

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rajavartioloitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartioloitoksen hallinnosta annettua lakia sekä rajavartiolakia. Muutoksilla tehtäisiin mahdolliseksi rajavartiomiehen erottaminen määräaikaisesti virantoimituksesta. Rajavartioloitoksen alueellisten ja paikallisten yksiköiden ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevien asioiden päätöksentekomenettelyä sisäasiainministeriössä täsmennettäisiin alan erityislainsäädäntöä vastaa-

vaksi. Rajatarkastukseen sisältyy oleellisena osana rajan ylittämiseen käytettävän kuluneuvon tarkastaminen. Toimivaltuutta kuluneuvon kohdistuvaan etsintään täsmennettäisiin aiemmin voimassa ollut lainsäädäntöä asiallisesti vastaavaksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä helmikuuta 2007.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Valtion virkamieslakiin (750/1994), joka tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 1994, ei sisältynyt aiemmassa vuoden 1986 virkamieslaissa (755/1986) ollutta säännöstä vastaavaa säännöstä, joka olisi antanut mahdollisuuden määrätä virkamiehelle kurinpitorangaistuksina kirjallinen varoitus, määräaikainen virantoimituksesta erottaminen sekä viraltapano. Vuoden 1986 virkamieslain mukaan määräaikainen virantoimituksesta erottaminen voitiin määrätä vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi. Kurinpitoonmenettelyyn ryhtymisestä päätti nimittävä viranomais tai, jos nimittävä viranomais oli tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, asianomainen ministeriö. Kurinpitorangaistuksen määräsi virkamieslautakunta. Kurinpitorangaistuksia oli tarkoitettu käytettävän ritisanomismenettelyä kevyempänä tapana reagoida virkamiehen epätoivottavaan käyttäytymiseen.

Poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992) lisättiin 1 päivänä syyskuuta 2006 voimaan tulleella poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (676/2006) säännökset, joiden nojalla poliisimies voidaan erottaa määräaikaisesti virantoimituksesta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta (HE 4/2006 vp) perustellaan uusia säännöksiä siten, että valtion tehtävien hoidolta edellytettävä luotettavuus, oikeusvarmuus ja tehokkuus asettavat erityisesti poliisihallinnossa poliisimiehen tehtäviä hoitavien henkilöiden viranhoidolle ja vapaa-ajan käyttäytymiselle erityisvaatimuksia. Esityksessä katsotaan, että määräaikainen virantoi-

mituksesta erottaminen tuo joustavuutta virkamiesoikeudellisten keinojen valikoimaan.

Poliisimiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista sisäasiainministeriössä valmisteltaessa päätettiin, että vastaava sääntely tulvaisiin ehdottamaan sisällytettäväksi myös rajavartiolaitosta koskevaan lainsäädäntöön, kuten edellä mainitun hallituksen esityksen perusteluistakin ilmenee. Poliisia koskevan muutoksen yhteydessä toteutetut valtion virkamieslain tekniset muutokset mahdollistavat sen, että rajavartiomiehen osalta riittäisi, kun rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin sisällytettäisiin poliisia vastaavat säännökset.

Alueellisia ja paikallisia yksikköjä koskeva päätöksenteko

Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain (362/2002) mukaan valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitettyjen hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikasta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta päättää ministeri.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 3 §:n mukaan rajavartiolaitosta johtaa sisäasiainministeriössä rajavartiolaitoksen päällikkö. Hänen tehtävänä on pitää sisäasiainministeriö tietoisena rajavartiolaitosta koskevista asioista ja osallistua rajavartiolaitosta koskevien asioiden käsittelyyn sisäasiainministeriössä. Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus esittelystä ratkaista rajavartiolaitosta ja sen toimialaa koskevat sisäasiainministeriön päätettäviksi säädetyt muut kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävät hallintoasiat, jollei toisin säädetä. Yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävät asiat ratkaisee kuitenkin ministeri.

Edellä olevan perusteella lakien välillä on

ristiriitä. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annettu lain mukaan pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta päättää aina ministeri riippumatta siitä, onko päätös yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä. Käytännössä rajavartiolaitoksen päällikkö pitää ministerin tietoisena tällaistenkin asioiden valmistelusta, ja ministeri voi joka tapauksessa ottaa asian ratkaistavakseen valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 16 §:n nojalla.

Rajatarkastukseen sisältyvä kulkuneuvon tarkastus

Rajavartiolaitoksesta annetun lain (320/1999) korvasi 1 päivänä syyskuuta 2005 voimaan tullut rajavartiolaitaki (578/2005). Ensin mainitun lain 16 §:n mukaan rajavartiomiehellä oli rajavartiolaitoksen valvottavaksi säädetyllä rajanylityspaikalla yksiselitteinen oikeus tarkastaa maahan tuleva ja maasta lähtevä kulkuneuvo.

Voimassa olevan rajavartiolain 19 §:n mukaan rajatarkastukseen voi sisältyä kulkuneuvoa koskeva etsintä. Kulkuneuvon tarkistamista edellytetään Suomea osana Euroopan unionin lainsäädäntöä sitovassa Schengenin yleissopimuksessa samoin kuin 13 päivänä lokakuuta 2006 voimaan tulevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä. (EY) N:o 562/2006. Kulkuneuvon tarkastaminen on keskeisessä asemassa myös eräissä parhaillaan valmisteltavana olevissa rajaturvallisuutta koskevissa Euroopan unionin oikeudellisissa instrumenteissa.

Kulkuneuvon kohdistuvan rajatarkastuksen laajuutta ei ollut rajavartiolaitakia valmisteltaessa miltään osin tarkoitus pienentää entisestään. Rajavartiolain toimivaltuussäännöksissä pyrittiin kuitenkin aiempaa suurempaan täsmällisyyteen. Niinpä lain 28 §:n useita toimivaltuussäännöksiä on kytketty pakkokeinolain (450/1987) vastaaviin säännöksiin, kuten henkilöntarkastukseen ja henkilön paikalta poistamisen estämiseen. Rajavartiolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan rajavartiomiehellä on rajatarkastuksen

toimittamiseksi oikeus kulkuneuvon kohdistuvaan etsintään noudattaen soveltuvin osin, mitä pakkokeinolain 5 luvun 8 §:ssä säädetään paikantarkastuksesta.

Viimeksi mainittu säännös ei sananmuotonsa mukaan mahdollista suljetun kulkuneuvon, kuten matkailuvaunun, tai suljetun tilan, kuten auton tavaratilan, tarkistamista. Nämä toimenpiteet ovat totutusti olleet rajatarkastuksen keskeisiä osia.

1.2 Nykytilan arviointi

Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Poliisin tavoin myös rajavartiolaitoksessa voidaan puutteena pitää sitä, ettei valtion virkamieslakiin enää sisälly mahdollisuutta viranhaltijan erottamiseen virantoimituksesta määrääjäksi.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin kuuluu käyttäytyä asemansa ja tehtävien edellyttämällä tavalla. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 20 §:n mukaan rajavartiomiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäytävä siten, ettei hän menettele tavalla, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Pykälän mukaan rajavartiomiehen käyttäytymisen asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon hänen asemansa ja tehtävänsä rajavartiolaitoksessa.

Säännös asettaa rajavartiomiehelle myös vapaa-aikaan ulottuvan käyttäytymistä rajoittavan velvoitteen. Syyskuun 1 päivänä 2005 voimaan tulleella rajavartiolaitosta ja rajavyyhkyttä koskevalla lainsäädäntöuudistuksella rajavartiomiehen toimivaltuuksia suorittaa poliisitehtäviä lisättiin merkittävästi. Lainsäädäntömuutos on johtanut myös käytännön tasolla siihen, että toimivaltaisten rajavartiomiesten toimintaa pyritään ohjeistamaan ja valvomaan poliisia vastaavalla tavalla. Vastaavasti myös epätoivottavan käyttäytymisen seuraamukset noudattelevat käytännössä täysin samaa linjaa kuin mikä poliisissa on omaksuttu. Tämä koskee esimerkiksi irtisanomisen edellytyksiä.

Hallituksen esityksen eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhkyttä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 6/2005 vp)

perustelujen mukaan sopimattomana käyttäytymisenä tulisi rajavartiomiehen kohdalla pitää esimerkiksi hänen syyllistymistään rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Rajan ylittämisestä annettujen säännösten tahallista rikkomista voitaisiin esityksen mukaan pitää pykälässä tarkoitettuna rajavartiomiehelle sopimattomana käyttäytymisenä, koska hän samalla menettäisi uskottavuuttaan valvoa kyseisten säännösten noudattamista. Sama koskee metsästysrikoksia ja luonnonsuojelurikoksia. Myös muuta sopimatonta menettelyä tulisi esityksen mukaan voida pitää rajavartiomiehelle sopimattomana käyttäytymisenä. Eduskunnan hallintovaliokunta ei hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 12/2005 vp) ottanut asiaan edellä selostetusta poikkeavaa kantaa.

Rajavartiolaitoksessa tulee esille vuosittain muutamia sellaisia tapauksia, joissa mahdollinen irtisanominen perustuisi virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymiseen. Näissä tapauksissa irtisanomiskynnys on käytännössä usein muodostunut kohtuuttoman matalaksi, koska varoituksen antamista ei ole pidetty tarpeeksi ankarana seuraamuksena. Poliisin tavoin esimerkiksi syyllistyminen rattijuopumukseen vapaa-aikana on voinut olla irtisanomisperuste, vaikka ura muuten on ollut moitteeton. Käytännössä rajavartiolaitoksen palveluksesta on myös erotettu esimerkiksi henkilö, joka oli moottorikelkan avulla tappanut ahman, vaikka hänen virkavelvollisuuksiinsa olisi kuulunut valvoa, ettei sellaista tapahdu. Määräaikainen erottaminen olisi kaiken kaikkiaan myös rajavartiolaitoksessa tarpeellinen seuraamus irtisanomista lievempänä toimenpiteenä.

Alueellisia ja paikallisia yksiköjä koskeva päätöksenteko

Rajavartiolain mukaan rajavartiolaitoksen päälliköllä on velvollisuus pitää ministeri tietoisena rajavartiolaitosta koskevien asioiden käsittelystä sisäasiainministeriössä. Voidaan olettaa, että näiden asioiden piiriin kuuluvat myös rajavartiolaitoksen toimipisteiden mahdolliset lakkauttamiset tai supistamiset pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Näin ollen ministerillä olisi joka tapauksessa aina tilaisuus tehdä asiassa haluamansa päätös. Asiaa koskevan erityislainsäädännön johdosta olisi

kuitenkin selkeämpää, että rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain asianomaista säännöstä muutettaisiin.

Rajatarkastukseen sisältyvä kulkuneuvon tarkastus

Kertyneen soveltamiskäytännön valossa voidaan todeta, ettei kulkuneuvon kohdistuvan etsinnän toimivaltuuden kohdalla oleva viittaus pakkokeinolain 5 luvun 8 §:ssä säädettyyn paikantarkastukseen ole onnistunut eikä aiemmin voimassa ollut oikeustilaa vastaava. Rajatarkastukseen sisältyy jo rajatarkastuksen määritelmän mukaan paitsi henkilön ja hänen tavaroidensa niin myös hänen kulkuneuvonsa tarkastaminen. Siihen voi sisältyä henkilöntarkastus sekä henkilön matkatavaroita ja kulkuneuvoa koskeva etsintä henkilöllisyyttä osoittavan tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi ja sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan, matkatavaroissaan tai kulkuneuvossaan omaisuutta, joka on hankittu rikoksella tai tullut sellaisen omaisuuden tilalle, taikka muuta omaisuutta, jonka hallussapitoon tai rajan yli kuljettamiseen hänellä ei ole oikeutta.

Rajavartiolain 28 §:ssä nyt olevan viittauksen nojalla kulkuneuvon kohdistuvassa etsinnässä noudatetaan soveltuvin osin mitä pakkokeinolain 5 luvun 8 §:ssä säädetään paikantarkastuksesta. Tämä viittaus on osoittautunut käytännössä erittäin ongelmalliseksi, sillä kulkuneuvon tarkastaminen osana rajatarkastusta saattaa kohdistua kulkuneuvon laadusta riippuen tosiasiallisesti myös kotirauhan piiriin kuuluvaan osaan kulkuneuvoa. Rajatarkastuksen tarkoituksen saavuttaminen edellyttää välttämättä myös tällaiseen kotirauhan piiriin kuuluvaan kulkuneuvon osaan ulottuvaa tarkastusmahdollisuutta sen varmistamiseksi, ettei kulkuneuvossa ole henkilöitä, joilta puuttuu maahantulo- tai maastalähtöedellytykset, tai ettei siinä ole esineitä tai aineita taikka tavaraa, joiden hallussapito ei ole sallittu tai joiden hallussa pitämisen edellytyksenä on erityinen hallussapitolupa.

Nykyinen viittaus pakkokeinolain 5 luvun 8 §:ään siihen sisältyvine viittauksineen saman luvun 1 §:ään, jossa säädetään kotietsinnästä, nimenomaan estää suljetun kulkuneuvon tai siinä olevan suljetun säilytyspaikan tarkastamisen. Tilannetta voidaan pitää kes-

tämättömänä, sillä nämä toimenpiteet ovat rajatarkastuksen olennaisia osia.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Tavoitteena on luoda menettely, joka mahdollistaisi sen, että rajavartiomies voitaisiin erottaa määräaikaisesti virantoimituksesta vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi. Valtion tehtävien hoidolta edellytettävä luotettavuus, oikeusvarmuus ja tehokkuus asettavat rajavartiomiehen viranhoidolle ja vapaa-ajan käyttäytymiselle erityisvaatimuksia. Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen toisi joustavuutta virkamiesoikeudellisten keinojen valikoimaan. Päätöksen määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta tekisi nimittävä viranomainen ja päätöksestä olisi valitusoikeus.

Uudistuksen tavoitteena ei ole se, että rajavartiomiehiä alettaisiin virkamieslain mukaisen varoituksen sijasta sanomaan irti määräajaksi. Tavoitteena on sen sijaan se, että uusilla säännöksillä voitaisiin välttää ilmeiset kohtuuttomuudet, eli irtisanominen silloin kun se ei ole aivan välttämätöntä.

Alueellisia ja paikallisia yksiköjä koskeva päätöksenteko

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin tehtäisiin lähinnä tekninen muutos. Sen mukaan valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitettyjen hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikasta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta päättäisi aina ministeri.

Rajatarkastukseen sisältyvä kulkuneuvon tarkastus

Eduskunta edellytti hallituksen esitykseen rajavartiolaitosta ja rajavyyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi antamassaan vastauksessa (EV/2005 vp), että hallitus tarkkaan seuraa rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön toimeenpanoa sekä huolehtii

siitä, että hallintovaliokunnalle annetaan viimeistään vuoden 2008 loppuun mennessä seikkaperäinen kirjallinen selvitys rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta.

Selvityshenkilö Klaus Helminen on 3 päivänä heinäkuuta 2006 jättänyt sisäasiainministeriölle turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeita koskevan selvityksensä (sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2006). Siinä ehdotetaan poliisilaki (493/1995), esitutkintalaki (449/1987) ja pakokeinolaki uudistettavaksi niiden selkeyttämiseksi kokonaisuudessaan. Samassa yhteydessä tuli muun muassa myös rajavartiolain muutostarpeet arvioida.

Edellä viitatuun eduskunnan vastauksen perusteella sisäasiainministeriössä tullaan laatimaan eduskunnan edellyttämä selvitys rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistamisen soveltamisessa esille tulleista seikoista. Samassa yhteydessä tultaneen tarpeen mukaan laatiman hallituksen esitys mahdollisten epäkohtien poistamiseksi tai muutoin säännösten edelleen kehittämiseksi. Tämän työn aikana voitaneen ottaa huomioon selvityshenkilö Helminen ehdotuksesta ehkä seuraavat lainsäädännön uudistamishankkeet.

Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan uuden rajavartiolainsäädännön soveltamisessa ei ole tähän mennessä ollut juurikaan ongelmia, mutta joitakin pieniä muutostarpeita on havaittu olevan. Nämä vähäiset tarkistukset voidaan hyvin ehdottaa toteutettavaksi myöhemmin. Kulkuneuvon kohdistuvan etsinnän toimivaltuuden korjaaminen on kuitenkin välttämätöntä sen varmistamiseksi, että rajatarkastukset suoritetaan Euroopan unionissa edellytetyllä tavalla, ja siten, kuin ne myös kulkuneuvojen osalta ennen 1 päivänä syyskuuta 2005 voimaan tullutta uudistusta toteutettiin. Esityksen tavoitteena on tältä osin asiantilan korjaaminen.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Rajavartiomiehen palkanmaksu keskeytettäisiin siksi ajaksi jonka hän on erotettu määräaikaisesti virantoimituksesta. Tämä aika voisi olla yhdestä kuuteen kuukauteen. Asia-la on luonnollisesti huomattava vaikutus yks-

sittäisen virkamiehen ja hänen mahdollisen perheensä talouteen. Vaikutus on kuitenkin pienempi kuin hänen kokonaan irtisanomisen vaikutus olisi.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Rajavartiomiehen määräaikaista virantoi-
mituksesta erottamisia voidaan arvioida olevan muutamia kappaleita vuodessa. Näiden tapausten mahdollisella käsittelemisellä valtion virkamieslautakunnassa tai korkeimmas-
sa hallinto-oikeudessa ei voida katsoa muodostavan merkittävää lisätyömäärää näille tahoille.

Kulkuneuvon tarkistamista rajatarkastuksessa koskeva muutosehdotus on hyvin oleellinen toimivaltuussäännös kaikkien rajatarkastusviranomaisten toiminnan ja siten rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Esityksestä pyydettiin lausunnot oikeus-

ministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, puolustusministeriöltä, sisäasiainministeriön poliisiosastolta, Pääesikunnalta, Tullihallitukselta, JHL ry:tä, JUKO ry:ltä, Merivartioliitto MVL ry:ltä, MPHL ry:ltä, Palkansaajajärjestö Pardiaalta, Päälystöliitto PL ry:ltä, Rajavartioliitto RvjaL ry:ltä, Suomen Konepäälystöliitto SKL ry:ltä ja Upseeriliitto UL ry:ltä.

Lausunnot jakautuivat asiallisesti kahteen ryhmään. Ministeriöiden tai muiden viranomaisten lausunnoissa ehdotusta joko kannatettiin tai ehdotukseen ei ollut asiallista huomauttamista. Tullihallitus halusi esityksen perusteluja täydennettäväksi maininnalla, ettei uudistuksella ole tarkoitus muuttaa rajavartiolaitoksen ja tullin välistä tehtävien ja toimivaltuuksien jakoa. Esityksen perustelut on tältä osin täydennetty. Henkilöstöjärjestöt toisena ryhmänä suhtautuivat kielteisesti virkamiehen määräaikaisen irtisanomisen mahdollisuuden katsoen, että säännös johtaisi rajavartiomiehen palvelussuhdeturvan heikkenemiseen. Esitystä ei ole tältä osin muutettu.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta

5 §. *Sisäasiainministeriön tehtävät rajavartiolaitoksessa.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siihen sisällytettäisiin nimenomainen maininta siitä, että sisäasiainministeri ratkaisee rajavartiolaitoksen alueellisten ja paikallisten yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevat asiat riippumatta siitä, onko kyseessä yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asia. Muilta osin momentti jäisi ennalleen.

20 a §. *Rajavartiomiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen.* Pykälä olisi kokonaan uusi, ja vastaisi asiasisällöltään rajavartiomiestä koskien täysin eduskunnan poliisin osalta hyväksymää (EV 56/2006 vp) sääntelyä. Siinä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta erottaa rajavartiomies virantoimituksesta määräaikaisesti. Sääntelyn tarkoituksena on se, että rajavartiomiehelle asetetun lakisääteisen velvoitteen käyttäytyä siten, ettei luottamusta rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaiseen ja puolueettomaan hoitoon vaaranneta, vastapainona hänen mahdollisesta virheellisestä menettelystään voitaisiin määrätä kohtuullinen ja suhteessa hänen menettelynsä vakavuuteen oleva seuraamus. Sääntelyn tarkoituksena ei siten ole yleisesti kiristää seuraamuskäytäntöä nykyisin noudatetusta.

Rajavartiomiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voitaisiin määrätä kurinpitorangeistuksena virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi siinä tapauksessa, ettei varoitusta ole pidettävä riittävänä toimenpiteenä. Erityissääntely koskisi vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetuin lain 15 §:ssä tarkoitettuja rajavartiomiehiä, joilla on erityiset toimivaltuudet. Aikarajat vastaisivat aikaisemmin voimassa olleen valtion virkamieslain virantoimituksesta erottamisen aikarajoja.

Virantoimituksesta erottamisesta päättäisi nimittävä viranomais. Jos nimittävä viran-

omainen on valtioneuvosto, virantoimituksesta erottamisesta päättäisi sisäasiainministeriö. Virantoimituksesta erottamista koskeva asia olisi eduskunnan kannan mukaisesti (HavM 5/2006) pantava vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomais sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen.

1.2 Rajavartiolaki

28 §. *Rajatarkastusta koskevat toimivaltuudet.* Pykälän 1 momentin 3 kohdan toimivaltuussäännöstä muutettaisiin siten, ettei siinä enää viitattaisi pakkokeinolain 5 luvun 8 §:ään, jossa säädetään paikantarkastuksesta. Tämä säännös on käytännössä liian rajoittava myös aikaisemmin voimassa olleen lainsäädännön valossa, sillä sen nojalla etsintää ei voida kohdistaa esimerkiksi aluksen lukittuun hyttiin eikä tieliikenteessä olevan kulkuneuvon tavaratilaan. Myöskään muiden viittausten tekemiselle pakkokeinolain 5 luvun pykäliin ei ole luontevia perusteita. Rajavartiolain 18 §:ssä on jo erikseen ratkaistu esimerkiksi rajatarkastuksen osalta kysymys luottamuksellisen viestin suojasta. Kotietsinnässä tavatun yksityisen asiakirjan avaamisesta ja tarkemmasta tutkimisesta säädetään vastaavasti pakkokeinolain 5 luvun 6 §:ssä. Rajatarkastus joudutaan usein suorittamaan öiseen aikaan, joten siinä ei voida noudattaa pakkokeinolain 5 luvun 5 §:ssä säädettyä kotietsinnän ajallista rajoitusta, eikä rajatarkastuksessa voida aina sallia asianosaisen tai todistajan läsnäoloa sen mukaan kuin pakkokeinolain 5 luvun 4 §:ssä edellytetään. Esteenä viimeksi mainitulle on erityisesti rajavartiolaitoksen eräiden teknisten ja taktisten menetelmien ilmitulon vaara, kuten ajoneuvojen piilotettujen sarjanumeroiden paikan paljastuminen.

Ehdotuksen mukaan säännöksessä todettaisiin, että rajavartiomiehellä on rajatarkastuksen toimittamiseksi oikeus kulkuneuvon kohdistuvaan etsintään. Sama tarkastusoikeus ulottuisi käytännössä myös tavariin, jotka ehkä on juuri ehditty nostaa kulkuneuvosta

pois, koska ne on kuljetettu rajan yli juuri kyseisessä kulkuneuvossa. Säännöksessä ei viitattaisi edellä lueteltujen näkökohtien vuoksi pakkokeinolakiin, vaikka kyseessä olisikin paljolti mainitun lain 5 luvussa säädettyyn kotietsintää verrattavissa oleva toimenpide.

Rajatarkastuksen osana suoritettavassa kulkuneuvon kohdistuvassa etsinnässä voi kyseeseen tulla käytännössä hyvin erilaisiin tiloihin kohdistuva etsintä aina matkustajaluoksen miehistön hytistä henkilöauton tavaratilaan. Näiden tilojen erilainen luonne ja niiden asema suhteessa kotirauhan ydinalueeseen otettaisiin huomioon sen perusteella kuin muualla rajavartiolaitossa säädetään. Lain 7 §:n mukaan rajavartiolaitos ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Lisäksi rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamista koskevien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tarkoituksen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Lain 18 §:n mukaan rajatarkastus on toimitettava ilman aiheutonta viivytystä ja aiheuttamatta tarpeetonta haittaa tarkastettavalle henkilölle tai vahinkoa omaisuudelle. Näiden oikeusohjeiden, joiden merkitystä rajavartiomiesten koulutuksessa koko ajan korostetaan, avulla suoritettavat toimenpiteet voidaan pitää oikeasuhtaisina niiden tavoitteeseen nähden.

Säännöksellä ei ole miltään osin tarkoitus muuttaa rajavartiolaitoksen ja tullin tehtäväjakoja.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä helmikuuta 2007.

3 Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys

Perustuslain 10 §:n nojalla jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheutonta puuttamista hänen yksityiselämäänsä. Lisäksi yksi-

tyisyyden suoja voidaan liittää perustuslain 7 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Rajavartiomiehen vapaa-aikaankin kohdistuvan suojatun yksityiselämän piiriin rajoittamisen on katsottu olevan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Rajavartiomiehen vapaa-aikaankin ulottuva käyttäytymisvelvollisuus liittyy rajavartiomiehen virkavelvollisuuksiin. Rajavartiomiehen käyttäytymisveloitettava koskeva sääntely on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä sen antaessa lausuntoaan hallituksen esityksestä eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhkyttä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (PeVL 19/2005 vp).

Virkamiehen oman oikeussuojan kannalta on välttämätöntä, että virkatehtävissä tapahtuvaan epäasianmukaiseen on mahdollista puuttua virkamiesoikeudellisella toimenpiteellä, jonka ankaruus on suhteutettu tekoon. Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen laajentaisi virkamiesoikeudellisten keinojen valikoimaa. Säännöksessä määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta on pyritty tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen siten, että kyse on nimenomaan määrättyyn virkaan eli rajavartiomiehen virkaan liittyvästä menettelystä. Vastaavasti myös ehdotettu sanktion pituus on tarkoin rajoitettu. Virkamiehen oikeussuojakeinoista on niin ikään huolehdittu. Esitykseen sisältyvillä säännöksillä rajavartiomiehen määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta voidaan pitää siten pitää perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä.

Ehdotetulla rajatarkastusta koskevalla sääntelyllä mahdollisuus kulkuneuvon tarkastamiseen palautettaisiin asiallisesti sille tasolle jolla se oli ennen rajavartiolaitosta ja rajavyyhkyttä koskevan lainsäädännön 1 päivänä syyskuuta 2005 toteutunutta uudistusta. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 16 §:n 1 momentin mukaan rajavartiomiehellä oli rajavartiolaitoksen tuolloisella valvontaluueella oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi, jos se oli tarpeen rajavalvontaan tai rajatarkastukseen kuuluvan toimenpiteen suorittamiseksi.

Kysymys asumiseen käytettävien kulkuneuvojen kuulumisesta kotirauhan piiriin on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan

käsiteltävänä juuri rajavartiolaitoksesta annettua lakia säädettyä. Valiokunta katsoi hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolaitoksesta (HE 42/1998 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 17/1998), että kulkuneuvot ja niihin kuuluvat asumistilat jäävät kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle, koska niitä käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen. Valiokunta katsoi, että tällaisten kulkuneuvojen on rajavalvonnan ja rajatarkastusten kannalta nähtävä olevan ennen muuta välineinä liikua maasta toiseen. Rajavalvonnan ja rajatarkastusten tarkoitusten saavuttamiseksi niitä tulee valiokunnan kannan mukaan voida kohdella rajanylityspaikoilla samoin kuin muita kulkuneuvoja. Valiokunta päätyi katsomaan, että asumiseen käytettyjen kulku-

neuvojen asema ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Se päätyi kuitenkin tähdentämään, että kotirauhan turvasta johtuvien näkökohtien vuoksi rajatarkastukset tulee tarkoitetuissa kulkuneuvoissa ja niiden tiloissa toimittaa suurta hienotunteisuutta noudattaen.

Kuten edellä on todettu, tulevat perustuslakivaliokunnan edellyttämät kotirauhaan ja hienotunteisuuteen liittyvät näkökohdat hyvin huomioon otetuiksi noudattamalla rajatarkastuksia tehtäessä rajavartiolaitain muita säännöksiä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rajavartiolaitoksen hallinnosta 15 päivänä heinäkuuta 2005 annetun lain
 (577/2005) 5 §:n 2 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 20 a § seuraavasti:

5 §

Sisäasiainministeriön tehtävät rajavartiolaitoksessa

 Sisäasiainministeri ratkaisee rajavartiolaitoksen alueellisten ja paikallisten yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevat asiat. Jollei toisin säädetä, rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus esittelystä ratkaista muut rajavartiolaitosta ja sen toimialaa koskevat sisäasiainministeriön päätettäviksi säädettyt hallintoasiat, jotka eivät ole yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä.

20 a §

Rajavartiomiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Rajavartiomiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan kurinpitorangaistuksena määrätä virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei veroitusta ole pidettävä riittävänä. Palkanmaksu keskeytetään virantoimituksesta erottamisen ajaksi.

Virantoimituksesta erottamisesta päättää nimittävä viranomainen. Jos nimittävä viranomainen on valtioneuvosto, virantoimituksesta erottamisesta päättää sisäasiainministe-

riö. Virantoimituksesta erottamisesta päättävän viranomaisen tulee panna virantoimituksesta erottaminen vireille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen.

Ennen kuin rajavartiomiehen virantoimituksesta erottamisesta tehdään päätös, hänelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Viranomaisen on varattava myös päaluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi, jos rajavartiomies sitä pyytää ja jos virantoimituksesta erottamista

ei asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi. Viranomaisen on ennen päätöksen tekemistä ilmoitettava rajavartiomiehelle mahdollisuudesta pyytää päaluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemista.

Muutoksenhausta päätökseen, joka koskee rajavartiomiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista, säädetään valtion virkamieslaissa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

Laki

rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 5 päivänä heinäkuuta 2005 annetun rajavartiolain (578/2005) 28 §:n 1 momentin
3 kohta seuraavasti:

28 §

3) kulkuneuvoon kohdistuvaan etsintään;

Rajatarkastusta koskevat toimivaltuudet

Rajavartiomiehellä on rajatarkastuksen Tämä laki tulee voimaan päivänä
toimittamiseksi oikeus: kuuta 20 .

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* rajavartiolaitoksen hallinnosta 15 päivänä heinäkuuta 2005 annetun lain (577/2005) 5 § 2 momentti, sekä *lisätään* lakiin uusi 20 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

5 §

Sisäasiainministeriön tehtävät rajavartiolaitoksessa

Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus esittelystä ratkaista rajavartiolaitosta ja sen toimialaa koskevat sisäasiainministeriön päätettäviksi säädetyt muut kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävät hallintoasiat, jollei toisin säädetä.

Ehdotus

5 §

Sisäasiainministeriön tehtävät rajavartiolaitoksessa

Sisäasiainministeri ratkaisee rajavartiolaitoksen alueellisten ja paikallisten yksiköiden ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevat asiat. Jollei toisin säädetä, rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus esittelystä ratkaista muut rajavartiolaitosta ja sen toimialaa koskevat sisäasiainministeriön päätettäviksi säädetyt hallintoasiat, jotka eivät ole yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä.

20 a §

Rajavartiomiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

*Rajavartiomiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan kurinpitorangaistuksena määrätä virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei varoitusta ole pidettävä riittävänä. Palkanmaksu keskeytetään virantoimituksesta erottamisen ajaksi.
Virantoimituksesta erottamisesta päättää*

Ehdotus

nimittävä viranomainen. Jos nimittävä viranomainen on valtioneuvosto, virantoimituksesta erottamisesta päättää sisäasiainministeriö. Virantoimituksesta erottamisesta päättävän viranomaisen tulee panna virantoimituksesta erottaminen vi-reille viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen sai tiedon seikasta, joka saattaa aiheuttaa virantoimituksesta erottamisen.

Ennen kuin rajavartiomiehen virantoimituksesta erottamisesta tehdään päätös, hänelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Lisäksi viranomaisen on varattava pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi, jos rajavartiomies sitä pyytää eikä virantoimituksesta erottamista asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi. Viranomaisen on ennen päätöksen tekemistä ilmoitettava rajavartiomiehelle mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemistä.

Muutoksenhausta päätökseen, joka koskee rajavartiomiehen määräaikaista virantoimituksesta erottamista, säädetään valtion virkamieslaissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 5 päivänä heinäkuuta 2005 annetun rajavartiolain (578/2005) 28 §:n 1 momentin
 3 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

28 §

28 §

Rajatarkastusta koskevat toimivaltuudet

Rajatarkastusta koskevat toimivaltuudet

Rajavartiomiehellä on rajatarkastuksen
 toimittamiseksi oikeus:

Rajavartiomiehellä on rajatarkastuksen
 toimittamiseksi oikeus:

 3) kulkuneuvoon kohdistuvaan etsintään
noudattaen soveltuvin osin, mitä pakkokei-
nolain 5 luvun 8 §:ssä säädetään paikan-
tarkastuksesta;

 3) kulkuneuvoon kohdistuvaan etsintään;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .