



Ulkoministeriö

Viite:

Ulkoministeriön lausuntopyyntö 15.4.2026, VN/6753/2024

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle passilain ja henkilökorttilain muuttamisesta

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa yllä mainitun hallituksen esityksen luonnoksesta. Esitän lausuntonani seuraavaa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun muassa, että ulkoministeriö voisi sopia Suomen kunniakonsulaatin kanssa eräiden passia ja henkilökorttia koskevien julkisten hallintotehtävien antamisesta kunniakonsulaatissa suoritettaviksi (1. lakiehdotuksen 37 c ja 37 d § sekä 2. lakiehdotuksen 36 b §). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 49–53) näiden säännösehdotusten tarkoittamissa tilanteissa olisi kyse julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle siten kuin Suomen perustuslain 124 §:ssä säädetään. Hätäpasseihin liittyviä tehtäviä lukuun ottamatta passia ja henkilökorttia koskevia tehtäviä suorittaisi kunniakonsulaatissa kuitenkin Suomen edustustoon työsuhteessa oleva henkilö. Jatkovalmistelussa olisi nähdäkseni syytä vielä arvioida, olisiko tällaisessa tilanteessa todella kyse julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi esityksen keskeisiä ehdotuksia koskevassa jaksossa 5.1 olisi selvyiden vuoksi hyvä tuoda esille, sisältääkö lainsäädäntöömme jo tämänkaltaista sääntelyä vai, olisiko ehdotettava sääntely tältä osin kokonaan uudenlaista.

Hätäpasseja koskevia julkisia hallintotehtäviä suorittaisi kunniakonsulaatissa esitysluonnoksen mukaan Suomen kunniakonsuli, joka ei olisi palvelussuhteessa edustustoon taikka

ulkoministeriöön (s. 11). Tältä osin ehdotettavassa sääntelyssä olisi kyse julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 55) esitysluonnoksessa säädettäisiin, että ulkoministeriön olisi huolehdittava muun muassa tietoturvallisuutta, tietosuojaa ja valvontaa koskevien perustuslain 124 §:n kannalta olennaisten vaatimusten sisällyttämisestä kunniakonsulaattien kanssa tehtäviin sopimuksiin ja, että ulkoministeriön olisi ehdotettavan sääntelyn mukaan ennen ulkoistamista varmistettava, ettei menettely vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Esitysluonnokseen ei nähdäkseni kuitenkaan sisälly tämänkaltaista, sinänsä tarpeellista, ulkoministeriötä selkeästi velvoittavaa sääntelyä. Sääntelyä olisikin aiheellista tältä osin täydentää (ks. esim. [PeVL 6/2013 vp](#), s. 4/I ja siinä viitattu lausunto sekä [PeVL 62/2014 vp](#), s. 2/II ja ulkomaalaislain 69 e §). Jatkovalmistelussa olisi paikallaan lisäksi arvioida, olisiko myös kunniakonsulaattien valvontaa koskevaa ehdotettavaa sääntelyä tarpeen vielä täydentää ulkomaalaislain 69 f §:ssä säädetyn kaltaisesti.

Hallinnon yleislait tulisivat sovellettaviksi kunniakonsulaateissa niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Tämä todetaan asianmukaisesti esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 55), joista kuitenkin voi saada sen käsityksen, että hallinnon yleislakeja olisivat ainoastaan hallintolaki, julkisuuslaki, kielilaki ja saamen kielilaki. Säätämisyjärjestysperusteluihin sisällytettyä hallinnon yleislakien listaa olisi syytä täydentää tai vaihtoehtoisesti todeta, että lista on esimerkinomainen.

Säätämisyjärjestysperustelujen samaisen kohdan yhteydessä kerrotaan lisäksi, että esimerkiksi kielilain noudattaminen ei käytännössä olisi aina mahdollista hätäpassia luovutettaessa, koska kunniakonsulit eivät välttämättä olisi Suomen kansalaisia. Riippumatta siitä, olisiko tavallista passia ja henkilökorttia koskevien julkisten hallintotehtävien antamisessa esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla kunniakonsulaatissa suoritettaviksi kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta tilanteesta vai ei, esityksessä olisi nähdäkseni aiheellista tehdä selkoa myös siitä, voisiko tällaisten tehtävien suorittajina toimivien edustustoon työsuhteessa olevien henkilöiden joukossa olla henkilöitä, jotka eivät pystyisi tarjoamaan palvelua kansalliskielillä ja, jos kyllä, arvioida myös, mikä valtiosääntöinen merkitys asialla olisi erityisesti tällaisten henkilöiden suoritettaviksi annettavien passi- ja henkilökorttihakemuksiin liittyvien *kuulemisten* osalta (1. lakiehdotuksen 37 c §:n 2 momentti ja 2. lakiehdotuksen 36 b §:n 2 momentti).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan viittausta hallinnon yleislakeihin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. esim. [PeVL 23/2013 vp](#), s. 3/II ja siinä viitattut lausunnot).

Esitysluonnokseen sisältyviin lakiehdotuksiin on kuitenkin esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan "yleisen informatiivisuuden" vuoksi (s. 56) sisällytetty säännös siitä, että hallintolakia sovelletaan passi- ja henkilökorttiasioden käsittelyyn Suomen kunniakonsulaateissa (1. lakiehdotuksen 37 e § ja 2. lakiehdotuksen 36 c §).

Kiinnitän tältä osin huomiota ensinnäkin siihen, että kyseinen säännös ei ole informatiivinen vaan aineellinen (ks. [Lainkirjoittajan opas 12.2 Viittaaminen yleislakeihin](#)). Toiseksi pidän tarpeellisena, että jatkovalmistelussa vielä arvioidaan, olisiko perustellumpaa jättää hallinnon yleislakien soveltaminen perustelumainintojen varaan niiltä osin kuin niitä sovelletaan soveltamisalojensa mukaisesti, jotta kunniakonsulaattien toiminnassa ei erehdyksessä poissuljettaisi muita yleislakeja kuin hallintolakia. Tämä on nähdäkseni merkityksellistä muun muassa rikosoikeudellisen virkavastuun näkökulmasta. Rikosoikeudellisella virkavastuulla julkisia hallintotehtäviä kunniakonsulaateissa hoitaville henkilöille ei saisi jäädä epäselväksi, mitä säännöksiä heidän tulee tehtäviä hoitaessaan noudattaa. Kolmanneksi jatkovalmistelussa olisi syytä vielä arvioida, onko viittaaminen hallinnon yleislakeihin ylipäätään tarpeellista henkilökorttilaissa, jos osoittautuu, ettei henkilökortteihin liittyvien tehtävien antamisessa esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla kunniakonsulaateissa suoritettaviksi miltään osin olisi kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta tilanteesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös, että Suomen edustustoon työsuhteessa olevat henkilöt voisivat edustustoissa suorittaa eräitä passia ja henkilökorttia koskevia tehtäviä. Sääntelyä arvioidaan esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Arvioinnissa olisi aiheellista mainita myös perustuslakivaliokunnan verrattain tuore lausunto [PeVL 74/2022 vp](#).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen lopulla käsitellään ehdotettavan sääntelyn suhdetta perustuslain 6 §:n sääntelyyn yhdenvertaisuudesta ja todetaan tässä yhteydessä (s. 59), että menettelyä, jossa kunniakonsuli ei ottaisi sormenjälkiä hätäpassin hakijalta voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Säätämisyjärjestysperustelujen pohjalta ei nähdäkseni avaudu, miten sormenjälkien ottaminen tai ottamatta jättäminen kytkeytyy tässä tapauksessa yhdenvertaisuuteen. Perusteluja olisi aiheellista tältä osin tarkentaa.

Ehdotettavan sääntelyn perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia käsitellään esitysluonnoksen jaksossa 5.2.4 (Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin) yleispiirteisesti ja lähinnä maininnanomaisesti. Esitysluonnoksessa on lisäksi omat suppeat jaksot vaikutuksista passin- ja henkilökortin hakijaan (5.2.7), oikeusturvaan (5.2.8) ja yhdenvertaisuuteen (5.2.9). Vaikutusarviointien selkeyttä voisi lisätä esittämistapa, jossa perus- ja ihmisoikeusvaikutukset koottaisiin ja arvioitaisiin yhden jakson alla.

Huomioni kiinnittyy vielä siihen, että ehdotettava sääntely vaikuttaisi jättävän avoimeksi sen, mikä taho antaa hakijalle tiedoksi edustuston mahdollisen kielteisen päätöksen kunniakonsulaatissa vastaanotettuun hätäpassihakemukseen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Janne Salminen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen