

22.8.2012

116/43/2012

Sisäasiainministeriölle

LAUSUNTO ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI PASSILAIN MUUTTAMISESTA

Esityksessä ehdotetaan passimenettelyn kehittämistä siten, että viranomaisen ei enää luovuttaisi valmista passia, vaan se toimitettaisiin pääsääntöisesti suoraan passivalmistajalta hakijalle kirjattuna kirjelähetyksenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Samalla luovuttaisiin aiemmin voimassa olleen passin palauttamisvelvollisuudesta. Esityksen tavoitteena on lähinnä poliisilaitoksille nykyisestä menettelystä aiheutuvan hallinnollisen taakan keventäminen.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 27 ss) on omaksuttu käsitys siitä, että valmiin passin toimittamisessa ja luovuttamisessa on kyse ”epäitsenäisistä ja teknisluontoisista tukitehtävistä, joihin ei liity lainkaan harkintaa, päätöksentekoa tai julkisen vallan käyttöä”. Kantaa perustellaan sillä, että toimivaltainen viranomainen on ennen valmiin passin luovuttamista tehnyt päätöksen passin myöntämisestä ja passi ainoastaan toimitetaan valmistajalta viranomaiselle jätetystä hakemuksesta ilmenevän osoitetiedon perusteella hakijalle luovutettavaksi. Mahdollisissa virhetilanteissa passinhaltija asioisi viranomaisen kanssa. Passin myöntänyt viranomainen myös vastaisi passiin ja sen siruun sisältyvien tietojen oikeellisuudesta luovuttamishetkellä.

Oikeusministeriö ei pidä edellä selostettua tulkintaa oikeansuuntaisena. Passi on kortin muodossa myönnettävä lupa-asiakirja, jolla Suomen kansalainen on laissa säädetyin edellytyksin velvollinen osoittamaan matkustus-oikeutensa. Passin myöntämispäätöstä ei anneta hakijalle erikseen tiedoksi, vaan passia on pidettävä matkustusoikeuden myöntämistä koskevana toimituskirjana. Passin haltija ei lähtökohtaisesti voi osoittaa matkustusoikeuttaan muilla keinoin. Passin luovuttamistoimi aikaansaa siten sellaisia perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden käyttämisen kannalta merkityksellisiä itsenäisiä oikeudellisia vaikutuksia, joita ei voida luontevasti erottaa myöntämismenettelyn kokonaisuudesta. Passin asema matkustusoikeutta ja henkilöllisyyttä lain mukaan osoittavana asiakirjana asettaa sen myöntämismenettelyn asianmukaisuudelle ja luotettavuudelle erityisen korkeat vaatimukset.

Ehdotus merkitsisi sitä, että passin myöntänyt viranomainen ei enää tarkastaisi passia ennen sen luovuttamista asiakkaalle. Ehdotetun 10 §:n 3 momentin mukaan vastuu luovutettavaan passiasiakirjaan merkittyjen tietojen oikeasisältöisyydestä säilyisi kuitenkin edelleen passin myöntäjällä. On syytä kysyä, mitä ”vastaamisella” asianomaisessa yhteydessä tarkoitetaan ja miten vastuun on tarkoitettu oikeudellisesti määräytyvän. Sääntely viitanee lähinnä viranomaisen korvausvastuuseen passin virheellisyydestä henkilölle aiheutuneesta vahingosta. Rikosoikeudellinen virkavastuu näyttäisi sen sijaan jäävän vaille huomiota. Tätä ei voida pitää hakijoiden oikeusturvan ja passijärjestelmältä vaadittavan korostetun julkisen luotettavuuden kannalta asianmukaisena.

Toisin kuin esitysluonnoksen perusteluista (s. 23) saattaa saada käsityksen, vastuuta passin oikeasisältöisyyden tarkastamisesta ei voida osittainkaan säilyttää passin haltijalle. Tässä suhteessa on merkityksellistä myös se, ettei passin haltija voi itse tarkastaa passin tekniseen osaan sisältyviä biometrisen tunnisteeseen talletettuja tietoja.

Uudistuksen toteuttamiskelpoisuutta on perusteltu (s. 7) myös sillä seikalla, että valmiissa passeissa on havaittu virheellisyyksiä ”hyvin vähäinen määrä”, ”vain noin 100-200 virheellistä passia vuosittain”. Asiasta voitaisiin esittää toisenkinsuuntaisia näkemyksiä. Huomiotta on jätetty se, että lakiehdotuksen mukainen järjestelmä, jossa viranomainen ei enää säännön mukaisesti tarkistaisi passin tietosisältöä, olisi varsin altis uudentyyppisille väärinkäytöksille.

Passilainsäädännön tarkoituksena on taata matkustusasiakirjojen mahdollisimman korkea tekninen turvataso ja estää niihin kohdistuvat väärinkäytösyritykset. Kansalaisten on voitava luottaa järjestelmän toimivuuteen ja oikeellisuuteen. Kansallisen passijärjestelmän uskottavuus ja luotettavuus ovat merkityksellisiä myös kansainvälisestä näkökulmasta. Edellä mainittujen seikkojen onkin katsottava puoltavan passin luovuttamisen menettelyn säilyttämistä viranomaiskoneiston piirissä ja vastuulla siten, että passin valmistaja ainoastaan valmistaisi passit ja toimittaisi ne nykyiseen tapaan passin myöntäneelle viranomaiselle edelleen luovutettavaksi. Luovuttamisen menettely voi sinänsä pitää sisällään mahdollisuuden passin toimittamiseen asiakkaalle myös kirjattuna postilähetyksenä. Viranomaisella olisi näin tosiasialliset edellytykset vastata passin oikeasisältöisyydestä ja luovuttamisen menettelyn asianmukaisesta toteuttamisesta. Sääntelyn yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi esitykseen olisi perusteltua ottaa maininta siitä, että lakiehdotus olisi suotavaa saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Selvää joka tapauksessa on, että lakiehdotuksen 19 §:n mukaista sääntelyä avoimine valtuutuksineen ei voida pitää perustuslain 124 §:n näkökulmasta riittävänä. Jos nyt ehdotettu perusratkaisu tahdotaan saattaa eduskunnan käsiteltäväksi, lakiin on otettava olennaisesti kattavammat säännökset siirtämismahdollisuuden piiriin kuuluvista tehtävistä, siirtämisen edellytyksistä sekä tehtävien hoitamiseen liittyvistä vastuista. Tässä tarkoituksessa ehdotusta on täydennettävä ainakin säännöksillä palveluntarjoajan kelpoisuutta ja luotettavuutta koskevista vaatimuksista sekä tehtävien hoitamiseen

kohdistuvasta virkavastuusta ja toiminnan valvonnasta. On tärkeää, että myös yrityksen palveluksessa olevan henkilön edellytyksiä hoitaa laissa säädettyjä tehtäviä voidaan arvioida henkilöstä pyydettyä turvallisuus selvityksen perusteella. Jatkovalmistelussa onkin syytä tehdä selkoa turvallisuus selvityksiä koskevan lainsäädännön sovellettavuudesta. Esityksestä ei käy ilmi, miten on tarkoitus menetellä esimerkiksi siinä tapauksessa, että tarjouskilpailuun osallistuu ulkomainen palveluntarjoaja.

Säännösperusteisesti tulee varmistua siitä, että palveluntarjoajalla on muutoinkin tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi sekä valmiudet huolehtia niiden edellyttämästä tietoturvallisuudesta. Lakiehdotukseen olisi lisäksi syytä ottaa huolellisuusvelvoitetta nimenomaisesti korostavat säännökset. Tässä tarkoituksessa tulisi vähintäänkin säätää valmistajan velvollisuudesta tarkistaa ennen passin luovuttamista, että siihen merkityt tiedot vastaavat passirekisterin tietoja.

Erityisen ongelmalliselta vaikuttaa ehdotetun 19 §:n perusteluiden (s. 26) maininta siitä, että passinvalmistaja hankkisi passien kuljettamiseen ja luovuttamiseen liittyvät tehtävät tällaisia palveluja tarjoavalta yritykseltä. Esityksen perusteella jää epäselväksi, tarkoitetaanko tässä jotain muuta kuin tavanomaisten postipalvelujen käyttöä. Oikeusministeriö pitää aiheellisena korostaa, että julkisten hallintotehtävien antamisesta on säädetty riittävän yksityiskohtaisesti perustuslain 124 §:n vaatimukset täyttävällä lailla. Hallintotehtävien siirtämiseen edelleen yksityiseltä toiselle yksityiselle on suhtauduttava pidättyvästi.

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen