

19.1.2016

Dnro 7/4/16

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

RAJAVARTIOLAITOKSEN OHJAUSKIRJETTÄ VARUSTAMOILLE EI RYHDYTÄ TUTKIMAAN

Pyysitte eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään, onko rajavartiolaitos ylittänyt toimivaltansa ja toiminut lainmukaisesti lähettämällä Suomen Varustamot ry:lle 18.12.2015 päivätyn kirjeen, jossa kehoitettiin liikenteenharjoittajia tarvittaessa tarkastamaan ulkomaalaisten maahantulon edellytykset Schengen-alueen sisärajaliikenteessä. Kirjeessä viitattiin laittoman maahantulon järjestämisen rangaistavuuteen sekä ulkomaalaislaissa liikenteenharjoittajalle säädettyyn velvollisuuteen tarkastaa ulkomaalaisen maahantulon edellytykset Schengen-alueen ulkorajaliikenteessä. Kantelunne perustuu Helsingin Sanomissa 4.1.2016 julkaistuun tietoon.

Vastauksena kanteluunne ilmoitan, etten ryhdy tutkimaan kertomanne asiaa enemmälti. Tämä johtuu seuraavista syistä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus kannella oikeusasiamiehelle. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Säännöksen 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Säännös ilmaisee lain tarkoituksen siitä, että kantelututkinnassa on tapauskohtaista harkintavaltaa senkin jälkeen, vaikka kantelu ylittää 1 momentin yleiset edellytykset.

Suomen Varustamot Ry:lle lähetetyssä kirjeessä todettiin seuraavaa.

Liikenteenharjoittajalle on säädetty ulkomaalaislain 173 §:ssä erityinen velvollisuus ulkomaalaisen maahantulon edellytysten tarkastamiselle ulkorajaliikenteessä. Ulkomaalaisen maahantulon edellytykset olisi perusteltua selvittää myös sisärajaliikenteessä, jos liikenteenharjoittajalla on aihetta epäillä niiden puutteellisuutta. Poliisi ja rajavartiolaitos kehottavat liikenteenharjoittajia tarvittaessa tarkastamaan ulkomaalaisten maahantulon edellytykset myös sisärajaliikenteessä. Poliisi ja rajavartiolaitos toteavat, että on rangaistavaa laittoman maahantulon järjestämisenä tuoda tai yrittää tuoda Suomeen ulkomaalainen, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai vastaavaa muuta asiakirjaa. Suomeen siis ei saa kuljettaa henkilöitä, joiden maahantulon edellytykset jo ennalta tiedetään puutteellisiksi.

Tiedossani on, että kansanedustaja Juho Eerola on esittänyt sisäministeri Petteri Orpolle kirjallisen kysymyksen (KK 369/2015 vp), jossa on sivuttu kantelussanne viittaamaanne kysymystä. Ministeri Orpon antaman vastauksen mukaan poliisi ja rajavartiolaitos ovat 18.12.2015 antaneet Suomen Varustamot Ry:lle lausuman, jossa ne kehottavat matkustaja-alusliikennettä harjoittavia yrityksiä tarkastamaan ulkomaalaisten maahantuloon vaadittavat asiakirjat myös sisärajaliikenteessä, mikäli yrityksillä on aihetta epäillä niiden puutteellisuutta. Samalla varustamoita on muistutettu edellä mainitun rikossäännöksen laajasta soveltamisalasta. Ministerin vastauksen mukaan sisäministeriössä on havaittu

lainsäädännössä olevat puutteet, joiden korjaaminen lainsäädännön keinoin on selvitettävänä. Oheistan ministeri Orpon kirjalliseen kysymykseen 4.1.2016 antaman vastauksen tiedokseenne.

Totean omalta osaltani yleisesti, että *ulkorajaliikenteen* liikenteenharjoittajalle on säädetty ulkomaalaislain 173 §:ssä velvollisuus tarkastaa ulkomaalaisten maahantuloon oikeuttavat matkustusasiakirjat. Tämän velvollisuuden rikkojalle määrätään saman lain 179 §:ssä säädetty liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu. Seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään laittoman maahantulon järjestämisestä esitutkinnassa tai rikosprosessissa. Liikenteenharjoittajalla on myös lain 175 §:n mukainen ulkomaalaisen takaisinkuljettamisvelvollisuus, mikäli ulkomaalainen käännytetään tai hänen pääsynsä evätään. Vastaavaa tarkastusvelvollisuutta, liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua tai takaisinkuljettamisvelvollisuutta *ei ole säädetty koskemaan sisärajaliikennettä*.

Rikoslain 17 luvun 8 §:n säätämä laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistön soveltamisala kattaa *niin ulko- kuin sisärajaliikenteenkin*. Merkityksellistä kuitenkin on, että rikoslain 17 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioon ottaen tekijän humanitaariset tai läheisiin perhesuhteisiin liittyvät vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä.

Maahantulon järjestäminen, joka on tehty humanitäärisistä syistä tai läheisten perhesuhteiden vuoksi ei siis ole säännöksen mukaan rangaistavaa.

Totean yleisesti, etten sinänsä pidä lainvastaisena, että yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen huomiota kiinnitetään viranomaisten taholta siihen, mitkä teot heidän toiminnassaan saattavat joissain tapauksissa tulla rikosoikeudellisesti arvioitavaksi ja heitä ohjataan seuraamusten välttämiseksi. Epäselvyyksien ja väärinkäsitysten ehkäisemiseksi on tärkeää, että samalla huolehditaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja ohjauksessa otetaan myös niiden vaatimukset huomioon.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suomi on kansainvälisesti sitoutunut siihen, että se toteuttaa kansainvälistä suojelua nauttivan henkilön mahdollisuudet hakea turvapaikkaa. Rikoslain 17 luvun 8 §:n 2 momentista ilmenevä laittoman maahantulon järjestämisen humanitäärisiin syihin perustuva rangaistavuuden rajoitus kuten myös vaatimus teon tahallisuudesta rangaistusvastuun edellytyksenä ovat erittäin merkityksellisiä. Tärkeää on, että viranomaisen ohjauksen kohteen tulee ymmärtää yksiselitteisesti, mitkä lain säännökset tätä kulloinkin kyseessä olevassa tilanteessa velvoittavat.

On selvää, että sisärajaliikenteeseen ei ole säädetty ulkorajaliikennettä vastaavaa ulkomaalaislakiin perustuvaa matkustusasiakirjojen tarkastusvelvollisuutta. Toisaalta rikoslaissa säädetyn laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistön soveltamisala kattaa yleissäännöksenä myös sisärajaliikenteen. Varustamoita on muistutettu edellä mainitun rikossäännöksen laajasta soveltamisalasta ja samalla kehoitettu matkustaja-alusliikennettä harjoittavia yrityksiä tarkastamaan ulkomaalaisten maahantuloon vaadittavat asiakirjat myös sisärajaliikenteessä, mikäli yrityksillä on aihetta epäillä niiden puutteellisuutta. Rajavartiolaitoksella ei ole oikeutta saada matkustajatietoja rajavalvontatarkoituksessa sisärajaliikenteessä.

Rajavartiolaitoksen esikunnasta saamani tiedon mukaan sekä ministeri Orpon kirjalliseen kysymykseen antamasta vastauksesta ilmenevin tavoin asian lainsäädännöllistä tilaa selvitetään. Tämänkään vuoksi asia ainakaan tässä vaiheessa ei anna aihetta toimenpiteisiin. Saatan tämän vastaukseni tiedoksi rajavartiolaitoksen esikunnalle.