

5.11.2008

Dnro 3335/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Astrid Geisor-Goman**

## **POLIISI ESTI ALAIKÄISEN LAPSEN MAASTA LÄHDÖN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli liikkuvan poliisin Helsinki-Vantaan lentoaseman yksikön ratkaisua olla myöntämättä ns. pikapassia hänen tyttärelleen. Lisäksi kantelija arvosteli poliisia siitä, ettei poliisi ole ollut hänen yhteydessä selittääkseen, miksi hänen 17-vuotias tyttärensä ei ollut saapunut lennolla Bulgariaan.

Kantelijan mukaan hänen toiselle alaikäiselle lapselleen oli sattunut vastaavanlainen tilanne Tallinnan matkan yhteydessä. Tällöin kantelijan pojalle oli ilman äidin suostumusta myönnetty väliaikainen passi, jonka poika oli matkan jälkeen vaihtanut uudeksi. Kantelijan mukaan hänen tyttärensä nyt kyseessä ollut passi oli rikkoutunut passin valmistusvirheen takia.

---

### **3 RATKAISU**

Katson liikkuvan poliisin vanhemman konstaapelin ja komisarion menetelleen virheellisesti päättäessään olla myöntämättä passia kantelijan tyttärelle ja estäessään siten hänen lähtönsä maasta.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

#### **3.1 Tapahtumat**

Liikkuvalta poliisilta saadun selvityksen mukaan kantelijan tyttärellä on ollut tapahtumahetkellä hallussaan voimassa oleva passi. Passi on ollut siten vaurioitunut, ettei hän ole päässyt lentoasemalla sijaitsevasta rajavartiolaitoksen passintarkastuksesta läpi. Passin tietosivu oli irti ja se oli teipattu kiinni. Passintarkastuksesta hänet oli ohjattu hakemaan pikapassia liikkuvan poliisin lentoaseman yksiköstä. Pikapassia ei kuitenkaan ole voitu myöntää tyttärelle, koska passilain 7 §:n edellyttämä huoltajien suostumus oli puuttunut.

Passiasiaa hoitanut vanhempi konstaapeli oli tiedustellut kantelijan tyttäreltä hänen huoltajansa puhelinnumeroa. Tytär ei kyennyt tätä kertomaan, joten häntä oli kehoitettu ottamaan yhteyttä huoltajaansa

suostumuksen saamiseksi telefaxilla. Tytär oli palannut myöhemmin ja kertonut, että huoltaja voisi lähettää suostumuksen sähköpostilla.

Kantelija ei ollut liikkuvan poliisin mukaan ottanut poliisiyksikköön yhteyttä telefaxilla tai sähköpostilla, sen sijaan tyttären isoäiti oli soittanut asiassa moneen kertaan ja keskustellut asiasta myös passiasiaa hoitaneen vanhemman konstaapelin esimiehen komisarion kanssa ja vaatinut lapsenlapselleen pikapassia sekä esittänyt mielipiteensä tilanteesta kärkevästi. Puhelinkeskustelut eivät olleet johtaneet mihinkään, koska passilain edellyttämä suostumus oli edelleen puuttunut.

### 3.2

Oikeusohjeet Suomen kansalaisen matkustusoikeudesta sekä passin myöntämisestä alaikäiselle

Suomen perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisen liikkumisvapauteen kuuluu oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia vain oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Passilain (671/2006) 1 §:n mukaan Suomen kansalaisella on oikeus matkustaa maasta sen mukaan kuin passilaissa säädetään.

Passilain 3 §:n mukaan matkustusoikeuden osoittamiseksi Suomen kansalaiselle annetaan hakemuksesta passi, jollei laista muuta johdu.

Alaikäisen passihakemukseen tulee passilain 7 §:n mukaan liittää hänen huoltajiensa suostumus. Huoltaja voi antaa suostumuksensa passin kelpoisuusalueen tai voimassaoloajan osalta rajoitettuna.

Passilain 11 §:n mukaan alaikäiselle myönnetään passi, jos hänen huoltajansa siihen suostuvat. Säännöksen 2 momentin mukaan jos joltakin huoltajalta ei matkan, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi voida saada 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua suostumusta ja jos ratkaisun viivästymisestä aiheutuisi kohtuutonta haittaa, ei hänen suostumuksensa asiassa ole tarpeen.

Passilain 15 §:ssä on lueteltu passin myöntämisen esteet. Säännöksen 1 momentin mukaan passi voidaan evätä henkilöltä:

- 1) jos henkilön todennäköisin syin epäillään syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus ja jota koskeva esitutkinta tai syyteharkinta on kesken taikka josta henkilö on syytteessä tai jonka johdosta henkilö on etsintäkuulutettu;
- 2) joka on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen eikä ole rangaistusta suorittanut;
- 3) joka on 28 vuotta täyttänyt asevelvollinen, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 30 vuotta, 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 taikka konkurssilain (120/2004) 4 luvun 8 tai 9 §:ssä tarkoitettuun maastapoistumiskieltoon.

### 3.3

#### Kannanotto

Komisarion antaman selvityksen mukaan passihakemustiedoissa (kohdassa suostumukset) kysytään huoltajien/huoltajan suostumusta alaikäisen pikapassin myöntämiseen. Tätä asiakirjankohtaa ei voi ohittaa, joten komisario ei katsonut voivansa vaatia hakemuksen vastaanottajaa vanhempaa konstaapelia täyttämään tätä kohtaa, koska huoltajan suostumusta ei ollut saatu. Liikkuvan poliisin lentoaseman yksikkö ei voinut siten myöntää pikapassia kantelijan alaikäiselle tyttärelle passilain 7 §:n edellyttämän suostumuksen puuttuessa.

Omana kannanottonani totean, että liikkumisvapauteen kuuluva maastalähtöoikeus on jokaiselle perusoikeutena perustuslaissa turvattu. Tämän johdosta myös passilain maastalähtöä rajoittavia säännöksiä on ns. perusoikeusrajoituksina tulkittava suppeasti. Perusoikeuksien rajoittaminen on yleensäkin mahdollista vain laissa säädetyillä täsmällisillä ja tarkkarajaisilla perusteilla.

Alaikäisen passihakemukseen tulee passilain mukaan pääsääntöisesti liittää hänen huoltajiensa suostumus. Tämä ilmenee lain 7 §:stä. Huoltajalla on saman pykälän 1 momentin mukaan oikeus passia haettaessa rajoittaa alaikäisen passin kelpoisuusaluetta tai voimassaoloaikaa. Nämä rajoitukset ja passin antamisen muut esteet lienee tarkistettavissa poliisin hallintoasiain tietojärjestelmästä. Nähdäkseni tässä tapauksessa huoltaja ei ole halunnut rajoittaa alaikäisen tyttärensä matkustus-oikeutta, vaan päinvastoin hän on odottanut tyttärensä saapuvan lennolla hänen luokseen.

Näkemykseni perustelen sillä, että selvityksen mukaan kantelijan ala-ikäinen tytär oli tapahtumahetkellä lähdössä tapaamaan ulkomailla asuvaa huoltajaansa. Hänellä oli voimassa oleva passi. Passin myöntämisen yhteydessä huoltajien suostumus oli saatu. Lentokentän rajavartiolaitoksen passintarkastuksen yhteydessä passi oli passintarkastajien toimesta todettu vaurioituneeksi ja tästä syystä passia ei voitu hyväksyä. Passin vaurioituneisuuden takia kantelijan tyttärtä ei päästetty passintarkastuksesta läpi. Passintarkastuksesta hänet oli ohjattu hakemaan pikapassia liikkuvan poliisin lentoaseman yksiköstä. Asiassa ei siis ole kyse tilanteesta, jossa alaikäinen lapsi olisi pyrkinyt lähtemään maasta tai hakenut passia ilman huoltajien suostumusta. Huoltajan suostumus on siten toisin kun liikkuva poliisi on selvityksissään väittänyt ollut tosiasiallisesti olemassa passilain 7 §:n mukaisesti.

Pidän liikkuvan poliisin lentokentän yksikön toimia nyt kyseessä olevassa tilanteessa muutoinkin kriittikille alttiina, sillä poliisi olisi voinut ja sen olisi pitänyt toimia tilanteessa toisin. Perustelen käsitykseni seuraavasti.

Nähdäkseni huoltajan suostumuksen puuttuminen ei ole passilain mukaan varsinainen passin myöntämisen este. Passin myöntämisen esteistä on, kuten perustuslaki edellyttää, säädetty passilain 15 §:ssä. Esteet ovat harkinnanvaraisia ja ne liittyvät passinhaltijan rikolliseen toimintaan tai pyrkimykseen välttää asevelvollisuutta. Huoltajan suostumuksen puuttumista ei ole lueteltu näissä esteissä. Sen sijaan passilain 11 §:n 2 momentissa on nimenomaisesti todettu, että jos joltakin huoltajalta ei matkan, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi voida saada passilain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua huoltajan suostumusta ja jos ratkaisun viivästymisestä aiheutuisi kohtuutonta haittaa, ei hänen suostumuksensa asiassa ole tarpeen.

Kysymys ei ole tältä osin viranomaisen vapaasta harkinnasta, vaan harkinnassa on otettava huomioon myös hallinto-oikeuden yleiset periaatteet, tässä tapauksessa ennen kaikkea suhteellisuusperi-

aate: käytetyt keinot on aina suhteutettava niillä pyrittäviin tavoitteisiin eikä keinoja ole lupa ylimitoit-  
taa.

On myös muistettava perustuslain 22<sup>1</sup>:n säännös: julkisen vallan velvollisuutena on turvata perusoi-  
keuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoittaa viranomaisia ns. perus- ja ihmisoikeus-  
myönteiseen laintulkintaan. Lain sanamuodon sallimista vaihtoehdoista on aina valittava se, jonka  
mukainen lopputulos takaa kansalaisille parhaan mahdollisen perus- ja ihmisoikeussuojan. Lisäksi  
alaikäisen passia myönnettäessä tulisi edellä mainittu säännös huomioon ottaen pohtia, mikä kussa-  
kin tilanteessa on kohtuullista ja lapsen edun mukaista. Tässä tapauksessa matkan peruuntuminen ei  
mielestäni ole ollut lapsen edun mukaista jase aiheutti myös kohtuutonta haittaa sekä äidille että tyt-  
täreille. Matkan peruuntumisesta on lisäksi ollut myös taloudellisia seuraamuksia.

Selvityksessä mainitun passin varioitumisen osalta totean, että passilain esitöissä (HE 25/2005 vp  
kts. s. 37 ja siirtymäsäännökset) todetaan, että "muutamina viime vuosina valmistetut passit eivät ole  
kaikki kestäneet rajatarkastuksen yhteydessä tapahtuvaa asiakirjan voimakasta taittamista ja henki-  
lötietosivu on irronnut. Näistä suuri osa on käsitelty valmistusvirheellisinä passeina." Sitenvastaavan-  
laisia tilanteita on käytännössä varmaankin poliisissa esiintynyt aiemminkin.

Tämä käy mielestäni ilmi myös siitä, että sisäasiainministeriön poliisiosasto on 16.8.2006 antanut  
ohjeen menettelystä ennen 21.8.2006 myönnettyjen, rikkoutuneiden passien osalta. Kyseisen ohjeen  
kohdassa 3 (otsikko: Passinhaltijalle aiheutuvat vahingot pyritään minimoimaan) todetaan, että "jos  
kyseessä on selkeä rikkoutumistapaus, ja passinhaltija tarvitsee passia pikaisesti matkaa varten,  
passinhaltijalle tilataan pika- tai expresspassi. Jos nämäkään vaihtoehdot eivät sovi, voidaan pas-  
sinhaltijalle yksilöidä väliaikainen passi." Selkeissä rikkoutumistapauksissa menettely on ohjeen mu-  
kaan maksuton. Epäselvässä tilanteessa, hakijan halutessa uuden passin välittömästi, passi myön-  
netään ohjeen mukaan maksusta.

Passilain 31 § edellyttää, että passinhaltijan on säilytettävä passiaan huolellisesti. Passinhaltija vas-  
taa huolimattomasta säilyttämisestä aiheutuvista seuraamuksista.

Liikkuva poliisi ei saaduissa selvityksissä ole esittänyt, että kantelijan tytär olisi menetellyt huolimattomasti  
passin säilytyksen osalta tai että passin vaurioituneisuus olisi johtunut passinhaltijan muusta  
huolimattomuudesta. Liikkuva poliisi kuitenkin kyseenalaistaa kantelijan tyttären menettelyä siltä osin,  
että hän oli teipannut irronneen passin tietosivun. Liikkuva poliisi esittääkin selvityksessään kysymyk-  
sen siitä, olisiko passin hakijalla ollut mahdollisuus hakea uusi passi jo hyvissä ajoin ennen kyseessä  
olevan matkan alkamista.

Omana kannanottonani totean, että nyt vioittunut passi oli myönnetty jo vuonna 1998, joten se oli saat-  
tanut teipattunakin kelvata rajatarkastuksessa aiemmin, eikä siten sen vaihtomahdollisuutta osattu  
ehkä ajatella. On myös otettava huomioon, että kantelijan tytär oli matkalle lähtiessään alaikäinen ja  
eri maassa kuin huoltaja. Häneltä ei mielestäni voida passin uusimisen suhteen odottaa samanlaista  
harkintakykyä kuin aikuiselta.

Liikkuva poliisi olisi joka tapauksessa voinut myöntää kantelijan tyttäreille esimerkiksi yhteen matkaan  
oikeuttavan väliaikaisen passin ja edellä mainittu sisäasiainministeriön ohje huomioon ottaen sen  
olisi tullut näin menetellä. Ohjeen mukaan epäselvässä tilanteessa, kuten tässäkin näyttää olleen,  
passi *myönnetään* maksusta. Huomattava on lisäksi, että kyseisen ohjeen mukaan "passinhaltijalle

aiheutuvat vahingot pyritään minimoimaan". Tässäkin lähtökohta on se, että tilanteessa on valittava keino, joka aiheuttaa passinhaltijalle mahdollisimman vähän haittaa.

Kohtuullista ja hyvän hallinnon mukaista olisi ollut myös se, että poliisi olisi paremmin yrittänyt selvittää mahdollisuutta olla yhteydessä nyt kyseessä olevan alaikäisen tytön huoltajaan. Liikkuvan poliisin antamassa lausunnossa todetaan, että yksikköön ei ole saapunut kantelijan yhteydenottoa telefaxilla tai sähköpostilla. Kantelijan kanssa ei ole keskusteltu tapahtuman aikana, koska hänen puhelinnumerossa ei ollut tyttären tiedossa. Mielestäni poliisi olisi äidin puhelinnumeron puuttuessa voinut pyytää kantelijan tyttäreltä tai hänen isoäidiltään kantelijan sähköpostiosoitetta, johon poliisi olisi voinut olla omatoomisestikin yhteydessä. Selvityksissä on todettu, että kantelijan tytär on maininnut sähköpostiyhteydenmahdollisuudesta ja lisäksi hänen isoäitinsä on useaan otteeseen ollut puhelimitse yhteydessä liikkuvan poliisin lentoaseman yksikköön ja keskustellut myös henkilökohtaisesti vanhemman konstaapelin ja komisarion kanssa. Keskustelut eivät selvitysten mukaan kuitenkaan ole johtaneet mihinkään ja vanhemman konstaapelin ja komisarion asiassa tekemään päätökseen on omalta osaltaan vaikuttanut asian hoitamiseen liittynyt tulehtunut asiakastilanne.

Tähän totean, että on ensinnäkin mielestäni ymmärrettävää, että tällaisessa tilanteessa kantelijan äiti on saattanut hermostua ja esittää mielipiteensä poliisin menettelystä kärkevästikin. Poliisin ei kuitenkaan tule provosoitua vastapuolen käytöksen takia eikä se saa vaikuttaa siihen, miten poliisi suorittaa työtehtäviään. Toiseksi hallintoasian käsittelyn asianmukaisuuteen voidaan katsoa sisältyvän myös se, että virkamiehen kielenkäyttö ja muikin käyttäytyminen on asianmukaista. Riittävän kohteliaisuuden vaatimus korostuu erityisesti henkilön perusoikeuksiin puuttuvaa ja kielteisenä pidettävää viranomaistointia suoritettaessa. Mielestäni tässä tilanteessa ei ole ollut asianmukaista, että ongelman selvittämisen sijasta poliisi on kehottanut tilanteesta kiihtynyttä isoäitiä tekemään asiasta kirjallisen reklamaation.

Yhteenvetona totean seuraavan. Passilain 7 §:n ja 11 §:n 1 momentin sanamuodot huomioon ottaen on ollut jossain määrin ymmärrettävää, että vanhempi konstaapeli ja komisario ovat tulkinneet huoltajan suostumuksen olevan nyt tarkastellussa tapauksessa passin myöntämisen edellytys. Entosin pidän tätä tulkintaa oikeana. Näinkin tulkittaessa passilain 11 §:n 2 momentin mukainen menettely olisi ollut mahdollinen. Perustuslain 22 §:n säännös ja sisäasiainministeriön ohje menettelystä rikkoutuneiden passien osalta olisivat edellyttäneet mielestäni joustavampaa toimintaa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että vanhemman konstaapelin ja komisarion menettely johti kantelijan tyttären matkan peruuntumiseen sekä tapahtumaolosuhteet muutenkin, katson heidän menetelleen asiassa selvästi virheellisesti.

#### 4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykseni virheellisestä menettelystä vanhemman konstaapelin sekä komisarion tietoon vastaisen varalle. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksentä päätöksestäni.