

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 27/1997vp

Hallituksen esitys laiksi passilain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 28 päivänä lokakuuta 1997 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 182/1997 vp laiksi passilain muuttamisesta.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 33/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Henrik Åström, ylitarkastaja Janne Kerkelä ja ylitarkastaja Hannu Siljamäki, sisäasiainministeriö
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Anne Ekblom-Wörlund, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

- yksikön päällikkö Eero Koskenniemi, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö
- hallitusneuvos Eija Koivuranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- poliisitarkastaja Kari Hemminki, Etelä-Suomen lääninhallitus
- rikosylikomisario Martti Hyytiäinen, keskusrikospoliisi
- ylikomisario Leena Piipponen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- toiminnanjohtaja Heljä Sairisalo, Yksinhuoltajien ja Yhteishuoltajien Liitto ry
- puheenjohtaja Heidi Uotila ja hallituksen jäsen Minna Oksanen, Kaapatut Lapset ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan passilakia muutettavaksi niin, että alaikäiselle voitaisiin antaa passi, vaikka hänen huoltajansa ei ole antanut siihen suostumustaan, jos passin epääminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon.

Passin voimassaoloaikaa voitaisiin rajoittaa,

jos on ilmeistä, että hakija tulee menettämään Suomen kansalaisuutensa.

Passin saamisen esteitä ehdotetaan poistettaviksi siten, että maasta matkustamisen rajoitukset olisivat sopusoinnussa hallitusmuodossa säädettyjen perusoikeuksien kanssa.

Lisäksi ehdotetaan, että passihakemuksen voisi jättää muuhunkin kuin hakijan kotikunnan

kihlakunnan poliisilaitokseen ilman, että siihen tarvittaisiin erityisiä perusteita.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voi-

maan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

5 §. 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.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että 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 koskeviin asioihin. Perusoikeussuoja ei ole lähtökohteisesti riippuvainen henkilön iästä, mutta oikeusjärjestykseen sisältyvät säännöt oikeustoimikelpoisuudesta vaikuttavat siihen, kuka vajaanvaltaisen osalta käyttää perusoikeutta koskevaa puhevaltaa. Lainsäädäntöön voi sisältyä perusoikeuksien osalta erilaisia järjestysluonteisia, vajaanvaltaisia 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 lapsen huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon. Passin myöntäminen vastoin huoltajan suostumusta on liitetty lapsen etuun ja pysyvän maastapoistumisen estämiseen, mitä voidaan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan pitää lapsen suojaamisen kannalta perusteltuna. Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin epäjohdonmukaista olevan, 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 hallintovaliokunta perustuslakivaliokunnan kantaan ja asiantuntijalausuntoihin yhtyen ehdottaa, että 5 §:n 4 momentista poistetaan sanat 'erityisen painavasta syystä'.

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentti voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallintovaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakia tulisi soveltaa siten, että lain sanamuodosta 'voidaan antaa' huolimatta lähtökohtana on, että alaikäiselle annetaan passi, vaikka huoltaja on evännyt suostumuksensa, jos 5 §:n 4 momentin edellytykset täyttyvät.

Mitä sitten tulee lakiehdotuksen 5 §:n 5 momenttiin valiokunta toteaa, että passeja antavien viranomaisten, poliisiviranomaisten ja edustustojen, velvollisuutena on selvittää, milloin edellytykset passin antamiselle vastoin huoltajan tahtoa ovat olemassa. Tämä tapahtuisi kussakin tapauksessa erikseen passihakemuksen, siihen liitettyjen selvitysten sekä kuulemismenettelyn aikana esille tulleen näytön perusteella. Tarvittaessa passiviranomaisten tulisi kuulla lasta itseään.

Passiviranomaiset voisivat myös lakiehdotuksen mukaan pyytää sosiaaliviranomaisilta lausuntoa tapauksissa, milloin lapsesta tai hänen perheestään viranomaisilla on olemassa ennestään tietoja. Lapsen oman mielipiteen selvittämisessä tulisi passiviranomaistenkin lähteä niistä lapsen toivomusten ja mielipiteen selvittämistä koskevista periaatteista, jotka sisältyvät lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1995) 11 §:ään. Kyseisen pykälän mukaan on lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa selvittävä lapsen omat toivomukset ja mielipide, sikäli kuin se on lapsen ikään ja kehitystasoon nähden mahdollista, jos vanhemmat eivät ole asiasta yksimieliset tai jos lapsi on muun henkilön kuin huoltajansa hoidettavana taikka jos tätä on pidettävä lapsen edun kannalta aiheellisenä. Lapsen mielipide on selvittävä hienovaraisesti ottaen huomioon lapsen kehitysaste sekä se, ettei menettelystä aiheudu haittaa lapsen ja hänen vanhempiansa väliselle suhteelle.

9 §. *Passin antamisen esteet.* Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 1 kohdan osalta perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että esityksessä sääntelyä ei kytketä oikeudenkäyntiin, vaan siihen, että henkilön voidaan epäillä syyllistyneen rikokseen. Tämä sanonta on epämääräinen. Perustuslakivaliokunta katsookin lausunnossaan, että passin epääminen tulisi kytkeä tehokkaammin alkavan oikeudenkäynnin todennäköisyyteen tai läheisyyteen säätämällä esimerkiksi, että kysymyksessä on henkilö, jonka todennäköisin syin epäillään syyllistyneen rikokseen.

Valiokunta ehdottaa edellä mainitusta syystä ja muutoinkin saamansa selvityksen perusteella, että käytetään perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevää ilmaisua, joka vastaa pakkokeinolaissa (14/1985) määriteltyä pidättämisen ja matkustuskiellon määräämisen edellytyksiä.

9 §:n 1 momentin 2 kohdan sakkorangaistus-edellytyksen johdosta perustuslakivaliokunta 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 todeten lisäksi, että tämän edellytyksen käytännön merkitystä harkittaessa on 10 §:n mukaisesti kiinnitettävä huomiota muun muassa asianomaisen mahdolliseen haluun välttää rangaistusta tai sen täytäntöönpanoa.

Hallintovaliokunta ehdottaa, että 9 §:n 1 momentin 2 kohtaa muutetaan siten, että kyseistä päiväsakkojen vähimmäisrajaa nostetaan 60 päiväsakkoon, jolla tarkoitetaan henkilöllä suorittamatta olevien päiväsakkojen yhteismäärää.

Valiokunta ehdottaa lisäksi 9 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkistamista siltä osin, kuin se ei ole sopusoinnussa asevelvollisuuslain (452/1950) 27 §:n 3 momentin kanssa. Asevelvollisuuslain mukaan velvollisuus suorittaa varusmiespalvelusta rauhan aikana päättyy vasta sen vuoden lopussa, jona asevelvollinen täyttää 30 vuotta, mutta esityksen mukaan passi voitaisiin evätä vain siihen saakka kun henkilö täyttää 30 vuotta.

20 §. *Muutoksenhaku.* Lakiehdotuksen 20 §:n mukaan poliisin ja edustuston tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Ehdotettu säännös on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, koska siinä muutoksenhaku kytketään vain poliisin ja edustuston päätökseen. 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, perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin ensimmäinen virke tulee muuttaa.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen huomioon ottamiseksi hallintovaliokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin ensimmäinen virke hyväksytään näin kuuluvana: "Muutoksen hakemisesta tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään."

Valiokunta ehdottaa lisäksi 20 §:n 4 momenttiin teknistä kirjoitusasun tarkistusta.

Muut kannanotot

Hallintovaliokunta on ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon siltä osin kuin siinä viitataan niin sanottuun Haagin lapsikaappaus -sopimukseen (SopS 57/1994).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

passilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 22 päivänä elokuuta 1986 annetun passilain (642/1986) 18 §,

muutetaan 5 §:n 4 momentti, 6 §:n 2 momentti, 8—11 ja 13 §, 14 §:n 1 momentin 4 kohta ja 2 momentin 2 kohta, 15 §:n 1 momentti, 16 §:n 3 momentti, 17 §:n 1 momentti, 19 §:n 4 momentti ja 20 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 9 ja 13 § osaksi laissa 1037/1988 sekä 15 §:n 1 momentti ja 16 §:n 3 momentti viimeksi mainitussa laissa sekä

lisätään 5 §:ään uusi 5 momentti, jolloin nykyinen 5 momentti siirtyy 6 momentiksi, lakiin uusi 13 a § sekä 20 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

5 §

Alaikäisen passi

Jos joltakin huoltajalta ei matkan, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi voida saada 1 tai 2 momentissa tarkoitettua suostumusta ja jos ratkaisun viivästyttäminen aiheutuisi kohtuutonta haittaa, ei hänen suostumuksensa asiassa ole tarpeen. Jos huoltaja on evännyt suostumuksensa, passi voidaan kuitenkin antaa alaikäiselle (*poist.*), jos sen antamatta jättäminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtion.

(5 mom. kuten HE)

6 ja 8 §
(Kuten HE)

9 §

Passin antamisen esteet

Passi voidaan evätä henkilöltä:

1) jonka voidaan *todennäköisin syin* epäillä syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus tai joka on epäiltynä etsintäkuulutettu taikka syytteessä tällaisesta rikoksesta;

2) joka on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen tai vähintään 60 päiväsakon sakko-rangaistukseen eikä ole rangaistusta suorittanut tai

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

(2 mom. kuten HE)

10, 11, 13, 13 a, 14—17 ja 19 §
(Kuten HE)

20 §

Muutoksenhaku

Muutoksen hakemisesta tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituksen edustuston päätöksestä käsittelee Uudenmaan lääninoikeus.

— — — — —

Päätöstä, jolla alaikäiselle on 5 §:n 4 momentin nojalla myönnetty passi tai jolla 14 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella on päätetty jättää passi peruuttamatta, on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

—————

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

—————

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Kaarina Dromberg /kok
jäs. Ulla Juurola /sd
Timo Järvilahti /kesk
Reijo Kallio /sd
Toimi Kankaanniemi /skl
Juha Karpio /kok
Osmo Kurola /kok
Pehr Löf /r

Hannes Manninen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Iivo Polvi /vas
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr
Aulis Ranta-Muotio /kesk
vjäs. Raimo Holopainen /sd.

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 riskiiriita poistuisi. Voimassa olevan passilain mukaan passi voidaan evätä myös henkilöltä, joka on tuomittu asetuksella säädettyään päiväsakkomäärän ylittävään sakkorangaistukseen. Hallitusmuodon 7 §:ssä tarkoitettuihin oikeuksiin voidaan ainoastaan lailla säätää rajoituksia. Tästä syystä nykyisin asetuksessa määritelty päiväsakkomäärä ehdotetaan säädettyväksi 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 tyhjentyviksi, 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 peruuttamisedellytykset olennaisia hallitusmuodon 7 §:n 2 momentissa taatun maastapoistumisoikeuden toteutumiselle.

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 epäiltynä 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 koskeviin asioihin. Perusoikeussuoja ei ole lähtökohteisesti riippuvainen henkilön iästä, mutta oikeusjärjestykseen sisältyvät säännöt oikeustomikelpoisuudesta vaikuttavat siihen, kuka vajaa-
valtaisen osalta käyttää perusoikeutta koskevaa

puhevaltaa. Lainsäädäntöön voi sisältyä perusoikeuksien osalta erilaisia järjestysluonteisia, vaajaavaltaisia 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 poliisin 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 poliisin 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
jäs. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-
oja /kesk
Valto Koski /sd

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

