuitenkin ovat normaalia työpaikkakoulutusta. Lisäksi Poliisihallitus selvittää parhaillaan passimenettelyn sertifiointiin liittyviä toimenpiteitä ja kustannuksia. Tarkoituksena on, että ulkopuolinen auktorisoitu yritys arvioisi poliisin passimenettelyn laadun menettelymuutoksen jälkeen, jolloin poliisilla olisi objektiivisen arvioin perusteella mahdollisuus tehdä tarvittavat parannukset passimenettelyyn. Sertifioinnin ja sen tulosten huomioimisen kustannukset eivät ole vielä tiedossa. Sertifiointi maksanee joitain kymmeniä tuhansia euroja.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettu toimitusmenettelyn muutos merkitsisi useiden passien luovuttamiseen liittyen poliisilaitosten tehtävien poistumista kokonaan niiden passien osalta, jotka toimitettaisiin suoraan valmistajalta. Osa passien jakeluun ja luovuttamiseen liittyvistä tehtävistä siirrettäisiin passivalmistajalle ja passit luovuttavalle taholle sopimuksen perusteella. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi luovutusmerkinnät henkilökortti- ja passijärjestelmään, sirun toimivuuden tarkastaminen, säilytys- ja mitätöimisohjeen liittäminen passiin sekä passin jakelu ja luovuttaminen hakijalle.

Myönnettävien passien määrä lisääntyy merkittävästi johtuen passien voimassaoloajan lyhentymisestä viideksi vuodeksi. Vuonna 2012 myönnettiin hieman yli 500 000 passia kun taas vuonna 2012 arvioidaan myönnettävän jo noin 700 000 passia. Määrän arvioidaan lisääntyvän tästä vielä hieman ja vuonna 2014 myönnettävien passien määrän on arvioitu olevan noin 770 000.

Nykyisin postitse poliisilaitoksilta lähetettävien passien määrä vastaa alle kahta prosenttia kaikista vuosittain myönnettyistä passeista. Toimittamalla valmiit passit pääsääntöisesti suoraan valmistajalta hakijalle vähenisivät asiakaskäynnit poliisilaitoksilla erittäin merkittävästi. Myönnettyjen passien määrän ollessa noin 500 000 vuonna 2011 asiakaskäyntejä poliisilaitoksilla oli noin miljoona. Jos

myönnettävien passien määrä on vuonna 2012 noin 700 000 ja jatkossa jopa lähes 800 000, niin suoraan valmistajalta toimittamisella voitaisiin vähentää asiakaskäyntejä vuosittain melkein mainittujen lukujen verran. Esimerkiksi Pirkanmaan poliisilaitoksella on arvioitu, että asiakaskäynneistä jäisi pois noin 100–120 asiakasta päivää kohti. Jos toimittamista suoraan valmistajalta hakijalle ei toteutettaisi, asiakaskäyntien määrä olisi jatkossa pelkästään passiasioissa noin 1,5 miljoonaa vuodessa.

Pelkästään passien luovuttamisen siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi koituva resurssihyöty olisi siirrettävissä korvaamaan myönnettävien passien määrän huomattavasta kasvusta johtuvaa lisäresurssitarvetta. Yhdistettynä muihin lupahallinnon kehittämistoimiin kuten esimerkiksi sähköisen asioinnin, rakenteiden, osaamisen ja johtamisen kehittämiseen, valmiiden lupa-asiakirjojen luovuttamisen siirtäminen yksityiselle palveluntarjoajalle johtaisi siihen, että poliisin lupahallinnon lisäresurssitarve poistuisi edellyttäen, ettei lupahallintoon ole lainsäädännön muutosten vuoksi tulossa enää lisätehtäviä. Säästyvä työpanos voitaisiin kohdistaa hakemusten vastaanottoon ja muun muassa tunnistamisen huolelliseen suorittamiseen asiakaspalvelussa.

Muutoksen johdosta hakemusta vastaanottavan viranomaisen huolellisuusvelvoite korostuisi, koska poliisilaitokset eivät enää tarkistaisi passien henkilötietosivuja ja siruja ennen niiden luovuttamista hakijoille. Poliisilaitoksia tulisi ohjeistaa tarkkuudesta passihakemuksissa pyrkimyksenä vähentää viranomaisesta aiheutuvia virheitä. Passivalmistajasta johtuvien virheellisyysosuuksien ei arvioida jatkossakaan olevan suuri, koska valmistaja on sama kuin aiemman sopimuskauden aikana. Valmistetut passit ovat olleet hyvälaatuisia ja passin sirujen virheellisyyksiä on havaittu erittäin vähän. Passin tietojen ja sirun toimivuuden tarkistamisen tekee myös passivalmistaja osana omaa laadunvalvontaansa.

Poliisihallitus seuraisi passin laatua ja reklamaatioiden syitä ja määriä edelleen yhteistyössä passivalmistajan kanssa. Poliisilaitoksilla olisi myös mahdollisuus passien sirujen laadun tarkkailuun, kun uusi passiasiakirja otetaan käyttöön alkusyksystä 2012. Ennen toimitusmenettelyn muuttumista pystyttäisiin siis seuraamaan mahdollisia virheellisyyksiä ja tarvittaessa puuttumaan niihin. Jatkossa passien laatua pystyttäisiin seuraamaan myös esimerkiksi pika- ja expresspassien perusteella, jotka edelleen toimitettaisiin tilaaville yksiköille.

Toimittaminen valmistajalta ulkomailla asuville Suomen kansalaisille vaikuttaisi Suomen ulkomaan edustustojen tehtäviin vastaavasti kuin poliisilaitoksilla. Tiedetyt tehtävät poistuisivat ja asiakkaiden asiointikerrat edustustoissa vähenisivät. Valmiiden passien toimittaminen suoraan valmistajalta hakijoille voisi joissakin tilanteissa lyhentää passien toimitusaikoja, mikä puolestaan voisi jossain määrin vaikuttaa myös edustustojen myöntämien väliaikaisten passien määrää vähentävästi.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Suurin osa passeista toimitettaisiin Suomessa suoraan valmistajalta hakijalle kirjattuna kirjelähetyksenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä hakijan väestötietojärjestelmän mukaiseen osoitteeseen. Passi noudettaisiin luovuttajan toimipisteestä. Ehdotettu toimitustavan muutos parantaisi huomattavasti asiakaspalvelua, koska hakijoiden ei tarvitsisi enää noutaa valmista passia poliisilaitokselta. Hakijan tarvitsisi siis asioida poliisilaitoksella henkilökohtaisesti ainoastaan hakemusta jätettäessä. Tämä olisi merkittävä parannus hakijoiden kannalta, koska poliisilaitosten palvelupisteet ovat ajoittain erittäin ruuhkautuneita.

Passit luovuttavan postipalveluja tai vastaavia jakelupalveluja tuottavan yrityksen toimipisteverkosto olisi nykyistä poliisilaitos- ja poliisin palvelupisteverkostoa huomattavasti laajempi. Poliisin noutopisteitä on tällä hetkellä yli 150, mutta niitä ollaan mahdollisesti karsimassa poliisihallinnon kehittämisen myötä. Myös luovuttajan toimipisteiden aukioloajat olisivat vapaammat kuin poliisilaitosten. Ehdotettu muutos mahdollistaisi siis asiakirjojen noutamisen nykyistä huomattavasti joustavammin eikä noutaminen olisi sidottu virka-aikaan. Luovuttaja säilyttäisi valmiita passeja todennäköisesti kolme viikkoa, jonka jälkeen ne palautettaisiin passivalmistajan kautta passin myöntäneille poliisilaitoksille. Poliisilaitos säilyttäisi noutamatta jääneitä passeja nykyisen käytännön mukaisesti vuoden ajan.

Passien toimittaminen valmistajalta suoraan hakijalle voisi myös joissakin tilanteissa hieman lyhentää passien toimitusaikoja, koska valmis passi olisi noudettavissa heti hakijan saadessa saapumisilmoituksen. Alustavien suunnitelmien mukaan hakija saisi passin saapumisesta ilmoituksen joko tekstiviestinä tai e-kirjeenä, jos hakija ei ole antanut matkapuhelinnumeroaan. Tällä hetkellä normaalitoimituksella tilattavan passin toimitusaika-arvio on yksi viikko.

Tarkoituksena on, että tavalliset passit toimitettaisiin lähtökohtaisesti suoraan valmistajalta. Hakijalla ei siis olisi mahdollisuutta valita poliisilaitokselta noutamista. Henkilökortti- ja passitietojärjestelmään jätettäisiin kuitenkin poikkeustilanteita varten mahdollisuus tilata myös tavallinen passi poliisilaitokselle. Tämä olisi tarkoitettu poikkeukselliseksi toimintatavaksi, mutta se mahdollistaisi nyt ennakoimattomien tapausten huomioimisen. Passi voitaisiin toimittaa poliisilaitoksen kautta hakijalle ainoastaan erityisestä syystä.

Alkuvaiheessa uusi toimitusmenettely otettaisiin käyttöön ainoastaan tavallisten passien osalta Manner-Suomessa. Ahvenanmaan passien osalta ei olisi tarkoitus ainakaan alkuvaiheessa ottaa käyttöön suoraan valmistajalta toimittamista. Ahvenanmaalla olevien hakijoiden osalta toimitusmenettelyn muutos ei juuri muuttaisi nykyistä palvelun tasoa, koska mahdollisia luovutuspisteitä ei tällä hetkellä käytettävissä olevan tiedon mukaan olisi enempää kuin poliisin palvelupisteitä.

Valmistajalta toimittamisessa on kyse merkittävästä menettelyn muutoksesta, joka on syytä toteuttaa vaiheittain keräten sekä asiakkaiden että viranomaisten kokemuksia. Jos menettelyn arvioidaan toimivan hyvin, niin suoraan valmistajalta toimittamisen laajentamista myös muihin passityyppeihin voitaisiin myöhemmin selvittää.

Myös ulkomailla olevien Suomen kansalaisten passit voitaisiin toimittaa suoraan valmistajalta. Ehdotetulla muutoksella voitaisiin osittain turvata viranomaispalvelujen parempi saatavuus, koska Suomen ulkomaanedustustoverkostoa supistetaan nykyisestä ja edustustoja suljetaan, minkä vuoksi asiointi edustustoissa saattaa vaikeutua. Valmiiden passien lähettäminen ensin edustustoon saattaa myös jonkin verran hidastaa passin saapumista hakijalle. Läheskään kaikkialla ulkomailla uutta toimitusmenettelyä ei kuitenkaan olisi mahdollista ottaa käyttöön, koska toimitusta ei voitaisi tehdä turvallisesti ja luotettavasti ja koska suoraan valmistajalta toimittamisen järjestäminen ei välttämättä olisi käytännössä mahdollista esimerkiksi, jos kyseisessä maassa myönnetään vuosittain vähäinen määrä passeja.

Passien mukana toimitettavassa kirjeessä kehoitettaisiin asiakasta tarkistamaan, että passin tiedot ovat oikein ja että passi ei ole vioittunut. Passinhaltija ohjeistettaisiin kääntymään poliisilaitoksen puoleen mahdollisissa virhetilanteissa. Passin tai sen sirun mahdollisesta virheellisyydestä saattaisi aiheutua joissakin tilanteissa hakijalle haittaa, esimerkiksi rajanylitys saattaisi hidastua tai lennolle pääsy estyä. Tällaisia tilanteita saattaa esiintyä nykyisinkin. Niitä varten ovat olemassa vakiintuneet menettelytavat. Viranomaisen vastuulla olevasta virheellisyydestä mahdollisesti aiheutuneet ylimääräiset kustannukset korvattaisiin nykyisen käytännön mukaisesti tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Toimitusmenettelyn muutoksen ei arvioida vaikuttavan siihen, että passeja katoaisi nykyistä enemmän valmistajalta lähettämisen jälkeen ennen niiden hakijalle luovuttamista. Valmiit passit kuljetettaisiin ja säilytettäisiin Poliisihallituksen asettamien turvallisuusvaatimusten mukaisesti.

Aiemman voimassa olevan passin palauttamisvelvollisuudesta luopuminen tarkoittaisi sitä, että voimassa olevia passeja jäisi muutoksen johdosta palauttamatta viranomaisille nykyistä merkittävästi enemmän, mikä saattaa johtaa väärinkäytösriskien kasvamiseen. Toisaalta passien voimassaoloaika on enintään viisi vuotta, minkä vuoksi kansalaisten hallussa ei olisi kovin merkittäviä määriä uuden passin myöntämisen myötä rauenneita passeja, joissa olisi passikirjassa merkittyä voimassaoloaika vielä jäljellä. Aiemman passin voimassaolo päättyy uuden passin luovuttamisen myötä, joten sitä ei voisi enää käyttää matkustamiseen. Palauttamisvelvollisuudesta luopumisen ei kuitenkaan arvioida johtavan identiteettivarkauksien tai muiden väärinkäytösten lisääntymiseen ainakaan merkittävästi. Uuden passin liitteenä olisi kirje, jossa henkilöä ohjeistettaisiin mitätöimään vanha passi. Passi mitätöitäisiin leikkaamalla passin henkilötietosivu kahtia ja hävittämällä passikirjan kappaleet. Ohjeessa kerrotaisiin myös niistä

riskeistä, joita passin mitätöimättä jättämiseen saattaa liittyä. Vastaavankaltainen menettely on yleisesti käytössä rahalaitosten postittaessa pankki- ja luottokortteja asiakkailleen. Mitätöimisohjeen avulla pyrittäisiin varmistamaan, ettei aiempaa passia tai sen sisältämiä tietoja voitaisi käyttää väärin. Passin mitätöimisellä turvattaisiin siis osaltaan henkilön identiteettiä.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäasiainministeriö asetti 15.2.2012 lainsäädäntöhankkeen valmistelemaan hallituksen esitystä. Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriön poliisiosastolla yhteistyössä Poliisihallituksen kanssa. Myös ulkoasiainministeriö on osallistunut hankkeen valmisteluun.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto valtionhallinnon, kuntien, järjestöjen ja muiden sidosryhmien edustajilta. Lausuntoa pyydettiin muun muassa ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, tietosuojavaltuutetulta, Liikenteen turvallisuusvirastolta Maahanmuuttovirastolta, ulkosuomalaisparlamentilta, Suomi-Seura ry:ltä sekä Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:ltä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki passilain muuttamisesta

3 b §. Voimassa olevan 3 b §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Poliisihallitus päättäisi hätäpassien käyttöön ottamisesta Suomessa. Muutoin 3 b § säilyisi ennallaan. Hätäpassi voitaisiin myöntää vain silloin, kun väliaikaisen passin kirjoittaminen ei esimerkiksi henkilökortti- ja passijärjestelmässä ilmenneiden ongelmien vuoksi ole mahdollista. Yksittäisiä hätäpasseja ei voitaisi Suomessa myöntää, vaan käsin kirjoitettavat hätäpassit otettaisiin käyttöön tarvittaessa yhtäaikaaisesti koko maassa. Hätäpassin käyttöönottamista koskeva päätös on poliisin toiminnallisiin tehtäviin kiinteästi liittyvä päätös, minkä vuoksi Poliisihallituksen tulisi olla toimivaltainen päätöksentekijä sisäasiainministeriön sijasta.

4 §. Pykälän 1 momentin 5 kohtaa, jossa säädetään diplomaattipassin myöntämisestä ulkoasiainhallinnon palveluksessa olevan perheenjäsenelle, ehdotetaan muutettavaksi siten, että diplomaattipassi voitaisiin myöntää olosuhteiden edellyttäessä alle 20-

vuotiaalle täysi-ikäiselle lapselle. Voimassa olevan säännöksen mukaan diplomaattipassi voidaan myöntää 18–20-vuotiaalle lapselle. Muutoksella yhdenmukaistettaisiin passilain säännökset ulkomaanedustuksen korvauksista annetun lain (596/2006) säännösten kanssa.

5 c §. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Poliisihallitus huolehtisi passin tekniseen osaan talletettujen tietojen tietoturvasta. Pykälässä on kyse tietoturvaluustoimenpiteitä koskevasta erityissäännöksestä, jonka tarkoituksena on varmistaa se, että passiin sisältyvän sirun tiedot eivät ole asiattomien tahojen saatavissa. Voimassa olevan säännöksen mukaan sisäasiainministeriön tulee huolehtia siitä, että passin tekniseen osaan talletetut tiedot suojataan tehokkaasti tunkeutumista, luvaton lukemista, muuttamista, käyttöä ja muuta luvaton käsittelyä vastaan. Koska kyseessä on kiinteästi poliisin toiminnallisiin tehtäviin perustuva vastuu, olisi Poliisihallitus sisäasiainministeriötä tarkoituksenmukaisempi vastuutaho. Poliisihallitus on myös henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 7 §:n mukaan rekisterinpitäjä passitietojen ja passin sormenjälkitietojen osalta ja se vastaa lain 10 a §:n mukaan henkilön fyysisiin ominaisuuksiin perustuvien tunnistetietojen tietoturvasta.

6 §. Pykälästä siirrettäisiin valmiin passin noutamista ja luovuttamista koskevat säännökset 19 §:ään ja sen nojalla annettavaan asetukseen. Muutetussa 6 §:ssä säädettäisiin pykälän otsikon mukaisesti ainoastaan passin hakemisesta noudatettavasta menettelystä. Pykälän 1 ja 2 momentin asiasisältöön ei ehdoteta muilta osin muutoksia. Passihakemus jätettäisiin jatkossakin kirjallisesti joko poliisilaitokselle, liikkuvalla poliisille Helsinki-Vantaan lentoasemalla tai Suomen ulkomaan edustustolle. Hakemukseen olisi liitettävä kasvokuva. Lisäksi hakijan olisi esitettävä tunnistamisasiakirja tai vaihtoehtoisesti viranomaisen olisi suoritettava tunnistaminen.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi diplomaatti- ja virkapassin hakupaikaksi myös Suomen edustusto. Pääsääntöisesti diplomaatti- ja virkapassia haettaisiin ulkoasiainministeriöltä, mutta erityisestä syystä passihakemuksen voisi jättää myös poliisilaitokselle tai ulkomailla sijaitsevaan Suomen edustustoon.

Pykälän 1 ja 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus käytöstä poistettuun käsitteeseen ”kihlakunta” laissa käytettävän käsitteistön yhtenäistämiseksi. Vastaavat muutokset on tehty passilain muuttamista koskevalla lailla (853/2011), jonka voimaantuloajankohdaksi on vahvistettu 1 päivä tammikuuta 2014. Esityksessä ehdotetaan vuonna 2014 voimaantulevan muutoslain 6 §:n 1 momentin, 10 §:n 2 momentin, 22 §:n ja 25 §:n 4 momentin kumoamista ja vastaavien muutosten tekemistä tämän esityksen yhteydessä.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi kielellinen muutos. Käsite ”passin antaminen” ehdotetaan korvattavaksi käsitteellä ”passin myöntäminen” kun viitataan

edustustoon, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut myöntämään passeja sekä tunnistamiseen, jonka suorittaa passin myöntävä viranomainen. Käsitteet ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi koko passilain osalta siltä osin kun on kysymys passin myöntämisestä hakemuksesta.

10 §. Voimassa olevassa lain 10 §:n 3 momentin mukaan passin myöntävä viranomainen vastaa siitä, että passia annettaessa sen tiedot ovat hakemuksen mukaiset. Hakijaa koskevien passin teknisen osan tietojen on lisäksi oltava yhdenmukaiset vastaavien passissa visuaalisesti nähtävissä olevien tietojen kanssa. Hallituksen esityksen (HE 234/2008 vp) perusteluissa säännöksen on katsottu edellyttävän, passin myöntävä viranomainen tarkastaisi ennen passin luovuttamista passin sirun tietojen ja passiasiakirjan visuaalisen vastaavuuden lisäksi myös sormenjälkien vastaavuuden passinhakijalta hakemushetkellä otettuihin sormenjälkiin.

Säännöksen asiasisältöä ei ehdoteta muutettavaksi. Toimitusmenettelyn muutoksesta johtuen passin myöntänyt viranomainen ei enää tarkastaisi jokaista passia ennen sen luovuttamista, mutta viranomainen vastaisi edelleen siitä, että passia luovutettaessa passin tiedot ovat hakemuksen mukaiset ja että hakijaa koskevien passin teknisen osan tiedot olisivat yhdenmukaiset passissa visuaalisesti nähtävissä olevien tietojen kanssa. Vastuu tietojen oikeellisuudesta olisi passin myöntäneellä viranomaisella riippumatta siitä, luovuttaisiko valmiin passin viranomainen vai yritys, jolle passien luovuttaminen olisi sopimuksen perusteella siirretty.

Hakijoita kehoitettaisiin uuden passin mukana saamassa ohjeessa tarkistamaan, että passin tiedot ovat oikein ja että passi ei ole vioittunut. Jos passissa olisi virheellisyys, hakijan tulisi olla passin myöntäneeseen viranomaiseen yhteydessä. Passinhaltija voisi myös aina halutessaan käydä poliisilaitoksella tarkistuttamassa passin sirun toimivuus ja sen tietojen vastaavuus passissa näkyvissä olevien tietojen kanssa. Jos passin tiedot poikkeaisivat hakemuksesta tai passin sirun tiedot eivät vastaisi passissa näkyvissä olevia tietoja ja passin virheellisyys johtuu viranomaisesta tai valmistajasta, hakijalle tilattaisiin nykyisen käytännön mukaisesti uusi passi asiakkaan ilman eri maksua.

Pykälään ehdotetaan tehtäväksi eräitä teknisiä ja kielellisiä muutoksia. Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus kihlakuntaan. Lisäksi ehdotetaan korvattavaksi pykälän 2 momentissa käytetty käsite ”antamaan” käsitteellä ”myöntämään” ja 3 momentissa käytetty käsite ”annettaessa” käsitteellä ”luovutettaessa”.

14 §. Pykälän 4 ja 5 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi kielellisiä muutoksia. Voimassa olevassa 4 momentissa käytetty käsite ”antaminen” ehdotetaan korvattavaksi käsitteellä ”myöntäminen” ja 5 momentissa käytetty käsite ”antaa” käsitteellä ”myöntää”.

15 §. Pykälän 1 momentin 3 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi kielellinen muutos. Voimassa olevassa pykälässä käytetty käsite ”antamiselle” ehdotetaan korvattavaksi käsitteellä ”myöntämiselle”.

18 §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin mahdollisen aiemman passin voimassaolosta ja uuden passin myöntämisestä diplomaattipassiin ja virkapassiin liittyvissä erityistilanteissa. Käytännössä on yleistä, että diplomaatti- tai virkapassin haltijalla on myös tavallinen passi. Henkilöllä voi siis olla kaksi eriluonteista passia tai myös kaksi diplomaatti- tai virkapassia samanaikaisesti. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että henkilölle, jolla on ennestään diplomaatti- tai virkapassi, voitaisiin myöntää tavallinen passi tai uusi diplomaatti- tai virkapassi aiempaa erityispassia peruuttamatta. Myöskään diplomaatti- tai virkapassin myöntäminen ei merkitsisi aiemman tavallisen passin peruuttamista.

19 §. Muutetussa pykälässä säädettäisiin valmiin passin luovuttamisesta. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi pykälän uutta sisältöä vastaavaksi.

Ehdotetun 1 momentin mukaan valmis passi toimitettaisiin valmistajalta suoraan hakijalle, jollei siihen olisi momentissa mainittua estettä. Hakijalla ei olisi lähtökohtaisesti mahdollisuutta valita toimitusmenettelyjen välillä, vaan viranomaiselta noutaminen olisi tarkoitettu poikkeukselliseksi toimintatavaksi. Jos passin toimittaminen suoraan valmistajalta hakijalle ei olisi mahdollista asiakirjaturvallisuuden vuoksi, passin luovuttaisi sen myöntänyt viranomainen. Asiakirjaturvallisuudesta tulisi varmistua, koska passi on henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, jossa on haltijansa biometriset tunnisteet. Jos saatavilla ei olisi riittävän luotettavia ja turvallisia kuljetus- ja luovutuspalveluita, ei suoratoimitus olisi mahdollista. Säännöksen merkitys korostuisi erityisesti ulkomaille toimittamisen osalta. Oleskelumaan olosuhteiden ja saatavilla olevien posti- tai muiden vastaavien palvelujen olisi oltava sellaisia, ettei asiakirjaturvallisuus olisi uhattuna.

Passi voitaisiin luovuttaa viranomaiselta myös, jos siihen olisi muita erityisiä syitä. Säännöksellä mahdollistettaisiin erilaisten tilanteiden huomioon ottaminen, jos suoraan valmistajalta toimittaminen ei olisi mahdollista joko yksittäistapauksessa tai yleisemmin. Erityisiä syitä voisivat olla esimerkiksi mahdolliset häiriöt jakelupalvelussa tai tilattavan passin kiireellisyysluokka. Express- tai pikapassin toimittaminen suoraan valmistajalta ulkoisen luovuttajan välityksellä saattaisi hidastaa passin saamista. Myös muihin passityyppeihin saattaa liittyä sellaisia erityispiirteitä, että ne tulisi jatkossakin luovuttaa viranomaisen toimesta. Esimerkiksi virka- ja diplomaattipassin osalta ulkoasiainministeriö on katsonut nykyisen käytännön olevan tarkoituksenmukainen ainakin tällä hetkellä.

Ulkomailla suoratoimituksen järjestäminen ei myöskään välttämättä olisi mahdollista, jos esimerkiksi maassa oleskeleville Suomen kansalaisille vuosittain myönnettävien passien määrä olisi vähäinen. Passien luovuttaminen edustustosta voitaisiin myös

muusta syystä katsoa aiheelliseksi. Edustustot voisivat ulkoasiainministeriön kanssa selvittää suoraan toimittamisen mahdollisuutta eri kohdemaiden osalta. Uusi toimitusmenettely voitaisiin ottaa käyttöön sitä mukaan ulkomailla, kun se olisi mahdollista.

Myös yksittäistapauksissa voisi olla sellaisia erityisiä syitä, miksi passi luovutettaisiin viranomaisen toimesta. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen uusiessa passinsa Suomessa käydessään. Koska tällöin väestötietojärjestelmän mukainen osoite on ulkomailla, tulisi passi voida tilata myös poliisilaitokselle. Erityisen syyn olemassaolo arvioitaisiin kussakin tilanteessa tapauskohtaisesti.

Lisäksi pykälän 1 momentissa säädettäisiin ulkomailla olevan Suomen kansalaisen passin toimittamisesta pyynnöstä kunniakonsulaatin välityksellä. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevan lain 6 §:n 2 momenttiin sisältyvää säännöstä. Passin toimittamisesta kunniakonsulaatin välityksellä olisi tarpeen säätää, koska kunniakonsulaatti ei ole ulkoasiainhallintolain (204/2000) 7 §:n 2 momentin mukaan hallintoviranomainen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hakijalla mahdollisesti olevan aiemman voimassa olevan passin myöntämispäätöksen raukeamisesta ja passin voimassaolon päättymisestä uuden passin luovuttamisesta johdosta. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia, lukuun ottamatta viittausta 10 §:ssä tarkoitetun viranomaisen toimesta tapahtuvaan uuden passin luovuttamiseen. Luovuttaminen hakijalle tai hänen valtuuttamalleen henkilölle merkittäisiin jakelijan tietojärjestelmään, josta tieto siirtyisi sanomanvaihdon välityksellä poliisin henkilökortti- ja passijärjestelmään. Viranomaisen luovuttaessa uusi passi hakijalle tehtäisiin nykyisen käytännön mukaan luovutusmerkintä suoraan henkilökortti- passitietojärjestelmään. Luovuttamista koskeva merkintä rauettaisi aikaisempaa passia koskevan myöntämispäätöksen. Luovuttamistilanteeseen ei siis sisältyisi mitään aiemman passin voimassaolon päättymiseen liittyvää harkintaa, vaan kyseessä olisi tekninen toimenpide.

Kuten voimassa olevassa pykälässä säädetään, uuden passin luovuttaminen ei vaikuttaisi hakijalla olevan 18 §:ssä tarkoitetun passin voimassaoloon. Henkilölle voitaisiin siis 18 §:ssä säädetyissä tilanteissa, joita tässä esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi, myöntää uusi passi aiempaa peruuttamatta.

Muutetussa 19 §:ssä ei enää säädettäisi velvollisuudesta luovuttaa viranomaiselle aiempi voimassa oleva passi. Hakija voisi siis jatkossa säilyttää uuden passin luovuttamisen jälkeen aiemman passinsa. Aiempaa passia ei kuitenkaan voisi käyttää enää matkustamiseen eikä muutoinkaan, koska sitä koskeva myöntämispäätös raukeaisi uuden passin luovuttamisen johdosta ja samalla passin voimassaolo päättyisi.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi valtuutussäännös. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä toimittamisesta ja luovuttamisesta noudatettavasta menettelystä sekä toimittamisen vaatimuksista. Passi toimitettaisiin passivalmistajalta Suomessa kirjattuna tai vastaavana seurattavana kirjelähetyksenä hakijan väestötietojärjestelmän mukaiseen osoitteeseen. Poliisihallitus vastaisi passien toimittamisesta hakijoille tai viranomaisille. Menettely perustuisi Poliisihallituksen ja passivalmistajan väliseen sopimukseen. Valmistaja hankkisi passien kuljettamisen ja luovuttamisen tällaisia palveluja tarjoavalta yritykseltä. Asetuksessa voitaisiin antaa myös tarkempia säännöksiä ulkomaille toimittamista koskevista vaatimuksista.

Lisäksi voimassa olevaan 6 §:ään sisältyvät säännökset valmiin passin postittamisesta viranomaiselta ja asiamiehen käyttämisestä passia noudettaessa siirrettäisiin asetustasolle. Kyse olisi ehdotetun 3 momentin valtuutussäännöksen tarkoittamista tarkentavista passin luovutus- ja toimitusmenettelyä koskevista säännöksistä. Hakija voisi nykyisen käytännön mukaisesti valtuuttaa toisen henkilön noutamaan valmiin passin. Joissakin tilanteissa voisi myös edelleen tulla kyseeseen passin postittaminen poliisilaitokselta hakijalle. Ulkomailla oleville Suomen kansalaisille voitaisiin passi toimittaa hakijan pyynnöstä myös kunniakonsulaatin välityksellä.

22 §. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi sana ”kihlakunnan”.

25 §. Pykälän 4 momentista ehdotetaan poistettavaksi sana ”kihlakunnan”.

32 §. Passin myöntävän viranomaisen velvollisuutta hävittää sen hallussa oleva passi ehdotetaan täsmennettäväksi uuden toimitusmenettelyn mukaisesti. Pykälän 2 momentista poistettaisiin viittaus 19 §:n nojalla viranomaiselle luovutettuun passiin, koska ehdotuksen mukaan passinhaltijalla ei olisi enää velvollisuutta palauttaa aiempaa voimassa olevaa passiaan viranomaiselle. Passinhaltija voisi kuitenkin palauttaa viranomaiselle vapaaehtoisesti aiemman passinsa, jota koskeva myöntämispäätös on rauennut ja jonka voimassaolo on päättynyt uuden passin luovuttamisen myötä. Tällainen viranomaiselle palautettu passi tulisi hävittää kuten myös muut voimassaoloajaltaan päättyneet sekä 21 §:n nojalla peruutetut passit.

38 §. Pykälän 1 ja 3 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi kielelliset muutokset siten, että 1 momentissa käsite ”annettaessa” ehdotetaan korvattavaksi käsitteellä ”myönnettäessä” ja 3 momentissa käsite ”antamisessa” käsitteellä ”myöntämisessä”. Valtuutussäännösten sisältöä ei ehdoteta muutettavaksi.

1.2 Laki passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

Passilain muuttamisesta annetun lain (853/2011) 6 §:n 1 momentti ja 3 momentti, 10 §:n 2 momentti, 22 § ja 25 §:n 4 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Kyseiset lainmuutokset eivät ole tulleet vielä voimaan, vaan voimaantuloajankohdaksi on vahvistettu 1 päivä tammikuuta 2014. Lainmuutokset koskevat käytöstä poistetun

käsitteen ”kihlakunta” poistamista. Nyt kumottavaksi ehdotettaviin lainkohtiin tehdyt muutokset ehdotetaan tehtäväksi tämän esityksen yhteydessä laissa käytettävän käsitteistön yhtenäistämiseksi. Mainitun passilain muuttamisesta annetun lain 15 §:n 2 momentti ja 24 §:n 3 momentti liittyvät uuteen 1 päivänä tammikuuta 2014 voimaan tulevaan pakkokeinolakiin, joten niiden kumoamista ei ehdoteta.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksessä ehdotetaan uuden valtuutussäännöksen lisäämistä passin luovuttamista koskevaan 19 §:ään. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä passin toimittamisesta ja luovuttamisesta noudatettavasta menettelystä sekä toimittamisen vaatimuksista. Joitakin voimassa olevassa passilaissa säädettyjä passin luovuttamiseen säännöksiä liittyviä siirrettäisiin asetustasolle. Myös 38 §:n 1 ja 3 momentin valtuutussäännöksiin ehdotetaan kielellisiä tarkistuksia.

Ehdotettujen lainmuutosten johdosta olisi tarpeen antaa uusi valtioneuvoston asetus, joka tulisi voimaan samanaikaisesti ehdotettujen lainmuutosten kanssa.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

Poliisihallitus on kilpailuttanut uuden passinvalmistussopimuksen siten, että uusi passikirja on tarkoitus ottaa käyttöön elokuussa 2012. Uuteen toimitusmenettelyyn siirryttäisiin loppuvuodesta 2012.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitystä tulee arvioida perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan 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 viranomaiselle. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä perustuslain 124 §:ssä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp).

Passin hakemiseen ja myöntämiseen liittyvästä menettelystä säädetään passilaissa. Suomen kansalaiselle myönnetään matkustusoikeuden osoittamiseksi hakemuksesta passi, paitsi passilaissa säädetyissä tilanteissa, joissa passi voidaan evätä. Passin

myöntää poliisi tai Suomen edustusto ulkomailla. Diplomaatti- ja virkapassin myöntää ulkoasiainministeriö.

Passin hakemiseen ja myöntämiseen liittyvä tehtäväkokonaisuus muodostaa 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän. Passin myöntäminen tai epääminen koskee yksilön oikeuksia. Toisaalta valmiin passin toimittaminen ja luovuttaminen ovat epäitsenäisiä ja teknisluontoisia tukitehtäviä, joihin ei liity lainkaan harkintaa, päätöksentekoa tai julkisen vallan käyttöä. Toimivaltainen viranomainen on ennen valmiin passin luovuttamista tehnyt päätöksen passin myöntämisestä ja passi toimitetaan valmistajalta viranomaiselle jätetyn passihakemuksen osoitteen mukaisesti hakijalle luovutettavaksi. Myös mahdollisissa virhetilanteissa passinhaltija asioisi viranomaisen kanssa. Passin myöntänyt viranomainen edelleen vastaisi passiin ja sen siruun sisältyvien tietojen oikeellisuudesta luovuttamishetkellä.

Valmiiden passien toimittamisen siirtämistä muulle kuin viranomaiselle harkittaessa tulee ottaa huomioon lisäksi se, että myös eräiden muiden poliisin myöntämien asiakirjojen toimittaminen suoraan valmistajalta hakijalle on lainsäädännössä mahdollistettu. Uuden ajokorttilain mukaan valmis ajokortti toimitetaan hakijalle postitse. Lisäksi passilaki mahdollistaa jo nykyisin valmiin passin toimittamisen postitse viranomaiselta hakijalle eli valmista passia ei tälläkään hetkellä aina luovuteta hakijalle henkilökohtaisesti viranomaisen toimesta.

Myönnettävien passien ja samalla asiakaskäyntien määrä lisääntyy vuonna 2012 merkittävästi johtuen passien voimassaoloajan muuttamisesta viideksi vuodeksi entisen 10 vuoden sijasta. Valmiin passin toimittamisessa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä. Passien luovuttamisen siirtämisellä muulle kuin viranomaiselle säästettäisiin poliisin lupahallinnon henkilöstöresursseja ja parannettaisiin asiakaspalvelua. Luovuttamistilanteen luonne ja myönnettävien passien määrän erittäin merkittävä lisääntyminen huomioon ottaen valmiin passin luovuttamisen antaminen muulle kuin viranomaiselle on tarkoituksenmukaista. Ehdotetun muutoksen ei myöskään arvioida vaarantavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Jokaisen yksityiselämä on suojattu perustuslain 10 §:n 1 momentin nojalla. Yksityiselämän suojan katsotaan sisältävän ainakin henkilökohtaisen identiteetin suojan, henkilötietojen suojan ja esimerkiksi moraalisen ja fyysisen koskemattomuuden suojan. Perustuslailla turvatun yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden tahojen aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Esityksessä ehdotetaan biometrinen tunnisteen sisältävien valmiiden passien toimittamista suoraan passivalmistajalta hakijoille kirjattuna kirjelähetyksenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Menettely perustuisi Poliisihallituksen ja

passivalmistajan sopimukseen. Passivalmistaja puolestaan hankkisi passien kuljetus- ja luovutuspalvelun tällaisia palveluja tuottavalta yritykseltä. Passivalmistajan kanssa tehdyssä sopimuksessa varmistettaisiin muun muassa, että passeja kuljetettaisiin ja säilytettäisiin turvallisesti ja että passit luovuttava henkilöstö olisi asianmukaisesti koulutettu esimerkiksi tunnistamistilanteita varten. Valmiit passit luovuttavalla toimijalla ei olisi pääsyä henkilökortti- ja passitietojärjestelmään, vaan luovuttamista koskeva merkintä tehtäisiin luovuttajan omaan tietojärjestelmään, josta tieto siirtyisi viranomaisten käyttämään tietojärjestelmään. Luovuttaja ei myöskään saisi tietoonsa passinhaltijan henkilötietoja nimeä ja osoitetta lukuun ottamatta. Näin varmistettaisiin, että passinhaltijan henkilötiedot olisivat suojattu asianmukaisesti ja saatavilla ainoastaan niiden käyttöön oikeutetuilla.

Hakijat saisivat uuden passin mukana ohjeen aiemman passin mitätöimiseksi. Passi ohjeistettaisiin mitätöimään sen varmistamiseksi, ettei esimerkiksi kotimurroissa passikirjoja joutuisi muiden henkilöiden haltuun. Passinhaltija voisi halutessaan palauttaa aiemman passinsa viranomaiselle. Biometrinen passien käyttöönoton jälkeen saadut kokemukset ovat myös osoittaneet passin sirun tietoturvan olevan sellaisella tasolla, ettei sormenjälkitietoja voitaisi käyttää väärin.

Valmiiden passien toimittamisesta säätäminen nyt ehdotetulla tavalla ei merkitse heikennystä nykyiseen henkilötietojen suojan tasoon eikä puuttumista hakijoiden yksityiselämään.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Ehdotetussa lainsäädännössä mahdollistettaisiin kaikkien passilain tarkoittamien passityyppien toimittaminen suoraan valmistajalta. Uusi toimitusmenettely otettaisiin käyttöön alkuvaiheessa ainoastaan normaalitoimituksella tilattavien Suomen kansalaisille myönnettävien passien osalta. Passilain säännöksiä toimitus- ja luovutusmenettelystä ei sovelleta ulkomaalaislain nojalla ulkomaalaisille myönnettäviin muukalaispasseihin ja pakolaisen matkustusasiakirjoihin. Ne toimitettaisiin nykyisten käytäntöjen mukaisesti ainakin toistaiseksi. Usein on tarpeen, että ulkomaalaiselle myönnetty matkustusasiakirja toimitetaan valmistajalta ensin viranomaiselle, jolla saattaa esimerkiksi olla henkilön oleskelulupahakemus samanaikaisesti käsiteltävänä. Matkustusasiakirjan luovuttamiseen hakijalle saattaa myös jokin muu este, minkä vuoksi asiakirjaa ei voida toimittaa hakijalle suoraan valmistajalta. Ehdotetun toimitusmenettelyn käyttöönoton laajentamista voitaisiin selvittää myöhemmin.

Ahvenanmaan passien osalta ei olisi tarkoitus ainakaan alkuvaiheessa ottaa käyttöön suoraan valmistajalta toimittamista. Ahvenanmaalla olevien hakijoiden osalta toimitusmenettelyn muutos ei oikeastaan muuttaisi nykyistä palvelun tasoa, koska mahdollisia luovutuspisteitä ei tällä hetkellä käytettävissä olevan tiedon mukaan olisi enempää kuin poliisin palvelupisteitä.

Ehdotetun säännöksen mukaan ulkomailla olevien Suomen kansalaisten passit voitaisiin toimittaa suoraan valmistajalta, mutta tämä edellyttäisi muun muassa selvitystä asiakirjaturvallisuudesta, kuljetus- ja muista olosuhteista sekä edustuston harkintaa järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta. Uutta toimitusmenettelyä ei olisi mahdollista ottaa kaikkialla käyttöön, koska monissa maissa ei ole sellaisia luotettavia posti- tai muita jakeluverkostoja, että valmiit passit voitaisiin turvallisesti toimittaa hakijoille suoraan valmistajalta. Ulkoasiainministeriö ja edustustot voisivat selvittää suoraan toimittamisen mahdollisuutta eri kohdemaiden osalta ja laajentaa toimitusmenettelyä sitä mukaan, kun se olisi mahdollista.

Ehdotettujen lainmuutosten ei arvioida asettavan eri henkilöryhmiä eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.

Esitys ei sisällä muutosehdotuksia, jotka ovat perusoikeuksien kannalta merkittäviä. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

passilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan passilain (671/2006) 3 b §:n 2 momentti, 4 §:n 1 momentin 5 kohta, 5 c §:n 1 momentti, 6 §, 10 §, 14 §:n 4 ja 5 momentti, 15 §:n 1 momentin 3 kohta, 19 §, 22 §, 25 §:n 4 momentti, 32 §:n 2 momentti ja 38 §,
 sellaisina kuin niistä ovat 3 b §:n 2 momentti, 5 c §:n 1 momentti, 10 §, 14 §:n 4 ja 5 momentti ja 19 § laissa 456/2009 sekä 38 § osaksi laissa 503/2011, sekä
lisätään 18 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

3 b §

Hätäpassi

Hätäpassin myöntää poliisi. Poliisihallitus päättää hätäpassien käyttöön ottamisesta Suomessa. Ulkoasiainministeriön luvalla hätäpassin voi myöntää 10 §:ssä tarkoitettu Suomen suurlähetystö tai lähetetyn virkamiehen johtama konsulaatti sekä pelkkää kotimatkaa tai poikkeuksellisesti muuta määränpäättä varten myös mainitussa pykälässä tarkoitettu muu Suomen edustusto.

4 §

Diplomaatti- ja virkapassi

5) kohdassa 2 mainittujen ulkoasiainhallinnon palveluksessa olevien henkilöiden puolisolle, alaikäiselle lapselle sekä olosuhteiden sitä edellyttäessä myös 18–19-vuotiaalle lapselle, sekä erityisestä syystä leskelle;

5 c §

Passin teknisen osan tietoturva

Poliisihallitus huolehtii siitä, että passin tekniseen osaan talletetut tiedot suojataan EU:n passiasetuksen ja sen soveltamiseksi annettujen säännösten mukaisesti tehokkaasti tunkeutumista,

luvatonta lukemista, muuttamista, käyttöä ja muuta luvatonta käsittelyä vastaan.

6 §

Passin hakeminen

Passia on haettava kirjallisesti ja hakemukseen on liitettävä hakijan kasvokuva, josta hakija on hyvin tunnistettavissa. Passihakemus on jätettävä henkilökohtaisesti poliisilaitokselle. Helsinki-Vantaan lentoasemalla myönnettävää passia koskeva hakemus voidaan jättää lentoasemalla myös liikkuvalla poliisille. Hakijan on hakiessaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana poliisin myöntämä voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, poliisi suorittaa tunnistamisen.

Ulkomailla oleva Suomen kansalainen voi hakea passia Suomen suurlähetystöstä tai lähetetyn virkamiehen johtamasta konsulaatista taikka sellaisesta muusta Suomen edustustosta, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut myöntämään passeja. Hakijan on hakiessaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, passin myöntävä viranomainen suorittaa tunnistamisen.

Diplomaattipassia ja virkapassia haetaan kirjallisesti ulkoasiainministeriöltä. Hakemuksen voi erityisistä syistä jättää myös poliisilaitokselle tai Suomen edustustoon.

Poliisin myöntämistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Hakemukseen liitettävien kasvokuvien lukumäärästä sekä

kasvokuvalla asetettavista vaatimuksista säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.

10 §

Passin myöntäminen

Passi myönnetään henkilökohtaisena matkustusasiakirjana, johon merkitään vain passinhakijan tiedot.

Passin myöntää poliisilaitos. Helsinki-Vantaan lentoasemalla passin voi myöntää myös liikkuva poliisi. Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle passin myöntää Suomen suurlähetystö tai lähetetyn virkamiehen johtama konsulaatti taikka sellainen muu Suomen edustusto, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut myöntämään passeja. Diplomaattipassin ja virkapassin myöntää ulkoasiainministeriö.

Passin myöntävä viranomainen vastaa siitä, että passia luovutettaessa sen tiedot ovat hakemuksen mukaiset. Hakijaa koskevien passin teknisen osan tietojen on lisäksi oltava yhdenmukaiset vastaavien passissa visuaalisesti nähtävissä olevien tietojen kanssa.

14 §

Passin voimassaoloaika

Kun passi 18 §:ssä tarkoitetussa tapauksessa myönnetään peruuttamatta voimassa olevaa passia, passi myönnetään uuden passin myöntämisen perusteena olevan syyn edellyttämäksi ajaksi, kuitenkin enintään viideksi vuodeksi.

Asevelvolliselle voidaan myöntää passi enintään sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 28 vuotta, jollei hän osoita, ettei maanpuolustusvelvollisuus ole esteenä passin myöntämiselle tätä pidemmäksi ajaksi, taikka jollei erityisen painavista syistä muuta johdu.

15 §

Passin myöntämisen esteet

3) joka on 28 vuotta täyttänyt asevelvollinen, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 30 vuotta, jollei hän osoita, ettei maanpuolustusvelvollisuus ole esteenä passin myöntämiselle.

18 §

Passin myöntäminen voimassa olevaa passia peruuttamatta

Diplomaattipassi ja virkapassi voidaan myöntää voimassa olevaa passia, diplomaattipassia tai virkapassia peruuttamatta. Diplomaattipassin ja virkapassin haltijalle voidaan myös myöntää passi voimassa olevaa diplomaattipassia tai virkapassia peruuttamatta.

19 §

Passin luovuttaminen

Passi toimitetaan valmistajalta hakijalle. Jos valmistajalta toimittaminen ei ole asiakirjaturvallisuuteen liittyvästä tai muusta erityisestä syystä mahdollista, passin luovuttaa 10 §:ssä tarkoitettu viranomainen. Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle voidaan pyynnöstä toimittaa passi myös kunniakonsulaatin välityksellä.

Jos hakijalla on voimassa oleva passi uutta passia luovutettaessa, aikaisempi passin myöntämispäätös raukeaa ja passin voimassaolo päättyy. Tämä ei kuitenkaan koske 18 §:ssä tarkoitettua passia

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toimittamisesta ja luovuttamisesta noudatettavasta menettelystä sekä toimittamisen vaatimuksista.

22 §

Passin peruuttaminen

Passin peruuttaa poliisilaitos tai passin myöntänyt viranomainen.

25 §

Passin ottaminen viranomaisen haltuun

Viranomaisen haltuun otettu passi on viipymättä toimitettava passinhaltijan kotikunnan poliisilaitokselle tai sen myöntäneelle viranomaiselle. Poliisimiehellä, rajavartiolaitoksella tai muulla passintarkastajana toimivalla virkamiehellä on passin haltuun ottamiseksi oikeus tehdä henkilöntarkastus.

32 §

Passin hävittäminen

Edellä 10 §:ssä tarkoitetun viranomaisen on hävitettävä sille toimitettu passi, jonka voimassaoloaika on päättynyt sekä 21 §:n nojalla peruutettu passi. Tilanteissa, joissa passi peruutetaan muun kuin sen haltijan aloitteesta, passi hävitetään kuitenkin vasta passin peruuttamista koskevan päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen, kuitenkin viimeistään sen voimassaoloajan päätyttyä.

38 §

Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä menettelystä passia

haettaessa ja myönnettäessä sekä hakemukseen vaadittavista liitteistä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä diplomaattipassin ja virkapassin myöntämisen edellytyksistä ja rajoituksista.

Poliisihallitus vahvistaa passin hakemisessa ja myöntämisessä käytettävän lomakkeen kaavan sekä päättää passin mallista ja muista sen valmistamiseen liittyvistä seikoista. Diplomaattipassin ja virkapassin hakemisessa ja myöntämisessä käytettävän lomakkeen vahvistaa kuitenkin ulkoasiainministeriö, joka myös päättää niiden mallista ja muista niiden valmistamiseen liittyvistä seikoista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Laki

passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan passilain muuttamisesta annetun lain (853/2011) 6 §:n 1 ja 3 momentti, 10 §:n 2 momentti, 22 § ja 25 §:n 4 momentti.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 2012

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Sisäasiainministeri *Päivi Räsänen*

Laki

passilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan passilain (671/2006) 3 b §:n 2 momentti, 4 §:n 1 momentin 5 kohta, 5 c §:n 1 momentti, 6 §, 10 §, 14 §:n 4 ja 5 momentti, 15 §:n 1 momentin 3 kohta, 19 §, 22 §, 25 §:n 4 momentti, 32 §:n 2 momentti ja 38 §,
sellaisina kuin niistä ovat 3 b §:n 2 momentti, 5 c §:n 1 momentti, 10 §, 14 §:n 4 ja 5 momentti ja 19 § laissa 456/2009 sekä 38 § osaksi laissa 503/2011, sekä
lisätään 18 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 b §

Hätäpassi

Hätäpassin myöntää poliisi.
Sisäasiainministeriö päättää hätäpassien
käyttöön ottamisesta Suomessa.
Ulkoasiainministeriön luvalla hätäpassin voi
myöntää 10 §:ssä tarkoitettu Suomen
suurlähetystö tai lähetetyn virkamiehen johtama
konsulaatti sekä pelkkää kotimatkaa tai
poikkeuksellisesti muuta määränpäättä varten
myös mainitussa pykälässä tarkoitettu muu
Suomen edustusto.

4 §

Diplomaatti- ja virkapassi

5) kohdassa 2 mainittujen ulkoasiainhallinnon
palveluksessa olevien henkilöiden puolisolle,
alaikäiselle lapselle sekä olosuhteiden sitä
edellyttäessä myös 18–20-vuotiaalle lapselle, sekä
erityisestä syystä leskelle;

5 c §

Passin teknisen osan tietoturva

Sisäasiainministeriö huolehtii siitä, että passin
tekniseen osaan talletetut tiedot suojataan EU:n
passiasetuksen ja sen soveltamiseksi annettujen
säännösten mukaisesti tehokkaasti tunkeutumista,
luvatonta lukemista, muuttamista, käyttöä ja
muuta luvatonta käsittelyä vastaan.

3 b §

Hätäpassi

Hätäpassin myöntää poliisi. Poliisihallitus
päättää hätäpassien käyttöön ottamisesta
Suomessa. Ulkoasiainministeriön luvalla
hätäpassin voi myöntää 10 §:ssä tarkoitettu
Suomen suurlähetystö tai lähetetyn virkamiehen
johtama konsulaatti sekä pelkkää kotimatkaa tai
poikkeuksellisesti muuta määränpäättä varten
myös mainitussa pykälässä tarkoitettu muu
Suomen edustusto.

4 §

Diplomaatti- ja virkapassi

5) kohdassa 2 mainittujen ulkoasiainhallinnon
palveluksessa olevien henkilöiden puolisolle,
alaikäiselle lapselle sekä olosuhteiden sitä
edellyttäessä myös 18–19-vuotiaalle lapselle,
sekä erityisestä syystä leskelle;

5 c §

Passin teknisen osan tietoturva

Poliisihallitus huolehtii siitä, että passin
tekniseen osaan talletetut tiedot suojataan EU:n
passiasetuksen ja sen soveltamiseksi annettujen
säännösten mukaisesti tehokkaasti tunkeutumista,
luvatonta lukemista, muuttamista, käyttöä ja
muuta luvatonta käsittelyä vastaan.

Passin hakeminen

Passia on haettava kirjallisesti ja hakemukseen on liitettävä hakijan kasvokuva, josta hakija on hyvin tunnistettavissa. Passihakemus on jätettävä henkilökohtaisesti *kihlakunnan poliisilaitokseen*. Helsinki-Vantaan lentoasemalla myönnettävää passia koskeva hakemus voidaan jättää lentoasemalla myös liikkuvalla poliisille. Hakijan on hakiessaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana poliisin myöntämä voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, poliisi suorittaa tunnistamisen. *Passin saa noutaa passinhakijan valtuuttama henkilö. Passi lähetetään hakijan pyynnöstä myös postitse.*

Ulkomailla oleva Suomen kansalainen voi hakea passia Suomen suurlähetystöstä tai lähetetyn virkamiehen johtamasta konsulaatista taikka sellaisesta muusta Suomen edustustosta, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut *antamaan* passeja. Hakijan on hakiessaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, passin *antava* viranomainen suorittaa tunnistamisen. *Edustusto voi pyynnöstä toimittaa passinhakijalle kunniakonsulaatin välityksellä. Passin saa noutaa passinhakijan valtuuttama henkilö. Edustusto voi lähettää passin myös hakijan pyynnöstä postitse.*

Diplomaattipassia ja virkapassia haetaan kirjallisesti ulkoasiainministeriöltä. Hakemuksen voi erityisistä syistä jättää myös *1 momentissa tarkoitettuun kihlakunnan poliisilaitokseen.*

Poliisin myöntämistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Hakemukseen liitettävien kasvokuvien lukumäärästä sekä kasvokuvalla asetettavista vaatimuksista säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.

Passin myöntäminen

Passin myöntää *kihlakunnan* poliisilaitos. Helsinki-Vantaan lentoasemalla passin voi myöntää myös liikkuva poliisi. Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle passin myöntää Suomen suurlähetystö tai lähetetyn virkamiehen johtama konsulaatti taikka sellainen muu Suomen edustusto, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut antamaan passeja. Diplomaattipassin ja

Passin hakeminen

Passia on haettava kirjallisesti ja hakemukseen on liitettävä hakijan kasvokuva, josta hakija on hyvin tunnistettavissa. Passihakemus on jätettävä henkilökohtaisesti *poliisilaitokselle*. Helsinki-Vantaan lentoasemalla myönnettävää passia koskeva hakemus voidaan jättää lentoasemalla myös liikkuvalla poliisille. Hakijan on hakiessaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana poliisin myöntämä voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, poliisi suorittaa tunnistamisen.

Ulkomailla oleva Suomen kansalainen voi hakea passia Suomen suurlähetystöstä tai lähetetyn virkamiehen johtamasta konsulaatista taikka sellaisesta muusta Suomen edustustosta, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut *myöntämään* passeja. Hakijan on hakiessaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, passin *myöntävä* viranomainen suorittaa tunnistamisen.

Diplomaattipassia ja virkapassia haetaan kirjallisesti ulkoasiainministeriöltä. Hakemuksen voi erityisistä syistä jättää myös *poliisilaitokselle tai Suomen edustustoon.*

Poliisin myöntämistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Hakemukseen liitettävien kasvokuvien lukumäärästä sekä kasvokuvalla asetettavista vaatimuksista säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.

Passin myöntäminen

Passin myöntää poliisilaitos. Helsinki-Vantaan lentoasemalla passin voi myöntää myös liikkuva poliisi. Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle passin myöntää Suomen suurlähetystö tai lähetetyn virkamiehen johtama konsulaatti taikka sellainen muu Suomen edustusto, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut *myöntämään* passeja. Diplomaattipassin ja virkapassin myöntää

virkapassin myöntää ulkoasiainministeriö.

Passin myöntävä viranomainen vastaa siitä, että passia *annettaessa* sen tiedot ovat hakemuksen mukaiset. Hakijaa koskevien passin teknisen osan tietojen on lisäksi oltava yhdenmukaiset vastaavien passissa visuaalisesti nähtävissä olevien tietojen kanssa.

ulkoasiainministeriö.

Passin myöntävä viranomainen vastaa siitä, että passia *luovutettaessa* sen tiedot ovat hakemuksen mukaiset. Hakijaa koskevien passin teknisen osan tietojen on lisäksi oltava yhdenmukaiset vastaavien passissa visuaalisesti nähtävissä olevien tietojen kanssa.

18 §

Passin myöntäminen voimassa olevaa passia peruuttamatta

—————
Diplomaattipassi ja virkapassi voidaan myöntää voimassa olevaa passia, diplomaattipassia tai virkapassia peruuttamatta. Diplomaattipassin ja virkapassin haltijalle voidaan myös myöntää passi voimassa olevaa diplomaattipassia tai virkapassia peruuttamatta.

19 §

Uuden passin antaminen

Jos passinhakijalla on voimassa oleva passi eikä se ole hänen hallussaan, hänen on esitettävä riittävä selvitys passin katoamisesta.

Kun 10 §:ssä tarkoitettu viranomainen luovuttaa myöntämänsä uuden passin, lukuun ottamatta 18 §:ssä tarkoitettua passia, aikaisempi passin myöntämis päätös raukeaa ja passin voimassaolo päättyy. *Hakijan on tällöin luovutettava uuden passin luovuttavalle viranomaiselle aikaisempi passi, jos se on hänen hallussaan. Jos aikaisemmassa passissa on hakijalle välttämättömiä ulkomaan viranomaisen merkintöjä, hakija ei ole velvollinen luovuttamaan sitä viranomaiselle kuin ainoastaan passin mitätöintiä varten.*

Säännökset passin mitätöimisestä annetaan sisäasiainministeriön asetuksella.

25 §

Passin ottaminen viranomaisen haltuun

—————
Viranomaisen haltuun otettu passi on viipymättä toimitettava passinhaltijan kotikunnan *kihlakunnan* poliisilaitokselle tai sen myöntäneelle viranomaiselle. Poliisimiehellä, rajavartiomiehellä tai muulla passintarkastajana toimivalla virkamiehellä on passin haltuun ottamiseksi oikeus tehdä henkilöntarkastus.

19 §

Passin luovuttaminen

Passi toimitetaan valmistajalta hakijalle. Jos valmistajalta toimittaminen ei ole asiakirjaturvallisuuteen liittyvästä tai muusta erityisestä syystä mahdollista, passin luovuttaa 10 §:ssä tarkoitettu viranomainen. Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle voidaan pyynnöstä toimittaa passi myös kunniakonsulaatin välityksellä.

Jos hakijalla on voimassa oleva passi uutta passia luovutettaessa, aikaisempi passin myöntämis päätös raukeaa ja passin voimassaolo päättyy. Tämä ei kuitenkaan koske 18 §:ssä tarkoitettua passia.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toimittamisesta ja luovuttamisesta noudatettavasta menettelystä sekä toimittamisen vaatimuksista.

25 §

Passin ottaminen viranomaisen haltuun

—————
Viranomaisen haltuun otettu passi on viipymättä toimitettava passinhaltijan kotikunnan poliisilaitokselle tai sen myöntäneelle viranomaiselle. Poliisimiehellä, rajavartiomiehellä tai muulla passintarkastajana toimivalla virkamiehellä on passin haltuun ottamiseksi oikeus tehdä henkilöntarkastus.

Passin hävittäminen

Viranomaisen on hävitettävä 19 §:n nojalla sille luovutettu passi sekä 22 §:ssä tarkoitetun viranomaisen 21 §:n nojalla peruuttama passi. Jos 10 §:ssä tarkoitetulle viranomaiselle toimitetaan passi, jonka voimassaoloaika on päättynyt, tämän on hävitettävä se. Tilanteissa, joissa passi peruutetaan muun kuin sen haltijan aloitteesta, passi hävitetään kuitenkin vasta passin peruuttamista koskevan päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen, kuitenkin viimeistään sen voimassaoloajan päätyttyä.

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä menettelystä passia haettaessa ja *annettaessa* sekä hakemukseen vaadittavista liitteistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä diplomaattipassin ja virkapassin myöntämisen edellytyksistä ja rajoituksista.

Poliisihallitus vahvistaa passin hakemisessa ja *antamisessa* käytettävän lomakkeen kaavan sekä päättää passin mallista ja muista sen valmistamiseen liittyvistä seikoista. Diplomaattipassin ja virkapassin hakemisessa ja *antamisessa* käytettävän lomakkeen vahvistaa kuitenkin ulkoasiainministeriö, joka myös päättää niiden mallista ja muista niiden valmistamiseen liittyvistä seikoista.

Passin hävittäminen

Edellä 10 §:ssä tarkoitetun viranomaisen on hävitettävä sille *toimitettu* passi, jonka voimassaoloaika on päättynyt sekä 21 §:n nojalla *peruutettu* passi. Tilanteissa, joissa passi peruutetaan muun kuin sen haltijan aloitteesta, passi hävitetään kuitenkin vasta passin peruuttamista koskevan päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen, kuitenkin viimeistään sen voimassaoloajan päätyttyä.

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä menettelystä passia haettaessa ja *myönnettäessä* sekä hakemukseen vaadittavista liitteistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä diplomaattipassin ja virkapassin myöntämisen edellytyksistä ja rajoituksista.

Poliisihallitus vahvistaa passin hakemisessa ja *myöntämisessä* käytettävän lomakkeen kaavan sekä päättää passin mallista ja muista sen valmistamiseen liittyvistä seikoista. Diplomaattipassin ja virkapassin hakemisessa ja *myöntämisessä* käytettävän lomakkeen vahvistaa kuitenkin ulkoasiainministeriö, joka myös päättää niiden mallista ja muista niiden valmistamiseen liittyvistä seikoista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.