

10.3.2009

Dnro 564/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

KANSALAISIA ON KOHDELTAVA YHDENVERTAISESTI RAJATARKASTUKSESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 14.2.2007 osoittamassaan kirjoituksessa rajavartiolaitoksen menettelyä Helsingin Länsisatamassa, kun rajavartiolaitos oli päästänyt ilman passia matkustaneen kansanedustajan Viroon lähteneelle risteilyalukselle. Kantelija katsoo menettelyn loukanneen kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta, koska risteilymatkustajilta edellytettiin tapahtumajaksina henkilöasiakirjojen (henkilökortti tai passi) esittämistä risteilyalukselle pääsemiseksi. Kantelijan kantelusta ilmenevät tiedot tapahtumasta perustuvat iltapäivä lehdissä julkaistuihin tietoihin (Ilta-lehti 5.2.2007).

3 SELVITYSTEN SISÄLTÖÄ

3.1 Luutnantti A:n selvitys

Luutnantti A oli tapahtuma-aikana 3.2.2007 toiminut Helsingin Länsisatamassa sijaitsevan rajatarkastusyksikön vuoropäällikkönä. A kertoo kansanedustajan tulleen satamassa sijaitsevaan päivystystilaan tiedustelemaan häneltä mahdollisuutta päästä Viroon suuntautuvalle risteilylle siitä huolimatta, että kansanedustajalta oli evätty pääsy risteilyalukselle puuttuvan matkustusasiakirjan takia.

Kansanedustaja oli kertonut A:lle, että hänen passinsa oli viisumikäsitellyssä eikä hänellä siten ollut sitä mukanaan. A oli saanut hänen puheestaan sen käsityksen, ettei kansanedustajalla ollut toista passia. A oli ilmoittanut hänelle, ettei tällä ollut mahdollisuutta päästä risteilylle passin kopiolla, kansanedustajan henkilökortilla tai ajokortilla.

Kansanedustajan kanssa käydyn keskustelun jälkeen A oli jatkanut työskentelyään päivystystilassa olevien muiden asiakkaiden kanssa. Tässä vaiheessa kansanedustaja oli soittanut matkapuhelimellaan jonnekin ja hetken kuluttua ojentanut matkapuhelimensa A:lle. Puhelimessa oli ollut Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosaston osastopäällikkö, lippueamiraali B, joka oli pyytänyt A:ta soittamaan Helsingin rajatarkastusosaston valmiuspäivystäjänä toimivalle kapteeniluutnantti C:lle.

A oli soittanut lippueamiraali B:n pyynnön mukaisesti valmiuspäivystäjänä toimineelle kapteeniluutnantti C:lle, jonka kanssa käydyn keskustelun jälkeen oli päädytty siihen, että kansanedustaja voitai-

siin tässä tapauksessa päästää risteilylle ilman puuttuvaa matkustusasiakirjaa, koska hänen passinsa oli viisumikäsitellyssä lähetystössä ja hänen oli määrä esiintyä laivalla puolueensa tilaisuudessa.

A toteaa selvityksessään, että hänen mielestään kansanedustajaan voi luottaa, eikä A näin ollen tarkastanut hänen tietojaan passirekisteristä tuossa vaiheessa. A oli vinyt kansanedustajan passintarkastuspisteen jälkeiseen risteilymatkustajien ravintolatilaa. A kertoi korostaneensa kansanedustajalle, ettei hän voisi poistua laivalta risteilyn aikana sekä kehotti häntä soittamaan vuoropäällikön puhelimeen, kun hän olisi sataman tulohallissa risteilyn päätyttyä.

A oli myöhemmin illalla tarkastanut passirekisteristä kansanedustajan tiedot ja todennut hänellä olevan ns. virkapassin lisäksi toisen voimassa olevan passin. Tapahtuma-aikana kansanedustajalla oli ollut kopio virkapassistaan, eduskunnan henkilökortti sekä ajokortti. A oli soittanut asiasta valmiuspäivystäjälle, jonka kanssa oli sovittu siitä, että kansanedustajaa kuultaisiin alustavasti mahdollisen rikosepäilyn takia, koska hän oli antanut vääriä tietoja passeistaan A:lle.

Kansanedustaja oli soittanut A:lle 4.2.2007 saapuessaan Länsisatamassa tulohalliin, jonne A oli mennyt hakemaan häntä. A oli antanut kansanedustajan valita haluamansa tullilinjan jonka jälkeen A:n tarkoituksena oli ollut ottaa hänet syrjään muista matkustajista.

A:n aloitettua kansanedustajan kanssa alustavan keskustelun hänen antamistaan tiedoista voimassaolevista matkustusasiakirjoista, Iltalehden valokuvaaja oli nähnyt heidät ja tullut paikalle. Tällöin A oli todennut tilanteen olevan sellainen, ettei asian käsittelyä kannattanut siinä tilanteessa jatkaa, koska lehtitoimittajan ja kuvaajan paikalle tuleminen hankaloitti tilanteen selvittämistä eli kansanedustajan välitöntä kuulemista. A oli tapahtuman jälkeen soittanut kapteeniluutnantti C:lle ja kertonut tälle tilanteesta.

3.2

Kapteeniluutnantti C:n selvitys

Tapahtuma-aikana Helsingin rajatarkastusosaston valmiuspäivystäjänä toiminut kapteeniluutnantti C kertoo selvityksessään, että lippueamiraali B oli ottanut häneen puhelimitse yhteyttä ja kertonut, että kansanedustaja oli ollut B:hen yhteydessä tiedustellakseen, oliko hänellä mahdollisuutta päästä Vieroon suuntautuvalla risteilyllä, vaikka hänellä ei ollut passia mukanaan sen ollessa viisumikäsitellyssä. Kansanedustajan tarkoitus oli ollut osallistua puolueensa risteilylle ja toimia siellä luennoitsijana. Lippueamiraali B:n kertoman mukaan kansanedustajalla oli mukanaan valokopio passistaan, eduskunnan henkilökortti sekä ajokortti.

Harkittuaan asiaa C oli todennut lippueamiraali B:lle, että kansanedustaja voitaisiin päästää risteilylle hänen toimiessaan risteilyllä myös luennoitsijana, mutta hänen ei pitäisi yrittää poistua aluksesta Virossa.

Hetken kuluttua Länsisataman rajatarkastusyksikön vuoropäällikkönä toiminut luutnantti A oli soittanut C:lle. A oli niin ikään keskustellut lippueamiraali B:n kanssa. C oli kertonut A:lle oman kantansa asiaan todeten kuitenkin, että ratkaisu (päästää tai olla päästämättä kansanedustaja risteilylle) olisi A:n toimivallassa. A oli todennut C:lle, että kansanedustajan kertoman mukaan hänen ainoa passinsa oli viisumikäsitellyssä eikä hänellä ollut muuta matkustusasiakirjaa mukanaan. A totesi tekevänsä asiassa "poikkeuksen" ja päästävänsä kansanedustajan risteilyalukselle ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa. C oli sopinut A:n kanssa, että A tarkastaisi kansanedustajan passitiedot passirekisteristä ja olisi henkilökohtaisesti häntä vastassa risteilyn päätyttyä.

A oli ottanut C:hen yhteyttä ennen aluksen palaamista Länsisatamamaan ja kertonut, että kansanedustajalla oli myös toinen passi. C oli esittänyt luutnantti A:lle, että hän ottaisi kansanedustajan tarkastukseen asian selvittämiseksi. A kertoi tämän olleen myös hänen ajatuksensa.

A oli soittanut C:lle aluksen saavuttua satamaan ja kertonut olleensa kansanedustajaa vastassa, mutta jo ennen viranomaisalueelta poistumista Iltalehden toimittaja ja valokuvaaja olivat olleet kansanedustajaa vastassa. Tällöin A oli todennut tilanteen olevan sellainen, ettei asian käsittelyä ollut kannattanut siinä tilanteessa jatkaa.

3.3

Lippueamiraali B:n selvitys

Rajavartiolaitoksen henkilöstöosaston päällikkö, lippueamiraali B kertoo selvityksessään, että kansanedustaja oli soittanut hänen matkapuhelimeensa 3.2.2007 n. kello 14:n jälkeen tiedustellen B:lta neuvoja, miten tulisi menetellä, että hän voisi osallistua puolueensa vaaliseminaariristeilylle Helsingistä Tallinnaan ja takaisin, kun hänellä ei ollut passiaan mukana. Kansanedustaja oli kertonut B:lle, että hänen voimassa oleva virkapassinsa oli viisumikäsittelyssä ja hänellä oli mukanaan siitä ainoastaan valokopio sekä sen lisäksi eduskunnan myöntämä kansanedustajan kuvallinen henkilökortti. B:n ehdottaessa kansanedustajalle "pikapassin" hakua Helsinki-Vantaan lentokentältä kansanedustaja epäili, että näin menetellen hänen virkapassinsa voimassaolo siinä vaiheessa päättyisi ja siitä seuraisi kansanedustajan työssä suuria vaikeuksia. C kertoo ymmärtäneensä, että kansanedustajan osallistuminen vaaliseminaariin oli hänelle tärkeää eikä B:llä ollut mitään perusteita epäillä kansanedustajan vilpittömyyttä.

B kertoo todenneensa kansanedustajalle, että rajatarkastustoimet eivät ole sotilaskäskyasioita eikä B voi myöntää hänelle minkäänlaisia lupia laivaan pääsystä vaan asian ratkaisee toimivaltaisen rajaviranomainen ylikulku paikalla. B oli luvannut kansanedustajalle kuitenkin tiedustella asiasta Helsingin rajatarkastusosastosta ja soittaa hänelle sitten takaisin.

B oli soittanut Helsingin rajatarkastusosaston varalla olevalle päivystäjälle kapteeniluutnantti C:lle. B:n kerrottua asiasta C oli todennut, että asiasta voitaisiin mahdollisesti joustaa, jos henkilö vakuuttaisi pysyvänsä aluksella koko risteilymatkan ajan. C oli luvannut ilmoittaa asiasta Länsisataman rajatarkastusyksikköön. C:n kanssa käymänsä puhelinkeskustelun jälkeen B oli soittanut kansanedustajalle ja ilmoittanut hänelle C:n kanssa käymänsä keskustelun sisällön sekä kehottanut tätä ottamaan yhteyttä sataman rajavartioviranomaisiin asian tilan selvittämiseksi. B toteaa, ettei hän missään vaiheessa ollut luvannut kansanedustajalle pääsyä risteilylle, koska B ei ole sellaisessa asemassa, että hän olisi missään oloissa voinut niin tehdä.

Kansanedustaja oli soittanut uudelleen 3.2.2007 n. kello 18:n jälkeen B:lle kertoen, ettei satamaan ollut tullut ilmoitusta kapteeniluutnantti C:ltä tai sitten asia ei ollut tavoittanut oikeita henkilöitä. B oli kehottanut kansanedustajaa sanomaan satamassa asiaa hoitavalle rajavartiomiehelle, että hän ottaisi yhteyttä varalla olevaan päivystäjään, kapteeniluutnantti C:hen. Kansanedustaja oli tällöin ojentanut matkapuhelimensa hänen asiaansa hoitavalle rajavartiomiehelle ja sen seurauksena B oli todennut olevansa puhelinyhteydessä luutnantti A:han. B oli todennut A:lle seuraavasti (B:n muistikuvan mukaan ei välttämättä ihan sanatarkasti): "*(B:n nimi) tässä terve, en halua enää sekaantua tähän (kansanedustajan nimi) asiaan enempiä. Voisitko soittaa varalla olevalle päivystäjälle (C:n nimi), hän tietää asiasta. Hänen numero on 80 0 ja kolme kuutosta... niin tai onhan sinulla tietenkin varalla olijän numero tiedossa.*" A totesi B:lle tietävänsä numeron ja ottavansa yhteyttä C:hen. Puhelimen siirtyessä takaisin kansanedustajalle B oli todennut hänelle, ettei voisi tehdä asiassa enempiä

ja ratkaisu tapahtuisi satamassa toimivaltaisen rajavartiomiehen toimesta. Tämän jälkeen puhelu oli päättynyt.

Selvityksessään B haluaa korostaa, että hänen tavoitteenaan oli vain ja ainoastaan toimia hyvän hallintotavan mukaan kansanedustajan ottaessa yhteyttä virkamieheen. B oli kertomansa mukaan vain tiedustellut mahdollisuudesta joustaa asiassa, koska hän tiesi entuudestaan että näin oli tapahtunut Suomenlahden merivartioston ylikulkupaikoilla poikkeustapauksissa aikaisemminkin. B vakuuttaa, ettei hän missään asian käsittelyn vaiheessa käskenyt, vaatinut saati painostanut rajavartiomiehiä toimimaan kansanedustajan pyytämällä tavalla. B toteaa vielä, ettei hän lehtitiedoista poiketen soittanut satamaan missään vaiheessa. Mitä tulee lehtitiedoissa olleisiin tietoihin B:n ja kansanedustajan välisestä ystävyydestä, B toteaa tuntevansa kansanedustajan viiden vuoden takaa valtakunnalliselta maanpuolustuskurssilta. Kurssin päättymisen jälkeen B ei ole tavannut kansanedustajaa.

3.4

Suomenlahden merivartioston lausunto

Suomenlahden merivartiosto katsoo, että kyseessä olevassa hyvin poikkeuksellisessa yksittäistapauksessa ei ole toimittu passilain mukaisesti, mutta luutnantti A:n päätökseen päästää kansanedustaja ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa laivalle on vaikuttanut kansanedustajan kertoma hänen passinsa olemisesta viisumikäsitelyssä ulkomaan edustustossa, hänen osallistumisensa risteilylle kutsuttuna luennoitsijana sekä lippueamiraali B:n ja kapteeniluutnantti C:n yhteydenotot A:han.

3.5

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunto

Rajavartiolaitoksen esikunta katsoo lausunnossaan, että tässä tapauksessa kansanedustajalle tehdyssä rajatarkastuksessa on passilain tulkinnassa joustettu siten, ettei hänen ole tarvinnut osoittaa matkustamisoikeuttaan passilla vaan rajatarkastusviranomaiselle on riittänyt valokopio siitä. Riidatonta on, että kansanedustajalla on ollut passilain edellyttämä matkustamisoikeus maasta ja voimassaoleva passi, jonka puuttumiseen hänellä on ollut perusteltu syy. Hänellä on lisäksi ollut suuri henkilökohtainen tarve päästä osallistumaan risteilylle. Kyseessä on myös ollut risteilymatka, joka poikkeaa normaalista matkasta siinä mielessä, ettei matkalle lähtö edellyttä sitä, että sen aikana käydään vieraan valtion rajatarkastuksessa.

Lausunnossa todetaan esitetyistä selvityksistä ilmenevään viitaten, ettei se seikka, että kansanedustajalla olisi ulkomaan lähetystössä viisumikäsitelyssä olevan virkapassinsa lisäksi ollut myös toinen henkilökohtainen passi, ollut päätöstä tehdessä rajavartiolaitoksen virkamiesten tiedossa. Rajavartiomiehiä voidaan tässä tapauksessa arvostella siitä, etteivät he ennen päätöksentekoa olleet tarkistaneet asiaa passirekisteristä. Toisaalta kansanedustajakaan ei tätä varmasti tiedossaan ollut seikka oma-aloitteisesti tuonut esiin.

Kaikki selvityksissä mainitut seikat ovat yhdessä vaikuttaneet siihen, että luutnantti A on päättänyt poikkeukselliseen ja passilain tulkinnan kannalta virheelliseen ratkaisuun. Arvosteltaessa A:n menettelyä on myös otettava huomioon hänen asemansa Rajavartiolaitoksen sisällä noudatettavassa sotilaallisessa järjestyksessä. Siitä huolimatta, että kyseessä ei ole ollut sotilaskäskyasia, ovat esimiesten yhteydenotot suurella todennäköisyydellä olleet vaikuttamassa A:n tekemän ratkaisun sisältöön.

Lausunnossa todetaan myös, että Suomenlahden merivartioston selvityksestä ilmenee, että vartiosto on vuoden 2006 aikana estänyt satamissa yhteensä 779 henkilön maastalähdön puutteellisten matkustusasiakirjojen vuoksi. Nyt käsillä olevassa tapauksessa on kansalaisten tasa-arvoisesta kohte-

lusta poikettu siten, että yhdelle henkilölle on sallittu sellaista, mikä muilta on evätty. Rajavartiolaitoksen esikunta katsoo kuitenkin, että tasa-arvoisesta kohtelusta poikkeaminen yksittäistapauksessa henkilöä suosivaan suuntaan on menettelynä vähemmän moitittavaa kuin muille sallitun toiminnan epääminen yhdeltä henkilöltä. Huomattava on myös, ettei Rajavartiolaitoksen menettelystä tässä tapauksessa ole aiheutunut kenellekään haittaa tai vahinkoa.

Rajavartiolaitoksen esikunta tulee ryhtymään toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, onko Suomenlahden merivartioston asiaa koskeva ohjeistus ajan tasalla ja ottaa tapauksen huomioon koulutuksessa, jotta vastaavat tapaukset voitaisiin jatkossa estää.

4

OIKEUSOHJEET

Perustuslaki

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

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.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Rajavartiolaki

Rajatarkastus perustuu rajavartiolain 2 §:n 1 momentin 8 kohtaan, jonka mukaan rajatarkastuksella tarkoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettavaa rajanylityksen tai rajanylitysaikomuksen perusteella toteutettavaa henkilön sekä hänen tavaroidensa ja kulkuneuvonsa tarkastamista ja henkilöiden kuulemista.

Rajavartiolain 6 §:n mukaan tehtävien suorittamisessa on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä tasa-arvoista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen.

Rajavartiolain 14 §:n mukaan rajatarkastus toimitetaan, kun henkilö aikoo ylittää ulkorajan tai hän on ylittänyt sen ilman rajatarkastusta. Rajatarkastus toimitetaan rajanylityspaikalla. Rajatarkastuslain 17 §:n mukaan Rajavartiolaitos suorittaa rajavalvontaa ja rajatarkastuksia.

Rajatarkastukseen sisältyvistä toimenpiteistä säädetään rajavartiolain 19 §:ssä. Rajatarkastus toimitetaan joko vähimmäistarkastuksena tai, jos rajatarkastusta toimittavan viranomaisen tiedossa ovat seikat taikka vähimmäistarkastuksessa ilmenneet seikat antavat siihen aiheutta, perusteellisena tarkastuksena.

Rajavartiolain 19 §:n 2 momentin mukaan vähimmäistarkastukseen sisältyy:

- 1) henkilöllisyyden selvittäminen rajan ylittämisoikeuden selvittämiseksi sekä maahantulokiellon, matkustuskiellon, käännättämispäätöksen tai maasta karkottamispäätöksen noudattamisen valvomiseksi ja etsintäkuulutuksissa pyydettyjen toimenpiteiden suorittamiseksi;
- 2) matkustusasiakirjan ja muun matkustusosoitusta osoittavan asiakirjan tarkastaminen rajanylittämisoikeuden selvittämiseksi sekä asiakirjan aitouden varmistamiseksi;
- 3) tarvittaessa henkilön kuuleminen;
- 4) tarvittaessa ajoneuvon kuljettajan ajokuntoisuuden ja ajoneuvon liikennekelpoisuuden valvonta.

Passilaki

Passilain 2 §:n mukaan Suomen kansalainen osoittaa oikeutensa matkustaa maasta ja saapua maahan passilla, jollei tästä laista, Euroopan yhteisön lainsäädännöstä taikka Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Ilman passia Suomen kansalainen saa matkustaa Islantiin, Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan. Valtioneuvoston asetuksella säädetään ne muut maat, joihin Suomen kansalainen saa matkustaa käyttäen matkustusasiakirjana passin sijasta henkilökorttilain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilökorttia. (Viro kuuluu asetuksen mukaan näihin maihin, ja näin oli myös nyt tarkasteltavien tapahtumien aikaan.)

Passilain 28 §:n mukaan jos Suomen kansalaisella on matkustaessaan oltava passi tai henkilökortti, hänen on lähtiessään maasta ja myös maahan saapuessaan pyynnöstä esitettävä se rajatarkastusviranomaiselle. Suomen kansalainen on velvollinen antamaan rajatarkastusviranomaiselle tämän pyynnöstä tietoja, jotka ovat välttämättömiä matkustusosoikeuden toteuttamiseksi.

5

KANNANOTTO

5.1

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallasta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä ja hänen valvottavistaan säädetään perustuslain 109 §:n 1 momentissa ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 §:ssä. Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen on eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan tutkittava kantelu, jos on aihetta epäillä, että hänen valvontavaltaansa kuuluva on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Oikeusasiamiehen tulee asiaa tutkiessaan erityisesti valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan lainsäädäntötyö ja kansanedustajat edustajantoimessaan eivät kuulu kyseisissä säännöksissä määritellyn oikeusasiamiehen toimivallan piiriin. Toisaalta eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan piiriin ei kuulu myöskään yksityisten henkilöiden menettelyn lainmukaisuuden arviointi.

Edellä todettu tarkoittaa sitä, etten toimivaltani puitteissa voi esittää arvioitani kansanedustajan menettelystä yhtäältä hänen toimiessaan kansanedustajana kuin toisaalta hänen toimiessaan yksityisenä henkilönä. Näin ollen tässä kannanotossani ei esitetä miltään osin oikeusasiamiehen arviota kansanedustajan menettelystä. Hänelle on varattu mahdollisuus halutessaan esittää kommenttinsa tapahtuneesta asian selvittämiseksi. Hän ei ole kommentoinut asiaa. Olen tässä ratkaisussani ottanut kantaa ainoastaan rajavartiolaitoksen virkamiesten menettelyn lainmukaisuuteen.

5.2

Yhdenvertaisuudesta viranomaistoiminnassa

Perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa kohtelemaan kaikkia ihmisiä samantilaisissa tilanteissa samalla tavoin, jollei erilaiseen kohteluun ole hyväksyttävää perustetta. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan yhdenvertaisuussäännöksestä (HE 309/1993 vp. sivu 42-43), että siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samantilaisesta kohtelusta samantilaisessa tapauksessa. Perusoikeutena turvattu ihmisten oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikkia olisi kohdeltava samalla tavalla olosuhteiden erilaisuudesta huolimatta. Hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi voi usein vaatia myös ihmisten erilaista kohtelua.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yhdenvertaisuusperiaate sisältää hallinnollista toimintaa ajatellen kaksi eri elementtiä: yhtäältä vaatimuksen tasapuolisesta ja toisaalta vaatimuksen johdonmukaisesta käytännöstä. *Tasapuolisen kohtelun* vaatimuksen ydinsisältö voidaan pelkistää toteamukseen, että lähtökohtaisesti viranomaisen on kohdeltava samantilaisia tapauksia samalla tavoin ja erilaisia eri tavoin. Tätä vaatimusta ei kuitenkaan ole ymmärrettävä absoluuttisella tavalla, vaan periaatteen sisältö voidaan määrittää seuraavasti: toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa ei ole lupa menetellä eri tavalla ja vastaavasti erilaisissa tilanteissa ei ole lupa menetellä samalla tavalla, ellei tällaista menettelyä voida objektiivisesti perustella. Sen lisäksi, että viranomaisen on samalla kertaa käsiteltävinään olevissa asioissa kohdeltava eri asianosaistahoja tasapuolisesti, yhdenvertaisuusperiaate sisältää vaatimuksen viranomaistoiminnan *johdonmukaisuudesta* myös pidemmällä aikavälillä. Tämän vaatimuksen mukaan viranomaisen tulee samantilaisissa asioissa johdonmukaisesti seurata omaksumaansa ratkaisulinjaa. Vaatimus on yhteydessä ratkaisujen ennakoitavuuteen, joka puolestaan on oikeusvarmuuden periaatteen keskeinen elementti (ks. Laakso- Suviranta- Tarukannel: Yleishallinto-oikeus 2006, s. 317–322).

5.3

Rajatarkastuksesta yleisesti

Rajavartioviranomaisten suorittama rajatarkastustoiminta on jokapäiväinen ilmiö. Monilla kansalaisilla on kokemusta rajatarkastuksen kohteeksi joutumisesta maasta poistuttaessa ja maahan saavuttaessa. Rajatarkastuksen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä on myös säädetty varsin yksityiskohtaisesti rajavartiolaissa sekä maasta poistumisen yhteydessä edellytettävistä matkustusasiakirjoista passilaissa. Jo pelkästään nämä seikat ovat omiaan korostamaan menettelyyn kohdistuvia yhdenvertaisuusodotuksia.

Selvitysten perusteella on pääteltävissä, että säännönmukainen menettely rajatarkastuksessa onestaa henkilön maasta poistuminen perustuen siihen, että henkilöllä on puutteelliset matkustusasiakirjat eli hänellä ei ole passilain edellyttämien tavoin passia tai tiettyihin maihin matkustettaessa kelpuutettavaa henkilökorttia esitettäväksi rajatarkastusviranomaiselle. Tätä näkökohtaa tukee selvityksistä ilmenevät vuoden 2006 aikana tehdyt 779 henkilön maastalähdön estämiset puutteellisten matkustusasiakirjojen vuoksi. Passilaki ei sinänsä sisällä mahdollisuutta osoittaa matkustusoikeutta muilla kuin laissa mainituilla matkustusasiakirjoilla - passilla ja joihinkin maihin matkustettaessa henkilökortilla.

Liikkumisvapauden kuuluva maastalähtöoikeus on jokaiselle perusoikeutena perustuslain 9 §:ssä turvattu. Tämän johdosta myös passilain maastalähtöä rajoittavia säännöksiä on ns. perusoikeusrajoituksina tulkittava suppeasti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on passilakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 27/2005 vp) todennut mm., että perustuslain 9 §: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. Nämä rajoitusperusteet on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE

309/1993 vp, s. 51) tarkoitettu sillä tavoin tyhjentyviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla. Koska passi on maasta poistumisen pääsääntöinen edellytys, ovat passin antamis- ja peruuttamisedellytykset olennaisia perustuslain 9 § :n 2 momentissa taatun maastapoistumisoikeuden toteutumiseksi.

Perusoikeuksien rajoittaminen on yleensäkin mahdollista vain laissa säädetyillä täsmällisillä ja tarkkarajaisilla perusteilla. Passilaissa matkustusoikeuden osoittaminen matkustaa maasta ja saapua maahan edellytetään osoitettavaksi passilla tai joissakin tapauksissa henkilökortilla. Passilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan vaatimalla passi Suomen kansalaiselta maasta matkustettaessa pyritään säätelemään sellaisten henkilöiden maasta poistumista, joilla on täyttämättömiä velvoitteita tai suorittamatta olevia rangaistuksia Suomessa (HE 25/2005 vp, s. 17).

Kun kysymys on nimenomaan kansalaisen liikkumisvapauden kuuluvan maastalähtöoikeuden turvaamisesta, tulisi viranomaisen pyrkiä toiminnallaan mahdollisimman pitkälle lain sallimissa rajoissa mahdollistamaan kyseisen perusoikeuden toteutuminen noudattaen kuitenkin toiminnassaan yhdenvertaisia menettelytapoja. Tätä näkökohtaa ajatellen on mahdollistettu väliaikaisen passin (ns. pika-passi) hakeminen, jonka saa odottaessa mukaansa esim. tapauksissa joissa passi on unohtunut kotiin tai kadonnut juuri ennen matkalle lähtöä. Passilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kiireellisessä tapauksessa muukin kuin hakijan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos voi antaa passin, jos aiottu matka muuten peruuntuisi tai lykkääntyisi ja tämä olisi hakijalle kohtuutonta (HE 25/2005 vp, s. 10).

5.4

Puheena oleva tapaus

Tapahtumatietojen perusteella on tehtävissä johtopäätös, että kansanedustajan muista kansalaisista erilaiseen kohteluun rajatarkastuksessa on vaikuttanut yhtäältä hänen yhteiskunnallinen asemansa, hänen tunnettuisuutensa sekä toisaalta hänen henkilökohtaiset suhteensa rajavartiolaitoksen johtoon. Myös sillä seikalla, että kansanedustajalla on sinänsä ollut voimassa oleva passi, mutta se ei viisumikäsittelyn johdosta ole ollut hänen mukanaan, on ollut vaikutusta tehtyyn ratkaisuun. Kansanedustajalla on ollut valokopio passistaan mukana.

Arvioitaessa sitä, ovatko nämä selvityksissä esiin tuodut seikat olleet objektiivisesti arvioiden riittäviä syitä perustamaan Rajavartiolaitokselle mahdollisuuden poiketa rajatarkastuksessa noudatettavasta normaalikäytännöstä, totean johtopäätökseni seuraavan.

Arvioni mukaan kansanedustajan tapaukseen verrattavissa olevissa tapauksissa "tavallisilta" kansalaisilta olisi estetty maasta poistuminen matkustusasiakirjojen puuttumisen vuoksi. Ongelmallista onkin, mikäli osa kansalaisista päästetään poistumaan maasta ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja ja osan maasta poistuminen estetään matkustusasiakirjojen puutteen vuoksi.

Mielestäni selvityksissä esiin tuodut seikat eivät ole riittäneet rajatarkastuksen toimittamisessa noudatettavasta normaalikäytännöstä poikkeamiseen eivätkä ne ole objektiivisesti arvostellen kestävästi. Pidän rajatarkastuksessa ilmi tullutta menettelyä yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta kriittikille alttiina. Menettelyn moitittavuutta korostaa mielestäni se, että tämänkaltainen menettely on omiaan antamaan rajatarkastuksesta sellaisen virheellisen kuvan, että henkilön yhteiskunnallinen asema ja henkilökohtaiset suhteet oikeuttaisivat jonkinlaiseen erikoiskohteluun rutiininomaisessa hallintotoiminnassa.

Sinänsä kansanedustajalle oli esitetty mahdollisuus halutessaan hankkia ns. pikapassi lentokentältä, mitä voidaan pitää perusoikeutena turvattun maastalähtöoikeuden toteutumisen kannalta hyväksyttävänä viranomaisohjauksena. Hän ei ole kuitenkaan omasta tahdostaan halunnut pikapassia hankkia, vaikka siihen olisi ollut mahdollisuus.

5.5

Yksittäisten virkamiesten menettelyn arviointi puheena olevassa tapauksessa

Mitä tulee sitten yksittäisten rajavartiolaitoksen virkamiesten menettelyyn tapahtuman yhteydessä, totean seuraavan.

Luutnantti A

Luutnantti A on päättänyt kansanedustajan päästämisestä Viroon kohdistuvalle risteilylle ilman hänetä edellytettävää matkustusasiakirjaa. A on perustellut päätöstään sillä, että kansanedustajalla oli voimassa oleva passi, joka oli tapahtuma-aikana viisumikäsittelyssä (eikä siten hänen mukanaan) sekä sillä, että hänen oli määrä esiintyä laivalla. Lisäksi A oli todennut, että kansanedustajan kertomaan passinsa käsittelyvaiheista voi luottaa; tästä syystä A ei ollut tarkastanut kansanedustajan tietoja passirekisteristä välittömästi.

A ei sen sijaan selvityksessään tuo esille, että rajavartiolaitoksen lippueamiraali B:n kanssa puhelimitse käyty keskustelu olisi jollakin tavoin vaikuttanut hänen ratkaisuunsa. Toisaalta A kylläkin toteaa, että hän oli kapteeniluutnantti C:n kanssa käymänsä keskustelun yhteydessä "nähty" yhdessä C:n kanssa mahdollisuuden päästää kansanedustaja risteilylle. Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa on tuotu esille, että A:n menettelyä arvosteltaessa olisi otettava huomioon hänen asemansa Rajavartiolaitoksen sisällä noudatettavassa sotilaallisessa järjestyksessä. Lausunnossa todetaan, että siitä huolimatta, että kyseessä ei ole ollut sotilaskäskeyttäminen, ovat esimiesten yhteydenotot suurella todennäköisyydellä olleet vaikuttamassa A:n tekemän ratkaisun sisältöön.

Saadun selvityksen perusteella katson, että luutnantti A:n menettelyä on pidettävä passilain vastaisena sekä perusoikeutena turvattua kansalaisten yhdenvertaisuutta loukkaavana, koska hän poikkesi rajatarkastuksessa normaalisti noudatettavasta käytännöstä.

Katson kuitenkin Rajavartiolaitoksen esikunnan lausuntoon yhtyen, että A:n moitittavaksi katsottava menettely vallinneissa olosuhteissa on ollut häneen kohdistettujen yhteydenottojen johdosta jossakin määrin ymmärrettävää. Rajavartiolaitoksen sisällä noudatetaan sotilaallista järjestystä ja mielestäni esimiesten yhteydenotot koskien tätä yksittäistä tapausta ovat olleet omiaan luomaan sellaiset olosuhteet, että A on saattanut osittain niistä johtuen päätyä asiassa poikkeavaan ratkaisuun. Rajavartiolaitoksen kaltaisessa hyvin hierarkkisessa organisaatiossa ei liene helppoa ryhtyä sellaisiin virkatoimiin, jotka johtaisivat esimiesasemassa olevan henkilön näkemyksestä poikkeavaan lopputulokseen, olkoonpa että päätösvalta muodollisesti ei kuuluisikaan esimiehelle. Todettakoon kuitenkin selvyden vuoksi, ettei asiassa ole tullut ilmi, että A:ta olisi nimenomaisesti käsketty tai edes jollakin tavoin suoranaisesti painostettu esimiestensä taholta menettelemään ilmi tulleella tavalla, vaan kysymys on viime kädessä ollut hänen itsenäisestä ratkaisustaan. Päätöstä tehdessään A kertoo toimineensa kansanedustajalta saatujen tietojen ja toisaalta osaston valmiuspäivystäjän (kapteeniluutnantti C) ohjeiden mukaisesti.

Totean myös, että A:n olisi tullut tapahtuma-aikana tarkastaa kansanedustajan tiedot passirekisteristä mahdollisimman pian, jolloin olisi havaittu hänellä olevan virkapassinsa ohella myös toinen voi-

massaoleva passi. Nyt asia ilmeni vasta myöhemmässä vaiheessa ja kansanedustajan viranomaisille antamien passia koskevien tietojen totuudenmukaisuuden selvittäminen jäi kesken.

Asiaa kokonaisuudessaan arvioidessani katson, ettei A:n menettely anna aiheutta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan moittivan käsitykseni A:n passilain vastaisena pitämästäni menettelystä hänen tietoonsa. Olen harkinnassani ottanut huomioon sen, että A:n tekemä ratkaisu sinällään on perusoikeutena turvatuun maastalähtöoikeuden toteutumisen turvaamisen kannalta ollut jossakin määrin myönteiseksi tulkittavissa, joskaan se ei ole tapahtunut kaikkiin kansalaisiin sovellettavin yhdenmukaisin kriteerein ja passilain mukaisesti.

Kapteeniluutnantti C

Kapteeniluutnantti C on todennut A:lle ennen A:n ratkaisun tekemistä, että hänen mielestään kansanedustaja voitaisiin esitetyillä perusteluilla (ainoa passi viisumikäsittelyssä, henkilöllä kopio passista mukanaan, kutsuttu risteilylle esiintymään) päästää poistumaan maasta. C kertoo ilmoittaneensa A:lle oman edellä ilmenevän kantansa, mutta todenneensa viimekätisen ratkaisun kuitenkin olevan A:n toimivallassa. Sinänsä C:n esittämää näkemystä voidaan pitää passilain vastaisena. Ottaen kuitenkin huomioon sen, ettei C ole ollut varsinaisesti kansanedustajan osalta ratkaisun tehnyt virkamies, katson ettei asia anna aiheutta hänen osaltaan muuhun kuin että kiinnitän C:n huomiota passilain oikeaan tulkintaan.

Lippueamiraali B

Lippueamiraali B on kertonut olleensa puhelinyhteydessä kansanedustajan häneen kohdistamanyhteydenoton johdosta Helsingin rajatarkastusyksikön varalla olevaan päivystäjään kapteeniluutnantti C:hen tiedustellakseen kansanedustajan mahdollisuudesta päästä risteilylle ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja. C oli todennut menettelyn olevan mahdollista ja luvannut ilmoittaa asiasta Länsisataman rajavartioyksikköön. Tämän jälkeen B oli soittanut kansanedustajalle kertoakseen asiasta. Kansanedustaja oli ottanut yhteyttä B:hen myöhemmin illalla, koska Länsisatamaan ei ollut tullut ilmoitusta C:ltä. B oli kehottanut sanomaan satamassa asiaa hoitavalle rajavartiomiehelle, että hän ottaisi yhteyttä kapteeniluutnantti C:hen. Tässä yhteydessä kansanedustaja oli kuitenkin ojentanut matkapuhelimen suoraan kansanedustajan kanssa asioineelle raja vartiomiehelle (A) ja näin ollen B oli joutunut tahtomattaan keskusteluyhteyteen luutnantti A:n kanssa. B ei ollut kuitenkaan antanut A:lle määräystä tai käskyä päästää kansanedustajaa risteilylle ilman matkustusasiakirjoja vaan ainoastaan pyytänyt häntä soittamaan kapteeniluutnantti C:lle, joka tiesi asiasta. Näkemykseni mukaan asiassa ei ole tullut ilmi, että lippueamiraali B olisi millään tavoin tietoisesti asemastaan johtuen pyrkinyt painostamaan luutnantti A:ta päätöksenteossaan. B:n "joutuminen" keskusteluyhteyteen A:n kanssa on johtunut siitä, että kansanedustaja oli antanut A:lle matkapuhelimensa kysymättä B:ltä, haluaisiko hän ylipäätään keskustella A:n kanssa asiasta. Sinänsä perusteltuna voidaan pitää sitä, että B oli alkujaan tiedustellut kapteeniluutnantti C:ltä mahdollisista poikkeamismahdollisuuksista matkustusasiakirjojen edellytysten suhteen. C oli katsonut, että poikkeamisen mahdollisuudet kansanedustajan kohdalta olivat olemassa ja ilmoittanut tästä B:lle, joka edelleen oli ilmoittanut asiasta kansanedustajalle. Saadun selvityksen perusteella en voi katsoa lippueamiraali B:n menetelleen asiassa lainvastaisesti.

6

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin nojalla saatan luutnantti A:n tietoon kohdassa 5.4 esittämäni moittivan käsitykseni hänen menettelynsä lainvastaisuudesta. Lisäksi saa-

tan käsitykseni passilain tulkinnasta kapteeniluutnantti C:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Saatan käsitykseni ilmitulleen menettelyn lainvastaisuudesta myös Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Suomenlahden merivartioston tietoon.

Jäljennös tästä päätöksestä lähetetään myös tiedoksi kansanedustajalle.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aiheutta.