

28.5.2003

2030/4/01

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

LIKKUMISRAJOITUS RAJAVARTIOLAITOKSEN ALUEELLA

1

KANTELU

A kertoo 15.8.2001 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassanne kanteluki rjoituksessa olleensa 12.8.2001 ystävänsä kanssa marjassa lmatralla rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella. A pyytää selvittämään, oliko Kaakkois-Suomen rajavartioston rajatoimiston päälliköksi ilmoittautunut siviilipukuinen henkilö menetellyt asianmukaisesti ja toimivaltansa puitteissa käskiessään heidät poistumaan alueelta. A:n kieltäytyttyä poistumasta henkilö oli kutsunut paikalle virka-asuisen yliluutnantin, jonka saattamana he olivat poistuneet alueelta. Rajavartiolaitos oli merkinnyt alueensa keltaisin kieltotauluin. Portin kohdalla, josta A oli mennyt marjaan, ei kylttiä kuitenkaan ollut.

A on lähettänyt vielä 12.9.2002 päivätyn lisäkirjeen, jonka ohessa on kaksi valokuvaa rajavartiolaitoksen kieltokylteistä.

2

SELVITYS

Kirjoituksen 15.8.2001 johdosta rajavartiolaitoksen esikunta on hankkinut Kaakkois-Suomen rajavartiostosta tarvittavat selvitykset sekä antanut asiasta oman lausuntonsa. Jäljennökset näistä selvityksistä lähetetään A:lle oheisena tiedoksi.

Majuri B on kertonut ilmoittaneensa ensin A:n ystävälle, että alue oli rajavartiolaitoksen aluetta ja siellä liikkuminen oli kielletty. Rajavartiolaitoksen esikunnasta tulossa ollut siviilipukuinen B oli esittäytynyt marjastajille, mutta hän ei sillä hetkellä ollut pystynyt todistamaan henkilöllisyyttään. B oli kutsunut paikalle rajatoimiston johtokeskuksessa työskennelleen virkapukuisen yliluutnantti C:n, joka pystyi todistamaan B:n henkilöllisyyden. B oli toistanut kehotuksensa alueelta poistumisesta, minkä jälkeen marjastajat olivat poistuneet alueelta. B ei missään vaiheessa ollut tarkastanut marjastajien henkilöllisyyttä, vaan ainoastaan kohteliaasti kehottanut heitä poistumaan alueelta.

Kaakkois-Suomen rajavartioston esikunnan selvityksen mukaan rajavartiolaitoksen hallussa oleva Immolan esikunta-alue kuului rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoitetun julkisrauhan piiriin. Kaakkois-Suomen rajavartiosto oli aidannut ja merkinnyt alueen tarpeellisilta kohdin liikkumis- ja

oleskelukieltoa osoittavilla kylteillä. Kieltotaulujen asettaminen ja niiden merkinnät perustuivat rajavartiolaitoksen esikunnan vuonna 1995 tekemään päätökseen. Asiattoman liikkumisen ja oleskelun kieltäminen oli tarpeen toiminnallisten syiden johdosta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa on viitattu rajavartiolaitoksen poliisimääräyksiä koskevaan päätökseen 29.9.1995, joka liittyi 1.10.1995 voimaan tulleeseen uuteen poliisilakiin (493/1995). Päätöksestä käy ilmi, että lääninhallituksilta oli aiemmin haettu rajavartiostojen alueita koskevia poliisimääräyksiä, joilla oli sakon uhalla kielletty luvaton liikkuminen päätöksissä tarkoitetuilla rajavartiolaitoksen alueilla. Poliisilain voimaantulon myötä näiden poliisimääräysten antamisoikeus siirtyi sisäasiainministeriölle. Rajavartiolaitoksen mainitussa päätöksessä on todettu, että rajavartiolaitoksella ei ollut enää tämän jälkeen tarvetta hakea uusia poliisimääräyksiä luvattoman liikkumisen estämiseksi rajavartiolaitoksen alueella, koska rangaistusuhalla ei sinänsä ollut sen tehokkaampaa ennaltaehkäisevää vaikutusta kuin pelkällä ilman rangaistusuhkaa olevalla kieltotaululla. Rajavartiolaitoksen päätöksen mukaan rajavartiolaitoksen alueilla olevista kieltotauluista tuli peittää rangaistusuhkaa koskevat maininnat ja viittaukset lääninhallituksen päätökseen. Muutoin kieltotaulut voivat jäädä ennalleen osoittamaan, että kysymyksessä oli rajavartiolaitoksen alue, jolla luvaton liikkuminen oli kielletty.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan sen alueilla liikkumiseen sovelletaan rikoslain 24 luvun 3 §:n julkisrauhan rikkomista koskevaa säännöstä, jos sen tunnusmerkistö toteutuu. Tässä tapauksessa saattoi olla kysymyksessä mainitun pykälän 1 momentin 1 kohdan tarkoittama tunkeutuminen tai meneminen salaa virastoon, tuotantolaitokseen, kokoustilaan tai rakennukseen tai sellaisen rakennuksen aidatulle piha-alueelle.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan piha-alueella tarkoitetaan kuitenkin suhteellisen rajattua rakennukseen välittömästi liittyvää aluetta, johon ihmisten liikkuminen keskittyy. Säännöksen soveltamisalaa ei voitu hallituksen esityksen (HE 184/1999 vp.) perustelujen mukaan aitaamalla laajentaa piha-alueen ulkopuolelle.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan oli ensinnäkin tulkinnanvaraista, onko rajavartiolaitoksen sinänsä aidattu alue, jossa marjastajat on tavattu, ollut julkisrauhan piiriin kuuluva alue. Näin ollen oli myös tulkinnanvaraista, olisivatko marjastajat syyllistyneet julkisrauhan rikkomiseen, vaikka he olisivat "tunkeutuneet" rajavartiolaitoksen alueelle julkisrauhan rikkomisen tunnusmerkistön toteuttavalla tavalla. Saadun selvityksen mukaan marjastajat eivät olleet tunkeutuneet tai menneet salaa alueelle sillä tavalla kuin mainittu säännös tarkoitti.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan B:llä ja C:llä on ollut kuitenkin perusteltua aihetta selvittää, keitä aidatulla alueella marjastamassa olevat henkilöt ovat olleet, koska marjastuspaikka oli liittynyt välittömästi rajavartioston esikunnan toimintaan. Se, oliko heillä ottaen huomioon se, että

marjastus kuuluu ns. jokamiehen oikeuksiin, ollut oikeus kehottaa marjastajia poistumaan puheena olleelta alueelta, oli tulkinnanvaraista.

Menettelyä ei voitu rajavartiolaitoksen esikunnan mielestä kuitenkaan pitää sillä tavoin moitittavana, että asia olisi antanut aihetta muihin toimenpiteisiin. Toisaalta marjastajatkään eivät olleet syyllistyneet julkisrauhan rikkomiseen, jonka perusteella asiassa olisi ollut syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Rajavartiolaitoksen esikunnasta puhelimitse 10.4.2003 saadun selvityksen mukaan tilanne on kantelussa mainittujen kieltotaulujen osalta edelleen sama kuin selvityksen antamishetkellä. Poliisilain mukaista sisäasiainministeriön asetusta alueella liikkumisen kieltämiseksi ei ollut. Saadun tiedon mukaan rajavartiolaitoksen esikunnassa on valmisteilla rajavartiolaitoksesta annetun lain muutos, jonka yhteydessä selvitetään muun muassa rajavartiolaitoksen hallinnassa olevia alueita koskevia liikkumisrajoituksia.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Liikkumisvapaus on perusoikeus. Suomen perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp. s.51) on todettu, että liikkumisvapauden asema perusoikeutena merkitsee, että kyseisen oikeuden rajoitusten on perustuttava lakiin. Rajoitusten tulee myös täyttää säännöksen tulkintakäytännössä tarkemmin määräytyvät ehdot rajoituksen välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden suhteen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut perusoikeuksien rajoittamiseksi mm. poliisilain poliisimääräyksiä koskevan säännöksen muuttamisen yhteydessä (PeVL 5/1999 vp – HE 34/1999 vp). Valiokunta on pitänyt perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta ongelmallisena, että poliisimääräysten alueellinen rajaaminen oli hallituksen esityksessä jäänyt epämääräiseksi. Esityksen perusteluista kävi kuitenkin valiokunnan mukaan ilmi, että säännöksen ajateltu soveltamisala koskee lähinnä erinäisiä laitoksia, joiden toimintaan liittyy korostuneita turvallisuusvaatimuksia, sekä muita vaara-alueita. Perustuslakivaliokunta edellytti säännöksen täsmentämistä, mikä toteutettiin hallintovaliokunnan ehdottamalla tavalla (HaVM 17/2000 vp).

Nykyisen ja jo tapahtuma-aikaan voimassa olleen poliisilain 52 §:n (315/2001) mukaan erittäin tärkeän toiminnan tai omaisuuden turvaamiseksi taikka ihmisten suojaamiseksi sisäasiainministeriön asetuksella voidaan rajoittaa liikkumista tai oleskelua turvattavassa tai suojattavassa kohteessa tai sen ympäristössä, kohteesta aiheutuvan tai siihen kohdistuvan vaaran vuoksi, taikka kieltää turvallisuutta vaarantavien esineiden tai aineiden tuonti sinne.

Ennen tätä lainmuutosta näistä liikkumisrajoituksista säädettiin sisäasiainministeriön poliisimääräyksillä.

Marjastaminen puolestaan kuuluu ns. jokamiehen oikeuksiin, joihin ei tarvita erillistä lupaa.

Luonnonsuojelulain 36 §:n 3 momentin mukaan maa- tai vesialueelle ei saa pystyttää sellaista kulkemisen, mairinnousun tai muun jokamiehen oikeuden käyttämisen kieltävään taulua, jonka asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta.

Luonnonsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 79/1996 vp, s.36) todetaan: "Maa- ja vesialueiden omistajat ovat eräissä tapauksissa pystyttäneet alueilleen tauluja, joissa on kielletty kulkeminen, mairinnousu tai muu jokamiehen oikeuden käyttäminen, vaikka siihen ei ole ollut laillista perustetta. Tällaisia kieltotauluja ei tarvitse noudattaa, mutta ne ovat luoneet epäselvän tilanteen ja aiheuttaneet tarpeettomia ristiriitoja alueen omistajan ja jokamiehen oikeuksien käyttäjien välillä." Tämän vuoksi ja jotta viranomaiset voivat ryhtyä toimenpiteisiin kieltotaulujen poistamiseksi, tämänkaltaisten kieltotaulujen pystyttäminen kiellettiin.

3.2

Arviointia

Rajavartiolaitoksen esikuntakin on lausunnossaan katsonut, etteivät marjastajat olleet rikoslain 24 luvun 3 §:n edellyttämällä tavalla tunkeutuneet tai tulleet salaa rajavartiolaitoksen alueelle. Majuri B:n selvityksen mukaan sillä kohdalla, josta marjastajat olivat tulleet alueelle, ei ole edes ollut kieltotaulua. Näin ollen kysymyksessä ei ole voinut olla rikoslaissa tarkoitettu julkisrauhan rikkominen.

Selvitysten mukaan sisäasiainministeriökään ei ole antanut poliisimääräystä tai asetusta, joka koskisi liikkumis- ja oleskelurajoituksia asianomaisella rajavartiolaitoksen alueella.

Kantelussa mainittujen kieltotaulujen asettamiselle ei ole esitetty muutaakaan lakiin nojautuvaa perustetta. Selvitysten perusteella laillisia edellytyksiä kieltotaulujen pystyttämiseksi tai marjastajien poistamiselle alueelta ei näin ollen ole ollut olemassa.

Majuri B:n menettelyä arvioitaessa on otettava kuitenkin huomioon, että tilanteessa ei ole käytetty pakkokeinoja eikä marjastajien henkilöllisyyttä ole B:n ilmoituksen mukaan edes tarkastettu, vaan heitä on ainoastaan kehoitettu poistumaan alueelta. Rajavartiolaitoksen esikunta on edellä mainitussa päätöksessään 29.9.1995 katsonut kieltotaulujen ilman rangaistusuhkaakin osoittavan, että kysymyksessä oli rajavartiolaitoksen alue, jolla luvaton liikkuminen oli kielletty. Tähän nähden B on mielestäni perustellusti voinut olla siinä käsityksessä, että alueella liikkuminen oli kieltotauluissa ilmoitetuin tavoin kiellettyä.

Nähdäkseni on ollut viime kädessä rajavartiolaitoksen esikunnan asiana arvioida kieltotaulujen asianmukaisuus. Rajavartiolaitoksen esikunnan vuonna 1995 tekemää päätöstä, jonka mukaan kieltotaulut saivat jäädä paikalleen poliisilain voimaantulon jälkeenkin ilman erillistä sisäasiainministeriön poliisimääräystä, voidaan edellä todetuilla perusteilla pitää tässä tapauksessa niin liikkumisvapautta koskevan perusoikeussäännöksen kuin luonnonsuojelulainkin näkökulmasta nykytilanteessa virheellisenä. Perusoikeutena turvattun liikkumisvapauden rajoitusten on perustuttava lakiin. Myös luonnonsuojelulaki kieltää yksiselitteisesti kieltotaulujen pystyttämisen ilman laillista perustetta. Sisäasiainministeriön asetuksellakin voidaan liikkumista poliisilain 52 §:n mukaan rajoittaa vain *erittäin* tärkeän toiminnan tai omaisuuden turvaamiseksi tai ihmisten suojaamiseksi.

Saadun tiedon mukaan valmisteilla olevaan rajavartiolaitoksesta annetun lain muutokseen kaavaillaan säännöksiä, jotka mahdollistaisivat liikkumisrajoitusten asettamisen rajavartiolaitoksen hallitsemille alueille. Tällöin liikkumiskielto olisi lainsäätäjän edellyttämien tavoittein lakiin perustuva.

Oikeusasiamiehen ei ole mahdollista eikä sen tehtäviinkään kuulu yleisemmin arvioida liikkumisrajoitusten tarpeellisuutta ja laillisuutta kaikilla rajavartiolaitoksen hallitsemilla alueilla. Rajoituksille saattaa rajavartiolaitoksen tehtävät huomioon ottaen olla joissain tapauksissa hyvinkin painavia perusteita. Jotkin alueet saattavat myös kuulua esimerkiksi julkisrauhan piiriin. Esillä olevan tapauksen valossa rajavartiolaitoksen olisi syytä käydä kattavasti lävitse hallitsemansa alueet sen selvittämiseksi, onko alueille mahdollisesti asetetuille liikkumisrajoituksille ja kieltotauluille osoitettavissa lakiin nojautuva peruste.

3.3

Toimenpiteet

Kiinnitän Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Kaakkois-Suomen rajavartioston huomiota siihen, että kantelussa mainittujen kieltotaulujen asettamiselle ja niiden osoittamalle liikkumisrajoitukselle ei ole esitetty lakiin nojautuvaa perustetta. Selvitysten perusteella laillisia edellytyksiä kieltotaulujen pystyttämiseksi tai marjastajien poistamiselle alueelta ei näin ollen ole ollut olemassa.

Saatan Rajavartiolaitoksen esikunnan tietoon myös edellä esittämäni käsityksen tarpeesta käydä lävitse kaikki rajavartiolaitoksen hallinnassa olevat alueet mahdollisten liikkumisrajoitusten laillisuuden selvittämiseksi. Pyydän Rajavartiolaitoksen esikuntaa ilmoittamaan minulle kuluvan vuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin asiassa on mahdollisesti ryhdytty.

Muihin toimenpiteisiin ei kantelu ole antanut aihetta.

Kirjoitusten liitteet palautetaan ohessa.