

18.5.2011

Dnro 1255/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

RAJATARKASTUKSEN TOIMITTAMINEN

1

KANTELU

A arvosteli 31.3.2010 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Kaakkois-Suomen rajavartioston toimintaa Vaalimaan rajatarkastusasemalla B:n tarkastuksessa.

A:n kantelun mukaan hänen luokseen tulossa ollut B ylitti 26.3.2010 yöllä Vaalimaan rajan lapsensa kanssa. Bussi ylitti 26.3.2010 yöllä rajan kello 00:10 ja passintarkastuksessa kaikille bussissa oleville tehtiin leimaus 26.3.2010 päivätyllä leimasimella, mutta B:n passi leimattiin 25.3.2010 päivätyllä leimasimella.

Kantelukirjoituksen mukaan rajatarkastajat olivat käyttäytyneet B:tä kohtaan epäasiallisesti naureskellen hänen passilleen ja B:n kutsussa olleelle A:n nimelle. Leimasimen päiväyksen vaihto tapahtui B:n nähden ja B:n tiedusteltua leiman päiväyksen vaihtamisen syytä, oli rajatarkastaja vastannut hänelle vain haluavansa tehdä niin.

3

RATKAISU

3.1

Selvitysten sisältöä

Rajavartija C:n selvitys

Rajavartija C kertoo kantelun johdosta antamassaan selvityksessä, että B saapui Vaalimaan rajanylityspaikalle 25.3.2010 kello 23:52 linja-autolla. Linja-auton muut matkustajat saapuivat suoraan passintarkastukseen ja saivat 25.3.2010 leiman. B jäi rajatarkastusrakennuksen aulaan odottamaan vuorokauden vaihtumista. B:tä kehoitettiin monta kertaa saapumaan passintarkastukseen, mutta hän ei näin toiminut, vaan toimi vastoin rajavartiomiehen käskyä ja odotti aulaan. C ilmoitti B:lle, että hänet tullaan leimaamaan 25.3.2010 leimalla, koska hän oli silloin saapunut tarkastustiloihin.

Seuraava linja-auto saapui tarkastukseen 26.3.2010 kello 00:01:50. B meni kysymään seuraavan linja-auton matkanjohtajalta kelloa ja siirtyi tämän perässä passintarkastustiskille. Rajatarkastukseen saavuttuaan B antoi passin C:lle, joka vaihtoi leimasimeen takaisin edellisen vuorokauden leiman ja leimasi B:n passin.

Seuraavaksi C kysyi minne B oli menossa, ja hän antoi kutsun. C pyysi vieressä istunutta työkaveria tarkastamaan, asuuko kyseisen kutsun tehnyt mies Suomessa vai ei. C:n työkaveri ei osannut kirjoittaa nimeä suoraan, koska kyseessä ei ollut suomenkielinen nimi, vaan pyysi kutsua itselleen, ja suoritti haun sen jälkeen. Samalla C keskusteli työkaverinsa kanssa, pitäisikö B:lle kirjoittaa sakko rajavartiomiehen käskyn noudattamatta jättämisestä vai ei. Rajavartijat katsoivat kuitenkin riittäväksi toimenpiteeksi sen, että B:n passiin laitettiin hänen todellinen maahansaapumispäivämäärän leimaus.

Kun kaikki tarkastukset olivat tehty, C antoi B:lle passin takaisin. Passin takaisin saatuaan B kyseli miksi passissa oli 25.3.2010 oleva leima. C vastasi B:lle, että hän oli saapunut 25.3.2010 Suomeen ja sen takia passissa oli kyseinen leima. C totesi B:lle, että häntä oli monta kertaa pyydetty siirtymään passin tarkastukseen, mutta hän oli siitä kieltäytynyt. C kiistää missään vaiheessa nauraneensa asiakkaalle tai hänen esittämän kutsun tekijän nimelle.

Kaakkois-Suomen rajavartioston lausunto

Kaakkois-Suomen Rajavartioston lausunnossa todetaan asiassa sovellettaviin säännöksiin viitaten, että maantieteellisen valtakunnan rajan ylittäminen tai saapuminen rajatarkastusaseman tiloihin ei vielä tarkoita sitä, että henkilö on täyttänyt maahantulon edellytykset. On myös mahdollista, että rajatarkastus ja maahantulon edellytysten selvittäminen kestää esimerkiksi useita tunteja. Näin ollen matkustajan maahantulon ajankohta ei olisi se, jolloin hän on saapunut tarkastukseen, vaan se jolloin hän on läpäissyt rajatarkastusviranomaisen tekemän rajatarkastuksen.

Rajavartiolain mukaan tarkastettavan on oltava tavaroineen ja kulkuneuvoineen hänelle osoitetussa paikassa rajatarkastuksen toimittamista varten. Selvityksen mukaan B ei ole käskyistä huolimatta suostunut tulemaan rajatarkastukseen. Muu seurue samasta linja-autosta meni suoraan rajatarkastukseen ja heidät leimattiin rajatarkastuksessa saapuneen maahan 25.3.2010. Kantelun mukaan kaikille muille linja-autossa matkustaneille leimattiin 26.3.2010. Selvityksen ja tallenteen mukaan B kuitenkin meni rajatarkastukseen seuraavan linja-auton kuljettajan perässä. Tältä osin kantelussa esitetty tapahtumien kulku ei pidä paikkaansa. Selvityksen mukaan rajatarkastaja on vaihtanut leiman päivämäärän edellisiksi päivämääräksi B:n tullessa tarkastukseen.

Edellä kerrotun perusteella Kaakkois-Suomen rajavartiosto toteaa, että maahan saapumisen ajankohta ei voi olla ajallisesti ainakaan aiemmin ennen kuin maahantulon edellytysten on todettu olevan kunnossa. Selvityksen ja tallenteen mukaan B ja hänen lapsensa ovat läpäisseet rajatarkastuksen 26.3.2010. Näin ollen maahantuloleima olisi tullut merkitä päivämäärälle 26.3.2010 siitäkin huolimatta, että B ei ollut aiemmin noudattanut rajavartiomiehen antamaa kehotusta tai käskyä. Kuten selvityksessäkin on todettu, tältä osin asiaa olisi tullut käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä.

Kaakkois-Suomen rajavartiosto painottaa sitä, ettei se pidä B:n menettelyä ja toimintatapaa hyväksyttävänä. B oli jättänyt noudattamatta rajavartiomiehen antaman käskyn tulla rajatarkastukseen. Rajatarkastusviranomaisen tehtävänä on huolehtia sujuvasta rajanylitysliikenteestä sekä valvoa, että kaikki matkustajat käyvät rajatarkastuksessa. Nämä tehtävät vaikeutuvat erityisesti, jos matkustajat jäävät esimerkiksi ajoneuvoihin tai rajatarkastusaseman tiloihin tulematta rajatarkastukseen. Toimissaan oikein, eli kuten muutkin samalla linja-autolla matkustaneet, B:n maahantulo olisi tapahtunut 25.3.2010.

Vaalimaalla maahan saapuvaa liikennettä säännöstellään liikennevaloilla siten, että asemalle tarkastettavaksi otetaan kerrallaan tietty määrä ajoneuvoja. Kun näissä matkustavat matkustajat on tarkastettu ja jatkaneet matkaa ajoneuvoilla, otetaan liikennevaloilla seuraava erä ajoneuvoja tarkastukseen. Kaakkois-Suomen rajavartiosto toteaa, että B:n jättäytyessä pois muusta seurueesta hän oli omalla

toiminnallaan aiheuttanut haittaa liikenteen sujuvuudelle. Rajavartiosto pitää suositeltavana matkustamisen ajankohdan siirtämistä, mikäli matkustaja haluaa ajoittaa maahantulon nimenomaisesti tiettyyn ajankohtaan. Passin leimaaminen tässä kantelussa kuvatussa tilanteessa päivämäärälle 25.3.2010 kuluttaa B:n viisumista yhden päivän enemmän kuin passin leimaaminen päivämäärälle 26.3.2010.

Kaakkois-Suomen rajavartiosto toteaa, että B:n maahantuloleima olisi tullut merkitä päivämäärälle 26.3.2010. Tältä osin B:n passiin merkitty maahantuloleima voidaan mitätöidä ja hänen passiinsa voidaan merkitä uusi leima päivämäärälle 26.3.2010. Tämä tapahtuu kätevimmin rajatarkastuksen yhteydessä Vaalimaan rajatarkastusasemalla.

Rajavartiomiehen käyttäytymisen osalta Kaakkois-Suomen rajavartiosto pitää rajavartija C:ltä saatua selvitystä kaikilta osin uskottavana. Näin ollen rajavartiosto toteaa, että C on käyttäytynyt rajavartiomiehelle säädetyn käyttäytymisvelvoitteen edellyttämällä tavalla.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunto

Rajavartiolaitoksen esikunta katsoo, että vastoin kantelijan A:n käsitystä B ei ollut tullut Vaalimaan rajanylityspaikalle 26.3.2010 saapuneella linja-autolla, vaan jo 25.3.2010 puolella saapuneella linja-autolla. Koko B:n autollinen matkustaja oli leimattu päivämäärälle 25.3. Selvitysten mukaan B ei ollut kehotuksista huolimatta saapunut passintarkastukseen ennen kuin vasta vuorokauden vaihduttua ja seuraavan linja-autollisen alettua jo asioida passintarkastuksessa. Näin ollen B:n kohdalla tapahtunut leimasimen vaihto 26.3. päivästä 25.3. päiväksi tulee ymmärrettäväksi. Leimauksen päivämäärää koskevan nimenomaisen säädöksen puuttuessa voidaan säädöskokonaisuuteen paremmin sopivana kuitenkin pitää sitä, että maahan saapumisen ajankohta ei voi olla ajallisesti ainakaan aiemmin ennen kuin maahantulon edellytysten on todettu olevan kunnossa. Selvityksen ja tallenteen mukaan B ja hänen lapsensa olivat läpäisseet rajatarkastuksen 26.3.2010. Näin ollen maahantuloleima olisi tullut merkitä päivämäärälle 26.3.2010 siitäkin huolimatta, että B ei ollut aiemmin noudattanut rajavartiomiehen antamaa kehotusta tai käskyä.

Käyttäytymisvelvoitteeseen liittyvän moitearvostelun osalta Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa, että toisaalta vanhemman rajavartijan C:n kokemus ja toisaalta A:n kirjoittaman kantelun välittämä B:n kokemus tapahtuneesta eroavat toisistaan. C:n selvityksen mukaan hän ei ollut missään vaiheessa nauranut asiakas B:lle tai tämän esittämän kutsun tekijän (A) nimelle, vaan C toteaa keskustelun olleen asiallista työkaverin ja asiakkaan kanssa. Rajavartiolaitoksen esikunta katsoo, että käyttäytymisvelvoitteen vastaista menettelyä ei ole saadun selvityksen perusteella todettavissa.

3.2

Kannanotto

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Oikeus hyvään hallintoon on jokaiselle kuuluva perusoikeus, jonka toteutuminen julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava. Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa, että viranomaisien toimet suojaavat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tästä luottamuksensuojasta on erikseen säädetty hallintolain 6 §:ssä.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen rajavartiolain 2 §:n 8 kohdan (578/2005) mukaan rajatarkastuksella tarkoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettavaa rajanylityksen tai rajanylitysaikomuk-

sen perusteella toteutettavaa henkilön sekä hänen tavaroidensa ja kulkuneuvonsa tarkastamista ja henkilöiden kuulemista.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen rajavartiolain 14 §:n (578/2005) mukaan rajatarkastus toimitetaan, kun henkilö aikoo ylittää ulkorajan tai hän on ylittänyt sen ilman rajatarkastusta. Rajatarkastus toimitetaan rajanylityspaikalla. Rajatarkastus voidaan toimittaa myös julkiseen liikenteeseen käytettävässä kulkuneuvossa ja muussa paikassa, jos liikenteen sujuvuuden turvaaminen tai muu perusteltu syy sitä edellyttää.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen rajavartiolain 18 §:n (578/2005) mukaan rajatarkastus on toimitettava ilman aiheutonta viivytystä ja aiheuttamatta tarpeetonta haittaa tarkastettavalle henkilölle tai vahinkoa omaisuudelle sekä loukkaamatta luottamuksellisille viesteille säädettyä yksityisyyden suojaa, jollei muuta säädetä. Tarkastettavan on rajavartiomiehen kehotuksesta oltava tavaroineen ja kulkuneuvoineen hänelle osoitetussa paikassa rajatarkastuksen toimittamista varten.

Rajavartiolain 40 §:n mukaan rajavartiomiehellä on tässä tai muussa laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa toimialallaan jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja.

Rajavartiolain 2 §, 14 § ja 18 § on edellä esitetty sellaisina kuin ne olivat ennen 15.6.2010 voimaan tulleita rajavartiolain muutoksia (478/2010). Kyseisiä 15.6.2010 voimaan tulleita lainmuutoksia koskee hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 219/2008 vp). Hallituksen esityksestä ilmenee, että lainmuutoksilla mm. karsittiin kansallisia säännöksiä siltä osin kuin ne olivat yhteisöläinsäädännön kanssa päällekkäisiä. Esimerkiksi 15.6.2010 jälkeen voimassa olevassa muodossa rajavartiolain 2 §:ssä ei enää ole määritelmää rajatarkastuksesta, mutta Schengenin rajasäännösten 2 artiklan määritelmässä on kohdassa 10) määritelty "rajatarkastuksilla" tarkoitettavan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.

Arviointia

Rajavartioviranomaisten suorittama rajatarkastustoiminta on jokapäiväinen ilmiö. Monilla on kokemusta rajatarkastuksen kohteeksi joutumisesta maasta poistuttaessa ja maahan saavuttaessa. Rajatarkastus on luonteeltaan hallinnollinen toimenpide ja se toteutetaan muista syistä riippumatta yksinomaan sen perusteella, että henkilö osoittaa toiminnallaan rajanylityspaikalla aikovansa välittömästi tulla maahan tai lähteä maasta. Jo pelkästään näistä syistä rajatarkastusmenettelyyn on omiaan kohdistumaan asianmukaisuus- ja yhdenvertaisuusodotuksia.

Selvityksiin perustuvan näkemykseni mukaan B ja hänen lapsensa ovat läpäisseet rajatarkastuksen 26.3.2010. Näin ollen maahantuloleima olisi tullut päivätä tuolle päivämäärälle siitäkin huolimatta, että B oli oleskellut rajatarkastusrakennuksen aulassa odottaen vuorokauden vaihtumista eikä ollut totellut rajavartijan kehoituksia siirtyä passintarkastukseen. Selvityksissä onkin korostettu sitä, että kantelijan oma käytös oli ollut tarkastusta häiritsevää. Tämä ei saa kuitenkaan vaikuttaa tarkastuksen suorittamistapaan. Mikäli B:n käyttäytyminen olisi katsottu niskoitteluksi, olisi siihen tullut reagoida rikosoikeudellisin seuraamuskeinoin.

Nyt ilmi tullutta menettelyä asettaa maahantuloleima edelliselle vuorokaudelle jonkinlaisena seuraamuksena tai ojennuksena B:n "viivytystä" rajatarkastusrakennuksen aulassa vuorokauden vaihtumista odottamassa ei voida pitää asianmukaisena ja hyvän hallinnon mukaisena viranomaismenette-

lynä. Totean kuitenkin pitäväni ymmärrettävänä rajavartioviranomaisten tavoitetta pyrkiä suorittamaan rajatarkastukset rajavartiolain edellyttämin tavoin ilman aiheetonta viivytystä ja muutoinkin pyrkiä huolehtimaan sujuvasta rajatarkastusliikenteestä. Tähän tavoitteen ylläpitämisvelvoite ei kuitenkaan mahdollista nyt ilmennyttä menettelytapaa.

Asian vaatimia toimenpiteitä arvioidessani pidän riittävänä toimenpiteenäni omalta osaltani kiinnittää B:n rajatarkastuksen suorittaneen rajavartija C:n huomiota hänen virheelliseksi katsomaani menettelyyn.

Mitä tulee C:n käyttäytymisestä tehtyihin väitteisiin, totean niiden jääneen ristiriitaisten selvitystenva-
lossa näyttämättä toteen.

4

TOIMENPITEET

Saatan käsitykseni rajavartija C:n menettelyn virheellisyydestä hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän C:lle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Rajavartiolaitoksen esikunnalle.

Muihin toimenpiteisiin kantelu ei anna aiheutta.