

29.3.2022

EOAK/4423/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

LAPSIKAAPPAUKSEN SELVITTÄMINEN JA RAJAVARTIOLAITOKSEN SITÄ KOSKEVA KOULUTUS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Helsinki-Pietari väliä liikennöivässä Allegro-junassa suoritettua rajatarkastusta. Kantelun mukaan Rajavartiolaitoksen virkamies oli huomannut, että äitinsä (jäljempänä A tai lapsen äiti) kanssa matkustaneella kantelijan lapsella ei ollut mukanaan Suomeen palaamiseen tarvittavia matkustusasiakirjoja ja huomauttanut tästä lapsen äidille. Lapsen äidillä ei myöskään ollut erillistä kirjallista lupaa huoltajalta (kantelija) viedä lasta pois maasta. Tästä huolimatta rajatarkastaja oli antanut lapsen äidin jatkaa matkaansa lapsen kanssa Venäjän puolelle.

Kantelija on tapahtuma-aikaan ollut lapsen yksinhuoltaja. Asian johdosta on käynnistetty Haagin lapsikaappaus sopimuksen mukainen palautusprosessi, joka ei ole kantelun mukaan toistaiseksi johtanut lapsen palauttamiseen.

2 SELVITYS

Rajavartiolaitoksen esikunta on kantelun johdosta pyytänyt Kaakkois-Suomen rajavartiostoa antamaan asiassa lausuntonsa sekä toimittamaan rajatarkastustoimenpiteet suorittaneiden virkamiesten selvitykset. Selvitykset ovat antaneet rajavartiomestari, nuorempi rajavartija B ja nuorempi rajavartija C.

Rajavartiomestari on Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnon jälkeen oma-aloitteisesti toimittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle lisäselvitystä. Rajavartiolaitoksen esikunnan pyynnön johdosta eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pyytänyt saada rajavartiomestarin selvityksen johdosta lisäselvitystä ja lisälausunnon asiassa. Rajavartiolaitoksen esikunta on pyytänyt Kaakkois-Suomen rajavartiostoa, Raja- ja merivartiokoulua ja Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosastoa antamaan asiassa lausuntonsa.

3 RATKAISU

3.1 Selvitysten sisältöä

3.1.1 Selvityksistä ilmenevät tapahtumat

Asiassa saadun selvityksen mukaan lapsen äidin ja hänen mukanaan matkustavan lapsen rajatarkastuksen suorittaneet rajavartijat B ja C olivat ottaneet tarkempaan selvitykseen lapsen äidin ja lapsen matkan tarkoituksen. Tässä yhteydessä on muun muassa selvitetty, että A on lapsen äiti. Huoltajuussuhdetta ei ole kuitenkaan varmistettu. Tarkastuksessa ei ole myöskään selvitetty, oliko lapsen äidillä esittää lapsen huoltajan antama suostumusasiakirja matkaa varten.

Rajatarkastajat ovat olleet yhteydessä työvuoron esimiehenä toimineeseen rajavartiomestariin. Saadun selvityksen mukaan rajavartiomestari on suorittanut asiassa kokonaisharkintaa, jossa hän on ottanut huomioon, että lapsella on ollut Venäjän passi, A:n ja lapsenvanhemmuussuhde, A:n siteet Suomeen (työsuhde ja vireillä oleva oleskelulupahakemus) sekä viranomaisrekistereissä olevien kuulutusten puuttuminen. Lisäksi asiassa on otettu huomioon, että henkilöiden käyttäytyminen oli ollut normaalia koko tarkastuksen ajan ja rajanylityksen kiireellisyydelle oli esitetty syy; lapsen äiti oli kertonut, että matka on pakollinen, koska hänen Venäjällä oleva vanhempansa on sairastunut. Rajavartiomestari oli katsonut, että kokonaisharkinnassa ei ole ilmennyt vakavaa syytä epäillä, että lapsi olisi viety luvattomasti lailliselta huoltajaltaan.

Rajavartiomestari toteaa selvityksessään, että huoltajuussuhteita aletaan selvittämään silloin, kun on vakavaa syytä epäillä, että alaikäinen on viety luvattomasti lailliselta huoltajaltaan. Tässä tapauksessa maastalähtötarkastuksessa selvitettyt asiat vaikuttivat asioiden olevan normaalilla mallillaan eikä epäilystä lapsikaappauksesta syntynyt partiolle eikä päätöksentekijälle.

3.1.2 Kaakkois-Suomen rajavartioston lausunto

Kaakkois-Suomen rajavartioston näkemyksen mukaan rajavartiomestarilla ei ole ollut riittäviä perusteita antaa A:n ja lapsen jatkaa matkaansa Venäjälle. Rajatarkastuksen yhteydessä on selvitetty laajasti asiaan vaikuttavia seikkoja ja tarkastettu viranomaisrekisterit oikeaoppisesti, mutta huoltajuussuhde olisi ehdottomasti pitänyt selvittää.

Lausunnon mukaan rajavartiomestari on tehnyt asiassa kokonaisharkintaa ja osaltaan päätökseen on vaikuttanut myös lapsen äidin esittämä peruste matkalle. Lapsen äiti oli kertonut, että matka on pakollinen, koska hänen Venäjällä oleva vanhempansa on sairastunut.

Lapsen äidin esittämää syytä ei voida rajavartioston mukaan kuitenkaan pitää niin painavana, että lapsen äiti olisi sen perusteella voinut viedä kantelijan lapsen pois Suomesta ilman huoltajan hyväksyntää.

Kaakkois-Suomen rajavartiosto toteaa toimineensa asiassa virheellisesti ja siten kantelun olevan aiheellinen. Kaakkois-Suomen rajavartiosto huomioi asian toiminnassaan ja rajatarkastusten koulutuksessa sekä tulee muistuttamaan tapahtuneessa mukana olleita virkamiehiä ja muita rajatarkastuksia suorittavia virkamiehiä alaikäisten matkustajien rajatarkastusten merkityksellisyydestä ja huoltajuussuhteen riittävästä selvittämisestä rajatarkastuksiin liittyen.

Kaakkois-Suomen rajavartiosto pahoittelee kantelijalle tapahtuman johdosta aiheutunutta haittaa.

3.1.3 Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunto

Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa lausunnossaan Schengenin rajasäännöstön jättävän harkinnanvaraa tilannekohtaiseen arvioon huoltajuuden tarkastamisessa. Käytännössä kaikkien vanhempansa kanssa matkustavien alaikäisten kattava ja yksityiskohtainen huoltajuustietojen tarkastaminen ei ole Schengen-rajoilla mahdollista ottaen huomioon vilkkaiden rajanylityspaikkojen liikennevirrat, matkustajamäärät ja sen, ettei ulkorajoilla ole käytössä muiden maiden kansallisia rekisteritietoja. Säännöstön käytännön soveltamista ohjaava Schengen-käsikirja ohjeistaa kuitenkin tarkistamaan huoltajuuden, jos alaikäinen matkustaa vain yhden aikuisen seurassa.

Tässä tapauksessa alaikäisen matkustaminen on otettu tarkempaan tarkastukseen, mutta tarkastuksessa ei ole selvitetty lapsen huoltajuuteen liittyvää tilannetta, mikä olisi ollut selvitettävissä väestötietojärjestelmän kautta.

Kun otetaan erityisesti huomioon, että lapsi oli matkustamassa pois Suomesta vain yhden aikuisen seurassa eikä hänellä, Suomen kansalaisena ja alaikäisenä, ollut mukanaan Suomen passia, kaikki harkintaan vaikuttavat seikat olisi saatavilla olleiden rekisteritietojen perusteella tullut selvittää. Huoltajuuden selvittäminen on alaikäisen matkustajan osalta keskeinen seikka sen varmistamiseksi, että maasta poistumiselle on lapsen huoltajan suostumus. Nyt kyseessä olevassa tapauksessa kokonaisharkinnassa huomioon otettujen maasta lähdön puolesta puhuvat seikat eivät ole olleet sellaisia, että niiden perusteella olisi voinut jättää selvittämättä lapsen huoltajan ja matkustusoikeuden, kun hänellä Suomen kansalaisena ei ollut mukanaan Suomen passia.

Rajavartiolaitoksen esikunta pitää suositeltavana, että Suomen ja muun valtion kaksoiskansalainen osoittaa matkustusosoikeutensa Suomeen Suomen myöntämällä passilla. Suomen kansalaisella on kuitenkin aina perustuslain 9 §:ssä turvattu oikeus saapua maahan eikä passin puuttuminen estä Suomen kansalaisen maahan tuloa. Suomen kansalaisuus ja maahantulo-oikeus voidaan matkustusasiakirjojen puuttuessa selvittää myös muilla keinoilla rajatarkastuksessa. Alaikäisen osalta kuitenkin olennaista on lisäksi edellä kuvatulla tavalla huomioida lapsikaappauksen tai omavaltaisen huostaanoton mahdollisuus.

Rajavartiolaitoksen esikunta yhtyy Kaakkois-Suomen rajavartioston näkemykseen, että asiassa on toimittu virheellisesti. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää Kaakkois-Suomen rajavartioston asiassa esittämiä johtopäätöksiä ja toimenpiteitä perusteltuina.

Lausunnossa todetaan myös, että asiaa selvitettäessä on lisäksi ilmennyt puutteita väestötietojärjestelmän käyttöoikeuksien hakemisessa siinä laajuudessa, kuin olisi perusteltua ja annettujen ohjeiden mukaista, sekä järjestelmän käytön koulutuksessa. Koulutuksessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että huoltajuus tarkistetaan nimenomaan väestötietojärjestelmästä. Asiassa on tältä osin tunnistettu tarve tarkentaa ohjeistuksia ja asiasta annettavaa koulutusta.

Rajavartiolaitoksen esikunta pitää tapahtunutta erittäin valitettavana. Rajavartiolaitoksen esikunta korostaa sitä, että alaikäisiin matkustajiin tulee viran puolesta kohdistaa erityistä huomiota muun muassa varmistumalla siitä, että hänen kanssaan matkustavalla henkilöllä on huoltajan suostumukseen perustuva oikeus viedä lapsi pois Suomesta. Rajavartiolaitoksen esikunta saattaa tapahtuneen vastaisuuden varalle kaikkien vartiostojen sekä Raja- ja merivartiokoulun tietoon huomioitavaksi toiminnassa ja koulutuksessa ja jotta vartiostojen henkilökunnan koulutuksessa kiinnitetään entistä enemmän huomiota lapsen omavaltaiseen huostaanottoon, sen tunnistamiseen ja ehkäisemiseen. Lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunta tulee välittömästi ryhtymään toimenpiteisiin väestötietojärjestelmän käyttöön ja koulutukseen liittyvien havaintojen osalta.

3.1.4 Rajavartiomestarin lisäselvitys ja sen johdosta tulleet lisälausunnot

Rajavartiomestari on eduskunnan oikeusasiamiehelle omaaloitteisesti toimittamassaan selvityksessä katsonut, että Kaakkois-Suomen rajavartioston ja rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa ei ole selvitetty riittävästi rajavartijoiden saamaa koulutusta alaikäisten rajatarkastusten osalta. Rajavartiomestari kertoo, että ei ole itse saanut koulutusta lapsikaappausasioista eikä väestötietojärjestelmän (VTJ) rekisterin käytöstä missään vaiheessa.

Hän ei myöskään tapahtumahetkellä tiennyt, että VTJ:stä näkisi huoltajuuden. Lisäksi rajavartiomestari kertoo, että syyskuussa 2021 pidetyssä rajatarkastusaseman esimiespalaverissa, jossa käsiteltiin lapsikaappausasiaa, ei kukaan passintarkastusesimiehistä tiennyt VTJ:n mahdollistavan huoltajuuden tarkastamista. Myöskään partiossa olleet rajatarkastajat eivät tätä olleet tienneet.

Rajavartiomestari toteaa, ettei hän ole saanut missään vaiheessa koulutusta liittyen lapsikaappausasioihin eikä rajavartiomestari tiennyt tapahtumahetkellä, että väestötietojärjestelmästä pystyy näkemään huoltajuussuhteet, eivätkä tästä ominaisuudesta tienneet partiossa toimineet rajatarkastajat eikä asia ollut edes Vainikkalan rajatarkastusaseman passintarkastuksen esimiesten tiedossa. Nyt puheena olevan kantelun jälkeen rajatarkastajia on alettu kouluttamaan näistä asioista.

Kaakkois-Suomen rajavartiosto toteaa lisälausunnossaan, että Kaakkois-Suomen rajavartiostossa ei ole järjestetty viimeisen 10 vuoden aikana erityistä alaikäisten rajatarkastuksiin, lapsikaappauksiin tai VTJ-järjestelmän käyttöön liittyvää koulutusta. Järjestetyt koulutukset on tarkastettu Kaakkois-Suomen rajavartioston koulutuskäskyistä vuodesta 2012 alkaen. Vuonna 2014 Kaakkois-Suomen rajavartioston rajatarkastustoimiala on ohjeistanut sähköpostilla rajatarkastusasemia ja johtokeskusta, miten epäillyssä lapsikaappaustilanteessa toimitaan. Sähköpostin liitteenä lähetettiin Poliisihallituksen laatima ohje tällaisten tilanteiden varalta. Kaakkois-Suomen rajavartiosto on aloittanut lausunnossa käsiteltävinä olevien aiheiden koulutuksen kaikille rajatarkastajille kantelun jälkeen.

Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosasto on todennut lausunnossaan, että ohjeistuksesta huolimatta VTJ:n käyttöoikeuksien laajuudessa on puutteita ja asia on saatettu hallintoyksiköiden tietoon toiminnassa ja koulutuksessa huomioitavaksi. Raja- ja merivartio-osasto pitää tärkeänä, että toiminnassa ja rajatarkastustehtävissä työskentelevien koulutuksessa kiinnitetään entistä enemmän huomiota lapsen omavaltaiseen huostaanottoon, sen tunnistamiseen ja ehkäisemiseen sekä huolehditaan, että rajatarkastustehtävissä työskentelevillä on käyttöoikeudet ja osaaminen VTJ:n käyttöön.

3.2 Oikeusohjeita

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (2016/399, Schengenin rajasäännöstö) 8 artiklan 2 kohdan mukaan kaikille henkilöille suoritetaan vähimmäistarkastus, jotta heidän henkilöllisyytensä voidaan todeta esitettyjen matkustusasiakirjojen perusteella.

Tällaisessa vähimmäistarkastuksessa selvitetään nopeasti ja yksinkertaisesti rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan voimassaolo ja se, onko siinä väärentämiseen tai väärennökseen viittaavia merkkejä, käyttämällä tarvittaessa teknisiä laitteita ja tarkastamalla asiaankuuluvista tietokannoista yksinomaan varastettuja, kavallettuja, kadonneita ja mitätöityjä asiakirjoja koskevat tiedot. Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua vähimmäistarkastusta sovelletaan säännönmukaisesti unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin henkilöihin. Saman artiklan 3 kohdan mukaan kolmansien maiden kansalaisille tehdään perusteellinen tarkastus heidän saapuessaan maahan ja poistuessaan maasta.

Schengenin rajasäännösten liitteen VII 6 kohdassa säädetään alaikäisiä koskevista erityisjärjestelyistä. Kyseisen liitteen 6.1 kohdan mukaan rajavartijoiden on kiinnitettävä erityistä huomiota alaikäisiin siitä riippumatta, matkustavatko nämä aikuisen seurassa vai yksin. Ulkorajan ylittävät alaikäiset on maahantulon ja maastalähdön yhteydessä tarkastettava samoin kuin aikuiset tässä asetuksessa säädetyn mukaisesti. Edelleen 6.2 kohdassa säädetään, että kun kyseessä on aikuisen seurassa matkustava alaikäinen, rajavartijan on tarkastettava, onko aikuinen alaikäisen huoltaja, erityisesti silloin kun alaikäinen on vain yhden aikuisen seurassa ja kun on vakavaa syytä epäillä, että alaikäinen on viety luvattomasti lailliselta huoltajaltaan. Viimeksi mainitussa tapauksessa rajavartijan on suoritettava lisätutkimuksia selvittääkseen, ovatko annetut tiedot epä johdonmukaisia tai ristiriitaisia.

Schengenin rajasäännösten 16 artiklan 1 kohta velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että rajavartijat ovat alaan erikoistuneita ja asianmukaisen koulutuksen saaneita ammattilaisia, ottaen huomioon asetuksella (EY) N:o 2007/2004 perustetun Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston laatimat ja edelleen kehittämät rajavartijakoulutuksen yhteiset perusvaatimukset. Koulutusvaatimukseen on sisällytettävä erityiskoulutusta sellaisten tilanteiden havaitsemiseksi ja käsittelemiseksi, joihin liittyy haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, kuten ilman huoltajaa matkustavia alaikäisiä ja ihmiskaupan uhreja.

3.3 Kannanotto

Katson asiassa menetellyn virheellisesti. Näin on todettu myös Rajavartiolaitoksen esikunnan sekä Kaakkois-Suomen rajavartioston lausunnoissa. Yhden aikuisen kanssa matkustaneen ja maasta poistumassa olleen lapsen huoltajuussuhde olisi pitänyt ehdottomasti selvittää. Rajavartijoiden käytössä oleva tietojärjestelmä mahdollistaa tällaisen selvityksen tekemisen ja toisaalta suoraan jäsenvaltioita velvoittava Schengenin rajasäännöstö myös edellyttää näin tehtävän.

Rajatarkastuksen suorittaneet rajavartiomiehet ovat kuitenkin tapahtuman yhteydessä selvittäneet laajasti asiaan vaikuttavia seikkoja ja tarkastaneet viranomaisrekistereitä, joten nähdäkseni ainakin jossain määrin he ovat toimenpiteillään pyrkineet poissulkemaan mahdollisen lapsikaappauksen mahdollisuuden. Heidän koulutuksensa on kuitenkin ollut tilanteeseen nähden riittämätöntä. Tästä on seurannut ilmeisiä puutteita asian selvittämisessä.

Näkemykseni mukaan nyt tapahtuneen rajatarkastuksen suorittaneille rajavartiomiehille ei ole riittävän selkeästi määritelty lapsen omavaltaisen huostaanoton ja lapsikaappauksen tunnistamisessa, ehkäisemisessä ja selvittämisessä käytettävissä olevia keinoja, joihin sisältyy tietojärjestelmien kattava hyödyntäminen. Tämä ilmenee erityisesti rajavartiomestarin jälkikäteen toimittamasta selvityksestä sekä Kaakkois-Suomen rajavartioston lisäselvityksestä. Näiden selvitysten perusteella on tehtävissä johtopäätös, että edellä mainittujen seikkojen koulutuksessa on ollut yleisemminkin merkityksellisiä puutteita Rajavartiolaitoksessa.

Edellä esittämäni ja esiin tulleet seikat huomioiden katson, ettei kenenkään yksittäisen asiassa selvitystä antaneen yksittäisen rajavartiomiehen voida tässä tapauksessa osoittaa toimineen tilanteessa sillä tavoin lainvastaisesti, että se vaatisi puoleltani asian perusteellisempaa tutkimista.

Pidän selvänä, että käytettävissä olevien selvitysten perusteella Rajavartiolaitoksen tähänastiset koulutustoimenpiteet lapsikaappausten torjumiseksi ja tätä toimenpidettä tukevien tietojärjestelmien käytössä ovat olleet riittämättömiä.

Rajavartiolaitoksen esikunta on ilmoittanut saattavansa asian Raja- ja merivartiokoulun tietoon huomioitavaksi toiminnassa ja koulutuksessa ja jotta vartiostojen henkilökunnan koulutuksessa kiinnitetään entistä enemmän huomiota lapsen omavaltaiseen huostaanottoon, sen tunnistamiseen ja ehkäisemiseen. Lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunta tulee välittömästi ryhtymään toimenpiteisiin väestötietojärjestelmän käyttöön ja koulutukseen liittyvien havaintojen osalta.

Omasta puolestani kiirehdin näiden koulutusten käynnistymistä. Saatan edellä esittämäni käsityksen niin tapahtuneesta kuin siihen johtaneista syistä Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Kaakkois-Suomen rajavartioston tietoon.

Pyydän Rajavartiolaitoksen esikuntaa ilmoittamaan tämän vuoden loppuun mennessä, mitä edistystä puheena olevan koulutuksen järjestämisessä ja toteuttamisessa on tapahtunut.

4 TOIMENPITEET

Saatan käsitykseni rajatarkastuksessa tapahtuneesta virheellisestä menettelystä ja siihen vaikuttaneista syistä Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Kaakkois-Suomen rajavartioston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän myös Rajavartiolaitoksen esikuntaa ilmoittamaan minulle 31.12.2022 mennessä, mihin koulutuksellisiin toimenpiteisiin lapsikaappausten ehkäisemiseksi asiassa on ryhdytty.