

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi passilain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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

## SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
YLEISPERUSTELUT .....	4
1. Nykytila .....	4
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö .....	4
Yleistä .....	4
Matkustamisoikeuden osoittaminen .....	4
Alaikäisen passi .....	4
Passin kelpoisuusalue .....	5
Passin rajoitettu voimassaoloaika .....	5
Passin myöntämisen esteet .....	5
Passin hakeminen, antaminen ja peruuttaminen .....	6
Passin poisottaminen .....	7
Uuden passin antaminen entisen tilalle .....	7
Rangaistussäännös .....	8
2. Pohjoismainen lainsäädäntö .....	8
Tanska .....	8
Norja .....	8
Ruotsi .....	9
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....	9
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi .....	9
Matkustamisoikeuden osoittaminen .....	9
Alaikäisen passi .....	9
Passin rajoitettu voimassaoloaika .....	10
Passin myöntämisen esteet .....	10
Passin hakeminen, antaminen ja peruuttaminen .....	11
3.2. Keskeiset ehdotukset .....	11
Alaikäisen passi .....	11
Passin rajoitettu voimassaoloaika .....	11
Passin antamisen esteet .....	11
Passin hakeminen, antaminen ja peruuttaminen .....	11
Uuden passin antaminen entisen tilalle .....	12
4. Esityksen vaikutukset .....	12
4.1. Taloudelliset vaikutukset .....	12
4.2. Organisaatio- ja henkilövaikutukset .....	12
4.3. Vaikutukset yksilön oikeusasemaan .....	12
5. Asian valmistelu .....	13
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja .....	13
6.1. Riippuvuus muista esityksistä .....	13
6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista .....	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	14
1. Lakiehdotuksen perustelut .....	14
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset .....	18

3. Voimaantulo .....	18
4. Säättämisjärjestys .....	18

## LAKIEHDOTUS

Laki passilain muuttamisesta .....	20
------------------------------------	----

## LIITTEET

## Rinnakkaisteksti

Laki passilain muuttamisesta .....	24
------------------------------------	----

## Asetusluonnokset

Asetus passiasetuksen muuttamisesta .....	32
Asetus henkilökorttiasetuksen 2—4 §:n muuttamisesta .....	33
Asetus matkustamisoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa .....	34

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Nykytila

kansalainen.

#### 1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Alaikäisen passi

##### Yleistä

Suomen kansalaisen oikeudesta matkustaa Suomesta ja saapua Suomeen säädetään passilaissa (642/1986). Laki sisältää lisäksi matkustamisoikeuden osoittamista, maastalähtöä ja maahantuloa sekä passia koskevat säännökset. Lain nojalla on annettu passiasetus (643/1986), joka sisältää tarkempia passia koskevia säännöksiä.

##### Matkustamisoikeuden osoittaminen

Passilain 2 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella on matkustaessaan maasta oltava passi. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen kansalainen saa matkustaa muihin pohjoismaihin ilman passia. Lisäksi asetuksella säädetään muista tapauksista, joissa oikeutta matkustaa maasta ei tarvitse osoittaa passilla.

Suomi on verbaalinoottien vaihdolla sopinut useiden maiden kanssa henkilötodistuksen hyväksymisestä matkustusasiakirjaksi. Sopimukset on tähän mennessä solmittu Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Italian, Itävallan, Liechtensteinin, Luxemburgin, Portugalin, Ranskan, Saksan, San Marinin ja Sveitsin kanssa. Näistä maista Itävalta, Ranska ja Saksa asettavat kuitenkin henkilötodistuksen matkustusasiakirjaksi hyväksymisen edellytykseksi sen, että henkilötodistuksessa on oltava voimassaoloaika. Suomen henkilökorttiasetuksen (867/1990) mukainen henkilökortti ei täytä tätä edellytystä.

Ulkomaalaisasetuksen (142/1994) 2 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen saapuessa Suomeen passin asemesta voidaan hyväksyä henkilötodistus, jos se olennaisilta osiltaan täyttää passille asetetut vaatimukset. Hyväksymisestä päättää ulkoasiainministeriö sisäasiainministeriötä kuultuaan. Edellä mainittujen sopimusten nojalla ulkoasiainministeriö on hyväksynyt edellä mainittujen valtioiden antamat henkilötodistukset matkustusasiakirjaksi sillä edellytyksellä, että todistuksesta ilmenee, että sen haltija on kyseisen maan

Passilain 5 §:n 1 momentin mukaan alaikäiselle annetaan passi, jos hänen huoltajansa siihen suostuvat. Huoltaja voi 5 §:n 3 momentin mukaan antaa suostumuksensa passin kelpoisuusalueen tai voimassaoloajan osalta rajoitettuna.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 3 §:n mukaan lapsen huoltajia ovat hänen vanhempansa tai henkilöt, joille lapsen huolto on uskottu. Lapsen huolto päättyy, kun lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta tai sitä ennen avioituu. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan lapsen huoltajat vastaavat yhdessä lapsen huoltoon kuuluvista tehtävistä ja tekevät yhdessä lasta koskevat päätökset, jollei toisin ole säädetty tai määrätty. Pykälän 2 momentin mukaan, jos joku huoltajista ei matkan, sairauden tai muun syyn vuoksi voi osallistua lasta koskevan päätöksen tekemiseen ja ratkaisun viivästyttämisestä aiheutuisi haittaa, ei hänen suostumuksensa asiassa ole tarpeen. Samaa periaatetta sovelletaan passilain 5 §:n 4 momentin mukaan huoltajan suostumukseen passin antamiseen alaikäiselle. Passilaissa ei ole säännöksiä, jotka mahdollistaisivat passin antamisen alaikäiselle, jos tämän huoltaja ei anna siihen suostumustaan.

Passin myöntämismenettelyssä yhteishuoltajuudesta on aiheutunut ongelmia erityisesti niissä tilanteissa, joissa lapsen huoltajat eivät asu välien rikkoontumisen tai muun syyn vuoksi samassa taloudessa. Käytännössä toinen huoltaja voi syytä ilmoittamatta evätä lapselta passin saamisen.

Passin myöntämismenettelyn yhteydessä ei lapsen etua ole voitu kaikissa tapauksissa toteuttaa. Passilain 5 §:n 1 momentin mukaisesti alaikäiselle annetaan passi vain, jos hänen huoltajansa siihen suostuvat. Passilain 5 §:n 4 momentin mukaan passi voidaan antaa ilman huoltajan suostumusta alaikäiselle vain niissä tapauksissa, joissa joltakin huoltajalta ei matkan, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi voida saada suostumusta ja ratkaisun viivästyttämisestä aiheutuisi kohtuutonta haittaa. Passi voidaan tässä tar-

koitetussa tapauksessa antaa enintään vuoden ajaksi.

Käytännössä huoltajan ei ole tarvinnut perustella suostumuksensa epäämistä. Tarkoituksena on voinut olla vain haitanteko entiselle puolisolle. Tällaisissa tapauksissa passin epääminen on joissakin tapauksissa johdettu lapsen edun vastaiseen lopputulokseen, mitä ei ole pidettävä hyväksyttävänä.

#### Passin kelpoisuusalue

Passilain 6 §:n 2 momentin mukaan henkilökohtaisen passin kelpoisuusaluetta rajoitetaan sen mukaan kuin passin haltija pyytää taikka huoltaja passilain 5 §:n 3 momentin nojalla tai sosiaalilautakunta huostaanottamansa lapsen osalta on rajoittanut suostumustaan.

#### Passin rajoitettu voimassaoloaika

Passilain 8 §:n 1 momentin mukaan henkilökohtainen passi annetaan kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi sen mukaan kuin hakija pyytää taikka huoltaja passilain 5 §:n 3 momentin nojalla tai sosiaalilautakunta huostaanottamansa lapsen osalta on rajoittanut suostumustaan. Passilain 8 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan passin voimassaoloaika on yksi vuosi passilain 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Kansalaisuuslain (401/1968) 8 a §:n (584/1984) 2 momentin mukaan Suomen kansalainen, joka syntyessään on saanut myös Suomen kansalaisuuden menettämistä sopimuksen tehneen vieraan valtion kansalaisuuden, menettää Suomen kansalaisuuden saavuttaessaan sopimuksessa määrätyn, vähintään yhdeksäntoista ja enintään kahdenkymmenen kahden vuoden iän, jos hänellä on ollut varsinainen asuntonsa ja kotinsa viimeisten viiden vuoden ajan kyseisessä vieraassa valtiossa. Samalla menettää Suomen kansalaisuuden myös hänen lapsensa, joka on saanut Suomen kansalaisuuden tältä vanhemmaltaan, ei kuitenkaan, jos lapsesta sen johdosta tulisi kansalaisuudeton tai jos sopimuksessa on toisin määrätty. Kansalaisuuslain 8 a §:ssä tarkoitettuja sopimuksia ei toistaiseksi ole tehty.

Kansalaisuuslain 8 b §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalainen, joka on syntynyt ulkomailla ja joka ei menetä Suomen kansalaisuutta 8 a §:n nojalla, menettää sen täydessään kaksikymmentäkaksi vuotta, jos:

1) hänellä ei koskaan ole ollut varsinaista asuntoaan ja kotiaan Suomessa,

2) hän ei ole oleskellut Suomessa sellaisissa olosuhteissa, jotka osoittaisivat yhteenkuuluvuutta Suomeen ja

3) hän on myös vieraan valtion kansalainen.

Pykälän 3 momentin mukaan 1 momentin perusteella Suomen kansalaisuuden menettävän henkilön lapsi menettää samalla Suomen kansalaisuutensa samoilla edellytyksillä kuin 8 a §:n mukaan.

Käytännössä kansalaisuuslain 8 b §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuina yhteenkuuluvuutta Suomeen osoittavina olosuhteina on pidetty sitä, että henkilö on 12 vuotta täytettyään ja ennen sitä, kun hän on täyttänyt 22 vuotta, oleskellut Suomessa vähintään neljän kuukauden ajan.

Passilain 14 §:n 1 momentin mukaan passi peruutetaan, jos sen haltija menettää Suomen kansalaisuuden. Laissa ei ole säännöstä, jonka nojalla passin voimassaoloaikaa voitaisiin rajoittaa sillä perusteella, että hakija sinä aikana, joksi passia haetaan, ilmeisesti tulee menettämään Suomen kansalaisuutensa. Koska tällaiset henkilöt asuvat ulkomailla, kansalaisuuden menettämisen perusteella peruutetun passin pois ottaminen on ollut käytännössä vaikeaa.

#### Passin myöntämisen esteet

Passilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan passi voidaan evätä henkilöltä, joka on merkitty sakkorangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (318/1963) 20 a §:ssä tarkoitettuun saamisrekisteriin asetuksella säädetyn markkamäärän ylittävän maksamattoman saamisen vuoksi. Lainkohdassa tarkoitetuksi markkamääräksi on passiasetuksen 7 §:ssä säädetty 3 000 markkaa.

Este on harkinnanvarainen. Harkittaessa passin antamista sellaiselle henkilölle, jolla on jokin 9 §:ssä tarkoitettu este, on lain 10 §:n 1 momentin mukaan otettava huomioon matkustamisen merkitys hänen perhesuhteidensa, terveydentilansa, toimeentulonsa, ammattinsa ja muiden olosuhteiden kannalta. Saamisrekisteriin merkityn henkilön kohdalla on myös otettava huomioon, onko perusteltua syytä olettaa, että asianomainen matkustaa ulkomaille välttääkseen maksettavaksi erääntyneiden saamisten maksamisen.

Sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annetun lain 20 a §:ssä tarkoitettuun saamis-

rekisteriin merkitään seuraavat saamiset:

1) rikesakko ja menetetyksi tuomittu rahamäärä,

2) rikosasiassa valtiolle, Suomen Pankille ja kansaneläkelaitokselle tuomittu korvaus ja valtiolle tuomittu korvaus muussa asiassa, jossa virallinen syyttäjä on virkansa puolesta esiintynyt, taikka milloin korvausta on tuomittu todistajan tai asiantuntijan kuulemista, maksutonta oikeudenkäyntiä tai henkilön oikeuteen tuomista koskevien taikka vastavien, valtion varoista suoritettujen kustannusten korvaamista tarkoittavien säännösten nojalla sekä

3) rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain (935/1973) mukainen, valtion takautumisoikeuteen perustuva korvaus vahingosta vastuussa olevalta.

Taloudellisesti merkittävimmät saamisrekisteriin merkityt saamiset ovat olleet valtiolle rikosoikeudenkäynnissä vahingonkorvauksina maksettaviksi tuomittuja verosaa-misia. Este on ollut jossakin määrin turva-massa veronsaajan etuja. Käytännössä sillä ei ole kuitenkaan ollut merkittävää vaikutus-ta saamisrekisteriin merkittyjen saamisten perintään.

Passilain 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan passi voidaan evätä henkilöltä, jonka voidaan perustellusti odottaa passia hyväksi käyttäen tekevän rikoksen.

Passilain 9 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan passi voidaan evätä henkilöltä, jonka on todettu olevan kykenemätön huolehti-maan itsestään.

Tämäkin este on harkinnanvarainen. Passin antamista harkittaessa on lain 9 §:n 1 momentin 5 kohdan yhteydessä selostetun 10 §:n 1 momentissa tarkoitettujen seikkojen lisäksi otettava huomioon saman pykälän 2 momentin mukaan hakijan holhoojan kanta samoin kuin henkilöä hoitavan lääkärin tai henkilön terveydentilasta taikka olosuhteista perillä olevan viranomaisen kanta, milloin tämä on käytettävissä.

Joidenkin sairauksien hoitaminen saattaa edellyttää matkustamista ulkomaille, jolloin passin epääminen olisi kohtuutonta. Poliisin on mahdotonta todeta luotettavasti, onko henkilö kykenemätön huolehtimaan itses-tään.

Esteellä on ollut aiemmin lähinnä tarkoitus estää sellaisten henkilöiden matkustaminen ulkomaille, jotka ilmeisesti elättäisivät itsensä kerjäämällä tai joiden palautuskustannuk-set kotimaahan tulisivat todennäköisesti val-

tion maksettaviksi.

Passilain 9 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan passi voidaan evätä henkilöltä, joka on 17 mutta ei 30 vuotta täyttänyt asevelvolli-nen, jos hän ei osoita, ettei asevelvollisuus ole esteenä passin saamiselle. Passiasetuksen 4 §:n mukaan todistus, jolla esteettömyys osoitetaan, voi olla esteettömyystodistus, sotilaspassi, kutsuntatodistus, palveluk-seenastumismääräys, kutsuntatodistus rauhan aikana vakinaisessa väessä palvelemasta vapautetulle, kutsuntatodistus kokonaan asepal-veluksesta vapautetulle taikka siviilipalvelus-todistus.

Asevelvolliset ovat joutuneet edellä ole-vaan säännökseen pohjautuvan käytännön johdosta eriarvoiseen asemaan. Jos henkilö on hakenut itselleen uutta passia palveluk-sessa ollessaan, ei hänelle ole annettu esteet-tömyystodistuksesta johtuen passia. Toisaalta palveluksessa olo ei ole estänyt niitä asevel-vollisia, joilla on ollut voimassa oleva passi, matkustamasta ulkomaille lomien ajaksi. Myös siviilipalveluksessa oleville on annettu palveluksen suorittamisen aikana esteettö-myyslausuntoja, joiden nojalla heille on voi-tu myöntää passi myös palveluksen kestoai-kana.

Passin hakeminen, antaminen ja peruuttami-nen

Passilain 13 §:n 1 momentin mukaan pas-sin antaa kirjallisen hakemuksen perusteella hakijan kotipaikan poliisi. Passihakemus on jätettävä henkilökohtaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan asetuksella säädetään, mil-loin henkilökohtaisia passia koskevan hake-muksen saa jättää muuhun kuin kotipaikan poliisipiiriin ja milloin poliisi antaa passin toisesta poliisipiiristä olevalle hakijalle. Pas-siasetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan, jos hakemuksen jättäminen kotipaikan poliisille on hakijan työn, opiskelun, matkan, sairau-den tai muun vastaavan syyn vuoksi ilmei-sen hankalaa, hakemuksen saa jättää myös toiseen poliisipiiriin toimitettavaksi edelleen hakijan kotipaikan poliisille. Käytännössä säännöstä on tulkittu joustavasti.

Asetuksen 5 §:n mukaan kiireellisessä ta-pauksessa muikin kuin hakijan kotipaikan poliisilaitos antaa passin, jos aiottu matka muuten peruuntuisi tai lykkääntyisi ja tämä olisi hakijalle kohtuutonta. Tällaisissa ta-pauksissa hakijan kotipaikan poliisilta on hankittava lausunto hakijan esteettömyydes-

tä.

Passilain 13 §:n 3 momentin mukaan ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle antaa henkilökohtaisen passin Suomen diplomaattinen edustusto tai lähetetyn konsulin virasto taikka sellainen muu Suomen edustusto, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut antamaan passeja. Hakemuksen saa jättää myös Suomen kunniakonsulin virastolle. Jos passin antaa edustusto, on hakijan kotipaikan poliisilta niin ikään hankittava lausunto hakijan esteettömyydestä. Kiireellisissä tapauksissa lyhytaikaisia passeja on käytännössä annettu edustustoissa kotimatkaa varten ilman esteettömyyslausekantoa.

Passit valmistetaan keskitetysti lukuun ottamatta kiireellisissä tapauksessa annettuja, enintään vuoden voimassa olevia passeja ja edustustojen passinsa ulkomailla kadottaneille vain kotimatkaa varten myöntämiä passeja, jotka kirjoittaa passin antava viranomaisen.

Kun passilaki annettiin vuonna 1986, passirekisteri koostui eri poliisipiireissä pidettävistä kortistoista. Tämän vuoksi passin antamisen rajoitusten ja esteiden tutkiminen oli mahdollista vain hakijan kotipaikan poliisipiirissä. Passirekisterin ja muiden rekistereiden kehittäminen on mahdollistanut esteettömyyden tutkimisen kaikissa kihlakunnissa hakijan kotipaikasta riippumatta.

Suomen edustustot hankkivat hakijan kotipaikan poliisilta todistuksen hakijan esteettömyydestä. Todistusta varten tarkistetaan hakijan henkilötiedot väestörekisteristä sekä hakijaa koskevat etsintäkuulutukset ja merkinnät passirekisterissä.

Passilain 14 §:n 1 momentin mukaan passi peruutetaan, jos sen haltija menettää Suomen kansalaisuuden tai vapautetaan siitä, jos sen haltija pyytää passin peruuttamista, jos sen haltijalle annetaan uusi passi eikä hän aseuksella säädetyistä erityisen painavasta syystä tarvitse kahta passia, jos huoltaja tai sosiaalilautakunta peruuttaa passin antamisen edellytyksenä olevan suostumuksensa tai jos sosiaalilautakunta vaatii sen huostaan otetun alaikäisen osalta passin peruuttamista.

Passi voidaan lain 14 §:n 2 momentin mukaan peruuttaa, jos se on turmeltunut tai sen merkintöjä on muutettu, jos se on kadonnut, jos sen antamisen jälkeen on tullut esille seikkoja, jotka passin antamista harkittaessa ilmeisesti johtaisivat 9 §:n nojalla passin epäämiseen tai jos sitä käyttää joku muu

kuin se, jolle passi on annettu.

Passilain 15 §:n mukaan passin peruuttaa sen antanut viranomaisen, passin haltijan kotipaikan poliisi taikka ulkomailla olevan Suomen kansalaisen osalta lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettu Suomen edustusto tai poliisi, jonka virka-alueella passin haltijalla on viimeksi ollut kotipaikka. Jos passin haltijalle annetaan uusi passi eikä hän asetuksella säädetyistä erittäin painavasta syystä tarvitse kahta passia, passin peruuttaa uuden passin antanut viranomaisen.

### Passin poisottaminen

Passilain 16 §:n 1 momentin mukaan passi otetaan pois, kun on tehty päätös sen peruuttamisesta. Passi voidaan ottaa 2 momentin nojalla pois väliaikaisesti ennen peruuttamis- päätöksen tekemistä, jos passi on turmeltunut tai sen merkintöjä on muutettu tai jos sitä käyttää muu kuin se, jolle passi on annettu.

Pakkokeinolain (450/1987) 2 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan laissa tarkoitettuun matkustuskieltoon määrätyn on luovutettava passinsa kiellon voimassaoloajaksi poliisin haltuun.

Passilain 17 §:n mukaan passin ottaa pois sen peruuttanut viranomaisen tai tämän pyynnöstä poliisi tai passintarkastaja. Passin saa 16 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ottaa pois pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tällöin poliisimies tai passintarkastaja voi ottaa passin haltuunsa pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle luovutettavaksi. Sama koskee tapauksia, joissa passi on lapsen elatuksen turvaamisesta annetun lain (122/1977) tai pakkokeinolain nojalla luovutettava poliisille.

### Uuden passin antaminen entisen tilalle

Passilain 18 §:n mukaan passin haltijalla on oikeus saada leimaverotta uusi henkilökohtainen passi entisen passin jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi, jos passin merkinnät eivät vastaa hänen olosuhteissaan tapahtuneita muutoksia tai passissa ei enää ole tilaa viranomaisen merkinnöille.

Olosuhteiden muutoksen perusteella on passi annettu maksutta muun muassa silloin, kun passin haltijan nimi on muuttunut tai hänen henkilötunnuksensa on muutettu.

Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuudesta ja suoritteesta perittävien maksu-

jen perusteista säädetään valtion maksu-  
rustelaissa (150/1992). Lain 4 §:n 1 momen-  
tin mukaan tulee muun muassa päätösten,  
jotka on tehty hakemuksesta sekä muun toi-  
minnan, milloin suoritteiden tuottaminen on  
seurausta vastaanottajan toimenpiteistä, olla  
maksullisia.

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoi-  
keudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän  
maksun suuruuden tulee vastata suoritteiden  
tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonais-  
kustannusten määrää (omakustannusarvo).  
Pykälän 3 momentin mukaan maksu voidaan  
määrätä perittäväksi yleisesti suoritteiden oma-  
kustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan  
perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaan-  
hoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin,  
oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, kou-  
lutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimin-  
taan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä  
on perusteltua syytä. Erityisestä syystä mak-  
su voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perit-  
täväksi suoritteiden omakustannusarvoa pie-  
nempänä tai jättää kokonaan perimättä. Hal-  
lituksen esityksessä valtion maksuperuste-  
laiksi (HE 176/1991 vp) esimerkkinä erityi-  
sistä syistä mainitaan kansainvälisiin järjes-  
töihin liittyvä vastavuoroinen toiminta.

### Rangaistussäännös

Passilain 21 §:n mukaan, jos matkustaa  
maasta ilman vaadittavaa passia tai rikkoo  
passin kelpoisuusalueen rajoituksia, on tuo-  
mittava passirikkomuksesta sakkoon tai van-  
keuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi, jol-  
lei teosta muualla laissa ole säädetty anka-  
rampaa rangaistusta.

## 2. Pohjoismainen lainsäädäntö

### Tanska

Tanskan passilain (223/1952) 1 §:n mu-  
kaan kuninkaallisella asetuksella voidaan  
määrätä siitä, onko Tanskan kansalaisella  
maahan tullessaan tai maasta lähtiessään ol-  
tava passia tai muu matkustusasiakirja. Lain  
nojalla annetun oikeusministeriön päätöksen  
(Bekendtgørelse 1987-08-27 nr 575) 1 §:n  
mukaan Tanskan kansalaisilla on oikeus  
matkustaa toisiin pohjoismaihin ja saapua  
maahan toisista pohjoismaista ilman passia  
tai muuta matkustusasiakirjaa. Päätöksen 2  
§:n mukaan muissa tapauksissa Tanskan

kansalaisilla on maasta lähtiessään ja maa-  
han saapuessaan oltava passi, lukuun otta-  
matta alle 15-vuotiaita, jotka on otettu mu-  
kana matkustavan täysi-ikäisen henkilön pas-  
siin. Poliisiylijohtaja voi erityisissä ta-  
pauksissa myöntää poikkeuksia tästä sään-  
nöstä.

Tanskan passilain nojalla annetun oikeus-  
ministeriön päätöksen 4 luku sisältää sään-  
nökset passin antamisesta alle 18-vuotiaille.  
Päätöksen 15 §:n 2 momentin mukaan tulee  
alle 18-vuotiaan naimattoman henkilön  
huoltajan tai huoltajien allekirjoituksella an-  
taa suostumuksensa hakemuslomakkeella  
passia alaikäiselle haettaessa. Pykälän 3 mo-  
mentin mukaan yhteishuollossa olevan lap-  
sen osalta riittää yhden huoltajan suostumus,  
jos toinen huoltajista on poissaolon, sairau-  
den tai muun erityisen syyn johdosta estynyt  
antamasta suostumustaan. Päätöksen 15 §:n  
4 momentin mukaan, jos 2 ja 3 momentissa  
tarkoitettu suostumus ei ole saatavissa, voi  
poliisiپیirin päällikkö antaa luvan passin  
myöntämiseen, jos aivan erityiset olosuhteet  
puhuvat sen puolesta. Ulkomailla oleskele-  
van lapsen osalta luvan voi antaa poliisiyli-  
johtaja samoilla perusteilla.

### Norja

Norjan passiasetus (passinstruksen  
4.4.1952) ei edellytä Norjan kansalaisilta  
passia maasta poistuessa tai maahan tulles-  
sa. Passia ei ole edellytetty vuoden 1960 jäl-  
keen.

Norjan passiasetuksen 5 §:n 1 momentin  
mukaan alle 18-vuotiaalle lapselle ei anneta  
passia ilman vanhempien, holhoojan tai sen,  
joka vanhempien sijaan huolehtii lapsesta,  
suostumusta. Käytännössä yhteishuollossa  
olevalle lapselle on aivan erityisissä tapauk-  
sissa annettu lyhyttä ulkomaanmatkaa varten  
voimassaoloajaltaan rajoitettu passi tapauk-  
sissa, joissa toisen huoltajan suostumus ei  
ole ollut saatavissa, mutta on voitu olettaa,  
että tämä antaisi suostumuksensa.

Passiasetuksen 6 §:n 3 momentin c kohdan  
mukaan oikeusministeriö voi kieltää anta-  
masta passia henkilölle, jonka käytös ja olo-  
suhteet muutoin antavat aiheutta uskoa, että  
hän ulkomailla tulee elättämään itsensä ker-  
jämällä tai sopimattomalla toiminnalla tai  
muutoin saattamaan itsensä tilanteeseen, jos-  
sa hänet täytyy lähettää kotiin julkisin va-  
roin.

## Ruotsi

Ruotsin passilain (1978:302) 5 §:n mukaan Ruotsin kansalainen ei saa lähteä maasta ilman voimassa olevaa passia.

Lain 7 §:n 2 momentin mukaan passihakemus on hylättävä, jos se koskee passia alle 18-vuotiaalle lapselle ja jos lapsen huoltaja ei ole antanut suostumustaan eikä erityisiä syitä ole antaa passia tästä huolimatta. Erityisenä syynä on käytännössä pidetty huoltajan ulkomailla oleskelua, jos on ilmeistä, että hän antaisi suostumuksensa. Samoin on passi annettu ilman suostumusta, kun kyseessä on ollut kasvattilapsi, jonka yhteys biologisiin vanhempiin on katkenut mutta jonka huollosta ei ole ollut tuomioistuimen päätöstä.

Lain 19 ja 20 §:ssä säädetään tapauksista, joissa passin antamisen edellytyksenä on passiluvan esittäminen. Passilupa edellyttää 19 §:n mukaan henkilöltä, joka suorittaa rangaistusta laitoksessa tai on valvonnassa ehdollisen tuomion tai ehdonalaan vapautteen laskemisen vuoksi.

Passilupa edellytetään myös hakijalta, joka on otettu sairaalaan suljetusta psykiatrisesta hoidosta annetun lain nojalla, otettu erikoissairaalaan eräiden henkisesti kehitysvammaisten huollosta annetun lain nojalla ja henkilöltä, joka on kokeeksi poistettu tällaisesta hoidosta. Passilupa voidaan asettaa eräitä ehtoja.

Passiluvan antamisesta päättää 19 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa laitoksen johtaja tai valvonnassa olevan hakijan osalta hänen valvojansa. Lain 20 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa passiluvan antaa sairaalan ylilääkäri tai hoidon lopettamisesta päättävä lautakunta.

### 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

#### 3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

##### Matkustamisoikeuden osoittaminen

Vaativalla Suomen kansalaiselta passi maasta matkustettaessa on pyritty säätelemään sellaisten henkilöiden maasta poistumista, joilla on ollut täyttämättömiä velvoitteita tai suorittamatta olevia rangaistuksia Suomessa. Passipakkoa on perusteltu myös

yleiseen järjestykseen liittyvillä tarpeilla. Passeista kertyneillä leimaveroilla on aiemmin ollut myös valtiontaloudellista merkitystä.

Lapsia koskevien huoltoriitojen kohdalla lapsen passin peruuttamisella ja poisottamisella on joissakin tapauksissa voitu korvata huostaanotto, kun lapsen vieminen maasta on näin saatu estetyksi.

Passilain 2 §:n mukainen ehdoton passipakko, Pohjoismaihin matkustamista lukuun ottamatta, ei ilmeisesti ole enää tarpeen. Suomen liittyttyä Euroopan unionin (EU) jäseneksi Suomi sitoutui edistämään henkilöiden vapaata liikkuvuutta unionin alueella.

Suomi on 19 päivänä joulukuuta 1996 allekirjoittanut sisärajaratkastukset jäsenvaltioiden väliltä poistavan niin sanotun Schengenin sopimuksen. Sopimusta ei ole vielä ratifioitu Suomessa, mutta allekirjoittamalla sopimuksen Suomi on sitoutunut saattamaan sopimuksen voimaan. Vaikka rajavalvonta poistuukin Schengenin sopimuksen soveltamisen myötä sopimusmaiden välillä, voidaan passin epäämisellä tai poisottamisella estää erityisesti kansainvälisen ammattimaisen ja vakavan rikollisuuden osalta henkilöä matkustamasta sellaiseen Euroopan ulkopuoliseen maahan, josta henkilön tavoittaminen voi olla hankalaa.

Koska passilain 2 §:n 2 momentti nyky muodossaan antaa mahdollisuuden säätää asetuksella poikkeuksia passipaktoon, ei lain muuttaminen tässä vaiheessa ole tarpeellista. Tarkoituksena on antaa lähiaikoina asetus matkustamisoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa. Asetuksella mahdollistettaisiin Suomen kansalaisen matkustaminen maasta käyttäen henkilökorttia matkustusasiakirjana sellaisiin Euroopan maihin, joiden kanssa Suomi on tehnyt sopimuksen henkilötodistuksen hyväksymisestä matkustusasiakirjaksi.

##### Alaikäisen passi

Lapsi- ja perhelainsäädäntömme keskeinen periaate on, että lasta koskevan päätöksen tulee ensisijaisesti toteuttaa lapsen etu. Lapsen etu tulisi arvioida lapsen yksilöllisten tarpeiden, toiveiden ja olosuhteiden mukaan. Arviointia tehtäessä olisi otettava huomioon myös lapsen omat toivomukset ja mielipide, mikäli se on mahdollista lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen. Vastavat periaatteet sisältyvät Suomea sitovaan, lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (Sops

60/1991).

Alle 18-vuotiaat nuoret ovat usein jo työelämässä ja matkustavat omilla työansioillaan ulkomaille. Teini-ikäiset matkustavat myös koulunsa järjestämiin leirikouluihin ja kielikursseille sekä vaihto-oppilaisiksi ulkomaille. Muistakin syistä saattaa olla lapsen edun mukaista päästä matkustamaan ulkomaille esimerkiksi lyhyelle lomamatkalle toisen huoltajan kanssa. Tuomioistuimen määräämään lapsen yhteishuoltoon saattaa toisaalta liittyä aiheetonta haitantekoa toiselle osapuolelle ja lapselle.

Muun muassa sen estämiseksi, että huoltaja veisi lapsen huoltoa koskevien riitojen ratkaisun vaikeuttamiseksi ulkomaille, voidaan kaikkien huoltajien suostumuksen edellyttämistä passin antamiselle edelleen pitää perusteltuna pääsääntönä. Laissa pitäisi kuitenkin olla menettelytapa sellaisten tapausten varalle, joissa passin epääminen on ilmeisen selvästi vastoin lapsen etua. Menettelyn soveltaminen tulisi kyseeseen ainoastaan poikkeustilanteissa. Tällöin tulisi erityisesti ottaa huomioon vaara, että lapsi viedään pysyvästi ulkomaille vastoin toisen huoltajan suostumusta.

Koska kyseessä on merkittävä poikkeus yhteishuoltajuuden periaatteesta, eräs mahdollinen ratkaisu olisi, että poliisin päätös antaa alaikäiselle passi siitä huolimatta, että huoltaja on evännyt suostumuksensa, alistettaisiin lääninoikeuden vahvistettavaksi. Käytännössä asian käsittely kiireellisenäkin kestäisi lääninoikeudessa useita kuukausia, mikä tekee tästä menettelystä epätarkoituksenmukaisen.

Lähtökohtana alaikäiselle myönnettävän passin osalta on tarkoitus edelleenkin säilyttää periaate, jonka mukaan edellytyksenä passin saamiselle on kaikkien huoltajien suostumus. Poikkeuksetta tämän periaatteen noudattaminen saattaa johtaa tilanteeseen, jossa lapsen etua ei voida turvata. Tämän vuoksi ehdotetaan säännöksiä muutettaviksi siten, että passin antaminen alaikäiselle olisi poikkeuksellisesti mahdollista myös tilanteessa, jossa huoltaja epää suostumuksensa, että 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 antavan viranomaisen olisi huolehdittava lapsen etua koskevan asian selvittämisestä. Milloin lapsen edun selvittämiseksi

on tarpeellista, passin antavan viranomaisen tulee hankkia asiasta valtion tai kunnan viranomaisen lausunto. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n (736/1992) 1 momentissa tarkoitettu toimitus olisi velvollinen antamaan lapsen edun sitä erityisesti syystä välttämättömästi vaatiessa passin myöntävän viranomaisen pyynnöstä lausuntonsa asiassa. Kunnan sosiaaliviranomaisen lausunnonantovelvollisuus olisi perusteltua ja tarkoituksenmukaista rajata koskemaan tilanteita, joissa sosiaaliviranomaisilla olisi ennestään hallussaan lasta tai hänen huoltajiaan koskevia tietoja.

Poliisilla on poliisilain (493/1995) 35 §:n nojalla oikeus virkatehtäviensä suorittamiseksi saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä virkatehtävänsä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä. Koska Suomen ulkomaan edustustot käsittelevät passihakemuksia ja päättävät passin antamisesta, olisi perusteltua, että edustustoilla olisi vastaava oikeus. Tiedonsaantia koskevan oikeuden tarve korostuu erityisesti, kun hakemusta passin antamisesta alaikäiselle käsitellään edustustossa ja edustusto on pyytänyt asiassa kunnan sosiaaliviranomaiselta lausunnon. Tämän vuoksi ehdotetaan, että passilakiin otettaisiin säännös, joka mahdollistaisi sellaisen tiedon, joka sosiaalihuoltolain 57 §:n 1 momentin mukaan on pidettävä salassa, luovuttamisen passin antavalle viranomaiselle, jos tämä on lapsen edun kanalta välttämätöntä.

Jotta säännöksessä kuvattu järjestely toimisi tarkoitettulla tavalla, olisi välttämätöntä myös säätää, että päätöstä, jolla passi on alaikäiselle myönnetty, noudatetaan muutoksenhausta huolimatta.

#### Passin rajoitettu voimassaoloaika

Tavoitteena on, että peruutetut passit saatetaan mahdollisimman kattavasti otetuiksi pois tai mitätöidyiksi. Ulkomaalaislain (378/1991) 8 a ja 8 b §:n nojalla kansalaisuutensa menettävien henkilöiden kohdalla tavoite on parhaiten toteutettavissa siten, että annettavan passin voimassaoloaika rajoitetaan kansalaisuuden todennäköiseen menettämisaikakohtaan.

#### Passin myöntämisen esteet

Hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin

(969/1995) mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden turvaamiseksi. Lainkohdan perustelujen mukaan rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla.

**Passin hakeminen, antaminen ja peruuttaminen**

Passirekisterin kehitys mahdollistaisi sinänsä sen, että passin voisi kaikissa tapauksissa antaa minkä hyvänsä kihlakunnan poliisilaitos. Tällainen ratkaisu joustavoittaisi passin myöntämismenettelyä hakijan kannalta. Tavoitteena tuleekin olla, että hakija voisi passiasioissa kääntyä itselleen parhaiten soveltuvan poliisilaitoksen puoleen. Tämä on saavutettavissa sillä, että passihakemuksen saa jättää minkä tahansa kihlakunnan poliisilaitokseen, vaikka passin antaisikin edelleen hakijan kotikunnan poliisilaitos.

Ulkoasiainhallinnon edustustojen tekemät päätökset passin antamisesta perustuvat normaalitapauksissa lähes täysin hakijan Suomessa olevan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitoksen antamaan esteettömyyslausuntoon. Myös edustustojen normaalitapauksissa antamat passit valmistetaan keskitetysti Suomessa.

Edustustojen oikeus antaa passeja säilyttäisiinkin nykyisellään. Edellä selostettu passirekisterin kehitys mahdollistaa esteettömyyslausunnon antamisen keskittämisen yhteen paikkaan Suomessa, keskusrikospoliisiin. Näin edustustojen ei tarvitsisi enää asioida erikseen kunkin kihlakunnan poliisilaitoksen kanssa.

### 3.2. Keskeiset ehdotukset

#### Alaikäisen passi

Passilakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi passin antamisen alaikäiselle poikkeuksellisesti silloinkin, kun joku hänen huoltajistaan ei anna suostumustaan passin antamiseen. Edellytyksenä olisi, että passin epääminen olisi selvästi vastoin lapsen etua. Passi voidaan tällöin antaa erityisen painavasta syystä. Säännöksen tarkoituk-

sena on estää lapsen huoltajien välillä valitsevien erimielisyyksien aiheuttamat lapsen kannalta kohtuuttomat tapaukset, joissa huoltaja epää suostumuksensa ainoana tarkoitukseensa haitan aiheuttaminen toiselle huoltajalle tai lapselle. Säännöstä sovellettaessa on pyrittävä estämään tilanteet, joissa passin antaminen mahdollistaa lapsen kuljettamisen pysyvästi toiseen valtioon vastoin toisen huoltajan tahtoa. Vastaavasti ehdotetaan säädettäväksi, että jos huoltaja on peruuttanut suostumuksensa, passi voidaan jättää peruuttamatta, jos peruuttaminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon.

Passin antaminen alaikäiselle ilman huoltajan suostumusta olisi poikkeuksellista. Passin voimassaoloaika ja kelpoisuusaluetta tulisi useimmissa tapauksissa rajoittaa vain välttämättömään. Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan toimitelimen antaisi passin myöntävän viranomaisen pyynnöstä lausunnon lapsen edusta tilanteissa, joissa sosiaaliviranomaisella olisi ennestään lasta tai hänen perhettään koskevaa tietoa. Lausuntoon voisi ottaa myös sellaista tietoa, joka sosiaalihuoltolain 57 §:n 1 momentin mukaan on pidettävä salassa, jos tämä olisi lapsen edun kannalta välttämätöntä.

#### Passin rajoitettu voimassaoloaika

Passilakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että passin voimassaoloaika voitaisiin passia annettaessa rajoittaa, jos hakija ilmeisesti tulee kansalaisuuslain 8 a tai 8 b §:n nojalla menettämään Suomen kansalaisuutensa sinä aikana, joksi passia haetaan.

#### Passin antamisen esteet

Passilain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten välisen ristiriidan poistamiseksi ehdotetaan, etteivät merkintä saamisrekisterissä ja kykenemättömyys huolehtia itsestään olisi enää passin antamisen esteitä.

#### Passin hakeminen, antaminen ja peruuttaminen

Vaikka passirekisterin kehittyminen mahdollistaisikin kotipaikkasidonnaisuudesta luopumisen passin antamisessa, ehdotetaan hallinnollisen selkeyden säilyttämiseksi, että

passin antaisi pääsääntöisesti edelleen sen kihlakunnan poliisilaitos, jonka virka-alueeseen hakijan kotikunta kuuluu. Lakia ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi niin, että passihakemuksen voisi aina jättää myös muuhun kuin hakijan kotikunnan poliisilaitokseen.

Ulkomailla oleva Suomen kansalainen jättää passia koskevan hakemuksen edustustolle. Hakijan kannalta on perusteltua, että hän voi keskustella hakemuksestaan sen viranomaisen kanssa, joka päättää passin antamisesta. Passien antaminen kuuluu useimmissa maissa ulkomailla oleskelevien kansalaisten osalta ulkoasiainhallinnolle. Käytännön syistä on tarpeen säilyttää mahdollisuus antaa edustustoissa passeja. Käytännön vaikeudet, jotka syntyvät asioitaessa eri kihlakuntien poliisilaitosten kanssa, voidaan poistaa keskittämällä esteettömyyslausuntojen antaminen keskusrikospoliisiin, joka ylläpitää passirekisteriä. Tämän vuoksi ulkoasiainhallinnon oikeutta antaa passeja ulkomailla oleville Suomen kansalaisille ei ehdoteta muutettavaksi. Esteettömyyslausunnoissa selvitetään ainoastaan se, onko estettä passin myöntämiselle. Passin myöntävän viranomaisen asiana on selvittää hakijan henkilötietojen oikeellisuus sekä passiin merkittävät lapset ja heidän kansalaisuutensa. Edustustoissa myönnettävien passien osalta tarkistus tapahtunee ulkoasiainministeriön toimesta.

Uuden passin antaminen entisen tilalle

Tapaukset, joissa tähän asti on annettu maksutta uusi passi, ovat johtuneet pääosin passinhaltijan nimenmuutoksista tai siitä, ettei passissa ole enää tilaa viranomaisten merkinnöille. Koska maksun perimättä jättämiseen uudesta passista passilain 18 §:ssä tähän asti tarkoitetuissa tapauksissa ei ole erityistä syytä, ehdotetaan pykälä kumottavaksi. Tämä merkitsee sitä, että uuden passin antamisesta perittäisiin aina maksu. Euroopan yhteisöjen neuvoston päätöslauselman mukaisesti on uusi niin sanottu EU-passi otettu käyttöön vuoden 1997 alusta. Tässä yhteydessä keskitetysti kirjoitetun passin sivujen lukumäärä lisääntyi 32:sta 42:een. Näin voitiin vähentää tilanteita, joissa olisi hankittava uusi passi sen vuoksi, että passissa ei enää ole tilaa viranomaisten merkinnöille.

## 4. Esityksen vaikutukset

### 4.1. Taloudelliset vaikutukset

Passilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan kumoamisella ei ole merkittävää vaikutusta sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annetun lain 20 a §:ssä tarkoitettuun saamisrekisteriin merkittyjen saamisten perintään.

Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun kunnan toimielimen lausunnonantovelvollisuus lapsen edun selvittämiseksi ei voida katsoa merkitsevän kunnille siinä laajuudessa uusia tehtäviä, että asialla olisi resurssivaikutuksia.

### 4.2. Organisaatio- ja henkilövaikutukset

Ehdotuksen voidaan arvioida aiheuttavan voimavarojen uudelleensuuntaamisen tarvetta keskusrikospoliisissa, jos se antaisi keskitetysti edustustoille esteettömyyslausunnot passia varten. Jos lausuntopyynnöt tulevat kootusti konekielisenä ulkoasiainministeriöstä, ei lausuntojen eräajokäsittely esimerkiksi kerran viikossa lisäisi kuitenkaan keskusrikospoliisin työtä merkittävästi.

Oikeudella jättää passihakemus minkä tahansa kihlakunnan poliisilaitokseen ei olisi käytännössä vaikutuksia, koska passiasetuksen 3 §:n 2 momenttiin sisältyviä perusteita passihakemuksen jättämiselle muuhun kuin hakijan kotikunnan poliisipiiriin on käytännössä tulkittu hyvin joustavasti.

### 4.3. Vaikutukset yksilön oikeusasemaan

Hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin (969/1995) mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tätä perusoikeutta voidaan rajoittaa vain lailla, ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanemiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Voimassa olevan passilain 9 §:n 1 momentin 3—6 kohdassa ja 2 momentin 1 kohdassa säädettyt passin antamisen esteet sopivat huonosti yhteen hallitusmuodon kanssa. Edellä mainitun säännöksen 2 momentin 2 kohdassa mainittu ulosottolain (37/1895) 7 luvun 10 §, jossa säädettiin aikaisemmin matkustuskiellosta, kumottiin jo vuonna 1991 (1066/1991). Ehdotuksen mukaan nämä kohdat poistetaan passilaista.

Passilakia koskevien muutosehdotusten voidaan edellä esitettyyn viitaten katsoa täyttävän hallitusmuodon 7 §:ssä asetetut vaatimukset jokaisen oikeudelle liikkua ja lähteä maasta.

## 5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä virkatyönä. Ehdotuksesta on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, puolustusministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, työministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, rajavartiolaitokselta, poliisiin lääninjohdoilta, Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta, keskusrikospoliisilta, suojelupoliisilta, liikkuvalla poliisilta, sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta sekä poliisihallinnon ammattijärjestöiltä.

Esitykseen sisältyvästä, alaikäisen passia, lapsen edun arviointia, tiedonsaantioikeutta sekä passin antamisen esteitä koskevien säännösten muotoilusta on lausuntokierroksen jälkeen neuvoteltu ulkoasiainministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä puolustusministeriön edustajien kanssa. Kunnan viranomaisen lausunnonantovelvollisuudesta on keskusteltu Suomen Kuntaliiton edustajien kanssa.

## 6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

### 6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Lakiehdotuksen 9 §:n 2 momenttiin sisältyy viittaus konkurssisäännön (31/1868) 6 a ja 38 §:ssä tarkoitettuun maastapoistumis- ja passinantamiskieltoon. Hallitus on antanut eduskunnan käsiteltäväksi esityksen konkurssisäännön ja konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 49/1997 vp). Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä laeiksi konkurssisäännön ja konkurssipesien hallinnosta annetun lain 7 §:n muuttamisesta antamassaan lausunnossa arvioinut ehdotetun maastapoistumiskielon ja hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin välisen suhteen ja todennut sen asianmukaiseksi (PeVL 11/1997 vp).

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen oikeudenkäyntiä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uu-

distamiseksi (HE 6/1997 vp), joka sisältää muun muassa lakiehdotuksen passilain 21 §:n ja rikoslain muuttamisesta. Muutosehdotuksen mukaan rangaistus valtionrajari- koksesta säädetään rikoslain 17 luvun 7 §:ssä.

### 6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976), jäljempänä KP-sopimus, 12 artiklan 2 kohdan mukaan jokainen voi vapaasti lähteä mistä tahansa maasta, myös omastaan. Saman artiklan 3 kohdan mukaan näitä oikeuksia ei saa rajoittaa muutoin kuin laissa säädetyllä tavalla, milloin rajoitukset ovat välttämättömiä valtion turvallisuuden, yleisen järjestyksen, yleisen terveydenhoidon tai moraalin tahi muiden oikeuksien ja vapauksien takia sekä ovat sopusoinnussa muiden tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien kanssa.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 ja 3 kohdassa on vastaavat liikkumisvapauden turvaavat määräykset.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökokouksen (ETYK) inhimillistä ulottuvuutta koskevan konferenssin Kööpenhaminan kokouksen 29 päivänä kesäkuuta 1990 päivätyssä asiakirjassa osanottajavaltiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan kansainvälisten velvoitteidensa ja ETYK-sitoumustensa mukaisesti jokaisen oikeutta poistua jokaisesta maasta, mukaan lukien oma maansa, ja palata maahansa. Rajoitukset katsotaan tarpeellisiksi vain, jos ne vastaavat erityistä julkista tarvetta, niillä on laillinen tavoite ja ne ovat suhteessa tähän tavoitteeseen. Niitä ei saa käyttää väärin tai soveltaa mielivaltaisesti.

Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuskomitea on vuonna 1990 tarkastaessaan Suomen antamaa määräaikaisraporttia ihmisoikeuksien toteuttamisesta ja kehittämisestä katsonut, että passilaissa säädetyt passin epäämisperusteet rajoittavat liikaa KP-sopimuksen 12 artiklassa turvattua maastalähtöoikeutta. Epäämisperusteiden muotoilun todettiin antavan mahdollisuuden mielivaltaiseen soveltamiskäytäntöön. Rajoituksia pidettiin myös tavoitteiltaan vanhanaikaisina.

Suomi on 19 päivänä joulukuuta 1996 al-

lekirjoittanut sisärajaratkastukset jäsenvaltioiden väliltä poistavan Schengenin sopimuksen. Sopimusta ei ole vielä ratifioitu Suo-

massa mutta allekirjoittamalla sopimuksen Suomi on sitoutunut saattamaan sopimuksen voimaan.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotuksen perustelut

5 §. *Alaikäisen passi.* Lapsen edun turvaamiseksi ehdotetaan, että pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten, että alaikäisen mahdollisuutta passin saamiseen eräissä tapauksissa helpotettaisiin nykyisestä. Menettelytapa tulisi sovellettavaksi ainoastaan poikkeustapauksissa, erityisen painavasta syystä. Pääsääntönä olisi edelleenkin, että alaikäisen passin saaminen edellyttäisi kaikkien huoltajien suostumusta. Jos kuitenkin huoltaja on evännyt suostumuksensa, voitaisiin passi antaa alaikäiselle, jos passin epääminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajansa suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon.

Huoltajan suostumuksen epääminen koski tilanteita, joissa yksi useammasta huoltajasta on evännyt suostumuksensa taikka huoltajuuden ollessa yhdellä henkilöllä tämä on evännyt suostumuksensa. Passin antaminen sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen huostaanottamalle lapselle olisi kuitenkin edelleenkin mahdollista vain tämän lautakunnan suostumuksella.

Säännös mahdollistaisi passin myöntämisen muun muassa tavanomaisille loma-, vierailu- ja opintomatkoille tapauksissa, joissa ei ole pelkoa lapsen kuljettamisesta pysyvästi toiseen valtioon.

Säännöstä sovellettaisiin myös tilanteessa, jossa huoltaja on 5 §:n 3 momentin nojalla rajoittanut suostumustaan passin kelpoisuusalueen tai voimassaoloajan osalta niin laajasti, että rajoitusta voidaan pitää itse asiassa suostumuksen epäämisenä.

Passin antamista harkittaessa tulisi arvioida paitsi lapsen etua kokonaisuudessaan myös erityisesti sitä, onko tapauksessa vaarana lapsen kuljettaminen toisen huoltajan tahdon vastaisesti pysyvästi toiseen valtioon.

Viranomaisen on hallintomenettelylain (598/1982) 17 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava asian selvittämisestä. Säännöksen perusteella passin antavan viranomaisen tu-

lee passia antaessaan myös selvittää lapsen etu. Hallintomenettelylain 17 §:n 2 momentin mukaisesti asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Muiden selvitysten hankkiminen kuuluu viranomaiselle.

Lapsen etua harkittaessa ei lainsäädännössä ole löydettävissä sellaista viitelakia, joka yksiselitteisesti määrittäisi lapsen edun. Lapsen etu tulee harkita yksittäistapauksissa kokonaisuudessaan. Tällöin tulee ottaa huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. Ratkaisussa tulee pyrkiä lapsen edun kannalta parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun. Asiaa ratkaistaessa tulee myös ottaa huomioon lapsen oikeus saada huoltoa huoltajiltaan sekä pitää yhteyttä ja tavata huoltajansa, jonka luona hän ei asu. Lisäedellytyksenä passin antamiselle alaikäiselle olisi, että olisi ilmeistä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon. Tätä seikkaa arvioitaessa voidaan ottaa huomioon muun muassa lapsen ja huoltajan siteet kotimaahan.

Päätettäessä passin antamista alaikäiselle vastoin huoltajan kantaa, tulisi huoltajia kuulla hallintomenettelylain 15 §:n perusteella toistensa vaatimuksista. Huoltajan kuuleminen on tärkeää erityisesti selvitetessä, onko passin antaminen lapsen kokonaisedun mukaista. Kuuleminen on tärkeää erityisesti myös asiassa esitettyjen vaatimusten ja suostumuksen epäämistä koskevien perustelujen riittäväksi esiinsaamiseksi lapsen etua arvioitaessa.

Hallintomenettelylain 16 §:ssä tarkoitettuisa tilanteissa tulisi asiassa kuulla myös lasta. Hallintomenettelylain 16 §:n 1 momentin mukaan on kuultava vajaavaltaista holhoojan käyttäessä puhevaltaa, jos kuuleminen on tarpeen vajaavaltaisen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Säännöksen 3 momentin mukaan on vajaavaltaisella, joka on täyttänyt 15 vuotta, oikeus käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee vajaavaltaisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Hallinto-

menettelylakia koskevan hallituksen esityksen (HE 88/1981 vp) perustelujen mukaan viimeksi tarkoitettussa säännösehdotuksessa tarkoitetaan oikeudella käyttää puhevaltaa myös muulla tavalla vajaanvaltaisen oikeudelliseen asemaan liittyviä seikkoja. Ne voivat koskea esimerkiksi passin myöntämistä.

Koska lapsen edun arvioimisessa on tärkeää, että passin myöntävällä viranomaisella olisi käytettävissä kunnan sosiaaliviranomaisen hallussa mahdollisesti oleva, asiaan vaikuttava tieto, 5 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti. Tämä säännös velvoittaisi sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimieliimen antamaan lausuntonsa asiassa passin antavan viranomaisen pyynnöstä. Kunnan viranomaisen lausunnonantovelvollisuus olisi perusteltua rajata koskemaan tilanteita, joissa viranomaisella olisi ennestään lasta tai hänen huoltajiaan koskevia tietoja. Lapsen edusta antamaansa lausuntoon viranomaisen voisi ottaa myös sellaista tietoa, joka sosiaalihuoltolain 57 §:n 1 momentin mukaan on pidettävä salassa, jos tämä olisi lapsen edun kannalta välttämätöntä.

6 §. *Passin kelpoisuusalue.* Annettaessa passi alaikäiselle 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on joissakin tapauksissa tarpeen rajoittaa passin kelpoisuusaluetta, esimerkiksi kun tällä arvioidaan estettävän lapsen kuljettaminen pysyvästi toiseen valtioon. Passilain 6 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi kelpoisuusalueen rajoittamisen näissä tapauksissa mahdollistava säännös.

8 §. *Passin rajoitettu voimassaoloaika.* Passin myöntäminen 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa on poikkeus yhteishuollon periaatteesta. Tällaisissa tapauksissa passi tulee aina voida myöntää rajoitetuksi ajaksi.

Voimassa olevan 8 §:n 3 momentin mukaan passin rajoitettu voimassaoloaika on yksi vuosi, jollei passia säännöksen 1 tai 2 momentin nojalla anneta tätäkin lyhyemmäksi ajaksi. Passilain 8 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaa passin myöntämisen rajoitetuksi ajaksi 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

Tapauksissa, joissa on ilmeistä, että passin hakija tulee menettämään Suomen kansalaisuutensa kansalaisuuslain 8 a tai 8 b §:n nojalla, passin voimassaoloaika tulee rajoittaa mahdolliseen mainittujen säännösten

mukaan määräytyvään kansalaisuuden menettämisaikakohtaan. Arvioitaessa sitä, onko kansalaisuuden menettämisen uhka ilmeinen, on nojaututtava kansalaisuuslain mainituissa säännöksissä oleviin kansalaisuuden menettämisen edellytyksiin. Viranomaisen tulisi tutkia tarve rajoittaa passin voimassaoloaikaa tällä perusteella aina, kun hakijalla on Suomen kansalaisuuden lisäksi myös muun valtion kansalaisuus. Tämän mahdollistamiseksi tulisi passihakemuksesta käydä ilmi, onko hakijalla myös muun valtion kansalaisuus.

Uusi henkilökohtainen passi voidaan antaa voimassa olevaa passia peruuttamatta, jos voimassa oleva passi on ulkomaan viranomaisen hallussa tai ulkomaan poliisiviranomaisen tekemät merkinnät estävät matkustamisen toiseen maahan ja jos uusi passi on tarpeen hakijan työn tai muun erityisen painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Tässä tarkoitettu niin sanottu kaksoispassi voidaan passilain 8 §:n 4 momentin 2 kohdan mukaan antaa enintään vuoden ajaksi peruuttamatta voimassa olevaa passia. On kuitenkin eräitä maita, jotka vaativat matkustajan passin olevan voimassa vuoden ajan matkan alkamisesta tai sen jälkeen. Tällaisia maita ovat muun muassa Etelä-Afrikka ja Päiväntasaajan Guinea. Passilain 8 §:n 4 momenttiin sisältyvää kaksoispassin enimmäispituutta koskeva aika ehdotetaan muutettavaksi yhdestä vuodesta kahteen vuoteen.

Lakiehdotuksen 8 §:n 5 kohdan mukaisesti sellaisen asevelvollisen osalta, joka on täytännyt 28 vaan ei 30 vuotta, passi tulisi voida evätä aikana, joka ulottuu sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 30 vuotta, jos hän ei osoita, ettei maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen ole esteenä passin antamiselle. Asevelvollisuuslain (452/1950) 27 §:n 3 momentin mukaan velvollisuus suorittaa varusmiespalvelusta rauhan aikana päättyy sen vuoden lopussa, jona asevelvollinen täyttää 30 vuotta.

Eryyisen painavasta syystä voitaisiin passi myöntää myös 28 vuotta täyttäneellekin, vaikka hän ei olisi asevelvollisuuttaan suorittanut. Eryyisen painavana syynä voitaisiin pitää esimerkiksi osallistumista lähiomaisen hautajaisiin tai sellaisen asevelvollisen lomamatkaa, jonka varsinainen asunto ja koti eivät ole Suomessa. Tällöin tulisi passihakemukseen liittää sotilasviranomaisen lausunto. Passi tulisi useimmiten tällöin myöntää vain ajaksi, jonka erityisen painava syy kestää.

9 §. *Passin antamisen esteet.* Elokuun 1

päivänä 1995 tuli voimaan hallitusmuodon muutos (969/1995) eli niin sanottu perusoikeusuudistus. Hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Voimassa olevan passilain säännös passin antamisen esteistä ei ole sopusoinnussa tämän perusoikeussäännöksen kanssa.

Voimassa olevan passilain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan passi voidaan evätä muun muassa henkilöltä, joka on tuomittu asetuksella säädettävän päiväsakkomäärän ylittävään sakkorangaistukseen. Passiasetuksen 7 §:n mukaan tämä tarkoittaa vähintään 30 päiväsakon sakkorangaistusta. Hallitusmuodon 7 §:ssä tarkoitettuihin oikeuksiin voidaan ainoastaan lailla säätää rajoituksia. Tämä merkitsee sitä, että passiasetuksen 7 §:ssä tarkoitettua passin antamisen esteestä on säädettävä passilaissa. Ehdotuksen 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainittu vähimmäispäiväsakkomäärä perustuu ajatukseen, etteivät pienet rikkomukset muodostaisi passin antamisen esteeksi.

Passin antamisen harkinnanvaraisista esteistä ehdotetaan poistettavaksi merkintä sakkorangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 20 a §:ssä tarkoitettuun saamisrekisteriin. Samoin ehdotetaan poistettavaksi mahdollisuus evätä passi sillä perusteella, että hakijan on todettu olevan kykenemätön huolehtimaan itsestään. Ei myöskään olisi mahdollista evätä passia henkilöltä, jonka voidaan perustellusti odottaa passia hyväksi käyttäen tekemän rikoksen.

Voimassa olevan 9 §:n 1 momentin 6 kohden mukaan passi voidaan evätä henkilöltä, joka on 17 vaan ei 30 vuotta täyttänyt asevelvollinen, jos tämä ei osoita, ettei asevelvollisuus ole esteenä passin antamiselle. Myös tämä säännös ehdotetaan poistettavaksi. Mahdollisuutta passin epäämiseen maanpuolustusvelvollisuuden turvaamiseksi rajoitetaan aikaisemmasta. Pykälän 3 kohdaksi ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan passi voidaan evätä henkilöltä, joka on 28 vaan ei 30 vuotta täyttänyt asevelvollinen, jollei hän osoita, ettei maanpuolustusvelvollisuus ole esteenä passin antamiselle.

Voimassa olevan 9 §:n 2 momentin mukaiset passin epäämisperusteet ovat perustuneet lapsen elatuksen turvaamisesta annetun

lain 34 §:n 1 ja 2 momenttiin, ulosottolain (37/1895) 7 luvun 10 §:ään taikka pakkokeinolain (450/1987) 2 luvun 1 §:ään. Edellä mainitut epäämisperusteet ovat perusoikeussäännöksen vastaisia pakkokeinolain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettua matkustuskieltoa lukuun ottamatta. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys lapsen elatusturvaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 73/1996 vp). Ehdotettu elatusturvalaki kumoaisi lain lapsen elatuksen turvaamisesta. Uuteen lakiin ei sisältyisi passin myöntämiskieltoa koskevaa säännöstä. Konkursisääntöön lisättäväksi ehdotetun konkursivelallisen maastapoistumiskiellon perustuslainmukaisuutta on käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

Passilain 9 §:n 2 momenttia ehdotetaankin muutettavaksi siten, että ainoana ehdottomana passin epäämisen perusteena voisi olla pakkokeinolain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun matkustuskieltoon määrääminen ja konkursisäännön 6 a §:n 1 momentin 1 kohdan tai 38 §:n perusteella velalliselle määrätty maastapoistumis- ja passinantamiskielto.

10 §. *Passin antamisen rajoitusten ja esteiden harkitseminen.* Koska 9 §:n passin antamisen esteitä ehdotettiin muutettaviksi, tulisi 10 § muuttaa vastaamaan näitä ehdotettuja muutoksia.

11 §. *Maastalähtö ja maahantulo.* Passintarkastajista annetussa asetuksessa (1532/1994) rajanylityspaikka on säädetty käsitteenä passintarkastuspaikan rinnalle. Passintarkastuspaikkojen sijaan ehdotetaan säädettäväksi rajanylityspaikat. Ehdotuksen mukaan Suomen kansalaisen maahantulo ja maastalähtö olisi tapahduttava rajanylityspaikan kautta, jollei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Koska esimerkiksi Suomen allekirjoittama Schengenin sopimus tullee merkitsemään rajamuodollisuuksien vähentämistä sopimusmaiden sisäisillä rajoilla siten, että maarajoja voidaan ylittää muualtakin kuin rajanylityspaikan kautta, on perusteltua säätää säännöksessä kansainvälisestä sopimuksesta johtuvasta varauksesta. Pykälään sisältyvään asetuksenantovaltuuteen ehdotetaan lisättäväksi maininta myös passintarkastusviranomaisista sekä passintarkastustehtävistä.

Voimassa olevan 11 §:n mukaan maastalähtö ja maahantulo muualta kuin passintarkastuspaikoilta edellyttää sisäasiainministeriön lupaa. Järjestely, jossa lupaviranomaisena yksittäistapauksessa on ministeriö, on epä-

tarkoituksenmukainen. Lupia myönnetään useita tuhansia vuodessa. Lupamenettely on tarpeen säilyttää, mutta se ehdotetaan muutettavaksi siten, että passintarkastusviranomaisen yleisesti ja passintarkastaja yksittäistapauksessa voivat sisäasiainministeriön antamien määräysten mukaisesti antaa luvat.

13 §. *Passin hakeminen ja antaminen.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että passihakemuksen voisi aina jättää myös muun kuin hakijan kotikunnan paikallispoliisille. Paikallispoliisilla tarkoitetaan asianomaisen kihlakunnan poliisilaitosta. Lisäksi pykälään ehdotetaan tehtäväksi kotikuntalain (201/1994) säätämisestä johtuvat tekniset korjaukset. Pykälässä tarkoitetaan hakijan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitoksella poliisia, jonka virka-alueella hakijan kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta on.

Voimassa olevaan passilakiin ei sisälly säännöstä, jonka nojalla sisäasiainministeriöllä olisi mahdollisuus antaa lupaviranomaisille tarkempia määräyksiä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että kansalaisten yhdenmukaisen kohtelun vuoksi olisi välttämätöntä, että ministeriöllä olisi mahdollisuus antaa käytännön yhdenmukaistamiseksi lupaviranomaista sitovia määräyksiä passin hakemista tai antamista koskevasta menettelystä. Tämän vuoksi ehdotetaan passilakiin lisättäväksi tätä tarkoittava uusi säännös. Säännöksen nojalla asianomainen ministeriö ei voisi kuitenkaan antaa kuntien viranomaisten menettelyä passiasioissa sitovia määräyksiä.

13 a §. *Passin hävittäminen.* Voimassa olevaan lakiin ei sisälly säännöstä siitä, miten menetellään passikirjan suhteen tilanteissa, joissa hakija ei nouda tilaamaansa passia. Käytännössä tapauksia, joissa tilattua ja valmistettua passia ei noudeta, on nykyisin varsin vähän, koska maksu passista peritään useimmiten jo passihakemuksen jättämisen yhteydessä. Koska tapauksia kuitenkin on joitakin, ehdotetaan passilakiin otettavaksi uusi säännös, jonka mukaan viranomaisella on oikeus hävittää passi, jollei sitä ole noudettu vuoden kuluessa myöntämispäivästä.

14 §. *Passin peruuttamisen edellytykset.* Voimassa olevan lain 14 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan passi peruutetaan, jos huoltaja tai sosiaalilautakunta peruuttaa 5 §:ssä tarkoitettun suostumuksensa. Koska 5 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että passi voidaan myöntää vastoin huoltajan suostu-

musta, on tarkoituksenmukaista muuttaa myös passin peruuttamista koskevaa kohtaa siten, ettei passia peruuteta, vaikka huoltaja peruuttaisikin suostumuksensa, jos passin peruuttaminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon. Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen velvollisuudesta antaa lausunto lapsen edusta noudatetaan, mitä 5 §:n 5 momentissa säädetään.

Voimassa olevan lain 14 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan passi voidaan peruuttaa, jos se on kadonnut. Tätä kohtaa ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että passi voidaan peruuttaa myös, jos se on anastettu.

15 §. *Passin peruuttaminen.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi kotikuntalaisia johtuvat muutokset. Termi kotipaikan poliisi ehdotetaan korvattavaksi sanonnalla kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos, jolla ilmaisulla tarkoitetaan sitä kihlakunnan poliisilaitosta, jonka toimialueella henkilön kotikunta sijaitsee.

16 §. *Passin poisottamisen edellytykset.* Voimassa olevan 16 §:n 3 momentissa viitataan passin luovuttamisesta poliisille ilman peruuttamispäätöstä lapsen elatuksen turvaamisesta annetun lain 34 §:n 4 momenttiin sekä pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n 3 momenttiin. Eduskunnan käsiteltävänä oleva esitys lapsen elatusturvaa koskevaksi lainsäädännöksi ei sisällä vastaavaa säännöstä. Sen sijaan konkurssisääntöön ehdotettuun maastapoistumiskieltoon liittyisi aina samalla passinantamiskielto ja velvollisuus luovuttaa passi poliisin haltuun lain ajaksi. Tämän vuoksi 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus lapsen elatuksen turvaamisesta annettuun lakiin poistetaan ja lisätään viittaus konkurssisääntöön.

17 §. *Passin poisottaminen.* Voimassa olevan lain 17 §:n 1 momentin mukaan passi ottaa pois 16 §:n 2 ja 3 momentissa mainituissa tapauksissa pidättämiseen oikeutettu virkamies. Ulkomailla olevat edustustot joutuvat kuitenkin usein tilanteisiin, joissa niille esitetään joko turmeltuneita tai väärennettyjä passeja tai passia käyttää muu kuin se, jolle passi on annettu. Voimassa olevan lain mukaan edustustot eivät voi kyseisissä tilanteissa ottaa passia pois. Passin poisottaminen on voimakas toimenpide, erityisesti ulkomailla oleskelemaan kohdistettuna. Edustustolla tulisi kuitenkin olla oikeus ottaa passi pois ti-

lanteessa, jossa on ilmeistä, että edustusto voi 14 §:n nojalla peruuttaa passin. Lain 17 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että passin peruuttamiseen oikeutettu viranomainen tai virkamies voisi ottaa passin haltuunsa.

18 §. *Uuden passin antaminen entisen tilalle.* Oikeus saada uusi henkilökohtainen passi leimaverotta entisen jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi ehdotetaan poistettavaksi, koska sitä ei valtion maksuperustelain säännökset huomioon ottaen voida enää pitää perusteltuna. Toisaalta myös passikirjaa on uudistettu niin, että pitkäaikaisessa passissa on entisen 32 sivun sijasta nykyään 42 sivua, joten tarve uuden passin saamiseen sillä perusteella, ettei siinä ole enää tilaa viranomaisen merkinnöille, on vähentynyt.

19 §. *Virkapassi ja diplomaattipassi.* Voimassa olevan 19 §:n 4 momentin mukaisesti virkapassin ja diplomaattipassin antaa ulkoasiainministeriö. Hallitusmuodon 38 §:n (976/1995) mukaan ministeriöiden välisestä toimialajaosta on mahdollista säätää myös asetuksella. Tähän muutokseen liittyen on tarkoituksenmukaista poistaa lain tasolta tehtävämäärittelyt tietyille, laissa nimetyille ministeriölle. Tämän vuoksi passilain 19 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin termi ulkoasiainministeriö ja sen sijaan käytettäisiin nimitystä asianomainen ministeriö. Tehtävän kuuluminen nimenomaan ulkoasiainministeriölle ilmeni valtioneuvoston ohjesäännöstä (1522/1995).

20 §. *Muutoksenhaku.* Voimassa olevan lain 20 §:n viittaus 1 päivänä joulukuuta 1996 kumottuun muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin (154/1950) ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi sen korvaneeseen hallintolainkäyttölakiin (586/1996).

Säännöksen uudessa 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että päätöstä, jolla alaikäiselle on 5 §:n 4 momentin nojalla myönnetty passi tai jolla passilain 14 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan on päätetty passin peruuttamisesta, on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Lain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettu lapsen edun huomioon ottava menettely jäisi käytännössä merkityksettömäksi, jos passin antamista alaikäiselle voitaisiin viivyttää tekemällä sen myöntämistä koskevasta päätöksestä valitus ensin lääninoikeudelle ja sitten mahdollisesti vielä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

## 2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Passilain 13 §:ään ehdotettu muutos edellyttää passiasetuksen 3 §:n 2 momentin kumoamista. Passirekisterin kehittyttyä niin, että siihen on yhteys jokaisesta kihlakunnan poliisilaitoksesta, ei passiasetuksen 5 §:ssä tarkoitetuissa kiireellisissä tapauksissa olisi enää 6 §:n mukaisesti tarpeen hankkia esteettömyyslausuntoa hakijan kotikunnan poliisilta. Jos passin antaa edustusto, esteettömyyslausunnon antaisi keskitetysti keskusrikospoliisi. Kiireellisissä tapauksissa edustusto voisi antaa voimassaoloajaltaan rajoitetun passin kotimatkaa varten myös ilman esteettömyyslausuntoa.

## 3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Voimaantulo ei edellytä erityisiä valmistelutoimia muutoksesta tiedottamisen lisäksi.

## 4. Säättämisjärjestys

Elokuun 1 päivänä 1995 tuli voimaan perusoikeusuudistus. Hallitusmuodon 7 §:n 2 momentin (969/1995) mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntönnäpon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Voimassa olevan passilain säännös passin antamisen esteistä ei ole sopeutuksessa tämän perusoikeussäännöksen kanssa. Ehdotus merkitsee, että tämä ristiriita poistuisi.

Voimassa olevan passilain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan passi voidaan evätä muun muassa henkilöltä, joka on tuomittu asetuksella säädettävän päiväsakkomäärän ylittävään sakkorangaistukseen. Passiasetuksen 7 §:n mukaan tämä tarkoittaa vähintään 30 päiväsakon sakkorangaistusta. Hallitusmuodon 7 §:ssä tarkoitettuihin oikeuksiin voidaan ainoastaan lailla säätää rajoituksia. Tämä merkitsee sitä, että passiasetuksen 7 §:ssä tarkoitettua passin antamisen esteestä on säädettävä passilaissa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotettu laki voitaisiin säätää tavallisena lakina valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyk-

sessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## 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 §

#### *A laikäisen 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 erityisen painavasta syystä, jos sen antamatta jättäminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin on velvollinen antamaan passin antavan viranomaisen pyynnöstä lausunnon siitä, onko passin epääminen selvästi vastoin lapsen etua. Viranomainen antaa lausunnon niissä tapauksissa, joissa viranomaisella on ennestään hallussaan alaikäistä tai hänen huoltajiaan koskevia tietoja. Lausuntoon voidaan ottaa myös sellaista tietoa, joka sosiaalihuoltolain 57 §:n 1 momentin mukaan on pidettävä

salassa, jos tämä on lapsen edun kannalta välttämätöntä.

-----

### 6 §

#### *Passin kelpoisuusalue*

-----

Henkilökohtaisen passin kelpoisuusaluetta rajoitetaan sen mukaan kuin hakija pyytää taikka huoltaja 5 §:n 3 momentin nojalla tai sosiaalilautakunta huostaanottamansa lapsen osalta on rajoittanut suostumustaan. Kelpoisuusalueeltaan rajoitettu passi voidaan antaa myös 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle ja silloin, kun alaikäinen 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa merkitään vanhempansa passiin tai kun hänelle 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa annetaan henkilökohtainen passi.

-----

### 8 §

#### *Passin rajoitettu voimassaoloaika*

Henkilökohtainen passi annetaan kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi sen mukaan

kuin hakija pyytää taikka huoltaja 5 §:n 3 momentin nojalla tai sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimitelin huostaanottamansa lapsen osalta on rajoittanut suostumustaan. Kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi passi voidaan antaa myös 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle ja silloin kun passi annetaan 5 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tapauksessa alaikäiselle.

Jos passiin merkitään sen haltijan lapsia, passi annetaan enintään siihen asti, kun vanhin passiin merkityistä lapsista täyttää 15 vuotta.

Hakijalle, joka ilmeisesti tulee kansalaisuuslain (401/1968) 8 a tai 8 b §:n nojalla menettämään Suomen kansalaisuutensa, passi annetaan enintään kansalaisuuden menettämisaikakohtaan saakka.

Passin voimassaoloaika on enintään kaksi vuotta, kun passi annetaan 14 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa peruuttamatta voimassa olevaa passia.

Asevelvolliselle voidaan antaa passi enintään sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 28 vuotta, jollei hän osoita, ettei maanpuolustusvelvollisuus ole esteenä passin antamiselle tätä pidemmäksi ajaksi taikka jollei erityisen painavasta syystä muuta johdu.

## 9 §

### *Passin antamisen esteet*

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.

Passia ei anneta henkilölle, joka on määrätty pakkokeinolain (450/1987) 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun matkustuskieltoon, tai henkilölle, joka on määrätty konkurssisäännön (31/1868) 6 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tai 38 §:ssä tarkoitettuun maastapoistumis- ja passinantamiskieltoon.

## 10 §

### *Passin antamisen rajoitusten ja esteiden harkitseminen*

Harkittaessa passin antamista 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle on otettava huomioon matkustamisen merkitys hänen perhesuhteidensa, terveydentilansa, toimeentulonsa, ammattinsa ja muiden olosuhteiden kannalta. Passin antamista harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko perusteltua syytä odottaa, että asianomainen matkustaa ulkomaille välttääkseen rangaistusta tai sen täytäntöönpanoa, sekä ehdonalaisessa vapaudessa olevan osalta myös valvojan kanta.

## 11 §

### *Maastalähtö ja maahantulo*

Suomen kansalaisen maastalähdön ja maahantulon on tapahduttava rajanylityspaikan kautta, jollei Suomea sitoavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Passintarkastusviranomaisen ja passintarkastaja voi, siten kuin asianomainen ministeriö tarkemmin määrää, antaa luvan maastalähtöön ja maahantuloon muustakin tarkoituksenmukaisesta paikasta.

Rajanylityspaikoista, passintarkastusviranomaisista, passintarkastajista sekä passintarkastustehtävistä säädetään asetuksella.

## 13 §

### *Passin hakeminen ja antaminen*

Passin antaa kirjallisen hakemuksen perusteella hakijan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos. Henkilökohtaista passia koskevan hakemuksen saa jättää myös muun kihlakunnan poliisilaitokseen. Passihakemus on jätettävä henkilökohtaisesti.

Asetuksella säädetään, milloin henkilökohtaisen passin voi antaa muukin poliisiyksikkö kuin hakijan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos.

Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle antaa henkilökohtaisen passin Suomen diplomaattinen edustusto tai lähetetyn konsulin virasto taikka sellainen muu Suomen edustusto, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen asianomainen ministeriö on oikeuttanut antamaan passeja. Hakemuksen saa jättää myös Suomen kunniakonsulin virastol-

le. Edustusto voi pyynnöstä toimittaa passin hakijalle kunniakonsulin viraston välityksellä.

Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle voi henkilökohtaisen passin antaa myös sen kihlakunnan poliisilaitos, jonka toimialueella hakijalla on tai on viimeksi ollut kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta.

Tarkemmat säännökset menettelystä passia haettaessa ja annettaessa sekä hakemukseen vaadittavista liitteistä annetaan asetuksella. Asianomainen ministeriö voi antaa tarkemmat määräykset passin hakemista ja antamista koskevasta menettelystä.

### 13 a §

#### *Passin hävittäminen*

Jollei passia ole noudettu yhden vuoden kuluessa passin myöntämispäivästä, se voidaan mitätöidä ja hävittää. Tällöin myös passin antamispäätös raukeaa.

### 14 §

#### *Passin peruuttamisen edellytykset*

Passi peruutetaan:

4) jos sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin tai huoltaja on peruuttanut 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua suostumuksensa; jos huoltaja peruu 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua suostumuksensa, passi voidaan jättää peruuttamatta, jos peruuttaminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon. Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimielimen velvollisuudesta antaa lausuntonsa lapsen edusta passin peruuttamatta jättämistä koskevassa asiassa noudatetaan, mitä 5 §:n 5 momentissa säädetään; tai

Passi voidaan peruuttaa:

2) jos se on kadonnut tai anastettu;

### 15 §

#### *Passin peruuttaminen*

Passin peruuttaa sen antanut viranomainen,

passin haltijan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos taikka 13 §:n 3 ja 4 momentissa mainitut viranomaiset tai 14 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa viranomainen, joka antaa uuden passin.

### 16 §

#### *Passin poisottamisen edellytykset*

Passin luovuttamisesta poliisille ilman peruuttamispäätöstä säädetään pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n 3 momentissa sekä konkurssisäännön 38 §:ssä.

### 17 §

#### *Passin poisottaminen*

Passin ottaa pois sen peruuttanut viranomainen taikka tämän pyynnöstä poliisi tai passintarkastaja. Passin saa 16 §:n 2 ja 3 momentin mukaisessa tapauksessa ottaa pois pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tällöin poliisi tai passintarkastaja voi ottaa passin haltuunsa pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle luovutettavaksi. Passin peruuttamiseen 15 §:n nojalla oikeutettu viranomainen voi 16 §:n 2 momentissa mainituissa tapauksissa väliaikaisesti ottaa passin pois, jos on ilmeistä, että passi voidaan 14 §:n nojalla peruuttaa.

### 19 §

#### *Virkapassi ja diplomaattipassi*

Virkapassin ja diplomaattipassin antaa asianomainen ministeriö sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

### 20 §

#### *Muutoksenhaku*

Poliisin ja edustuston tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituksen edustuston päätöksestä käsittelee Uudenmaan lääninoikeus.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1999.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 1997

**Tasavallan Presidentti**

**MARTTI AHTISAARI**

Sisäasiainministeri *Jan-Erik Enestam*

## 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:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

5 §

*Alaikäisen passi*

---

Jos joltakin huoltajalta ei matkan, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi voida saada 1 tai 2 momentissa tarkoitettua suostumusta ja ratkaisun viivästyisestä aiheutuisi kohtuutonta haittaa, ei hänen suostumuksensa asiassa ole tarpeen.

---

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

*Sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin on velvollinen antamaan passin antavan viranomaisen pyynnöstä lausunnon siitä, onko passin epääminen selvästi vastoin lapsen etua. Viranomainen antaa lausunnon niissä tapauksissa, joissa viranomaisella on ennestään hallussaan alaikäistä tai hänen huoltajiaan koskevia tietoja. Lausuntoon voidaan ottaa myös sellaista tietoa, joka sosiaalihuoltolain 57 §:n 1 momentin mukaan on pidettävä*

*Voimassa oleva laki**Ehdotus**salassa, jos tämä on lapsen edun kannalta välttämätöntä.*

## 6 §

*Passin kelpoisuusalue*

Henkilökohtaisen passin kelpoisuusaluetta rajoitetaan sen mukaan kuin hakija pyytää taikka huoltaja 5 §:n 3 momentin nojalla tai sosiaalilautakunta huostaanottamansa lapsen osalta on rajoittanut suostumustaan. Kelpoisuusalueeltaan rajoitettu passi voidaan antaa myös 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle.

Henkilökohtaisen passin kelpoisuusaluetta rajoitetaan sen mukaan kuin hakija pyytää taikka huoltaja 5 §:n 3 momentin nojalla tai sosiaalilautakunta huostaanottamansa lapsen osalta on rajoittanut suostumustaan. Kelpoisuusalueeltaan rajoitettu passi voidaan antaa myös 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle ja silloin, kun alaikäinen 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa merkitään vanhempansa passiin tai kun hänelle 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa annetaan henkilökohtainen passi.

## 8 §

*Passin rajoitettu voimassaoloaika*

Henkilökohtainen passi annetaan kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi sen mukaan kuin hakija pyytää taikka huoltaja 5 §:n 3 momentin nojalla tai sosiaalilautakunta huostaanottamansa lapsen osalta on rajoittanut suostumustaan. Kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi passi voidaan antaa myös 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle.

Jos passiin merkitään sen haltijan lapsia, passi annetaan enintään siihen asti, kun vanhin passiin merkityistä lapsista täyttää viisi-toista vuotta.

Passin voimassaoloaika on yksi vuosi, jollei passia 1 tai 2 momentin nojalla anneta tätäkin lyhyemmäksi ajaksi:

1) kun 5 §:n 4 momentissa tarkoitettussa

## 8 §

*Passin rajoitettu voimassaoloaika*

Henkilökohtainen passi annetaan kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi sen mukaan kuin hakija pyytää taikka huoltaja 5 §:n 3 momentin nojalla tai sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielimen huostaanottamansa lapsen osalta on rajoittanut suostumustaan. Kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi passi voidaan antaa myös 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle ja silloin kun passi annetaan 5 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tapauksessa alaikäiselle.

Jos passiin merkitään sen haltijan lapsia, passi annetaan enintään siihen asti, kun vanhin passiin merkityistä lapsista täyttää 15 vuotta.

Hakijalle, joka ilmeisesti tulee kansalaisuuslain (401/1968) 8 a tai 8 b §:n nojalla menettämään Suomen kansalaisuutensa, passi annetaan enintään kansalaisuuden menettämisaikankohtaan saakka.

Passin voimassaoloaika on enintään kaksi vuotta, kun passi annetaan 14 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa peruuttamatta voimassa olevaa passia.

## Voimassa oleva laki

tapauksessa ilman kaikkien huoltajien suostumusta alaikäiselle annetaan henkilökohtainen passi tai hänet merkitään vanhempansa passiin; sekä

2) kun passi annetaan 14 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa peruuttamatta voimassa olevaa passia.

## 9 §

*Passin antamisen esteet*

Passi voidaan evätä henkilöltä:

1) jota vastaan poliisille, muulle esitutkin-  
taa suorittavalle viranomaiselle tai syytäjälle on tehty aiheellisena pidettävä ilmi-  
antotoimitus rikoksesta, josta saattaa seurata yli vuoden vankeusrangaistus, taikka joka on epäiltyä etsintäkuulutettu tai syytteessä tällaisesta rikoksesta;

2) joka on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen tai asetuksella säädettyä päiväsakkomäärän ylittävään sakkorangaistukseen eikä ole rangaistusta suorittanut;

3) joka on merkitty sakkorangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 20 a §:ssä tarkoitettuun saamisrekisteriin asetuksella säädettyä markkamäärän ylittävään maksamattoman saamisen vuoksi;

4) jonka voidaan perustellusti odottaa passia hyväksi käyttäen tekemään rikoksen;

5) jonka on todettu olevan kykenemätön huolehtimaan itsestään; tai

6) joka on seitsemätoista mutta ei kolmekymmentä vuotta täyttänyt asevelvollinen, jos hän ei osoita, ettei asevelvollisuus ole esteenä passin antamiselle.

Passia ei anneta henkilölle:

1) jolle lapsen elatuksen turvaamisesta annetun lain (122/77) 34 §:n 1 tai 2 momentin nojalla on kielletty antamasta passia; tai

2) joka on ulosotollain 7 luvun 10 §:ssä tarkoitettuna matkustamiskieltoon alainen tai joka on määrätty pakkokeinolain (450/87) 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun matkustuskieltoon.

## 10 §

*Passin antamisen rajoitusten ja esteiden harkitseminen*

Harkittaessa passin antamista 9 §:n 1 mo-

## Ehdotus

Asevelvolliselle voidaan antaa passi enintään sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 28 vuotta, jollei hän osoita, ettei maanpuolustusvelvollisuus ole esteenä passin antamiselle tätä pidemmäksi ajaksi taikka jollei erityisen painavasta syystä muuta johdu.

## 9 §

*Passin antamisen esteet*

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.

Passia ei anneta henkilölle, joka on määrätty pakkokeinolain (450/1987) 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun matkustuskieltoon, tai henkilölle, joka on määrätty konkurssisääntönsä (31 /1868) 6 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tai 38 §:ssä tarkoitettuun maastapoistumis- ja passinantamiskieltoon.

## 10 §

*Passin antamisen rajoitusten ja esteiden harkitseminen*

Harkittaessa passin antamista 9 §:n 1 mo-

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

mentissa tarkoitettulle henkilölle on otettava huomioon matkustamisen merkitys hänen perhesuhteidensa, terveydentilansa, toimeentulonsa, ammattinsa ja muiden olosuhteiden kannalta.

Passin antamista harkittaessa on lisäksi otettava huomioon:

1) 9 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettun henkilön osalta, onko perusteltua syytä odottaa, että asianomainen matkustaa ulkomaille välttääkseen rangaistusta tai sen täytäntöönpanoa, sekä ehdonalaisessa vapaudessa olevan osalta myös valvojan kanta;

2) 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettun henkilön osalta, onko perusteltua syytä odottaa, että asianomainen matkustaa ulkomaille välttääkseen maksettavaksi eräintyneiden saamisten maksamista; sekä

3) 9 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettun henkilön osalta holhoojan kanta samoin kuin myös henkilöä hoitavan lääkärin tai henkilön terveydentilasta taikka olosuhteista perillä olevan viranomaisen kanta, milloin tämä on käytettävissä.

mentissa tarkoitettulle henkilölle on otettava huomioon matkustamisen merkitys hänen perhesuhteidensa, terveydentilansa, toimeentulonsa, ammattinsa ja muiden olosuhteiden kannalta. Passin antamista harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko perusteltua syytä odottaa, että asianomainen matkustaa ulkomaille välttääkseen rangaistusta tai sen täytäntöönpanoa, sekä ehdonalaisessa vapaudessa olevan osalta myös valvojan kanta.

## 11 §

*Maastalähtö ja maahantulo*

Suomen kansalaisen maastalähdön ja maahantulon on tapahduttava passintarkastuspaikan kautta. Sisäasiainministeriö voi antaa luvan maastalähtöön ja maahantuloon muualtakin.

Passintarkastuspaikoista samoin kuin passintarkastajien määräämisestä ja tehtävistä säädetään asetuksella.

## 13 §

*Passin hakeminen ja antaminen*

Passin antaa kirjallisen hakemuksen perusteella hakijan kotipaikan poliisi. Passihakemus on jätettävä henkilökohtaisesti.

## 11 §

*Maastalähtö ja maahantulo*

Suomen kansalaisen maastalähdön ja maahantulon on tapahduttava *rajanylityspaikan* kautta, *jollei Suomea sitoavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu*. *Passintarkastusviranomaisen ja passintarkastaja voi, siten kuin asianomainen ministeriö tarkemmin määrää, antaa luvan maastalähtöön ja maahantuloon muustakin tarkoituksenmukaisesta paikasta.*

*Rajanylityspaikoista, passintarkastusviranomaisista, passintarkastajista sekä passintarkastustehtävistä säädetään asetuksella.*

## 13 §

*Passin hakeminen ja antaminen*

Passin antaa kirjallisen hakemuksen perusteella hakijan *kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos*. *Henkilökohtaista passia koskevan hakemuksen saa jättää myös muun kihlakunnan poliisilaitokseen*. Passihakemus on

*Voimassa oleva laki*

Asetuksella säädetään, milloin henkilökohtaista passia koskevan hakemuksen saa jättää muuhun kuin kotipaikan poliisipiiriin ja milloin poliisi antaa henkilökohtaisen passin toisesta poliisipiiristä olevalle hakijalle.

Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle antaa henkilökohtaisen passin Suomen diplomaattinen edustusto tai lähetetyn konsulin virasto taikka sellainen muu Suomen edustusto, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasianministeriö on oikeuttanut antamaan passeja. Hakemuksen saa jättää myös Suomen kunniakonsulin virastolle. Edustusto voi pyynnöstä toimittaa passin hakijalle kunniakonsulin viraston välityksellä.

Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle voi henkilökohtaisen passin antaa myös poliisi, jonka virka-alueella hakijalla on tai on viimeksi ollut väestökirjalaisissa (141/69) tarkoitettu kotipaikka.

Tarkemmat säännökset menettelystä passia haettaessa ja annettaessa sekä hakemukseen vaadittavista liitteistä annetaan asetuksella.

## 14 §

*Passin peruuttamisen edellytykset*

Passi peruutetaan:

4) jos huoltaja tai sosiaalilautakunta peruuttaa 5 §:ssä tarkoitetun suostumuksensa; tai

*Ehdotus*

jätettävä henkilökohtaisesti.

Asetuksella säädetään, milloin henkilökohtaisen passin voi antaa muukin poliisiyksikkö kuin hakijan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos.

Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle antaa henkilökohtaisen passin Suomen diplomaattinen edustusto tai lähetetyn konsulin virasto taikka sellainen muu Suomen edustusto, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen *asianomainen ministeriö* on oikeuttanut antamaan passeja. Hakemuksen saa jättää myös Suomen kunniakonsulin virastolle. Edustusto voi pyynnöstä toimittaa passin hakijalle kunniakonsulin viraston välityksellä.

Ulkomailla olevalle Suomen kansalaiselle voi henkilökohtaisen passin antaa myös *sen kihlakunnan poliisilaitos*, jonka *toimialueella* hakijalla on tai on viimeksi ollut *kotikuntalaisissa (201/1994)* tarkoitettu kotikunta.

Tarkemmat säännökset menettelystä passia haettaessa ja annettaessa sekä hakemukseen vaadittavista liitteistä annetaan asetuksella. *Asiainomainen ministeriö voi antaa tarkemmat määräykset passin hakemista ja antamisesta koskevasta menettelystä.*

## 13 a §

*Passin hävittäminen*

*Jollei passia ole noudettu yhden vuoden kuluessa passin myöntämispäivästä, se voidaan mitätöidä ja hävittää. Tällöin myös passin antamispäätös raukeaa.*

## 14 §

*Passin peruuttamisen edellytykset*

4) jos sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin tai huoltaja on peruuttanut 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun suostumuksensa; jos huoltaja peruu 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun suostumuksensa, passi voidaan jättää peruuttamatta, jos peruuttaminen olisi selvästi vastoin lapsen etua

Voimassa oleva laki

Ehdotus

ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon. Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen velvollisuudesta antaa lausuntonsa lapsen edusta passin peruuttamatta jättämistä koskevassa asiassa noudatetaan, mitä 5 §:n 5 momentissa säädetään, tai

Passi voidaan peruuttaa:

2) jos se on kadonnut;

2) jos se on kadonnut tai anastettu;

15 §

*Passin peruuttaminen*

Passin peruuttaa sen antanut viranomainen, passin haltijan kotipaikan poliisi taikka 13 §:n 3 ja 4 momentissa mainitut viranomaiset tai 14 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa viranomainen, joka antaa uuden passin.

15 §

*Passin peruuttaminen*

Passin peruuttaa sen antanut viranomainen, passin haltijan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos taikka 13 §:n 3 ja 4 momentissa mainitut viranomaiset tai 14 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa viranomainen, joka antaa uuden passin.

16 §

*Passin poisottamisen edellytykset*

Passin luovuttamisesta poliisille ilman peruuttamispäätöstä on säädetty lapsen elatusten turvaamisesta annetun lain 34 §:n 4 momentissa ja pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n 3 momentissa.

17 §

*Passin poisottaminen*

Passin ottaa pois sen peruuttanut viranomainen taikka tämän pyynnöstä poliisi tai passintarkastaja. Passin saa 16 §:n 2 ja 3 momentin mukaisessa tapauksessa ottaa pois pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tällöin

Passin luovuttamisesta poliisille ilman peruuttamispäätöstä säädetään pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n 3 momentissa sekä konkursisäännön 38 §:ssä.

17 §

*Passin poisottaminen*

Passin ottaa pois sen peruuttanut viranomainen taikka tämän pyynnöstä poliisi tai passintarkastaja. Passin saa 16 §:n 2 ja 3 momentin mukaisessa tapauksessa ottaa pois pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tällöin

*Voimassa oleva laki*

poliisimies tai passintarkastaja voi ottaa passin haltuunsa pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle luovutettavaksi.

*Ehdotus*

poliisi tai passintarkastaja voi ottaa passin haltuunsa pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle luovutettavaksi. *Passin peruuttamiseen 15 §:n nojalla oikeutettu viranomainen voi 16 §:n 2 momentissa mainituissa tapauksissa väliaikaisesti ottaa passin pois, jos on ilmeistä, että passi voidaan 14 §:n nojalla peruuttaa.*

## 18 §

*Uuden passin antaminen entisen tilalle*

*Passin haltijalla on oikeus saada leimaverotta uusi henkilökohtainen passi entisen passin jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi, jos passin merkinnät eivät vastaa hänen olosuhteissaan tapahtuneita muutoksia tai passissa ei enää ole tilaa viranomaisen merkinnoille.*

(kumotaan)

## 19 §

*Virkapassi ja diplomaattipassi*

Virkapassin ja diplomaattipassin antaa ulkoasianministeriö sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Virkapassin ja diplomaattipassin antaa *asi-anomainen ministeriö* sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

## 20 §

*Muutoksenhaku*

Poliisin ja edustuston tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla lääninoikeuteen siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annettussa laissa (154/1950) on säädetty. Valituksen edustuston päätöksestä käsittelee Uudenmaan lääninoikeus.

## 20 §

*Muutoksenhaku*

Poliisin ja edustuston tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta *siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään*. Valituksen edustuston päätöksestä käsittelee Uudenmaan lääninoikeus.

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

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä  
kuuta 199 .*

*Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan  
ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin  
toimenpiteisiin.*

---

## Asetus

### passiasetuksen muuttamisesta

Sisäasiainministerin esittelystä  
*kumotaan* 22 päivänä elokuuta 1986 annetun passiasetuksen (643/1986) 3 §:n 2 momentti  
 ja  
*muutetaan* 3 §:n 3 momentti, 4—6 § ja 11 §:n 2 momentti seuraavasti:

#### 3 §

##### *Passin hakeminen*

Henkilökohtaista passia koskevaan hakemukseen on tarvittaessa liitettävä selvitys siitä, ettei hakija ole hakenut tai saanut toisen maan kansalaisuutta. Hakemukseen on liitettävä riittävä määrä valokuvia, joista hakijan hyvin tuntee.

#### 4 §

##### *Asevelvollisen passihakemus*

Passilain (642/1986) 8 §:n 5 momentissa ja 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu esteettömyys voidaan osoittaa passihakemuksen liitettävällä todistuksella, joka voi olla:

- 1) sotilaspassi;
- 2) kutsuntatodistus rauhan aikana vakinaisessa väessä palveluksesta vapautetulle;
- 3) kutsuntatodistus kokonaan asepalveluksesta vapautetulle; tai
- 4) siviilipalvelustodistus.

#### 5 §

##### *Passin antaminen kiireellisessä tapauksessa*

Kiireellisessä tapauksessa muukin kuin

hakijan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos antaa passin, jos aiottu matka muuten peruuntuisi tai lykkääntyisi ja tämä olisi hakijalle kohtuutonta.

#### 6 §

##### *Esteettömyyden selvittäminen*

Jos passin antaa edustusto tai 5 §:ssä tarkoitettu muu kuin hakijan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos, on hakijan esteettömyys selvitettävä.

#### 11 §

##### *Seuruepassin antaminen*

Seuruepassin antaa seurueen johtajan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä  
 kuuta 199 .

Ennen asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## Asetus

### henkilökorttiasetuksen 2—4 §:n muuttamisesta

Sisäasiainministerin esittelystä  
*muutetaan* 21 päivänä syyskuuta 1990 annetun henkilökorttiasetuksen (867/1990) 2 §:n 2 momentti sekä 3 ja 4 § seuraavasti:

#### 2 §

Hakemukseen on liitettävä riittävä määrä valokuvia, joista hakijan tuntee hyvin. Hakijan on esitettävä luotettava selvitys henkilöllisyydestä.

#### 3 §

Henkilökortissa on henkilön sukunimi ja etunimet, valokuva, nimikirjoitus, henkilökortin myöntämis- ja voimassaoloaika ja sen myöntänyt viranomais- ja Suomen kansalaisilla merkintä kansalaisuudesta.

#### 4 §

Henkilökortti on voimassa kymmenen vuotta sen myöntämispäivästä, jollei 2 momentista muuta johdu.

Henkilökortti voidaan perustellusta syystä antaa enintään neljän kuukauden määräajaksi (väliaikainen henkilökortti). Väliaikainen henkilökortti voidaan erityisestä syystä antaa sellaisellekin ulkomaalaiselle, jolla ei ole kotipaikkaa Suomessa.

Tämä asetus tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä kuuta 199 .

Ennen tämän asetuksen voimaantuloa annetut toistaiseksi voimassa olevat henkilökortit ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 199 .

Ennen asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## Asetus

### matkustamisoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa

Sisäasiainministerin esittelystä säädetään 22 päivänä elokuuta 1986 annetun passilain (642/1986) 2§:n 2 momentin nojalla:

#### 1 §

Suomen kansalainen saa matkustaa maasta seuraaviin maihin käyttäen matkustusasiakirjana passin sijasta henkilökorttiasetuksen (867/1990) 1 §:ssä tarkoitettua henkilökorttia, jonka voimassaoloaika on rajoitettu: Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Liechtenstein, Luxemburg, Portugali, Ranska, Saksa, San Marino ja Sveitsi.

#### 2 §

Suomen kansalainen saa osallistua risteilyille Itämeren alueella säännönmukaisessa

liikenteessä olevalla kauppalausrekisteriin merkityllä matkustaja-aluksella käyttäen matkustusasiakirjana passin sijasta viranomaisen myöntämää valokuvallista henkilölisyydistusta. Lisäksi edellytetään, ettei hän poistu aluksesta sellaisen vieraan valtion alueella, jonne matkustaessa hänellä tulisi passilain (642/1986) 2 §:n nojalla olla passi.

#### 3 §

Tämä asetus tulee voimaan           päivänä  
kuuta 199 .