

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till passlag och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 april 2005 en proposition med förslag till passlag och till vissa lagar som har samband med den (RP 25/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- tillståndsförvaltningschef Anne Aaltonen och lagstiftningsråd Kirsti Vihermaa, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en ny passlag. Propositionen innehåller också förslag till lagar om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, utlänningslagen och lagen om utlänningsregistret.

Revideringen av passlagstiftningen beror på förordningen av Europeiska gemenskapernas kommission om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass beviljade av medlemsstaterna. Enligt förordningen ska rese-dokument ha en teknisk del, ett mikrochip där biometriska kännetecken sparas. Med biometriska kännetecken avses ansiktsbild och fingeravtryck. I Finland tas biometriska kännetecken i pass i bruk stegvis. Först används bara ansiktsbild och senare går man också in för fingeravtryck.

Med tanke på bestämmelserna i grundlagen föreslås att vissa bestämmelser i den nuvarande passförordningen tas in i lagen. För passlagen föreslås en totalrevidering för att passlagstiftningen ska bli klarare och mer logisk.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas regleringen utifrån skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. och rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen. Enligt motiveringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara viktigt att grundlagsutskottet ges tillfälle att avge utlåtande om propositionen.

Lagarna avses träda i kraft vid årsskiftet 2005—2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Rörelsefrihet

Hinder för utfärdande av pass och indragning av pass. Enligt 9 § 2 mom. i grundlagen har var och en rätt att lämna landet. Denna rätt kan begränsas genom lag, om det är nödvändigt för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs. Dessa begränsningsgrunder är enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 55/II) avsedda att vara uttömmande såtillvida att det inte är möjligt att på någon annan grund genom lag begränsa rätten att lämna landet. Eftersom pass i regel behövs då man lämnar landet är förutsättningarna för att utfärda och dra in pass väsentliga för rätten att lämna landet enligt 9 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 33/1997 rd).

Enligt 15 § 1 mom. 2 punkten i lagförslag 1 kan pass förvägras den som har blivit dömd till ovillkorligt fängelsestraff och inte har avtjänat straffet. Enligt 3 punkten kan pass förvägras en värnpliktig som fyllt 28 år och som inte styrker att skyldigheten att försvara landet inte utgör något hinder för utfärdande av pass. Enligt 15 § 2 mom. utfärdas pass inte alls för den som har meddelats reseförbud enligt tvångsmedelslagen eller utreseförbud enligt konkurslagen. Dessa grunder för förvägrande av pass är i 9 § 2 mom. i grundlagen avsedda begränsningar för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs. Grunderna för förvägrandet är motiverade också med hänsyn till kravet på att begränsningarna ska vara nödvändiga. De ter sig således inte problematiska med tanke på grundlagen.

Enligt 15 § 1 mom. i förslaget till passlag kan pass förvägras den som det finns anledning att misstänka för brott på vilket kan följa fängelse i minst ett år och i fråga om vilket förundersökningen inte har slutförts eller den som är efterlyst såsom misstänkt för ett sådant brott eller

som är åtalad för ett sådant brott eller åtalsprövningen för ett sådant brott inte har slutförts. För en konstitutionell bedömning är det relevant om dessa grunder för förvägrande kan anses nödvändiga för att säkerställa rättegång.

I samband med behandlingen av den gällande passlagen ansåg grundlagsutskottet att vägran att utfärda pass bättre bör kopplas samman med att en rättegång är sannolik och ligger nära i tiden genom att det till exempel anges att det är fråga om en person som på sannolika skäl misstänks för ett brott (GrUU 33/1997 rd). På denna grund kan pass enligt den gällande lagen förvägras en person som på sannolika skäl kan misstänkas ha gjort sig skyldig till brott. Propositionen motiverar inte varför sannolik misstanke är utelämnat i 15 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget. Utskottet finner det adekvat att misstanke på sannolika skäl fogas till bestämmelserna trots att den med avvikelse från den nuvarande bestämmelsen utöver brottsmisstanke förutsätter oavslutad förundersökning.

Enligt 21 § 1 mom. 7 punkten i lagförslaget ska pass alltid indras om Befolkningsregistercentralen av särskilda skäl har återtagit ett i 5 § 3 mom. avsett certifikat. Det handlar då om en orsak som inte är beroende av passinnehavaren. Av motiven framgår att passinnehavaren har rätt att avgiftsfritt få ett nytt pass för den tid som återstår av det indragna passets giltighetstid. Enligt 21 § 2 mom. 1—4 punkten kan passet i vissa fall indras enligt prövning. Åtminstone de orsaker som anges i 1 punkten och eventuellt också 2 och 4 punkten kan i vissa situationer vara oberoende av passinnehavaren, anser utskottet. I motiveringen till paragrafen behandlas inte rätten att få nytt pass i dessa fall.

I 31 § i lagförslaget omnämns dock uttryckligen att passinnehavaren svarar för påföljderna av vårdslös förvaring. Enligt motiveringen betalar passinnehavaren avgift enligt avgiftsbeslutet för ett pass som utfärdas i stället för ett indraget som fördärvat på grund av vårdslös förvaring. Om det är obestridligt att ett pass har blivit fördärvat på grund av ett tillverkningsfel har pass-

innehavaren rätt att avgiftsfritt få ett nytt pass för den tid det fördärvade passet är giltigt.

En person vars pass har dragits in på grund av att personen på sannolika skäl misstänks ha avlidit i samband med en naturkatastrof eller någon annan katastrof eller till följd av ett brott kan enligt 23 § i lagförslaget få ett nytt pass för det indragna passets återstående giltighetstid, om misstanken visar sig vara felaktig. Utskottet finner det adekvat att 21 § kompletteras med en motsvarande bestämmelse om personens rätt att utan avgift få ett nytt pass om passet har dragits in av orsaker som är oberoende av passinnehavaren.

Rätt för finsk medborgare att resa in i landet. Enligt 9 § 3 mom. i grundlagen får finska medborgare inte hindras att resa in i landet. Rätten att resa in i landet är i grundlagen formulerad som en ovillkorlig rättighet. En bestämmelse med samma innehåll ingår i 1 § 2 mom. i lagförslag 1.

Enligt 2 § 1 mom. i lagförslaget styrker finska medborgare sin rätt att resa ut ur landet och komma in i landet med pass, om inte något annat följer av denna lag, Europeiska gemenskapens lagstiftning eller internationella fördrag som är bindande för Finland. Bestämmelsen kan tolkas som om pass överlag vore finska medborgares enda sätt att styrka sin rätt att komma in i landet. Av motiveringen framgår dock att det finska medborgarskapet ska en fastställas på annat sätt såsom genom registerförfrågningar och samtal med personen eller på annat motsvarande sätt om den person som försöker komma in i landet saknar pass. Utskottet anser att 2 § bör kompletteras med en specifik bestämmelse om denna för inresande finländare betydelsefulla detalj.

Avgift. Enligt 34 § i lagförslag 1 tas för pass en avgift ut som överensstämmer med grunderna i

lagen om grunderna för avgifter till staten. Enligt huvudbestämmelsen i 6 § 1 mom. i lagen om grunderna för avgifter till staten ska storleken på den avgift som staten uppbär för en offentlig-rättslig prestation motsvara beloppet av statens totalkostnader för prestationen (självkostnadsvärde). Prestationsavgiften för ett pass beräknas uppgå till 60 euro, dvs. på årsnivå en omkostnad på 12 euro.

Beloppet på passavgiften är som framgår av propositionen av betydelse för rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen. En kostnad av den storleksklass som nämns i propositionens motiveringen kan dock inte betraktas som ett faktiskt hinder för rörelsefriheten.

Skydd för personuppgifter

Att skydda uppgifterna i passets biometriska kännetecken för obehörig användning är av vikt med hänsyn till skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. I ljuset av motiveringen i propositionen förefaller det som om man vid beredningen av passreformen vidtagit vederbörliga mått och steg för att genom olika tekniska metoder skydda uppgifterna i de biometriska kännetecknen. Ändå är det i 30 § 2 mom. i lagförslag 1 och i 10 a § i lagförslag 2 oklart vad skyddet innebär. Detsamma gäller myndigheternas skyldighet att sörja för och ansvara för skyddet av uppgifter. Grundlagsutskottet anser att lagförslagen bör kompletteras med mer detaljerade bestämmelser om innehållet i skyddet av uppgifterna och om myndigheternas skyldigheter.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 27/2005 rd — RP 25/2005 rd

Helsingfors den 22 september 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent

Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Jan Vapaavuori /saml
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.