

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 33/1997 vp

### Hallituksen esitys laiksi passilain muuttamisesta

### *Hallintovaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on lähettäessään 28 päivänä loka-kuuta 1997 hallituksen esityksen 182/1997 vp laiksi passilain muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Henrik Åström ja ylitarkastaja Janne Kerkelä, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Antero Jyränki
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita.

Valiokunta on lisäksi saanut apulaisprofessori Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan passilakia muutettavaksi muun muassa niin, että alaikäiselle voitaisiin antaa eräissä tapauksissa passi, vaikka hänen huoltajansa ei ole antanut siihen suostumustaan. Lisäksi eräitä passin saamisen esteitä ehdotetaan poistettaviksi siten, että maasta matkustamisen rajoitukset olisivat sopusoinnussa säädettyjen perusoikeuksien kanssa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään esitystä hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin säännösten kannalta ja todetaan, että voimassa olevan passilain säännös passin antamisen esteis-

tä ei ole sopusoinnussa tämän perusoikeussäännöksen kanssa. Ehdotus merkitsee, että tämä riski poistuisi. Voimassa olevan passilain mukaan passi voidaan evätä myös henkilöltä, joka on tuomittu asetuksella säädettävän päiväsakkomäärän ylittävään sakkorangeistukseen. Hallitusmuodon 7 §:ssä tarkoitettuihin oikeuksiin voidaan ainoastaan lailla säätää rajoituksia. Tästä syystä nykyisin asetuksessa määritelty päiväsakkomäärä ehdotetaan säädettäväksi passilaissa. Esityksessä päädytään siihen, että ehdotettu laki voidaan säätää tavallisena lakina valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä muutetun hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta, mutta tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Nämä rajoitusperusteet tarkoitettiin perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 51/II) sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla.

Hallituksen esitys on tärkeä osa niitä muutoksia, joilla tavallinen lainsäädäntö saatetaan vastaamaan hallitusmuodon 7 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattua oikeutta poistua maasta. Kun passi on maasta poistumisen pääsääntöinen edellytys, ovat passin antamis- ja peruuttamis-edellytykset olennaisia hallitusmuodon 7 §:n 2 momentissa taatun maastapoistumisoikeuden toteutumiseksi.

#### *Passin epäämisperusteet*

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan passi voidaan evätä henkilöltä, 1) jonka voidaan epäillä syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus, tai joka on epäiltyä etsintäkuulutettu taikka syytteessä tällaisesta rikoksesta, 2) joka on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen tai vähintään 30 päiväsakon sakkorangaistukseen eikä ole rangaistusta suorittanut tai 3) joka on 28 vaan ei 30 vuotta täyttänyt asevelvollinen, jollei hän osoita, ettei maanpuolustusvelvollisuus ole esteenä passin antamiselle. Keskeiseksi seikaksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tässä tapauksessa muodostuu se, voidaanko näitä lakiehdotuksen mukaisia passin epäämisperusteita pitää välttämättöminä oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Pykälän 1 kohdassa sääntelyä ei kytketä oikeudenkäyntiin, vaan siihen, että henkilön voidaan epäillä syyllistyneen rikokseen. Tämä sanonta on epämääräinen. Valiokunta katsookin, että passin epääminen tulisi kytkeä tehokkaammin alkavan oikeudenkäynnin todennäköisyyteen ja läheisyyteen säätämällä esimerkiksi, että kysymyksessä on henkilö, jonka todennäköisin syin epäillään syyllistyneen rikokseen.

Pykälän 2 kohdan sakkorangaistusedellytyksen johdosta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuden rajoituksen tulee olla paitsi täsmällinen ja tarkkarajainen myös oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään. Suhteellisuusperiaatteen kannalta valiokunta pitää 30 päiväsakon rajaa kovin matalana, joskin tämän edellytyksen käytännön merkitystä harkittaessa on 10 §:n mukaisesti kiinnitettävä huomiota muun muassa asianomaisen mahdolliseen haluun välttää rangaistusta tai sen täytäntöönpanoa. Valiokunta katsoo, että tämä passin epäämisperuste on asianmukaisempaa kytkeä esimerkiksi useampiin maksamatta oleviin sakkorangaistuksiin.

#### *Alaikäisen passi*

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan alaikäiselle voidaan antaa eräissä tapauksissa passi, vaikka hänen huoltajansa ei ole antanut tähän suostumustaan. Vastaavasti ehdotetaan muutettavaksi myös passin peruuttamista koskevaa 14 §:ää. Pääsääntönä säilyy edelleen, että passin antaminen alaikäiselle edellyttää hänen huoltajiensa suostumusta.

Alaikäisen passia koskevien säännösten osalta hallituksen esitystä on tarkasteltava myös suhteessa hallitusmuodon 5 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään kosviin asioihin. Perusoikeussuoja ei ole lähtökohteisesti riippuvainen henkilön iästä, mutta oikeusjärjestykseen sisältyvät säännöt oikeustoi- mikelpoisuudesta vaikuttavat siihen, kuka vajaa- valtaisen osalta käyttää perusoikeutta koskevaa

puhevaltaa. Lainsäädäntöön voi sisältyä perusoikeuksien osalta erilaisia järjestysluonteisia, vaa- jaavaltaisia koskevia säännöksiä. Alaikäistä koskevat rajoitukset on kuitenkin voitava perustella perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin mukaan alaikäiselle voidaan erityisen painavasta syystä antaa passi, vaikka huoltaja on evännyt suostumuksensa, jos passin antamatta jättäminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon. Passin myöntäminen vastoin huoltajan suostumusta on liitetty lapsen etuun ja pysyvän maasta poistumisen estämiseen, mitä voidaan pitää lapsen suojaamisen kannalta perusteltuna. Epäjohdonmukaista kuitenkin on, että 5 §:n 4 momentissa on lisäksi vaadittu erityisen painavia syitä passin myöntämiselle, mutta passin peruuttamista koskevassa 14 §:ssä ei vastaavaa vaatimusta ole. Esityksen perusteluissa ei ole mainittu, mitä nämä erityisen painavat syyt voisivat olla. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että 5 §:n 4 momentista tulisi poistaa sanat erityisen painavasta syystä.

#### *Muutoksenhaku*

Lakiehdotuksen 20 §:n mukaan poliisiin ja edustuston tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Ehdotettu säännös on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, koska siinä muutoksenhaku kytketään vain poliisiin ja edustuston päätöksiin. Koska lisäksi ainakin ministeriö, lähetetyn konsulin virasto ja

muu passintarkastusviranomainen kuin poliisi voivat tehdä lain nojalla sellaisia päätöksiä, joista hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaan pitää voida valittaa, valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin ensimmäinen virke tulee muuttaa esimerkiksi näin kuuluvaksi: ”Muutoksen hakemisesta tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.” Näin muutettuna lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

#### *Haagin lapsikaappausopimus*

Hallituksen esityksen asiasisältöä sivuaa kansainvälisestä lapsikaappauksesta tehty yksityisoikeuden alaa koskeva yleissopimus, ns. Haagin lapsikaappausopimus (SopS 57/1994). Se ratifioitiin vuonna 1994 ilman eduskunnan myötävaikutusta ja saatettiin valtiosisäisesti voimaan asetuksella 644/1994. Sopimus vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin tavalla, joka vaatisi ainakin sopimuksen perussäännösten laintasois- ta voimaansaattamista.

#### *Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 20 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jä. Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Marjut Kaarilahti /kok  
Juha Korkea-aho /kesk  
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /kok  
Jorma Kukkonen /sd  
Osmo Kurola /kok  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.