

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi passilain säännöksiä valmiin passin toimittamisesta. Passi toimitettaisiin hakijalle pääsääntöisesti kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä suoraan passivalmistajalta. Hakija noutaisi passilähetyksen yksityisen palveluntuottajan toimipisteestä.

Toimitusmenettelyn muutoksen johdosta hakijan ei enää tarvitsisi palauttaa viranomaiselle aiempaa voimassaolevaa passiaan, vaan hakijalle toimitettaisiin uuden passin mukana ohjeet aiemman passin mitätöimiseksi.

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

voitaisiin siirtää yksityiselle palveluntuottajalle. Laissa säädettäisiin yksityistä palveluntuottajaa koskevista vaatimuksista, toiminnan valvonnasta ja palveluntuottajan vastuusta.

Lisäksi passilakiin tehtäisiin eräitä täsmennyksiä ja teknisiä muutoksia sekä siirrettäisiin tiettyjä passilaissa säänneltyjä toiminnallisia tehtäviä sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.

Lakiteknisistä syistä kumottaisiin vuonna 2014 voimaan tulevasta passilain muutoksesta eräitä säännöksiä, joiden asiallinen sisältö olisi nyt ehdotetussa laissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 29 päivänä huhtikuuta 2013.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Yleistä.....	3
Passin hakeminen.....	3
Passin myöntäminen.....	3
Passin turvatekijät, tekninen osa ja teknisen osan tietoturva.....	4
Passin valmistaminen sekä passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen.....	5
Valmiin passin luovuttaminen ja aiemman passin voimassaolon päättyminen.....	6
Passin turmeltuminen ja katoaminen.....	7
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	7
1.3 Nykytilan arviointi.....	8
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	10
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	12
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	12
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	13
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	14
4 ASIAN VALMISTELU.....	16
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	16
4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	16
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	17
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	18
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	18
1.1 Laki passilain muuttamisesta.....	18
1.2 Laki passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.....	25
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	25
3 VOIMAANTULO.....	26
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	26
LAKIEHDOTUKSET.....	31
1. Laki passilain muuttamisesta.....	31
2. Laki passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.....	35
LIITE.....	36
RINNAKKAISTEKSTI.....	36
1. Laki passilain muuttamisesta.....	36

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleistä

Suomen kansalaisen oikeudesta matkustaa maasta ja saapua maahan säädetään passilaisissa (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.

Passilain tarkoittamia passeja ovat tavallinen, väliaikainen ja tilapäinen passi sekä vastaavat Ahvenanmaan passit. Lisäksi passi-laissa säädetään hätäpassista. Passilain säännöksiä sovelletaan myös ulkoasiainministeriön myöntämiin diplomaatti- ja virkapasseihin, ellei passi-laissa 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 muun muassa passin turvatekijöistä, sormenjälkien ottamisesta ja passin teknisestä osasta.

Passin hakeminen

Passin hakumenettelystä säädetään passilain 6 §:ssä. Passia on haettava kirjallisesti ja hakemukseen on liitettävä hakijan kasvokuva, josta hakija on hyvin tunnistettavissa. Hakijalta otetaan passia varten 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. Huoltaja voi antaa suostumuksensa passin kelpoisuusalueen tai voimassaoloajan osalta rajoitettuna.

Valtioneuvoston asetuksella passeista (705/2006), jäljempänä passiasetus, on annettu

tu tarkempia säännöksiä passihakemuksen nimikirjoituksesta, alikäisen passihakemuksesta, merenkulkijain henkilöllisyystodistuksen hakemisesta sekä passin lähettämisestä postitse.

Suomessa passia hakevien henkilöiden on jätettävä passihakemus henkilökohtaisesti poliisilaitokselle. Passia voi hakea mistä tahansa passinmyöntöpisteestä hakijan asuinpaikasta riippumatta. Helsinki-Vantaan lentoasemalla myönnettävää passia koskeva hakemus voidaan jättää lentoasemalla myös liikkuvalla poliisille. Manner-Suomen poliisilaitokset voivat ottaa vastaan Ahvenanmaan passia koskevia hakemuksia, mutta hakemus siirretään Ahvenanmaan poliisiviranomaisen päätettäväksi.

Ulkomailla oleva Suomen kansalainen voi hakea passia Suomen edustustosta tai Suomessa miltä tahansa passeja myöntävältä poliisiviranomaiselta.

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

Passista peritään maksu hakemusta jätettäessä. Hakijan on esitettävä tunnistamisasiakirjana poliisin myöntämä voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, passin myöntävä viranomainen suorittaa tunnistamisen.

Passihakemus laitetaan vireille henkilö-kortti- ja passitietojärjestelmässä. Hakija tarkastaa virkailijan tulostamasta hakemuksesta tietojen oikeellisuuden ja allekirjoittaa hakemuksen.

Passin myöntäminen

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 säädettyä yleinen voimassaoloaika lyhennettiin kymmenestä vuodesta viiteen vuoteen. Hallituksen esityksessä uudeksi passilaksiksi (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 kehityksellä. Tekniikan nopeasta kehityksestä huolimatta passin teknisen osan eli sirun valmistajat eivät vielä nykyisinkään takaa sirulle pidempää kuin seitsemän vuoden käyttöikää.

Passit valmistetaan muutamia passityyppejä lukuun ottamatta keskitetysti passivalmistajalla. Poliisilaitoksilla ja edustustoissa yksilöidään paikallisesti henkilökortti- ja passi-järjestelmästä tulostamalla erilaiset väliaikaiset passit ja merimiespassit. Hätäpasseille on omat aihiot, joille tiedot kirjoitetaan käsin.

Passilain 20 §:n mukaan silloin kun passi myönnetään hakijan hakemuksen mukaan, erillistä hallintopäätöstä ja valitusosoitusta ei tarvitse antaa hakijalle, vaan passiasiakirja on päätös asiassa.

Passin turvatekijät, tekninen osa ja teknisen osan tietoturva

Passin turvatekijöistä ja biometrisistä tunnistamista 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 passiasetuksessa säädetään

muun muassa asiakirjan henkilötietosivusta, käytettävästä paperista ja painatustekniikasta, jäljentämisen estämisestä sekä tietojen merkitsemisestä. Turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevat yksityiskohdat on määritelty erillisellä päätöksellä, jossa on otettu huomioon Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) määräykset mukaan lukien koneellisesti luettavia matkustusasiakirjoja koskevaan asiakirjaan N:o 9303 sisältyvät määräykset.

Biometriset tunnistetut otettiin Suomessa käyttöön kahdessa vaiheessa. Vuonna 2006 otettiin käyttöön biometrisenä tunnistena digitaalinen kasvokuva ja vuonna 2009 sormenjäljet.

Suomen viranomaisen myöntämässä passissa 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.

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 tunnistetut asettavat erityisiä vaatimuksia tietoturvalle, jotta henkilön yksityisyyden suojan toteutuminen voitaisiin varmistaa. Käytettävien järjestelmien, laitteiden ja ohjelmistojen on oltava riittävän turvallisia ja luotettavia sekä suojattuja muutoksilta ja väärentämiseltä. Tietoturvallisuuden varmistamiseksi on huolehdittava, että biometriset tunnistetut ja niiden tallettamisessa ja käsittelemisessä käytettävät tietojärjestelmät ovat ainoastaan niiden käyttöön oikeutettujen saatavilla. Biometristen tunnistetujen tulee säilyä luottamuksellisina ja suojattuina asiattomilta muutoksilta.

Passin sirulle tallennetut tiedot on suojattu huolellisesti. Sirun tiedot on digitaalisesti allekirjoitettu, jolloin passin tarkastava viran-

omainen 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 lukuluvulla.

EU:n passiasetuksen 4 artiklan mukaan henkilöllä, joille passi on myönnetty, on oikeus tietosuoja säännösten estämättä tarkastaa 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.

Passin valmistaminen sekä passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen

Passien suunnittelua, valmistamista ja yksilöintiä koskeva sopimus on kilpailutettu julkisena hankintana. Tarjouskilpailun voitti Sagem Segenmark Oy, joka on myös aiemmin toiminut passivalmistajana. Uusi passi valmistussopimus tuli voimaan elokuussa 2012. Tällä hetkellä passikirjat valmistetaan Hollannissa. Passin ja sen sirun yksilöinti eli henkilötietojen ja muiden tietojen, valokuvan ja sormenjälkien lisääminen passikirjaan tapahtuu Suomessa. Hankintaa kilpailutettaessa edellytettiin yksilöinnin tehtävän Suomessa. Mitään yksilöintitietoja ei myöskään saa siirtää Suomen rajojen ulkopuolelle.

Passin valmistamista ja yksilöintiä koskeva tilaus lähtee passi- ja henkilökorttijärjestelmästä automaattisesti, kun viranomainen on sähköisesti allekirjoittanut passin myöntämistä koskevan päätöksen. Passia koskevat tiedot siirtyvät valmistajalle tietojärjestelmästä määrämukoitena ja ne tulostuvat passiin automaattisesti hakemuksen mukaisesti. Passiin merkitään hakijan sukunimi, etunimet, sukupuoli, henkilötunnus, kansalaisuus, syntymäkotikunta, passin myöntämispäivä ja viimeinen voimassaolopäivä, passin myöntänyt viranomainen ja passin numero. Passissa

on lisäksi passinhaltijan kasvokuva ja nimi-
kirjoitus.

Passivalmistaja suorittaa Poliisihallituksen kanssa tekemässään sopimuksessa sovittujen menettelytapojen mukaisesti laadunvalvontaa eri työvaiheiden yhteydessä. Suomessa tapahtuvan passien yksilöinnin laadunvalvonta on monivaiheinen. Laadunvalvonta on osittain automaattista ja osittain valmistajan palveluksessa olevan henkilön suorittamaa. Valmista passia verrataan esimerkiksi hyväksytyihin kontrollipasseihin. Lisäksi se tarkastetaan visuaalisesti, että kaikki tieto on passissa ja että passin kannet, otsikkosivu ja viisumisivut ovat ehjät ja moitteettomat.

Valmiin passin laadunvalvonnan jälkeen valmistaja lähettää toimitusilmoituksen henkilökortti- ja passijärjestelmään ja toimittaa valmiit passit hakemuksiin merkittyihin toimituspaikkoihin eli yleensä myöntävälle viranomaiselle. Passilähettykset toimitetaan poliisilaitoksille joko tavallisena kirjeenä tai pakettina. Pääkaupunkiseudulle passilähettykset lähetetään kuriirin välityksellä.

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 katsottiin sirun tietojen osalta edellyttävän, että passin myöntävä viranomainen tarkastaisi passin sirun tietojen ja passiasiakirjan visuaalisen vastaavuuden lisäksi myös sormenjälkien vastaavuuden passinhakijalta passinhakutilanteessa otettuihin sormenjälkiin.

Passivalmistajan suorittaman laadunvalvonnan lisäksi poliisilaitokset ja edustustot tarkastavat jokaisen valmiin passin laadun ja sisällön ennen asiakkaalle luovuttamista. Lukulaitteen avulla tarkastetaan, että passin siru toimii ja että sirulla olevat henkilötiedot ovat oikeat ja samat kuin visuaalisesti nähtävissä olevat. Passivalmistaja ja viranomainen suorittavat siis osittain päällekkäisiä tarkastustoimenpiteitä.

Viranomaisen suorittamissa passien laatua ja oikeasisältöisyyttä koskevissa tarkastuk-

sisä on havaittu hyvin vähäinen määrä virheellisyksiä. Poliisilaitokset ja edustustot ovat reklamoineet esimerkiksi vuonna 2010 ainoastaan yhteensä 82 ja vuonna 2011 yhteensä 52 virheellistä passia myönnettyjen passien yhteismäärän ollessa noin 500 000 vuodessa. Reklamointien syyt ovat pääasiassa kuvan heikko laatu, passin kannen vääräntymisen pakkaustilanteessa, sirun virheellisyys tai passiviranomaisen oma virhe, joita ovat esimerkiksi virhe nimessä, syntymäpaikassa tai passin voimassaoloajassa, nimikirjoituksen puuttuminen tai nimikirjoituksen näkyminen harmaana tai reunaviivoja sisältävänä.

Valmiin passin luovuttaminen ja aiemman passin voimassaolon päättyminen

Valmiin passin noutamisesta ja toimittamisesta säädetään passilain 6 §:ssä. Valmiin passin luovuttamista ei ole nimenomaisesti säädetty laissa viranomaisen tehtäväksi. Lähtökohtana on kuitenkin ollut valmiin passin noutaminen henkilökohtaisesti sen myöntäneeltä viranomaiselta. Suomessa poliisi luovuttaa valmiin passin henkilökohtaisesti 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.

Passilain 6 §:n mukaan passi voidaan hakijan pyynnöstä lähettää Suomessa myös postitse. Passiasetuksen 4 §:n mukaan passia postitettaessa tulee käyttää kirjattua kirjelähetystä tai vastaavan tasoista luotettavaa lähetystapaa. Passia ei siis lähetetä tavallisessa postissa, vaan passilähetys noudetaan postin palvelupisteestä. Jos hakija haluaa valmiin passin postitse, hän vastaa itse lähetyskulusta, jotka ovat tällä hetkellä suuruudeltaan 5,10 euroa. Passin mukana lähetetään 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 poliisilta joko henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä.

Myös ulkomailla olevien Suomen kansalaisten passien osalta lähtökohtana on passin noutaminen henkilökohtaisesti. Edustusto voi pyynnöstä toimittaa passin hakijalle kunniankonsulaatin välityksellä tai postitse kirjattuna lähetyksenä, jos postittaminen on kyseisessä maassa turvallista. Hakija vastaa tällöin postittamisesta aiheutuneista kustannuksista. Passin voi myös noutaa passihakijan valtuuttama henkilö. Edustustojen postitse lähetettävien 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. Voimassa olevan passin palauttamisvelvollisuutta on perusteltu väärinkäytösten estämisellä ja tietoturvasyillä, koska passi sisältää haltijansa biometriset tunnisteet. Jos henkilöllä ei ole esittää voimassa olevaa passiansa, hänen on esitettävä selvitys passin katoamisesta. Hakija voi myös halutessaan palauttaa viranomaiselle vanhentuneen passinsa. 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.

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 toimitamiseen liittyvistä syistä. Tällöin uusi passi myönnetään maksutta.

Arviolta noin 40 prosentilla hakijoista on voimassa oleva passi uutta passia haettaessa. Uutta passia haetaan yleensä vasta siinä vaiheessa, kun sen uusimiseen on todellinen tarve esimerkiksi lähestyvän matkan vuoksi. Kaikkia voimassa olevia passeja ei saada tällä hetkellä viranomaisen haltuun. Osa 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.

Valmista passia luovutettaessa hakijaa pyydetään vielä tarkastamaan, että passiin merkityt tiedot ovat oikein. Passinhaltija voi ilmoittaa myöhemmin 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 turmeltuminen ja katoaminen

Passinhaltijalla on passilain nojalla 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.

Passi peruutetaan myös, jos passinhaltija ilmoittaa passinsa kadonneeksi tai anastetuksi. Kadonneesta tai anastetusta passista kirjataan rikosilmoitus poliisiasiajn 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.

Suomessa katoaa postissa vuosittain noin 30—40 passia. Suurin osa passilähetysten katoamisista tapahtuu passivalmistajan ja poliisilaitoksen välillä. Kadonneeksi luullut passit yleensä kuitenkin löytyvät postituksessa tapahtuneen viiveen jälkeen. Kotimaahan poliisilta passinhakijalle kirjattuna lähetyksenä postitettuja passeja ei juuri joudu kateisiin, koska lähetystä pystytään seuraamaan vaihe vaiheelta.

Jos passi katoaa postissa viranomaiselta hakijalle, hakijan pitää ilmoittaa siitä viranomaiselle saadakseen uuden passin. Hakijalla on oikeus saada uusi passi maksutta. Postissa kadonnut passi peruutetaan. Jos kadonnut passi myöhemmin löytyy, tieto kirjataan henkilökortti- ja passijärjestelmään ja passi hävitetään.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

EU:n passiasetuksessa ei säädetä passimennettelystä, vaan asetuksella on ainoastaan yhdenmukaistettu jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijät mukaan lukien biometriset tunnisteet. Passien haku- ja toimitusmenettely perustuu siis kansalliseen lainsäädäntöön tai käytäntöön.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että valmiiden passien 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 viranomaisen luovuttaa passin henkilökohtaisesti hakijalle itselleen. Passihakemusta jättäessä hakija voi valita, mistä poliisin toimipisteestä tai edustustosta hän haluaa noutaa passinsa. Tällä hetkellä poliisiasemia, joista valmiin passin voi noutaa, on yhteensä 150. Ulkomailla passin luovuttaa Ruotsin edustusto. Myös kunniakonsulaatti voi luovuttaa valmiin passin.

Norjassa ei ole laintasaisia säännöksiä passin toimittamisesta. Hakija voi passihakemusta tehtäessä valita, postitetaanko valmis passi suoraan kotiin vai noutaako hakija sen poliisilaitokselta. Muukalaispassit, pakolaisen matkustusasiakirjat sekä diplomaatti- ja virkapassit 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 valmista passia ei ole mahdollista toimittaa suoraan valmistajalta, mutta viranomaisen voi lähettää sen asiakkaalle.

Isossa-Britanniassa ei ole myöskään lainsäädännön tasolla määritelty passien toimitustapaa. Passi lähetetään valmistajalta 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 valmistajalta kirjattuna kirjeenä asi-

akkaalle, jonka tulee allekirjoittaa vastaanototodistus. 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. Passihakija 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 lyhentämisen vuoksi vuosittain vanhenee aiempaa huomattavasti suurempi määrä passeja. Vuonna 2011 vanhenivat ensimmäiset viideksi vuodeksi myönnetyt passit ja poliisin tekemien myönnteisten passipäätösten määrä oli yli 510 000, kun vuonna 2010 passeja myönnettiin noin 470 000. Vuonna 2012 myönnetään arvon mukaan noin 700 000 passia. Myönnettävien passien määrä lisääntyy yli 30 prosentilla edellisestä vuodesta ja vuoteen 2010 verrattuna noin 45 prosentilla. Jatkossa määrän arvioidaan vakiintuvan suunnilleen vuoden 2012 tasolle tai hieman sitä korkeammalle.

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa valmiin passin lähettämisen Suomessa poliisilta hakijalle kirjattuna kirjeenä, jos hakija on niin passia hakiessaan pyytänyt. Käytännössä lainsäädännön sallimaa mahdollisuutta ei ole kovin usein käytetty. Postitse poliisilta lähetettävien passien määrä vastaa alle kahta prosenttia kaikista vuosittain myönnetyistä passeista. Suurin osa passeista siis noudetaan poliisilta 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 poliisilai-

toksissa 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.

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 asiakaskäyntejä kertyvän noin 1,4 miljoonaa. Asiakaskäyntien määrä pelkästään passiasioissa olisi jatkossakin samaa luokkaa tai vielä suurempi, jos valmiin passin toimittamista suoraan valmistajalta hakijalle ei toteutettaisi.

Passin luovuttamiseen asiakkaalle liittyviä teknisiä ja rutiiniluontoisia tehtäviä. Viranomaisen tehtäviin kuuluvat muun muassa passien kirjaaminen vastaanotetuksi, passin tietojen ja ulko-osun tarkastaminen yksittäin, sirun toimivuuden ja sirulla olevien henkilötietojen oikeellisuuden tarkastaminen lukulaitteella, luovutusmerkinnän tekeminen tietojärjestelmään, säilytysohjeen liittäminen passiin sekä passin luovuttaminen hakijalle joko poliisilaitoksella tai postittamalla.

Arvioiden mukaan passin vastaanottamiseen valmistajalta ja luovuttamiseen hakijalle kuluu passia kohden noin viisi minuuttia. Valtakunnallisena kokonaisresurssitarpeena laskettuna toimenpiteet poliisilaitoksilla vastaavat noin 23 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.

Poliisin lupahallinnon kehittämistä poliisin kokonaisrahoituksen turvaamiseksi edellytetään myös valtioneuvoston 4 päivänä huhtikuuta 2012 tekemässä kehyspäätyksessä. Kehittämistoimet on määritelty sisäasiainministeriön asettaman hankkeen valmistelemissa poliisin lupahallintostrategiassa ja Poliisihallituksen asettaman LUPA 2016 -hankkeen hanke-esityksessä.

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. Tammikuussa 2013 voimaan tulevan uuden ajokorttilain (386/2011) ja ajokorteista annetun valtioneuvoston asetuksen (423/2011) mukaan ajokortti toimitetaan pääsääntöisesti hakijalle postitse suoraan valmistajalta. Toimitusmenettelyn muutosta on hallituksen esityksessä ajokorttilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 212/2010 vp) perusteltu ajokorttimenettelyn kehittämällä ja luovutettavien ajokorttien määrän merkittävällä kasvulla.

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 passi-valmistajan tarvitsisi huolehtia passien lopullisesta hävittämisestä.

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.

Suomen ulkomaanedustustoverkosto on uudelleenjärjestelyjen kohteena, mikä saattaa johtaa edustustossa asioimisen hankaloitumiseen. Joitakin edustustoja lakkautetaan ja lähetettyjen työntekijöiden määrää vähennetään. Edustustoissa saattaa myös olla rajoitetut asiointiajat. Viranomaispalvelujen saataavuuden turvaamiseksi valmiin passin toimitaminen suoraan valmistajalta hakijalle tulisi mahdollistaa ainakin osittain myös ulkomailta olevien Suomen kansalaisten osalta.

Ulkoasiainministeriön myöntämien diplomaatti- ja virkapassien osalta nykyisin noudatettava menettely uusien passien luovuttamisessa toimii hyvin eikä sen muuttamista pidetä tässä vaiheessa tarpeellisena.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on passimenettelyn kehittäminen ja asiakaspalvelun parantaminen siten, että henkilökohtaista asiointia viranomaisella valmiin passin noutamiseksi tai nimenomaista pyyntöä passin lähettämiseksi postitse ei enää edellytetä, vaan passi toimitettaisiin suoraan valmistajalta hakijalle kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Hakija noutaisi passin sisältävän suljetun kirjelähetyksen yksityisen palveluntuottajan toimipisteestä. Passin toimitamisesta suoraan hakijalle tulisi pääsääntö ja ainoastaan poikkeustapauksissa valmis passi noudettaisiin viranomaiselta.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset mahdollisuudesta siirtää passin laadun ja oikeasäilytyksen tarkastamista sekä valmiin passin toimittamista koskeva tehtävä muulle kuin viranomaiselle. Laissa säädettäisiin yksityistä palveluntuottajaa koskevista vaatimuksista, valmiin passin toimittamisen järjestämisestä, toiminnan valvonnasta ja yksityisen palveluntuottajan vastuusta. Passien toimittajaksi valittaisiin sellainen postipalveluja tai vastaavan kaltaisia jakelupalveluja tuottava palveluntarjoaja, jolla olisi laaja ja alueellisesti kattava toimipisteverkosto ja joka voisi huolehtia passien toimittamisesta

hakijoille luotettavalla ja seurattavalla tavalla.

Passien toimitusmenettelyn kehittäminen ehdotetulla tavalla olisi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden ja 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. Poliisin lupahallintostrategian mukaan henkilökohtaista asiointia edellytetään ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä prosessin turvallisuuden vuoksi. Strategiassa linjataan myös, että ne menettelyt ja menettelyiden osat pyritään ulkoistamaan, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä ja jotka ovat kokonaisuuden kannalta taloudellisesti ja tehokkaasti toteutettavissa.

Esitetyllä toimitusmenettelyn muutoksella pienennettäisiin kansalaisiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa, koska henkilökohtaista asiointia poliisilla edellytetäisiin ainoastaan passihakemusta jätettäessä. Muutos parantaisi myös hallinnon asiakkaan palvelua poliisin lupahallintostrategian mukaisesti, koska valmis passi olisi pääsääntöisesti noudettavissa yksityiseltä palveluntarjoajalta, jonka palveluverkosto olisi poliisin palveluverkosta 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 passien ja muiden lupa-asioiden määrän lisääntytyä merkittävästi. Passin toimitus- ja luovutusmenettelyä yksinkertaistamalla vähennettäisiin asiakaskäyntejä ja säästettäisiin merkittävästi poliisin lupahallinnon sekä Suomen ulkomaan edustustojen henkilöresursseja, koska osa hyvin teknis- ja rutiiniluontoisista tehtävistä siirrettäisiin yksityisen palveluntarjoajan hoidettavaksi. Menettelyn kehittäminen toteuttaisi myös hallitusohjelman tavoitteita julkisen hallinnon tehokkuuden parantamisesta.

Passilähetyksen toimittaminen suoraan valmistajalta hakijalle olisi vaihtoehtoisista tavoista tarkoituksenmukaisin sekä hakijan että viranomaisen näkökulmasta. Jos nykytilanne säilytettäisiin eli poliisi lähtökohtaisesti luovuttaisi valmiit passit, tehtävien ja asiakaskäyntien määrä aiheuttaisi ruuhkaantumista, jonoutumista ja työturvallisuuden laskua. Poliisi tarvitsisi myös lisää henkilöstöresursseja arviolta vähintään 23 henkilötyövuotta. Jos valmiiden passien toimittaminen keskitettäisiin esimerkiksi yhteen poliisin toimipisteeseen, josta ne lähetettäisiin asiakkaille, ei myöskään olisi mahdollista saavuttaa samanlaista hyötyä kuin suoratoimituksessa. Viranomaisen hoidettavaksi jäisi edelleen useita rutiiniluontoisia ja aikaa vieviä tehtäviä, jotka vaatisivat arviolta 20 henkilötyövuoden resurssin. Lisäksi asiakaspalvelu voisi heikentyä, koska valmiin passin toimittamiseen tulisi ylimääräisen vaiheen johdosta viive. Ulkoistamalla passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen ja passilähetyksen toimittaminen voitaisiin turvata poliisin lupahallinnon keskittymistä ydintehtäviinsä eli passimenettelyssä hakijan luotettavaan tunnistamiseen passihakemusta tehtäessä, mikä on identiteettiin kohdistuvien väärinkäytösten lisääntyneenä entistä tärkeämpi osa rikosten ennalta estämistä.

Uusi toimitusmenettely koskisi lähtökohtaisesti sekä Suomessa että ulkomailla oleskeleville Suomen kansalaisille toimitettavia passeja. Suoraan valmistajalta toimittamisesta tulisi nykytilanteeseen verrattuna pääsääntöinen menettelytapa. Laissa olisi tarpeen säätää toimittamisen tavasta, koska passi on henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, joka sisältää haltijansa biometriset tunnistetiedot. Valmiit passit tulisi toimittaa hakijalle luotettavalla ja seurattavissa olevalla tavalla.

Joissakin poikkeuksellisissa tilanteissa valmiin passin luovuttamisen tulisi kuitenkin tapahtua viranomaisen toimesta. Jos passin toimittaminen suoraan valmistajalta ei olisi asiakirjaturvallisuuden vuoksi tai muusta erityisestä syystä mahdollista tai tarkoituksenmukaista, valmiin passin luovuttaisi sen myöntänyt viranomainen tai muu passiviranomainen. Säännöksen merkitys korostuisi ulkomailla, koska kaikkialla ei välttämättä olisi tarjolla asianmukaisia kuljetuspalveluita tai

suoratoimituksen järjestäminen ei olisi muuten tarkoituksenmukaista. Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle passi voitaisiin toimittaa myös kunniakonsulaatin kautta nykyiseen tapaan.

Nykyisen käytännön mukainen passin myöntäneen viranomaisen suorittama passin ja sen sirun laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen ennen valmiin passin toimittamista hakijalle ei olisi välttämätöntä, vaan passivalmistaja voisi osana valmistusprosessia tarkastaa valmiit passit sopimuksessa määritellyllä tavalla. Passivalmistajan kanssa tehtävässä sopimuksessa tulisi sopia passin laatua koskevista vaatimuksista. Poliisihallitus seuraisi nykyisen käytännön mukaisesti yhdessä passivalmistajan kanssa jatkuvasti passien laatua. Passin myöntäneellä viranomaisella säilyisi vastuu passin tietojen hakemuksen mukaisuudesta passin luovutusohjelmalla. Asiakkaita ohjattaisiin toimimaan nykyisten vakiintuneiden menettelytapojen mukaisesti mahdollisissa virhetilanteissa myös toimitusmenettelyn muutoksen jälkeen.

Passien toimitusmenettelyn vaihtoehtoja pohdittaessa on otettu huomioon erilaisia turvallisuusnäkökohtia, kuten väärinkäytösten estäminen. Ehdotetun toimitusmenettelyn muutoksen johdosta passeja lähetettäisiin jatkossa huomattavasti enemmän postitse tai muulla vastaavalla tavalla. Mahdollisten väärinkäytösten riskien ei kuitenkaan arvioida olevan esteenä ehdotetuille muutoksille. Väärinkäytöksiä voitaisiin estää muun muassa asianmukaisilla turvallisuusjärjestelyillä. EU:n passiasetuksen mukaisilla turvatekijöillä varustettujen Suomen passien on todettu käytännössä olevan erittäin vaikeasti väärentävissä. Myöskään postitse toimittamisessa ei ole esiintynyt merkittäviä ongelmia.

Uuden toimitusmenettelyn myötä aiemman voimassa olevan passin palauttamisvelvollisuudesta luovuttaisiin. Biometrinen tunnistetiedon vuoksi palauttamisvelvollisuutta ei olisi enää tarpeen säilyttää. 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 tietoturvaratkaisut erittäin toimiviksi.

Myös identiteettivarkauksien torjuminen on erittäin tärkeää, mikä on huomioitu myös hallitusohjelmassa. Ehdotettujen lainmuutosten myötä teoreettiset väärinkäytösmahdollisuudet lisääntyisivät jossain määrin, koska kansalaisilla olisi aiempaa enemmän passi-kirjoja hallussaan. Vaikka aiemman passin palauttamisvelvollisuus säilytettäisiin, sillä ei pystyttäisi täysin aukottomasti ehkäisemään väärinkäytöksiä. Nykyisinkin palauttamisvelvollisuus koskee ainoastaan voimassa olevia aiempia passeja eikä kaikkia voimassa olevia passeja ei saada haltuun haltijan ilmoitettua passin kadonneeksi. Kansalaisilla on hallinnassaan lisäksi voimassa olevia passeja ja muita asiakirjoja, joista henkilötiedot ovat saatavissa.

Väärinkäytösten estämiseksi passinhaltijalle toimitettaisiin uuden passin mukana ohje aiemman passin mitätöimiseksi ja kerrottaisiin niistä riskeistä, joita passin mitätöimättä jättämiseen saattaa liittyä. Mitätöimisohjeen avulla pyrittäisiin varmistamaan, ettei aiempaa passia tai sen sisältämiä tietoja voitaisi käyttää väärin. Passin mitätöimisellä turvataisiin siis osaltaan henkilön identiteettiä.

Passilakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi eräitä teknisiä muutoksia sekä poliisin hallintorakenteen aiemmasta uudistamisesta johtuvia muutoksia koskien sisäasiainministeriön 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 sisäasiainministeriön 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 passien valmistajana ja passilähetysten toimittajana toimiville yksityisille palveluntuottajille, joista syntyy lisäkustannuksia nykytilanteeseen verrattuna. Toisaalta osa viranomaisten nykyisin suorittamista tehtävistä poistuu luovuttamistapahtuman siirtyessä yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi, mikä puolestaan jonkin verran laskee viranomaisen käyttämää työaikaa passia kohden.

Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti valtion viranomaisen tuottaman suoritteiden pitää vastata sen tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia täysimääräisesti. Passin suoritmaksuun lasketaan siis passiasian käsittelyyn käytettävät henkilöstökustannukset, tietojärjestelmä- ja kehittämiskustannukset, passikirjan hankinnasta ja painatuksesta aiheutuvat kustannukset sekä osuus poliisin yleiskustannuksista, kuten toimitiloista.

Passimenettelyn kehittämisen kohdalla suoritmaksun 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), jäljempänä julkisuuslaki, 24 §:n nojalla liikesalaisuutena salassa pidettävä. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että uuden luovutusmenet-

telyn sisältävä passikirjan arvioidaan olevan noin yhden euron edullisempi kuin aiemman sopimuksen mukainen hinta. Hinnanmuodotukseen 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. Esitettyjen muutosten ei arvioida vaikuttavan poliisin myöntämien passien hintaa nostavasti. Suunnitelmien mukaan passista perittäisiin 52 euron suuruinen maksu vuonna 2013.

Tarkoituksena on, että passin hinta sisältäisi toimittamisesta Suomessa aiheutuvat ylimääräiset kulut eli hakijan ei tarvitsisi maksaa nykyisen käytännön mukaisesti käsittelemäksun lisäksi postituskuluja. Jos ulkomailla oleskeleva Suomen kansalainen hakisi passia Suomessa, mutta passi toimitettaisiin ulkomaille, vastaisi hakija passin toimittamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Esityksen vaikutusta Suomen edustustojen myöntämien passien hintaan ei ole vielä tässä vaiheessa mahdollista arvioida, koska toimitusmenettelyn muutosta ei ole mahdollista heti alkuvaiheessa ulottaa ulkomailla asuvien Suomen kansalaisille myönnettäviin passeihin. Muutos edellyttää muun muassa selvitystä kohdemaan olosuhteista. Hinnan määrytymiseen 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 menettelyjen ja tietojärjestelmien kehittämisen vuoksi. Kustannukset ovat alustavien arvioiden mukaan noin 350 000 euroa. Summaan sisältyy 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 liitty-

viä 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. Sertifiointin ja sen tulosten huomioimisen kustannukset eivät ole vielä tiedossa. Sertifiointi maksanee joitain kymmeniä tuhansia euroja.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtioneuvosto on 4 päivänä huhtikuuta 2012 tekemällään kehyspäätöksellä edellyttänyt poliisin kokonaisrahoituksen turvaamiseksi muun muassa poliisin lupahallinnon kehittämistä. Kehittämistoimet on määritelty poliisin lupahallintostrategiassa ja Poliisihallituksen asettaman LUPA 2016 -hankkeen hanke-esityksessä. Hankkeella toimeenpannaan sekä kehyspäätöksessä poliisilta edellytetyt lupahallinnon kehittämistoimet että lupahallintostrategia.

Kehittämistoimien tarpeen taustalla on merkittävä myönnettyjen lupien määrän kasvu, joka johtuu ennen kaikkea passien voimassaoloajan lyhentämisestä kymmenestä vuodesta viiteen vuoteen. Muutoksen seurauksena myönnettyjen matkustusasiakirjojen määrä on kasvanut noin 45 % vuoteen 2010 verrattuna. Tämä kasvu yhdistettynä erityisesti ulkomaalaislain ja ampuma-asetlain (1/1998) muutoksiin on aiheuttanut paikallispoliisissa asiakaspalvelun laatua uhkaavaa vakavaa ruuhkaantumista ja työuupumuksen riskin kasvua.

Poliisin lupahallinnon kehittämistoimenpiteiden tarkoituksena on sopeuttaa kasvanut työmäärä käytettävissä olevaan henkilöresurssiin. Samalla tarkastellaan myös lupahallinnon koulutusjärjestelmä, jotta henkilökunta pystyy suoriutumaan uusien vaatimusten mukaisista työtehtävistä.

Passin toimitusprosessin muutoksella on saavutettavissa noin 23 henkilötyövuoden resurssisäästö, joka voidaan sijoittaa poliisin lupahallinnossa varmistamaan poliisin suoriutumista ydintehtävistään, joka matkustusasiakirjamenettelyssä tarkoittaa ennen kaikkea asiakirjan hakijan luotettavaa tunnistava-

mista. Yhdistettynä muihin lupahallinnon kehittämistoimiin, kuten esimerkiksi sähköisen asioinnin, rakenteiden, osaamisen ja johtamisen kehittämiseen, valmiiden lupasiakirjojen luovuttamisen siirtäminen yksityiselle palveluntarjoajalle johtaisi siihen, että poliisin lupahallinnon lisäresurssitarve poistuisi edellyttäen, ettei lupahallintoon ole lainsäädännön muutosten vuoksi tulossa enää lisätehtäviä.

Yksi merkittävä lupahallintostrategian mukainen kehittämistoimi on sellaisten lupamenettelynosien siirtäminen sopimuksella yksityiselle palveluntuottajalle, jotka eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Matkustusasiakirjat ovat lukumäärältään poliisin merkittävin lupalaji niiden kattaessa lähes kaksi kolmasosaa kaikista poliisin lupasioista. Passimenettelyä koskevat muutokset vaikuttavat eniten poliisin lupahallinnon toimintakykyyn eikä muilla kehittämistoimilla voida päästä vastaaviin tuottavuushyötyihin.

Toimittamalla valmiit passit pääsääntöisesti suoraan valmistajalta hakijalle vähenisivät asiakaskäynnit poliisilla vuosittain myönnettävien passien määrän verran eli arviolta noin 700 000 asiakaskäyntiä vuodessa jäisi pois. Tällä hetkellä passin vastaanottamiseen ja luovuttamiseen hakijalle kuluu arvioiden mukaan passia kohden noin viisi minuuttia. Jos toimittamista suoraan valmistajalta hakijalle ei toteutettaisi, asiakaskäyntien määrä olisi jatkossa pelkästään passiasioissa arviolta noin 1,4 miljoonaa vuodessa.

Ehdotettu toimitusmenettelyn muutos merkitsisi passien luovuttamiseen liittyvien rutiiniluontoisten tehtävien poistumista kokonaan niiden passien osalta, jotka toimitettaisiin suoraan valmistajalta. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi passien kirjaaminen vastaanotetuksi, passin tietojen, ulkoasun ja sirun tarkastaminen yksittäin, passien varastoiminen, luovutusmerkintöjen tekeminen tietojärjestelmään, säilytysohjeen liittäminen sekä passien luovuttaminen asiakkaalle joko poliisiasemalla tai postittamalla.

Passien laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamiseen sekä passin toimittamiseen liittyvät julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavat tehtävät voitaisiin siirtää muulle kuin viranomaiselle. Yksityinen palveluntuottaja tarkastaisi jatkossa valmiin passin ja sen sirun

laadun sekä oikeasisältöisyyden, liittäisi säilytys- ja mitätöimisohjeen passiin sekä huolehtisi passien sisältämien lähetysten jakelusta, säilyttämisestä ja luovuttamisesta hakijalle.

Muutoksen johdosta hakemusta vastaanottavan viranomaisen huolellisuusvelvoite korostuisi, koska viranomainen ei enää tarkastaisi passien ja niiden sirujen laatua ja oikeasisältöisyyttä ennen hakijoille luovuttamista. Passin myöntäviä viranomaisia tulisi ohjeistaa tarkkuudesta passihakemuksissa pyrkimyksenä entisestään vähentää viranomaisesta aiheutuvia virheitä. Viranomainen vastaisi edelleen nykyisen käytännön mukaisesti siitä, että passia luovutettaessa sen tiedot ovat hakemuksen mukaiset.

Poliisihallitus valvoisi yksityisen palveluntarjoajan toimintaa. Ulkoasiainhallinto avustaisi valvontatehtävässä tarvittaessa Poliisihallitusta. Poliisihallitus seuraisi passin laatua ja reklamaatioiden syitä ja määriä edelleen yhteistyössä passivalmistajan kanssa. Seurannasta sovittaisiin passivalmistajan kanssa tehtävässä sopimuksessa. Poliisihallituksen ja ulkoasiainhallinnon tulisi myös huolehtia, että passien uudesta toimitusmenettelystä tiedotettaisiin asiakkaita sekä yleisesti että hakijoiden jättäessä passihakemuksia. Lisäksi Poliisihallituksen tulisi huolehtia, että passien toimitustehtävää Suomessa hoidettaessa annettaisiin asiakkaille kielilain (423/2008) mukaista kielellistä palvelua.

Toimittaminen valmistajalta ulkomailla asuville Suomen kansalaisille vaikuttaisi Suomen ulkomaan edustustojen tehtäviin vastaavasti kuin poliisilaitoksilla. Tiedetyt tehtävät poistuisivat ja asiakkaiden asiointikerran 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

Passia hakeneen asiakkaan näkökulmasta passimenettely muuttuisi siten, että valmis passi noudettaisiin yksityisen palveluntarjoajan toimipisteestä poliisin sijaan. Suurin osa

passeista toimitettaisiin Suomessa suoraan valmistajalta hakijoille kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Hakijan tarvitsisi siis asioida poliisilla henkilökohtaisesti ainoastaan passihakemusta jätettäessä.

Passilähetyksen toimittajana tulisi olla sellainen postipalveluja tai vastaavia jakelupalveluja tuottava yritys, jolla olisi laaja ja alueellisesti kattava toimipisteverkosto ja joka voisi huolehtia passien toimittamisesta hakijoille luotettavalla ja seurattavalla tavalla. Passin asema henkilöllisyyttä osoittavana ja biometriset tunnisteet sisältävänä asiakirjana tarkoittaisi sitä, että valmista passia ei olisi mahdollista lähettää hakijalle tavallisessa postissa.

Siirtämällä passien toimittaminen yksityiselle palveluntuottajalle voitaisiin parantaa palvelun saatavuutta, koska yksityisen yrityksen palveluverkosto olisi nykyistä poliisilaitos- ja poliisin palvelupisteverkosta huomattavasti laajempi ja toimipisteiden aukioloajat vapaammat. Ehdotettu muutos mahdollistaisi siis asiakirjojen noutamisen nykyistä huomattavasti joustavammin eikä noutaminen olisi sidottu virka-aikaan. Passien toimittaminen valmistajalta suoraan hakijalle voisi joissakin tilanteissa hieman lyhentää passien toimitusaikoja, koska valmis passi olisi noudettavissa heti yksityiseltä palveluntuottajalta hakijan saadessa saapumisilmoituksen joko tekstiviestinä tai kirjeenä.

Tarkoituksena on, että tavalliset passit toimitettaisiin Suomessa lähtökohtaisesti suoraan valmistajalta. Ainoastaan erityisestä syystä passi luovutettaisiin viranomaisen toimesta. Hakijalla ei siis olisi mahdollisuutta valita poliisilta noutamista kuin poikkeustilanteissa.

Valmistajalta toimittamisessa on kyse merkittävästä menettelyn muutoksesta, joka on syytä toteuttaa vaiheittain keräten sekä asiakkaiden että viranomaisten kokemuksia. Alkuvaiheessa toimitusmenettelyn muutoksen on suunniteltu koskevan käytännössä Manner-Suomea. Jos menettelyn arvioidaan toimivan hyvin, niin suoraan valmistajalta toimittamisen laajentamista myös muihin passityyppeihin voitaisiin myöhemmin selvittää.

Myös ulkomailla olevien Suomen kansalaisten passit voitaisiin ehdotetun säännöksen

mukaan toimittaa suoraan valmistajalta. Ehdotetulla muutoksella voitaisiin osittain turvata viranomaispalvelujen parempi saatavuus. 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. Suoratoimituksen järjestäminen ei välttämättä myöskään olisi käytännössä tarkoituksenmukaista esimerkiksi, jos kyseisessä maassa myönnetään vuosittain vähäinen määrä passeja.

Hakijaa ohjeistettaisiin tarkastamaan valmiin passin saatuaan, että passin tiedot ovat oikein ja että passi ei ole vioittunut. Myös nykyisin asiakasta pyydetään tarkastamaan tiedot passia luovutettaessa. Passinhaltija ohjeistettaisiin kääntymään poliisiin tai Suomen edustuston 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 myötä pasikirjoja sisältävien lähetyksen määrä lisääntyisi merkittävästi nykyisestä. Muutos saattaa johtaa siihen, että passeja katoaisi hieman nykyistä enemmän valmistajalta lähettämisen jälkeen ennen niiden hakijalle luovuttamista. Mahdollisten katoamisten ehkäisemiseksi ja asiakirjaturvallisuuden varmistamiseksi yksityiselle palveluntarjoajalle asetettaisiin laissa ja sopimuksessa asianmukaiset turvallisuusvaatimukset.

Hakijan kannalta ehdotettu muutos merkitsisi myös sitä, että hänen ei tarvitsisi palauttaa mahdollista aiempaa voimassa olevaa passiansa viranomaiselle. Aiemman passin voimassaolo päättyy uuden passin luovuttamisen myötä eikä rauennutta passia voisi käyttää matkustamiseen tai viranomaisen kanssa asioidessa.

Aiemman passin palauttamisvelvollisuudesta luopumisen johdosta voimassa olevia passeja jäisi palauttamatta viranomaisille nykyistä merkittävästi enemmän. Ehdotetulla muutoksella ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävää vaikutusta sellaisten väärinkäyttötilanteiden lisääntymiseen, jossa passinhaltija tietoisesti mahdollistaisi passikirjansa väärinkäytön. Nykyiselläänkin on mahdollista, että passinhaltija ilmoittaa passinsa kadonneeksi, vaikka on tosiasiallisesti luovuttanut sen esimerkiksi toisen henkilön haltuun. Mahdollinen väärinkäytösriskin lisääntyminen liittyisi lähinnä siis rauenneiden passien käyttämiseen henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana esimerkiksi kaupassa asioidessa. On kuitenkin huomioitava, että passia ei sen suuren kokonsa vuoksi usein kanneta mukana ja käytetä henkilöllisyyden osoituksena. Uusi passi haetaan usein myös vasta siinä vaiheessa, kun uusimiseen on todellinen tarve, minkä vuoksi asiakkaiden haltuun jäävissä passeissa ei olisi paljon passikirjassa merkittyä voimassaoloaika jäljellä.

Identiteettivarkauksien lisääntymisen riskin voidaan arvioida kasvavan sen myötä, että passikirjoja on enemmän asiakkailla hallussaan. Hakija saisi uuden passin mukana mitätöimisohjeen, jonka avulla pyrittäisiin varmistamaan, ettei aiempaa passia tai sen sisältämiä tietoja voitaisi käyttää väärin. Passi mitätöitäisiin leikkaamalla passin henkilötietosivu kahtia ja hävittämällä passikirjan kappaleet. Vastaavankaltainen menettely on yleisesti käytössä rahalaitosten postittaessa pankki- ja luottokortteja asiakkailleen. Ohjeessa annettaisiin myös mahdollisimman kuvaava selvitys identiteetin väärinkäyttöä koskevista riskeistä siinä tapauksessa, jos passia ei ohjeiden mukaan mitätöidä ja se joutuisi muun kuin haltijansa haltuun. Ohjeessa voisi olla tarkoituksenmukaista muistuttaa asiakasta myös henkilötietojen väärinkäyttöön liittyvistä rikoksista, joita rikoslain (39/1889) mukaan rangaistavina ovat muun muassa väärän henkilötiedon antaminen viranomaiselle ja petos.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriön poliisiosastolla yhteistyössä Poliisihallituksen kanssa. Myös ulkoasiainministeriö on osallistunut hankkeen valmisteluun. Hankkeen aikana on kuultu myös oikeusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijoita.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, sisäasiainministeriön maahanmuutto- ja rajavartio-osastoilta sekä oikeusyksiköltä, oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, tietosuojavaltuutetulta, Poliisihallitukselta, Maahanmuuttovirastolta, Liikenteen turvallisuusvirastolta, Väestörekisterikeskukselta, Helsingin maistraatilta, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:ltä, ulkosuomalaisparlamentilta sekä Suomi-Seura ry:ltä. Kaikki tahot eivät lausuneet asiassa. Lausunnoista on laadittu yhteenveto.

Yleisesti ottaen esitysluonnoksen tavoitteita pidettiin kannatettavina ja perusteltuina. Eräissä lausunnoissa nostettiin esille erilaisia toimitusmenettelyn muutokseen liittyviä turvallisuus- ja väärinkäytösnäkökohtia ja pidettiin tärkeänä niiden huomioon ottamista lainsäädännön jatkovalmistelussa sekä uuden toimitusmenettelyn käyttöönotossa. Oikeusministeriötä lukuun ottamatta kukaan lausunnonantajista ei kuitenkaan katsonut, että turvallisuuteen tai väärinkäytösriskeihin liittyvät seikat olisivat esteenä ehdotetuille muutoksille.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetussa toimitusmenettelyn muutoksessa on vastoin lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa omaksuttua näkemystä kyse perustuslain 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän siirtämisestä. Passin tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi ja väärinkäytösten estämiseksi valmiin passin luovuttamisen menettely tulisi ensisijaisesti säilyttää viranomaisella. Jos tehtävä halutaan siirtää

muulle kuin viranomaiselle, laissa tulisi säätää olennaisesti kattavammin muun muassa siirtämismahdollisuuden piiriin kuuluvista tehtävistä, siirtämisen edellytyksistä sekä tehtävien hoitamiseen liittyvistä vastuista. Säännöspäätöksistä tulee myös huolehtia siitä, että yksityisellä palveluntarjoajalla on tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi sekä valmiudet huolehtia niiden edellyttämästä tietoturvasta.

Annetut lausunnot on pyritty ottamaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Esitykseen on lisätty julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevat säännökset.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Passilain 6 ja 10 §:ssä säädetään liikkuvan poliisin olevan toimivaltainen ottamaan passihakemuksen vastaan ja myöntämään passin Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Koska liikkuva poliisi on päätetty yhdistää paikallispoliisiin, tulee myös passilain säännökset saattaa vastaamaan uutta poliisin hallintorakennetta. Koska passilakiin nyt ehdotetut muutokset on tarkoitus saattaa voimaan aiemmin kuin poliisin uusi hallintorakenne otettaisiin käyttöön, liikkuvaa poliisia koskevat muutokset on tarkoituksenmukaista toteuttaa poliisin hallintorakenteen uudistamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä. Esityksiä saatetaan käsitellä eduskunnassa samanaikaisesti.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki passilain muuttamisesta

3 b §. Hätäpassi. 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 yhtäaikaisesti koko maassa. Hätäpassin käyttöönottamista koskeva päätös on poliisin toiminnallisiin tehtäviin kiinteästi liittyvä päätös, minkä vuoksi Poliisihallituksen tulisi olla toimivaltainen päätöksentekijä sisäasiainministeriön sijasta.

4 §. Diplomaattipassi ja virkapassi. 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 täysikäiselle 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 §. Passin teknisen osan tietojen tietoturva. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Poliisihallitus huolehtisi passin tekniseen osaan talletettujen tietojen tietoturvasta. Pykälässä on kyse tietoturvasuustoimenpiteitä 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, luvatonta lukemista,

muuttamista, käyttöä ja muuta luvatonta käsittelyä vastaan. Poliisihallitus vastaa nykyisin passien valmistamista koskevan palvelun kilpailuttamisesta ja hankinnasta. Passin sirun tietoturva on yksi hankinnassa huomioitava asia. 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 §. Passin hakeminen. Pykälästä siirrettäisiin valmiin passin noutamista ja luovuttamista koskevat säännökset 19 §:ään. 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, Suomen ulkomaan edustustolle tai vielä toistaiseksi liikkuvalla poliisille Helsinki-Vantaan lentoasemalla. 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 kielellisiä muutoksia. 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 yhdenmuikaistettavaksi koko lain osalta. Lisäksi käsite ”oleva” ehdotetaan korvattavaksi käsitteellä ”oleskeleva”.

10 §. Passin myöntäminen. 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, että passin myöntävä viranomainen tarkastaisi ennen passin luovuttamista passin sirun tietojen ja passi-asiakirjan visuaalisen vastaavuuden lisäksi myös sormenjälkien vastaavuuden passinhakijalta hakemushetkellä otettuihin sormenjälkiin.

Säännöksen asiasisältöä ei ehdoteta muutettavaksi. Toimitusmenettelyn muutoksesta johtuen passin myöntänyt viranomainen ei enää tarkastaisi jokaisen passin laatua ja oikeasisältöisyyttä ennen sen luovuttamista, mutta viranomainen vastaisi edelleen siitä, että valmista 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 yksityinen palveluntuottaja.

Hakijoita kehoitettaisiin uuden passin mukana saamassa ohjeessa tarkastamaan, että passin tiedot ovat oikein ja että passi ei ole vioittunut. Jos passissa olisi virheellisyyksiä, hakijan tulisi olla passin myöntäneeseen vi-

ranomaiseen yhteydessä. 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.

Passinhaltija voisi myös aina halutessaan käydä passiviranomaisella tarkastuttamassa passin sirun toimivuus ja sen tietojen vastaavuus passissa näkyvissä olevien tietojen kanssa. Oikeus tietojen tarkistamiseen ja tarvittaessa korjauttamiseen turvataan myös EU:n passiasetuksessa.

Voimassa olevan pykälän sanamuotoon ehdotetaan tehtäväksi lisäksi teknisiä ja kielellisiä tarkistuksia. Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus kihlakuntaan. Lisäksi ehdotetaan korvattavaksi pykälän 2 momentissa käytetty käsite ”antamaan” käsitteellä ”myöntämään” ja käsite ”oleva” käsitteellä ”oleskeleva” sekä 3 momentissa käytetty käsite ”annettaessa” käsitteellä ”luovutettaessa”.

14 §. Passin voimassaoloaika. 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 §. Passin myöntämisen esteet. Pykälän 1 momentin 3 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi kielellinen muutos. Voimassa olevassa pykälässä käytetty käsite ”antamiselle” ehdotetaan korvattavaksi käsitteellä ”myöntämiselle”.

18 §. Passin myöntäminen voimassa olevaa passia peruuttamatta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännökset mahdollisen aiemman passin voimassaolosta ja uuden passin myöntämisestä diplomaattipassiin ja virkapassiin liittyvissä erityistilanteissa.

Käytännössä on yleistä, että diplomaattitai virkapassin haltijalla on myös tavallinen passi. Näissä tilanteissa henkilöllä voi siis esimerkiksi olla kaksi eriluonteista passia tai myös kaksi diplomaattitai virkapassia samanaikaisesti. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että henkilölle, jolla on ennestään diplomaattitai virkapassi, voitaisiin myöntää tavallinen passi erityispassia peruuttamatta. Pykälän 4 momenttiin ehdote-

taan puolestaan säännöstä, jonka mukaan diplomaatti- tai virkapassin myöntäminen ei johtaisi aiemman tavallisen passin tai erityispassin peruuttamiseen.

19 §. Passin toimittaminen ja luovuttaminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin valmiin passin toimittamisesta ja luovuttamisesta hakijalle. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi pykälän uutta sisältöä vastaavaksi.

Valmis passi toimitettaisiin jatkossa suoraan valmistajalta hakijalle kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Toimittamistavan määrittelyllä olisi tarkoituksena varmistaa passilähetyksen eri vaiheiden seuranta, lähetyksen perillemeno ja luovuttaminen oikealle henkilölle. Säättämällä vaihtoehtoisista toimitustavoista mahdollistettaisiin passilähetyksen toimittaminen joko postiyrityksen tai vastaavankaltaisia jakelupalveluita tuottavan muun yrityksen välityksellä. Suomessa passit toimitettaisiin lähtökohtaisesti yhden Poliisihallituksen hyväksymän palveluntuottajan välityksellä, joka valittaisiin koko passivalmistussopimuksen ajaksi. Lain 35 §:ssä säädettäisiin muista passilähetyksen toimittajana toimivaa palveluntuottajaa koskevista vaatimuksista.

Passin sisältävä suljettu kirjemuotoinen lähetyks toimitettaisiin hakijan väestötietojärjestelmän mukaisen osoitteen mukaan määrittyvään palveluntuottajan toimipisteeseen, josta passi olisi noudettavissa. Passia noutavan tulisi osoittaa henkilöllisyytensä lähtökohtaisesti voimassa olevalla henkilökortilla tai passilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valmistajalta toimittamisen esteistä. Jos valmistajalta toimittamista ei olisi asiakirjaturvallisuuteen liittyvästä tai muusta erityisestä syystä mahdollista tai tarkoituksenmukaista järjestää, passin myöntävä viranomainen voisi itse luovuttaa passin tai ohjata sen luovutettavaksi muun 10 §:ssä tarkoitettun passiviranomaisen toimesta tai sellaisen kunniakonsulin toimesta, jolle ulkoasiainministeriö on antanut valtuutuksen luovuttaa passeja.

Asiakirjaturvallisuudesta tulisi varmistua, koska passi on henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, jossa on haltijansa biometriset tunnistet. Passia ei olisi mahdollista lähettää tavallisessa postissa. Jos saatavilla ei olisi

riittävän luotettavia ja turvallisia sekä seurannan mahdollistavia kuljetus- ja luovutuspalveluita, ei suoratoimitus valmistajalta 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 suoratoimituksen sijasta luovuttaa viranomaiselta myös, jos siihen olisi muita erityisiä syitä tai jos suoratoimituksen järjestäminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Säännöksellä mahdollistettaisiin erilaisten tilanteiden huomioon ottaminen, jos suoraan valmistajalta toimittamisen järjestämiseen olisi jokin tilapäisluontoinen tai pysyvämpi este.

Erityisiä syitä voisivat olla esimerkiksi mahdolliset häiriöt jakelupalvelussa tai tilatavan passin kiireellisyysluokka. Express- tai pikapassin toimittaminen suoraan valmistajalta yksityisen palveluntuottajan välityksellä saattaisi joissakin tilanteissa osoittautua hankalaksi tai hidastaa passin saamista, jolloin viranomainen voisi harkintansa mukaan luovuttaa express- tai pikapassin. Muihinkin passityyppisiin saattaisi liittyä sellaisia erityispiirteitä, että niiden suoratoimitus ei olisi aina mahdollista tai tarkoituksenmukaista järjestää. Esimerkiksi virka- ja diplomaattipassin osalta ulkoasiainministeriö on katsonut nykyisen käytännön olevan tarkoituksenmukainen ainakin tällä hetkellä.

Hakijalla ei olisi mahdollisuutta valita eri toimitusmenettelyjen välillä, vaan viranomaiselta noutaminen olisi tarkoitettu poikkeukselliseksi toimintatavaksi. Yksittäisessä tapauksessa passi tulisi kuitenkin voida luovuttaa viranomaisen toimesta esimerkiksi ulkomaille asuvan Suomen kansalaisen uusiessa passinsa Suomessa käydessään. Koska tällöin väestötietojärjestelmän mukainen osoite olisi ulkomailla, tulisi passi voida tilata myös poliisille, jotta hakija voisi noutaa passin Suomessa ollessaan. Myös muunlaisia tilanteita voisi esiintyä, jolloin tulisi olla mahdollista luovuttaa valmis passi viranomaisen toimesta. Erityisen syyn olemassaolo arvioitaisiin kussakin tilanteessa tapauskohtaisesti.

Tarkoituksenmukaisuussyistä passit voitaisiin luovuttaa viranomaisen toimesta esimer-

kiksi silloin, jos jossakin maassa oleskeleville Suomen kansalaisille myönnettäisiin hyvin vähän passeja. Tällöin kokonaistaloudellisesti arvioituna ei olisi kannattavaa järjestää suoratoimitusta, vaikka tarjolla olisikin riittävän turvallisia jakelu- ja luovutuspalveluja. Myös Suomessa voisi esiintyä tilanteita, joissa viranomaisen olisi tarkoituksenmukaisempaa toimia passin luovuttajana. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin, jos yksityisen palveluntarjoajan jakeluverkosto olisi puutteellinen harvaan asutulla alueella. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että viranomaisen harkitsisi jokaisessa yksittäisessä tilanteessa suoratoimituksen järjestäminen tarkoituksenmukaisuutta.

Myös ulkomailla suoratoimituksen järjestämisestä tulisi pääsääntöinen toimitustapa siellä, missä tämä olisi erilaiset suoratoimitusmahdollisuudet sekä paikalliset olosuhteet huomioon ottaen mahdollista. Ulkomailla kyseeseen voisi tulla paikallinen postilaitos tai esimerkiksi kuriiriyriitys. Ulkoasiainhallinto auttaisi 35 §:n 3 momentissa tarkoitettua toimintaa järjestettäessä selvittämään paikalliset olosuhteet huomioon ottaen, milloin passin suoratoimitus ei olisi asiakirjaturvallisuus tai muut erityiset syyt huomioon ottaen mahdollista.

Mikäli kyseessä olisi Suomessa haettu passi, jonka toimitus ulkomaille ei voisi 10 §:ssä tarkoitettun Suomessa toimivan viranomaisen näkemyksen mukaan tapahtua suoratoimituksena, saisi tämä Suomessa toimiva viranomaisen ulkoasiainhallinnosta tiedot sen arvioimiseksi voidaanko käyttää suoratoimitusta.

Jos passin myöntävä viranomaisen katsoisi, ettei valmistajalta toimittaminen ei ole mahdollista ulkomaille, se voisi ohjata passin ulkomailla Suomen edustuston lisäksi luovutettavaksi myös sellaisen kunniakonsulin toimesta, jolle ulkoasiainministeriö on antanut valtuutuksen passien luovuttamiseen. Koska kunniakonsulien toimintaa koskevat järjestelyt vaihtelevat, mahdollinen kunniakonsulin käyttö passien toimituskanavana Suomen ulkomaan edustustojen rinnalla tilanteissa, joissa suoratoimitus ei olisi asiakirjaturvallisuus tai muut erityiset syyt huomioon ottaen mahdollista, olisi mahdollista vain

niissä tapauksissa, joissa ulkoasiainministeriö on antanut kunniakonsulille valtuutuksen passien luovuttamiseen.

Silloin, jos suoratoimitusta hakijalle ei olisi mahdollista tai tarkoituksenmukaista järjestää, voisi kuitenkin joissakin tilanteissa tulla kyseeseen passin toimittaminen viranomaiselta hakijalle kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Pykälän 4 momenttiin ehdotetun valtuutussäännöksen nojalla voitaisiin asetuksessa säätää viranomaisen mahdollisuudesta luovuttaa passi lähettämällä se hakijalle. Passi toimitettaisiin tällöin ensin valmistajalta viranomaiselle, joka lähettäisi passin edelleen hakijalle.

Asiakkaalle toimitettaisiin passin mukana ohje, jossa häntä kehoitettaisiin tarkastamaan, että passin tiedot ovat oikein ja että passi ei ole vioittunut. Ohje sisältäisi yksiselitteiset ohjeet passin kunnon ja sen sisältämien tietojen oikeellisuuden tarkastamiseen. Myös nykyisin asiakasta pyydetään tarkastamaan tiedot passia luovutettaessa.

Toimitusmenettelyn muutoksen toteuttamista valmisteltaessa on tarkasteltu passilähetysten säilytysaikoja turvallisuusvaatimusten ja toisaalta asiakkaan kannalta kohtuullisen ajan periaatteen näkökulmasta. Valmistaa passia on suunniteltu säilytettävän asiakkaalle luovutettavana yksityisen palveluntuottajan Suomessa olevassa jakelupisteessä 14 päivää, minkä jälkeen noutamaton passi palautettaisiin passivalmistajalle. Passivalmistajalta passit toimitettaisiin edelleen passin myöntäneelle poliisilaitokselle säilytettäväksi. Valmistaa passia säilytettäisiin voimassa olevan passilain 32 §:n mukaisesti yksi vuosi sen myöntämispäivästä ennen sen tuhoamista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin hakijalla mahdollisesti olevan aiemman voimassa olevan passin myöntämispäätöksen raukeamisesta ja passin voimassaolon päättymisestä uuden passin luovuttamisesta johdosta. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia. Passilähetysten luovuttaminen hakijalle tai hänen valtuuttamalleen henkilölle merkittäisiin passit luovuttajan palvelunharjoittajan tietojärjestelmään, josta tieto siirtyisi sanomavaihdon välityksellä viranomaisten henkilökortti- ja passijärjestelmään. Viranomaisen luovuttaessa uuden passin hakijalle tehtäisiin

nykyisen käytännön mukaan luovutusmerkintä suoraan henkilökortti- passitietojärjestelmään. Luovuttamista koskeva tietojärjestelmämerkintä rauettaisi automaattisesti aikaisempaa passia koskevan myöntämispäätöksen. Luovuttamistilanteeseen ei siis sisältyisi mitään aiemman passin voimassaolon päättymiseen liittyvää harkintaa.

Kuten voimassa olevassa pykälässä säädetään, uuden passin luovuttaminen ei vaikuttaisi hakijalla olevan 18 §:ssä tarkoitettua passin voimassaoloa. 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. Hakijalle toimitettaisiin uuden passin mukana ohje aiemman passin mitätöimiseksi ja kerrottaisiin niistä riskeistä, joita passin mitätöimättä jättämiseen saattaa liittyä. Passi mitätöitäisiin leikkaamalla passin henkilötietosivu kahtia ja hävittämällä passikirjan kappaleet. Vastaavankaltainen menettely on yleisesti käytössä rahalaitosten postittaessa pankki- ja luottokortteja asiakkailleen.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi valtuutussäännös. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä toimittamisesta ja luovuttamisesta noudatettavasta menettelystä. Asetuksessa voitaisiin säätää esimerkiksi viranomaisen mahdollisuudesta luovuttaa passi lähettämällä se hakijalle. Asetuksessa voitaisiin säätää myös asiamiehen käyttämisestä passia noudettaessa. Hakijalla tulisi nykyisen käytännön mukaisesti olla mahdollisuus valtuuttaa toinen henkilö noutamaan valmis passi. Asiamiehellä tulisi olla yksilöity valtakirja passin noutamiseksi ja hänen tulisi osoittaa henkilöllisyytensä passilähetystä noutaessaan.

Asetuksessa voi olla tarpeen säätää myös hakijan vastaavan passin toimittamiseen liit-

tyivistä kustannuksista niissä tilanteissa, joissa ulkomailla oleskeleva Suomen kansalainen hakee passia Suomessa, mutta passi toimitettaisiin ulkomaille. Ulkomaille toimittaminen on huomattavasti kalliimpaa kuin Suomessa eikä poliisin myöntämästä passista perittävässä maksussa ole huomioitu ulkomaille toimittamisen kustannuksia. Nykyisin, jos Suomessa vierailulla ollut hakija haluaa valmiin passinsa toimitettavaksi ulkomaille Suomen edustustoon, hänen tulee maksaa tästä aiheutuvat kustannukset noutaessaan passin edustustosta.

21 §. Passin peruuttamisen edellytykset. Voimassa oleva 1 momentin 3 kohdan säännös edellyttää passinhaltijan ilmoitusta passin katoamisesta tai anastamisesta. Ehdotetun toimitusmenettelyn muutoksen vuoksi olisi tarpeen säätää myös peruuttamisesta niissä tilanteissa, joissa valmis passi mahdollisesti katoaa toimitettaessa sitä valmistajalta hakijalle. Pykälän 1 momentin 3 kohta muutettaisiin siten, että passi peruutettaisiin myös, jos se olisi kadonnut ennen hakijalle luovuttamista.

Passin myöntänyt viranomainen seuraisi aktiivisesti passin vaiheita hakemuksen jättämisestä aina passilähetysten luovuttamiseen asiakkaalle tai passin palautumiseen takaisin viranomaiselle. Seuranta toteutettaisiin henkilökortti- ja passijärjestelmässä. Passin valmistamisen ja toimittamisen kaikista vaiheista päivittyisi tilatieto reaaliaikaisesti sekä passivalmistajan että viranomaisen tietojärjestelmiin, ja molempien osapuolten järjestelmät seuraisivat niitä automaattisesti. Jos jokin tilatieto ei määräajassa päivittyisi, henkilökortti- ja passijärjestelmään tulisi asiasta hälytys passitoimituksia varten luotuun työhöön, jossa ne olisivat viranomaisen tarkasteltavissa ja seurattavissa. Passivalmistajan velvollisuutena olisi tällöin ryhtyä pikaisesti selvittämään passin olinpaikkaa. Toimitusmenettelyn käyttöönottoa valmisteltaessa määriteltäväksi jää, milloin passi katsottaisiin kadonneeksi, jolloin se olisi ehdotetun säännöksen nojalla peruttavissa.

Pykälän 7 momenttiin lisättäisiin säännös passinhaltijan oikeudesta saada maksutta uusi passi peruutetun tilalle, jos passi peruutettaisiin 1 momentin 3 kohdan nojalla katoamisen johdosta ennen sen luovuttamista hakijalle.

22 §. Passin peruuttaminen. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi sana ”kihlakunnan”.

25 §. Passin ottaminen viranomaisen halltuun. Pykälän 4 momentista ehdotetaan poistettavaksi sana ”kihlakunnan”. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi kielellisiä tarkistuksia.

32 §. Passin hävittäminen. 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 passinhalittijalla ei olisi enää velvollisuutta palauttaa aiempaa voimassa olevaa passiaan viranomaiselle. Passinhalittaja 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.

35 §. Passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamista sekä passin toimittamista koskeva tehtävä. Ehdotetun uuden toimitusmenettelyn johdosta lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 35 § laista aiemmin kumotun 35 §:n tilalle. Jatkossa valmiit passit toimitettaisiin lähtökohtaisesti valmistajalta hakijoille kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Uuden toimitusmenettelyn myötä viranomaisen ei enää tarkastaisi valmiin passin laatua ja sen oikeasisältöisyyttä ennen sen luovuttamista hakijalle. Myös passilähetyksen luovuttajana toimisi pääsääntöisesti yksityinen palveluntuottaja.

Yksityiselle palveluntuottajalle siirrettäväksi ehdotettavat tehtävät eli passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen sekä valmiin passin toimittaminen erottamattomina osina passimenettelyä voidaan katsoa perustuslain 124 §:n tarkoittamiksi julkisiksi hallintotehtäviksi. Tämän vuoksi niiden siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle säädettäisiin ehdotetussa pykälässä perustuslain edellyttämällä tavalla.

Poliisihallitus vastaisi tarkastamista ja toimittamista koskevien tehtävien järjestämisestä. Poliisihallituksella olisi siis vastuu toiminnan järjestämisestä, mutta se voisi hankkia passin tarkastamista ja toimittamista kos-

kevat palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen sekä passilähetyksen toimittaminen ovat teknisiä ja rutiiniluontoisia viranomaista avustavia tehtäviä, jotka soveltuvat hyvin yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi.

Pykälässä säädettäisiin myös yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtävän sopimuksen sisällöstä. Poliisihallituksen olisi sovittava palveluntuottajan kanssa tehtävän sisällöstä, passin laatuun liittyvistä vaatimuksista, turvallisuusjärjestelyistä ja muista tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palveluntuottajaa koskevista edellytyksistä. Passien laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastavan palveluntuottajan eli passivalmistajan tulisi olla luotettava ja asiantunteva. Lisäksi sillä olisi oltava tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät tietoliikenneyhteydet ja tietojärjestelmän taso sekä muut tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet. Koska passien tarkastamisessa käsitellään biometriset tunnisteita ja henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja, palveluntuottajan olisi huolehdittava asianmukaisesti asiakirjaturvallisuudesta, toimitilaturvallisuudesta ja tietosuojasta. Passien tuottamiseen ja yksilöintiin liittyvää hankintaa kilpailutettaessa huolehdittaisiin, että palveluntuottajalla olisi tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät valmiudet.

Passien valmistus tapahtuisi käytännössä siten, että toimivaltaisen viranomaisen tehtyä päätöksen passin myöntämisestä, henkilökortti- ja passijärjestelmästä siirrettäisiin tietojen siirtoyhteyden kautta valmistajalle määrämutoista tietoa, jotka siirtyisivät valmistettavaan passiin. Passin tuottamisen jälkeen valmistaja suorittaisi sopimuksessa määritellyn laadunvalvonnan, joka on luonteeltaan hyvin teknistä ja pitkälti automatisoitua. Laadunvalvontaa suoritettaisiin jokaisen työvaiheen yhteydessä sekä passikirjan valmistuksessa että yksilöinnissä, jolloin passiin sisällytetään henkilötiedot ja biometriset tunnisteet. Suomessa tapahtuvassa yksilöintivaiheessa valmistaja muun muassa tarkastaisi jokaisen passin visuaalisesti, että siinä on kaikki tieto ja että passin kannet, otsikkosivu ja viisumisivut ovat moitteettomat. Jokaisen

passin ja sen sirun sisältämien tietojen vastaavuus passin myöntäneen viranomaisen tietojärjestelmän kautta lähettämän passihakemuksen kanssa tarkastettaisiin lisäksi sähköisesti.

Mahdollinen virheellinen passi raportoitaisiin valvontajärjestelmään ja tuhottaisiin. Uusi passitilaus syötettäisiin yksilöintijärjestelmään tämän jälkeen. Mahdollisiin virhelanteisiin voitaisiin reagoida välittömästi, koska passin valmistamisen ja toimittamisen eri vaiheista päivittyisi tilatieto reaaliaikaisesti sekä passivalmistajan että viranomaisen tietojärjestelmiin, joista passin vaiheita seurattaisiin. Laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen jälkeen valmis passi toimitettaisiin pakattavaksi ja hakijalle edelleen toimitettavaksi tai poikkeuksellisesti viranomaiselle, jos kyseessä olisi viranomaiselta luovutettava passi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että palveluntuottaja eli passivalmistaja, jolle Poliisihallitus siirtäisi tehtävät, voisi järjestää passien toimittamisen Poliisihallituksen hyväksymän palveluntuottajan välityksellä. Säännöksessä ei rajoitettaisi passin toimittajaa ainoastaan postiyritykseen, koska passi voitaisiin ehdotetun 19 §:n mukaisesti toimittaa joko kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Passivalmistajalla olisi siis mahdollisuus järjestää passien toimitus joko postiyrityksen tai muun palveluntuottajan välityksellä. Passilähetysten luovuttajana toimivaa palveluntuottajaa koskisivat samat edellytykset kuin passien laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastajana toimivaa passivalmistajaa. Toimittaja valittaisiin lähtökohtaisesti koko passivalmistussopimuskauden ajaksi ja sen tulisi olla Poliisihallituksen hyväksymä. Poliisihallituksen tulisi tiedottaa passien toimittajaksi valitusta palveluntuottajasta yleisesti ja huolehtia siitä, että passihakijoita neuvottaisiin passihakemusta jätettäessä selkeästi, mistä valmis passi olisi noudettavissa.

Toimittajan tulisi passivalmistajan tapaan huolehtia asiakirja- ja toimitilaturvallisuudesta sekä tietosuojasta. Passilähetysten luovuttajan tulisi esimerkiksi huolehtia, että passilähetystä noutavan passinhaltijan tai hänen valtuuttamansa henkilön henkilöllisyys varmistettaisiin huolellisesti ja että passilähetyk-

siä säilytettäisiin siten, ettei syntyisi vaaraa niiden joutumisesta muiden kuin lähetysten käsittelyyn oikeutettujen haltuun. Palvelun saatavuuden turvaamiseksi edellytettäisiin myös, että passien toimittajaksi Suomessa valitulla palveluntuottajalla olisi riittävästi ja alueellisesti kattavasti toimipaikkoja. Passilähetysten luovuttaja ei suorittaisi mitään passin laadun tai oikeasisältöisyyteen liittyviä tarkastustoimenpiteitä eikä käsitelisi passikirjoja, vaan ainoastaan luovuttaisi passin sisältävän suljetun kirjelähetysten henkilöllisyytensä osoittaneelle asiakkaalle.

Ehdotettu toimitusmenettelyn muutos on tarkoitus ottaa käyttöön mahdollisuuksien mukaan myös ulkomailla oleville Suomen kansalaisille. Ulkomailla olevaa palveluntuottajaa koskisivat samat vaatimukset muun muassa luotettavuudesta ja tietoturvallisuudesta. Toimipisteiden kattavuutta ei kuitenkaan edellytettäisi, koska ulkomailla palvelun järjestäminen voitaisiin hoitaa eri tavoin. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi kansainvälinen kuriiriyritys, jolla ei välttämättä olisi varsinaisia toimipaikkoja kattavasti, mutta voisi muuten huolehtia palvelun saatavuudesta. Edellytyksenä olisi, että toimittamisen tulee tapahtua seurattavalla tavalla. Niillä alueilla, joilla uusi toimitusmenettely otettaisiin käyttöön, ulkoasiainhallinnon tulisi huolehtia passihakijoiden riittävästä tiedottamisesta.

Perustuslain 124 §:n asettamista vaatimuksista johtuen ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin yksityisten palveluntuottajien toiminnan valvonnasta. Poliisihallitus valvoisi passit tarkastavan ja toimittavien palveluntuottajien toimintaa. Ulkoasiainhallinto avustaisi valvontatehtävässä tarvittaessa Poliisihallitusta. Valvontaa voitaisiin suorittaa erilaisin tavoin. Esimerkiksi voimassa olevassa passivalmistajan kanssa tehdyssä sopimuksessa on sovittu palvelun tuottamiseen liittyvää päätöksentekoa, ohjausta, seuranta ja valvontaa varten perustettavasta ohjausryhmästä sekä passien ja palvelun laatua seuraavasta ja valvovasta laaturyhmästä.

Laissa ehdotetaan myös säädettäväksi, että palveluntuottajan olisi viipymättä ilmoitettava Poliisihallitukselle sellaisista omaa toimintaansa tai passien toimittajina toimivien muiden palveluntuottajien toimintaa koskevista muutoksista, joilla voisi olla olennaista

vaikutusta passien valmistamisen tai luovuttamisen asianmukaiseen hoitamiseen. Myös sopimuksessa voisi olla ilmoitusvelvollisuutta koskevia täydentäviä määräyksiä.

Vaikka siirrettäväksi ehdotetuissa tehtävissä ei ole kyse julkisen vallan käytöstä, ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi sääntelyn selkeyden vuoksi säännös, jonka mukaan yksityisen palveluntuottajan Suomessa palveluksessa oleva henkilö olisi rikosoikeudellisessa virkavastuussa hoitaessaan passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamiseen sekä passilähetyksen luovuttamiseen liittyviä tehtäviä. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuudesta ja sen toteutumisen perusteena olevista virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa. Rikosoikeudellinen virkavastuu ei kuitenkaan ulottuisi ulkomailla passien toimittajana toimivan palveluntuottajan henkilöistöön.

Koska yksityinen palveluntarjoaja hoitaisi viranomaiselta siirrettyjä julkisia hallintotehtäviä, sovellettaisiin näihin tehtäviin hallinnon yleislakeja eli hallintolakia (434/2003), julkisuuslakia, kielilakia ja saamen kielilakia (1086/2003). Ulkomailla tapahtuvan passien toimittamisen osalta yleislakeja sovellettaisiin soveltuvin osin. Käytännössä ei esimerkiksi olisi aina mahdollista esimerkiksi tarjota passin luovutuspalvelua suomen tai ruotsin kielellä. Hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisesta ulkomailla huolehdittaisiin säätämällä palveluntuottajaa koskevista vaatimuksista ja toiminnan valvonnasta, sisällyttämällä sopimukseen asianmukaiset määräykset sekä ohjeistamalla hakijoita viranomaisten toimesta suomen tai ruotsin kielellä.

Yksityisen palveluntuottajan toimintaan tulisi myös sovellettavaksi henkilötietolaki (523/1999), koska toiminnassa käsitellään henkilötietoja. Jos passien luovuttajana Suomessa toimisi postiyritys, sen toimintaan sovellettaisiin myös postilain (415/2011) säännöksiä. Postilaissa säädetään esimerkiksi postiyrittäjien vastuusta.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamista ja passin luovuttamista koskevaa palvelua tuottaessa noudatettavasta menettelystä ja sen vaatimuksista.

38 §. Tarkemmat säännökset. 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 tekniset 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 uusien valtuutus-säännösten lisäämistä 19 §:ään ja 35 §:ään. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä passin toimittamisesta ja luovuttamisesta noudatettavasta menettelystä. Myös passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamista ja luovuttamista koskevaa palvelua tuottaessa noudatettavasta menettelystä ja sen vaatimuksista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi 38 §:n 1 ja 3 momentin valtuutus-säännöksiin ehdotetaan kielellisiä tarkistuksia.

Ehdotettujen lainmuutosten johdosta olisi tarpeen antaa ainakin yksi uusi valtioneuvoston aset.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 29 päivänä huhtikuuta 2013.

Uutta toimitusmenettelyä on valmisteltu alustavasti siten, että siihen voitaisiin siirtyä lainmuutosten tultua voimaan. Toimitustapa-uudistuksen tarkoitus ja tavoite huomioon ottaen olisi tärkeää, että lait tulisivat voimaan viimeistään huhtikuussa 2013. Voimaantulon ajoitus esimerkiksi juuri ennen kesää olisi poliisin lupahallinnon näkökulmasta ongelmallista lomien, sijaistajajärjestelyjen ja sijaisten koulutuksen vuoksi sekä siksi, että passihakemusten määrä lisääntyy merkittävästi alkuvuoteen verrattuna. Uuden toimitusmenettelyn käyttöönotossa tulisi erityisesti panostaa uudistuksen hallittuun toteuttamiseen, mikä olisi haasteellista kesäaikana, jolloin myönnetään suuri määrä passeja.

4 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ehdotetun uuden toimitusmenettelyn myötä valmis passi toimitettaisiin suoraan valmistajalta asiakkaalle kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Viranomaisella ei siis enää tarkastaisi valmiin passin laatua ja oikeasisältöisyyttä eikä luovutaisi passia asiakkaalle, vaan nämä tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi yksityiselle palveluntuottajalle.

Koska esityksessä ehdotetaan aiemmin viranomaiselle kuuluneiden tehtävien siirtämistä, tulee esitystä 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 julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpa-

noon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on puolestaan pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp).

Julkisen hallintotehtävän käsite on osin täsmentymätön eikä perustuslakivaliokunnan käytännössä näyttäisi olevan arvioitu ehdotetunkaltaista tehtävänsiirtoa muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta on katsonut julkiseksi hallintotehtäväksi esimerkiksi kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten sekä viisumihakemusten vastaanottamisen (PeVM 8/2002 vp, PeVL 55/2010 vp) sekä ajopiirturikorttien myöntämisen (PeVL 11/2004 vp), mutta toisaalta matkojen järjestämiseksi ja tekemiseksi tarpeellisten tietojen kokoamis- ja välityspalvelutoimintaa, johon ei liity päätöksentekoa, ei ole pidetty julkisena hallintotehtävänä (PeVL 33/2004 vp). Hallituksen esityksessä laeiksi ajokorttilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 144/2012 vp) on puolestaan katsottu, että ajokortin valmistamista ja toimittamista koskevat tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä.

Siirrettäväksi ehdotetut tehtävät ovat luonteeltaan hyvin rutiini- ja teknisluonteisia sekä viranomaista avustavia tehtäviä, joihin ei liity harkintavaltaa tai päätöksentekoa. Laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen tapahtuisi pääosin automaattisesti ja sähköisesti. Passin luovutustilanteessa puolestaan passiasiakirjoja ei käsiteltäisi lainkaan, vaan passi luovutetaan suljetussa kirjekuoressa. Itsenäisesti arvioituna tehtävät eivät ole luonnehdittavissa julkisiksi hallintotehtäviksi. Passin asema matkustusoikeutta ja henkilöllisyyttä osoittavana ja biometriset tunnisteet sisältävänä asiakirjana on kuitenkin erityinen muihin lupa-asiakirjoihin verrattuna, mikä asettaa passimenettelylle sekä sen toimivuudelle ja luotettavuudelle erittäin korkeita vaatimuksia. Hakijalla on vasta passin haltuunsa saatuaan mahdollista osoittaa sillä matkustusoikeutensa eli passin luovuttamistoimi saa aikaan perustuslain 9 §:ssä turvautun liikkumisvapauden kannalta merkityksellisiä itsenäisiä oikeudellisia vaikutuksia. Myös passin laadun

varmistaminen ja tietojen oikeellisuus on välttämätöntä, koska henkilötietojen virheellisyys saattaa aiheuttaa huomattavia vaikeuksia passinhaltijalle ja toisaalta vähentää passimenettelyn luotettavuutta.

Passiasiakirjan erityisen merkittävän luonteen vuoksi passimenettelyn hakemuksen jättämisestä valmiin passin toimittamiseen hakijalle voidaankin katsoa muodostavan tehtäväkokonaisuuden, jossa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä lukuun ottamatta joitakin puhtaasti operatiivisia tehtäviä, kuten passin valmistamista ja valmiiden passien kuljettamista.

Siirrettäväksi ehdotettuihin tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, vaan passien laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisessa ja toimittamisessa voidaan katsoa olevan kyse lähinnä tosiasiallisesta ja luonteeltaan teknisestä hallintotoiminnasta (PeVL 47/2005 vp). Näin ollen ei myöskään ole kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, jota sisältäviä tehtäviä ei voida lainkaan siirtää yksityiselle palveluntuottajalle.

Ehdotetun 35 §:n mukaan Poliisihallitus voisi siirtää passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen ja passin toimittamisen yksityiselle palveluntuottajalle, joka täyttäisi pykälässä säädetyt edellytykset. Palveluntuottajan tulisi olla muun muassa luotettava ja asiantunteva ja sillä tulisi olla riittävät tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet tehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi. Käytännössä passien tarkastamisesta huolehtiva palveluntuottaja olisi passivalmistaja, sillä passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen liittyy kiinteästi passin valmistusmenettelyyn. Passivalmistaja valittaisiin kilpailutuksen kautta, koska sen tehtäviin kuuluisi myös muitakin kuin julkisiksi hallinto-tehtäväksi luokiteltavia tehtäviä. Laissa säädettäisiin myös yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtävän sopimuksen sisällöstä.

Passivalmistaja voisi huolehtia itse passien toimittamisesta hakijoille. Vaihtoehtoisesti se voisi järjestää passilähetysten toimittamisen ja luovuttamisen hakijoille joko postityrityksen tai muun vastaavankaltaisia palveluja tuottavan yrityksen välityksellä. Passilähetysten luovuttajana toimiva palveluntuottaja olisi tällöin passivalmistajan alihankkija. Sitä

koskisivat samat vaatimukset kuin passivalmistajaa ja lisäksi sillä tulisi riittävästi ja alueellisesti kattavasti toimipaikkoja Suomessa. Passivalmistaja ei voisi valita itsenäisesti alihankkijaa, vaan sen tulisi olla passien tuottamista ja yksilöintiä koskevasta hankinnasta vastaavan Poliisihallituksen hyväksymä.

Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on subdelegoinnin kieltö, joka estää muulle kuin viranomaiselle annettujen tehtävien siirtämisen edelleen toiselle yksityiselle. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole juurikaan arvioitu subdelegoinnin kieltöä (PeVL 16/2002 vp).

Ehdotetussa tehtävien siirrossa olisi kyse jossain määrin uudenlaisesta tavasta järjestää julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Luonteeltaan teknisestä suljetun kirjelähetysten luovutustapahtumasta voisi huolehtia myös muu kuin passivalmistaja, jolle Poliisihallitus olisi sopimuksen perusteella siirtänyt passin tarkastamista ja luovuttamista koskevat tehtävät. Ehdotuksen mukaan yksityiselle palveluntuottajalle ei kuitenkaan siirrettäisi valtaa itsenäisesti siirtää hakijoille toimittamista koskevaa tehtävää edelleen toiselle yksityiselle, vaan alihankintajärjestely edellyttäisi Poliisihallituksen hyväksyntää. Passivalmistaja vastaisi Poliisihallitukseen nähden mahdollisen alihankkijan työstä kuten omastaan. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksien täyttymisestä perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla huolehdittaisiin muun muassa säätämällä passien toimittajaa koskevista kelpoisuusvaatimuksista ja toiminnan valvonnasta. Passien toimittamista koskevaa tehtävää ei siis olisi mahdollista siirtää passivalmistajalta ilman viranomaisen myötävaiikutusta eikä myöskään mille tahansa palveluntuottajalle.

Luovutuksen järjestämistä koskevalla säännöksellä pyrittäisiin mahdollistamaan passin valmistamista, tarkastamista ja toimittamista koskevan tehtäväkokonaisuuden järjestäminen ja hallinnointi mahdollisimman joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti ilman, että passimenettelyyn passin liittyviä eri vaiheita jouduttaisiin esimerkiksi kilpailuttamaan erikseen. Mahdollistamalla alihankinta ei myöskään henkilökortti- ja passitietojärjestelmään tarvitsisi avata pääsyä uusille yksityisille palveluntuottajille.

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää siirtämisen olevan tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta on todennut tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen olevan oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 48/2010 vp).

Yksityiselle palveluntuottajalle ei siirrettäisi päätöksentekovaltaa, vaan ainoastaan toiminnallisia tehtäviä. Tarkastamista ja toimitamista koskevien tehtävien avustavan ja teknisen luonteen vuoksi ne soveltuisivat hyvin yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Tehtävien siirtäminen olisi tarkoituksenmukaista ottaen erityisesti huomioon vuosittain myönnettävien passien määrän merkittävä kasvu. Mahdollistamalla säädetty vaatimukset täyttävän yksityisen palveluntuottajan toiminta valmiiden passilähetysten toimittajana voitaisiin turvata hallinnon asiakkaille nykyistä huomattavasti joustavammat ja kattavammat mahdollisuudet palvelun saamiseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täytyvän tällaisessa palvelun saatavuuden parantamista koskevassa tilanteessa esimerkiksi ajopiirturikorttien myöntämisen osalta (PeVL 11/2004 vp). Tehtävien siirtämisellä voitaisiin myös turvata poliisin lupahallinnon henkilöstöresurssia.

Siirrettäessä julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee huolehtia perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisesta. Säättämällä laissa muun muassa yksityisen palveluntuottajan kelpoisuudesta ja edellytyksistä sekä toiminnan saattamisesta julkisen valvonnan piiriin voitaisiin huolehtia vaatimusten toteutumisesta tässä tosiasiallisesti katsottavassa hallintotoiminnassa.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin (PeVL 13/2010 vp). Viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen. Valiokunnan mukaan velvollisuus niiden noudattamiseen johtuu täl-

löinkin kuitenkin suoraan laista (PeVL 3/2009 vp).

Lakiin ei ehdoteta säännöstä hallinnon yleislakien soveltamisesta. Yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtävässä sopimuksessa voitaisiin varmistaa, että hallintolakia, julkisuuslakia, kielilakia ja saamen kielilakia sovellettaisiin julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavissa tehtävissä eli passin laadun ja oikeusasialtöisyyden tarkastamisessa ja valmiin passin luovuttamisessa siltä osin kuin kyseiset lait soveltuisivat näihin tosiasiallisesti hallintotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin. Erityisesti kielilain 25 §:ssä tarkoitettu yksityisen kielellinen palveluvollisuus vaikuttaisi passien toimittajana Suomessa toimivan yksityisen palveluntuottajan toimintaan, koska sen tulisi huolehtia kielilain mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta passilähetysten luovutustilanteissa.

Ulkomailla passien toimittamisesta huolehtivien palveluntarjoajien osalta olisi kysymys lähinnä ulkomaalaisista yrityksistä, minkä vuoksi hallinnon yleislakeja voitaisiin soveltaa ainoastaan soveltuvin osin. Esimerkiksi passien toimittamista hakijoille ei olisi käytännössä mahdollistaa järjestää suomen tai ruotsin kielellä, koska tällaisia palveluja ei olisi kaikkialla saatavilla. Ottaen huomioon passilähetysten luovutustilanteen hyvin teknisen luonteen ja sen, ettei siihen sisälly neuvontaa, voitaisiin luovuttamistehtävä hoitaa myös muulla kielellä. Hakija saisi passin mukana aiemman passin mitätöimistä ja passin säilyttämistä koskevan ohjeistuksen suomen- ja ruotsinkielisenä. Hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi laissa säädettäisiin palveluntarjoajia koskevista edellytyksistä, jotka olisivat palveluverkon laajuutta lukuun ottamatta samat kuin Suomessakin toimivilla palveluntuottajilla. Myös sopimusmääräyksillä ja hakijoiden ohjeistamisella huolehdittaisiin, ettei tehtävien siirtäminen Suomen edustustoilta ulkomaisille palveluntuottajille vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuminen sellaisiin julkisiin hallintotehtäviin, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, on ollut osittain tulkinnanvaraista. Perustuslakivaliokunta on uutta hallitusmuotoa koskevassa mietinnössään todennut, että siltä osin kuin

hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä, on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä (PeVM 10/1998 vp). Myöhemmässä käytännössään valiokunta on katsonut julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttävän henkilöiden toimimista tehtävässään virkavastuulla ottamatta nimenomaisesti kantaa siihen, onko julkisen vallan käyttö virkavastuun edellytyksenä (PeVL 1/2008 vp, PeVL 33/2004 vp). Toisaalta valiokunta on katsonut säännösehdoituksen, jossa rikosoikeudellinen virkavastuu rajoittuu julkisen vallan käyttöön, vastaavan valiokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia (PeVL 59/2010 vp).

Vaikka siirrettäväksi ehdotetuissa tehtävissä ei ole kyse julkisen vallan käytöstä, ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi selvyyden vuoksi säännös, jonka mukaan yksityisen palveluntuottajan Suomessa palveluksessa oleva henkilö olisi rikosoikeudellisessa virkavastuussa hoitaessaan passin tarkastamiseen ja passilähetyksen luovuttamiseen liittyviä tehtäviä. Ulkomailla passien toimittajana voisi tulla kyseeseen esimerkiksi paikallinen postilaitos tai muu toimija, joita saattaa koskea oma erityissääntely. Tämän vuoksi rikosoikeudellinen virkavastuu ulotettaisiin ainoastaan Suomessa palveluksessa oleviin henkilöihin.

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 turvattu yksityiselämän suojan lähdekohtana on, että yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden tahojen aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut biometristen tunnisteen rinnastuvan arkaluonteisiin tietoihin, minkä vuoksi on erittäin tärkeää huolehtia tällaisten tietojen suojaamisesta oikeudettomalta käytöltä (PeVL 55/2010 vp).

Yleislakien soveltamisen, lakiin ehdotettujen säännösten, sopimusmääräysten ja ohjeis-

tuksen avulla varmistettaisiin, että passinhalijan henkilötiedot olisivat suojattu asianmukaisesti ja saatavilla ainoastaan niiden käyttöön oikeutetuilla. Siltä osin, kun yksityinen palveluntuottaja käsittelee henkilötietoja, tulisi henkilötietolaki sovellettavaksi.

Biometriset tunnisteen sisältävät passit toimitettaisiin suoraan passivalmistajalta hakijoille kirjattuna kirjelahetyksenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä. Laissa säädettäisiin, että suoraan valmistajalta toimittaminen ei olisi mahdollista, jos asiakirjaturvallisuudesta ei voitaisi varmistua. Lisäksi palvelun tarjoajan kanssa tehtävässä sopimuksessa varmistettaisiin muun muassa, että passien tuotantoympäristö sekä kuljetus- ja säilytysjärjestelyt täyttäisivät asetetut turvallisuusvaatimukset. Henkilötietoja suojattaisiin myös siten, että passit hakijoille luovuttava palveluntuottaja ei käsittelee lainkaan passikirjoja, vaan passi luovutettaisiin henkilöllisyytensä osoittaneelle hakijalle tai valtuuttamalleen henkilölle suljetussa kirjekuoressa. Passilähetyksen luovuttaja ei näin ollen saisi tietoonsa passinhalijan henkilötietoja nimeä ja osoitetta lukuun ottamatta.

Hakijat saisivat uuden passin mukana myös ohjeen aiemman passin mitätöimiseksi. Passi ohjeistettaisiin mitätöimään sen varmistamiseksi, ettei esimerkiksi kotimurroissa passikirjoja joutuisi muiden henkilöiden haltuun. Passinhalija voisi halutessaan palauttaa aiemman passinsa viranomaiselle. Biometristen passien käyttöönoton jälkeen saadut kokemukset ovat osoittaneet biometristen passien tietoturvaratkaisujen olevan erittäin toimivia. Myös nykuteknologian kehitystä ja väärinkäytösriskien mahdollista kasvua seurattaisiin edelleen jatkuvasti Suomessa ja EU-tasolla.

Passien valmistamisesta ja 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, uskon-

non, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6 §:n tarkoittamana muuna syynä pidetään myös esimerkiksi henkilön asuinpaikkaa. Perustuslaissa ei kuitenkaan ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Erottelu voi perustua myös syrjintäsäännöksessä mainittuun ja siten lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 9/2000 vp, HE 309/1993 vp).

Ehdotetussa lainsäädännössä mahdollistettaisiin kaikkien passilain tarkoittamien passityyppien toimittaminen suoraan valmistajalta hakijalle. Lainsäädännössä ei siis asetettaisi ketään eri asemaan esimerkiksi asuinpaikkansa vuoksi. Koska kyseessä olisi uusi toimitusmenettely, siihen ei olisi käytännössä mahdollista siirtyä heti kaikkien passityyppien osalta. Passityyppiin voisi esimerkiksi liittyä piirteitä, jotka edellyttäisivät viranomaisen luovuttavan valmiin asiakirjan. Esteenä voisi olla myös riittävän turvallisen ja luotettavan jakeluverkoston puuttuminen. Esimerkiksi Ahvenanmaan passit voitaisiin toimittaa suoraan valmistajalta, mutta se edellyttäisi sopivan jakeluverkostojen selvittämistä ja suoratoimituksen arvioimista tarkoituksenmukaiseksi.

Ulkomailla olevien Suomen kansalaisten passien suoratoimitus 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 postitai muita jakeluverkostoja, että valmiit passit

voitaisiin turvallisesti toimittaa hakijoille suoraan valmistajalta. Ulkoasiainministeriö ja edustustot voisivat yhdessä yksityisen palveluntuottajan kanssa selvittää suoraan toimittamisen mahdollisuutta eri kohdemaiden osalta ja laajentaa toimitusmenettelyä sitä mukaa, kun se olisi mahdollista.

Passilain säännöksiä toimitusmenettelystä 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. Maahanmuuttoviranomaiset voisivat myöhemmin selvittää toimitusmenettelyn muuttamista myös näiden matkustusasiakirjojen osalta.

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

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska ehdotetussa muutoksessa on kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

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 ja 10 §, 14 §:n 4 ja 5 momentti, 15 §:n 1 momentin 3 kohta, 19 §, 21 §:n 1 momentin 3 kohta ja 7 momentti, 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, 19 §, 21 §:n 1 momentin 3 kohta ja 7 momentti sekä 22 § laissa 456/2009, 6 § osaksi laissa 456/2009 sekä 38 § osaksi laissa 503/2009, sekä

lisätään 18 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 456/2009, uusi 3 ja 4 momentti, sekä lakiin siitä lailla 456/2009 kumotun 35 §:n tilalle uusi 35 § 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 määränpäätä varten myös mainitussa pykälässä tarkoitettu muu Suomen edustusto.

4 §

Diplomaatti- ja virkapassi

Diplomaattipassi voidaan myöntää:

5) kohdassa 2 mainittujen ulkoasiainhallinnon palveluksessa olevien henkilöiden puolisolle, alaikäiselle lapselle sekä olosuhteiden sitä edellyttäessä myös 18- tai 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, luvaton lukemista, muuttamista, käyttöä ja muuta luvaton käsittelyä vastaan.

6 §

Passin hakeminen

Passia on haettava kirjallisesti ja hakemuksen 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 tunnis-

tamisasiakirjaa, poliisi suorittaa tunnistamisen.

Ulkomailla oleskeleva 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 hakieksaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, passin myöntävä viranomais 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 kasvokuvulle 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 liikkuva poliisi. Ulkomailla oleskelevalle 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 viranomais vastaa siitä, että passia luovutettaessa sen tiedot ovat hakemuksen mukaiset. Hakijaa koskevien passin teknisen osan tietojen on oltava yhdenmukaiset vastaavien passissa visuaalisesti nähtävissä olevien tietojen kanssa.

14 §

Passin voimassaoloaika

Kun passi 18 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa myönnetään peruuttamatta voimassa olevaa passia, uusi passi myönnetään 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

Passi voidaan evätä henkilöltä:

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

Passi voidaan myöntää voimassa olevaa diplomaattipassia tai virkapassia peruuttamatta.

Diplomaattipassi ja virkapassi voidaan myöntää voimassa olevaa passia, diplomaattipassia tai virkapassia peruuttamatta.

19 §

Passin toimittaminen ja luovuttaminen

Passi toimitetaan hakijalle kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä.

Jos asiakirjaturvallisuuteen liittyvän tai muun erityisen syyn vuoksi passia ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista toimittaa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, passin myöntävä viranomainen luovuttaa passin. Passin myöntävä viranomainen voi myös ohjata passin luovutettavaksi muun 10 §:ssä tarkoitettun viranomaisen toimesta tai sellaisen kunniakonsulin toimesta, jolle ulkoasiainministeriö on antanut valtuutuksen luovuttaa passeja.

Kun hakijalle luovutetaan uusi passi, aikaisempi passin myöntämispäätös raukeaa ja passin voimassaolo päättyy. Tämä ei kuitenkaan koske 18 §:ssä tarkoitettua passia.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toimittamisessa ja luovuttamisessa noudatettavasta menettelystä.

21 §

Passin peruuttamisen edellytykset

Passi peruutetaan, jos:

3) passi katoaa ennen hakijalle luovuttamista tai passinhaltija ilmoittaa passinsa kadonneeksi tai anastetuksi;

Jos passi on peruutettu 1 momentin 3 kohdan nojalla ennen hakijalle luovuttamista tai 3 momentin 1, 2 tai 4 kohdan nojalla syystä, joka ei ole aiheutunut passinhaltijan omasta menettelystä, passinhaltijalla on oikeus saada maksutta uusi passi peruutetun passin jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi. Jos passi on peruutettu passin turmeltumisen vuoksi, passinhaltijalla on kuitenkin oikeus saada uusi passi maksutta vain, jos turmeltuminen on aiheutunut viranomaisesta johtuvasta syystä. Jos passi on peruutettu 3 momentin 5 kohdan nojalla, passinhaltijalla on oikeus saada maksutta uusi passi peruutetun passin jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi.

22 §

Passin peruuttaminen

Passin peruuttaa poliisilaitos tai passin myöntänyt viranomainen.

25 §

Passin ottaminen viranomaisen haltuun

Viranomaisen haltuun otettu passi on viipymättä toimitettava sille poliisilaitokselle, jonka toimialueella passinhaltijalla on kotipaikka tai passin myöntäneelle viranomaiselle. Poliisimiehellä, rajavartiomiehellä ja muulla passintarkastajana toimivalla virkamiehellä on passin haltuun ottamiseksi oikeus tehdä henkilöntarkastus.

32 §

Passin hävittäminen

Edellä 10 §:ssä tarkoitettun viranomaisen on hävitettävä sille toimitettu passi, jonka voimassaoloaika on päättynyt ja 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.

35 §

Passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamista sekä passin toimittamista koskeva tehtävä

Poliisihallitus vastaa passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen sekä passin toimittamisen järjestämisestä. Poliisihallitus voi siirtää yksityiselle palveluntuottajalle passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamista sekä passin toimittamista koskevan tehtävän. Poliisihallituksen on sovittava palveluntuottajan kanssa tehtävän sisällöstä, passin laatuun liittyvistä vaatimuksista, turvallisuusjärjestelyistä ja muista tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista.

Palveluntuottajan on oltava luotettava ja asiantunteva. Palveluntuottajalla on oltava tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyt-

tämät tietoliikenneyhteydet ja tietojärjestelmän taso sekä muut tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet. Palveluntuottajan on huolehdittava asianmukaisesti asiakirjaturvallisuudesta, toimitilaturvallisuudesta ja tietosuojasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu palveluntuottaja voi järjestää passin toimittamisen hakijalle 19 §:ssä tarkoitettulla tavalla Poliisihallituksen hyväksymän toisen palveluntuottajan välityksellä. Passit toimittavan palveluntuottajan on täytettävä 2 momentissa säädetty edellytykset. Suomessa toimivalla palveluntuottajalla on lisäksi oltava toimipaikkoja riittävästi ja alueellisesti kattavasti.

Poliisihallitus valvoo tässä pykälässä tarkoitettujen palveluntuottajien toimintaa. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen palveluntuottajan on viipymättä ilmoitettava Poliisihallitukselle sellaisista toimintaansa tai 3 momentissa tarkoitettujen palveluntuottajien toimintaa koskevista muutoksista, joilla voi olla olennaista vaikutusta tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.

Yksityisen palveluntuottajan Suomessa palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palvelua tuotettaessa noudatettavasta menettelystä ja sen vaatimuksista.

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 .

2.

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 20 päivänä kuuta 2012.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 2012

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Sisäasiainministeri *Päivi Räsänen*

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 ja 10 §, 14 §:n 4 ja 5 momentti, 15 §:n 1 momentin 3 kohta, 19 §, 21 §:n 1 momentin 3 kohta ja 7 momentti, 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, 19 §, 21 §:n 1 momentin 3 kohta ja 7 momentti sekä 22 § laissa 456/2009, 6 § osaksi laissa 456/2009 sekä 38 § osaksi laissa 503/2009, sekä *lisätään* 18 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 456/2009, uusi 3 ja 4 momentti, sekä lakiin siitä lailla 456/2009 kumotun 35 §:n tilalle uusi 35 § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 b §

3 b §

*Hätäpassi**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.

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 §

4 §

*Diplomaatti- ja virkapassi**Diplomaatti- ja virkapassi*

Diplomaattipassi voidaan myöntää:

Diplomaattipassi voidaan myöntää:

5) kohdassa 2 mainittujen ulkoasiainhallinnon palveluksessa olevien henkilöiden puo-

5) kohdassa 2 mainittujen ulkoasiainhallinnon palveluksessa olevien henkilöiden puo-

lisolle, alaikäiselle lapselle sekä olosuhteiden sitä edellyttäessä myös 18—20-vuotiaalle lapselle, sekä erityisestä syystä leskelle;

lisolle, alaikäiselle lapselle sekä olosuhteiden sitä edellyttäessä myös 18- tai 19-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.

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 kihlakunnan poliisilaitokseen. Helsinki-Vantaan lentoasemalla myönnettävää passia koskeva hakemus voidaan jättää lentoasemalla myös liikkuvale poliisille. Hakijan on hakiessaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana poliisin myöntämä voimassa oleva henkilöllisyystä 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 henkilöllisyystä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, passin antava viranomaisen suorittaa tunnistamisen. *Edustusto voi pyynnöstä toimittaa passinhakijalle kunniakonsulaatin vä-*

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 liikkuvale poliisille. Hakijan on hakiessaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana poliisin myöntämä voimassa oleva henkilöllisyystä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, poliisi suorittaa tunnistamisen.

Ulkomailla *oleskeleva* 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 hakieksaan passia esitettävä tunnistamisasiakirjana voimassa oleva henkilöllisyystä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tunnistamisasiakirjaa, passin *myöntävä* viranomaisen suorittaa tunnistamisen.

lityksellä. 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 kasvokuvulle asetettavista vaatimuksista säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.

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 kasvokuvulle asetettavista vaatimuksista säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.

10 §

Passin myöntäminen

Passi myönnetään henkilökohtaisena matkustusasiakirjana, johon merkitään vain passinhakijan tiedot.

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 virkapassin myöntää ulkoasiainministeriö.

Passin myöntävä viranomais 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.

14 §

Passin voimassaoloaika

Kun passi 18 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa myönnetään peruuttamatta voimassa olevaa passia, passi myönnetään uuden passin antamisen perusteena olevan syyn edellyttämäksi ajaksi, kuitenkin enintään viideksi

10 §

Passin myöntäminen

Passi myönnetään henkilökohtaisena matkustusasiakirjana, johon merkitään vain passinhakijan tiedot.

Passin myöntää poliisilaitos. Helsinki-Vantaan lentoasemalla passin voi myöntää liikkuva poliisi. Ulkomailla *oleskelevalle* 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 viranomais vastaa siitä, että passia *luovutettaessa* sen tiedot ovat hakemuksen mukaiset. Hakijaa koskevien passin teknisen osan tietojen on oltava yhdenmukaiset vastaavien passissa visuaalisesti nähtävissä olevien tietojen kanssa.

14 §

Passin voimassaoloaika

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

Voimassa oleva laki

vuodeksi.

Asevelvolliselle voidaan antaa 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.

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

Passi voidaan evätä henkilöltä:

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

15 §

Passin myöntämisen esteet

Passi voidaan evätä henkilöltä:

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

18 §

Passin myöntäminen voimassa olevaa passia peruuttamatta

Passi voidaan myöntää voimassa olevaa diplomaattipassia tai virkapassia peruuttamatta.

Diplomaattipassi ja virkapassi voidaan myöntää voimassa olevaa passia, 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.

19 §

Passin toimittaminen ja luovuttaminen

Passi toimitetaan hakijalle kirjattuna kirjeenä tai vastaavana seurattavana lähetyksenä.

Jos asiakirjaturvallisuuteen liittyvän tai muun erityisen syyn vuoksi passia ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista toimittaa I momentissa tarkoitettulla tavalla, passin myöntävä viranomainen luovuttaa passin. Passin myöntävä viranomainen voi myös ohjata passin luovutettavaksi muun 10 §:ssä

Kun 10 §:ssä tarkoitettu viranomaisen luovuttaa myöntämänsä uuden passin, lukuun ottamatta 18 §:ssä tarkoitettua passia, aikaisempi passin myöntämispäätös 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.

tarkoitettun viranomaisen toimesta tai sellaisen kunniakonsulin toimesta, jolle ulkoasiainministeriö on antanut valtuutuksen luovuttaa passeja.

Kun hakijalle luovutetaan uusi passi, aikaisempi passin myöntämispäätös raukeaa ja passin voimassaolo päättyy. Tämä ei kuitenkaan koske 18 §:ssä tarkoitettua passia.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toimittamisessa ja luovuttamisessa noudatettavasta menettelystä.

21 §

Passin peruuttamisen edellytykset

Passi peruutetaan, jos:

3) passinhaltija ilmoittaa passinsa kadonneeksi tai anastetuksi;

Jos passi on peruutettu 3 momentin 1, 2 tai 4 kohdan nojalla syystä, joka ei ole aiheutunut passinhaltijan omasta menettelystä, passinhaltijalla on oikeus saada maksutta uusi passi peruutetun passin jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi. Jos passi on peruutettu passin turmeltumisen vuoksi, passinhaltijalla on kuitenkin oikeus saada uusi passi maksutta vain, jos turmeltuminen on aiheutunut viranomaisesta johtuvasta syystä. Jos passi on peruutettu 3 momentin 5 kohdan nojalla, passinhaltijalla on oikeus saada maksutta uusi passi peruutetun passin jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi.

22 §

Passin peruuttaminen

Passin peruuttaa kihlakunnan poliisilaitos

21 §

Passin peruuttamisen edellytykset

Passi peruutetaan, jos:

3) passi katoaa ennen hakijalle luovuttamista tai passinhaltija ilmoittaa passinsa kadonneeksi tai anastetuksi;

Jos passi on peruutettu 1 momentin 3 kohdan nojalla ennen hakijalle luovuttamista tai 3 momentin 1, 2 tai 4 kohdan nojalla syystä, joka ei ole aiheutunut passinhaltijan omasta menettelystä, passinhaltijalla on oikeus saada maksutta uusi passi peruutetun passin jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi. Jos passi on peruutettu passin turmeltumisen vuoksi, passinhaltijalla on kuitenkin oikeus saada uusi passi maksutta vain, jos turmeltuminen on aiheutunut viranomaisesta johtuvasta syystä. Jos passi on peruutettu 3 momentin 5 kohdan nojalla, passinhaltijalla on oikeus saada maksutta uusi passi peruutetun passin jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi.

22 §

Passin peruuttaminen

Passin peruuttaa poliisilaitos tai passin

Voimassa oleva laki

tai passin myöntänyt viranomainen.

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.

32 §

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.

myöntänyt viranomainen.

25 §

Passin ottaminen viranomaisen haltuun

Viranomaisen haltuun otettu passi on viipymättä toimitettava *sille* poliisilaitokselle, jonka toimialueella passinhaltijalla on kotipaikka tai passin myöntäneelle viranomaiselle. Poliisimiehellä, rajavartiomiehellä ja 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 ja 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.

35 §

Passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamista ja passin toimittamista koskeva tehtävä

Poliisihallitus vastaa passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen sekä passin toimittamisen järjestämisestä. Poliisihallitus voi siirtää yksityiselle palveluntuottajalle passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamista sekä passin toimittamista koskevan tehtävän. Poliisihallituksen on sovittava palveluntuottajan kanssa tehtävän sisällöstä,

passin laatuun liittyvistä vaatimuksista, turvallisuusjärjestelyistä ja muista tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista.

Palveluntuottajan on oltava luotettava ja asiantunteva. Palveluntuottajalla on oltava tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämät tietoliikenneyhteydet ja tietojärjestelmän taso sekä muut tekniset, taloudelliset ja toiminnalliset valmiudet. Palveluntuottajan on huolehdittava asianmukaisesti asiakirjaturvallisuudesta, toimitilaturvallisuudesta ja tietosuojasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu palveluntuottaja voi järjestää passin toimittamisen hakijalle 19 §:ssä tarkoitettulla tavalla Poliisihallituksen hyväksymän toisen palveluntuottajan välityksellä. Passit toimittavan palveluntuottajan on täytettävä 2 momentissa säädetyt edellytykset. Suomessa toimivalla palveluntuottajalla on lisäksi oltava toimipaikkoja riittävästi ja alueellisesti kattavasti.

Poliisihallitus valvoo tässä pykälässä tarkoitettujen palveluntuottajien toimintaa. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen palveluntuottajan on viipymättä ilmoitettava Poliisihallitukselle sellaisista toimintaansa tai 3 momentissa tarkoitettujen palveluntuottajien toimintaa koskevista muutoksista, joilla voi olla olennaista vaikutusta tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.

Yksityisen palveluntuottajan Suomessa palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palvelua tuottaessa noudatettavasta menettelystä ja sen vaatimuksista.

38 §

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

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

Voimassa oleva laki

virikapassin 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.

virikapassin 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 .
—————