

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 19/2005 vp**

Hallituksen esitys rajavartiolaitosta ja rajavyyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä helmikuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen rajavartiolaitosta ja rajavyyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 6/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Kimmo Hakonen ja lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Timo Riissanen, Rajavartiolaitoksen esikunta
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri ja erityisasiantuntija Jannika Enegren-Åberg, oikeusministeriö
- lantråd/maaneuvos Roger Nordlund ja kanslichef/kansliapäällikkö Elisabeth Naucér, Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksellä uudistetaan rajavartiolaitosta koskeva lainsäädäntö. Uudistukseen sisältyy laki rajavartiolaitoksen hallinnosta, rajavartiolaitonlaki ja laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa. Samassa yhteydessä tulee tarkistuksia kaikkiaan 18 muuhun lakiin.

Rajavartiolaitoksen toiminta mukautetaan vastaamaan Euroopan unionissa vapaan liikkuvuuden alueen ulkorajojen valvonnassa tapahtunutta kehitystä. Rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullin yhteistyötä helpotetaan kohdentamalla si-

säisen turvallisuuden voimavaroja entistä tehokkaammin. Rajavartiolaitokselle ehdotetaan annettavaksi tiettyjä valvontatehtäviä, jotka eivät välittömästi liity rajavalvonta- tai rajatarkastustehtäviin. Terrorismin torjunnassa ja muissa sisäisen turvallisuuden erikoistilanteissa rajavartiolaitoksen erityisosaamista ja kaluston käyttöä tehostetaan.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2005 kesällä, kun uudistuksen

edellyttämä koulutus ja muut tarvittavat järjestelyt on rajavartiolaitoksessa toteutettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että esitykseen sisältyy lukuisia perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia. Niiden taustalla on kuitenkin painava yhteiskunnallinen intressi, ja ne on pyritty laatimaan riittävän täs-

mällisiksi ja tarkkarajaisiksi. Esitykseen ei sisälly säännöksiä, jotka edellyttäisivät perustuslain mukaista säätämisyjärjestystä. Koska esitys kuitenkin sisältää useita perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä asioita, pidetään tarkoituksen mukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta

Rajavartiolaitoksen päällikön asema. Ehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitos kuuluu valtion keskushallintoon sisäasiainministeriön alaisuudessa kuten nykyisinkin. Rajavartiolaitosta johtaa rajavartiolaitoksen päällikkö alaisenaan muun muassa rajavartiolaitoksen esikunta. Rajavartiolaitoksen päällikön tulee ehdotuksen 5 §:n 1 momentin nojalla pitää sisäasiainministeriön tietoisena rajavartiolaitosta koskevista asioista ja osallistua rajavartiolaitosta koskevien asioiden käsittelyyn sisäasiainministeriössä. Rajavartiolaitoksen päällikkö ratkaisee ehdotuksen 5 §:n 2 momentin perusteella rajavartiolaitosta ja sen toimialaa koskevat sisäasiainministeriön päätettäväksi säädetyt muut kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävät hallinto-asiat, jollei toisin säädetä. Rajavartiolaitoksen esikunta on 3 momentin mukaan sisäasiainministeriön rajavartio-osasto. Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö on sisäasiainministeriön rajavartio-osaston osastopäällikkö.

Ehdotus jättää rajavartiolaitoksen päällikön aseman voimassaolevaan lakiin verrattuna hieman epäselväksi. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut muuttaa nykyistä järjestelmää. Siitä huolimatta ehdotuksesta ei aivan täsmällisesti selviä, toimiiko rajavartiolaitoksen päällikkö ministeriössä vai sen ulkopuolella. Ulkopuoliseen asemaan viittaa se, että rajavartiolaitoksen esikunta on sisäasiainministeriön osasto, jonka päällikkönä toimii rajavartiolaitoksen apulaisosastopäällikkö ja että rajavartiolaitoksen pääl-

likkö pitää sisäasiainministerin tietoisena rajavartiolaitosta koskevista asioista. Rajavartiolaitoksen päällikön kuulumista sisäasiainministeriön organisaatioon puoltaa taas se, että rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön alainen valtion keskushallintoon kuuluva viranomainen. Rajavartiolaitoksen päällikkö ratkaisee rajavartiolaitoksen sen toimialaa koskevat sisäasiainministeriön päätettäväksi säädetyt muut kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävät hallintoasiat. Tarkoituksena näyttää olevan vapauttaa rajavartiolaitoksen päällikkö rutiniasioiden käsittelystä hoitamaan rajavartiolaitoksen kannalta keskeisiä tehtäviä ja osallistumaan ministerin johtamiin työryhmiin. Muiden asioiden hoitaminen kuuluisi rajavartiolaitoksen apulaispäällikön johtamalle rajavartiolaitoksen esikunnalle.

Perustuslain 67 §:n perusteella valtioneuvoston päätösvaltaa käyttää valtioneuvoston yleisistunto tai ministeriö. Ministeriön toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin nojalla lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Vaikka sääntely ei ehdotuksen mukaan muutakaan nykyistä järjestelyä, on perustuslakivaliokunnan mielestä tarpeen selkeyttää, että rajavartiolaitoksen päällikkö kuuluu selkeästi sisäasiainministeriöön. Ehdotuksen 3 §:n 1 momenttia voidaan muuttaa esimerkiksi siten, että rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskushallintoon kuuluva viranomainen. Rajavartiolaitosta johtaa sisäasiainministeriössä rajavartiolaitoksen päällikkö.

Päätöksenteko sotilaskäskyasioissa. Ehdotuksen 7 ja 8 §:ssä on säännelty, mistä sotilaskäskyasioista tasavallan presidentti päättää ja mitkä asiat jäävät rajavartiolaitoksen päällikön tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi. Tasavallan presidentti tekee ehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan sotilaskäskyasioita koskevat päätökset valtioneuvoston ulkopuolella sisäasiainministerin esityksestä, jolloin pääministerillä on oikeus olla läsnä asiaa esiteltäessä ja lausua käsityksensä siitä. Jos asia 7 §:n 3 momentin perusteella siirretään tasavallan presidentin tai sisäasiainministeriön aloitteesta valtioneuvostossa ratkaistavaksi, päättää presidentti asiasta sisäasiainministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla säädetään. Valiokunta toteaa, että ehdotuksen 7 §:n järjestelyt täyttävät perustuslain 58 §:n 5 momentin ministeriön myötävaikutuksen vaatimukset, kun tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista aina sisäasiainministerin esityksestä (PeVM 10/1998 vp, s. 19/I ja PeVM 2/2000 vp, s. 2). Pääministerin läsnäolo-oikeus on myös sen linjan mukainen, minkä valiokunta on omaksunut (PeVM 10/1998 vp, s. 19/I ja PeVM 4/2000 vp, s. 2/I). Sotilaskäskyasioiden päätöksenteko on myös selkeästi eritelty ehdotuksen 7 §:n 1 momentissa sekä 8 §:n 2 ja 3 momenteissa tasavallan presidentin, rajavartiolaitoksen päällikön ja muun sotilasesimiehen kesken, joten ehdotus on tältäkin osin valiokunnan linjausten mukainen (PeVM 2/2000 vp, s. 2/I).

Kansalaisuusvaatimus. Rajavartiolaitoksen virkaan nimitettävältä vaaditaan 10 §:n 1 momentin mukaan, että hän on Suomen kansalainen. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon kannalta.

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalaisia. Sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä on ilmaistu periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulee asettaa

vain rajoitetusti ja perustelluista syistä (HE 1/1998 vp s. 180/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt kansalaisuusvaatimusta muun muassa tuomarin ja poliisimiehen virkaan perusteltuna, koska virkaan tai tehtävään on liittynyt merkittävää julkisen vallan käyttämistä (PeVL 13/1999 vp, s. 3/II ja PeVL 28/2004 vp, s. 3). Myös rajavartiolaitoksen virkaan liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Sen vuoksi Suomen kansalaisuus on perusteltua asettaa virkojen kelpoisuusvaatimukseksi, eikä ehdotus siten ole perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen syrjintäkiellon kannalta ongelmallinen.

Aseellinen palvelus sotilasviran edellytyksenä. Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan 10 §:n 2 momentin mukaan, että hän on suorittanut Suomen puolustusvoimissa tai rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen palveluksen.

Ehdotuksen 10 §:n 3 momentin perusteella asevelvollisuusvaatimus ei kuitenkaan koske henkilöä, joka Ahvenanmaan itsehallintolain 12 §:n 1 momentin nojalla saa asevelvollisuuden sijasta palvella vastaavalla tavalla luotsi- ja majakkalaitoksessa tai muussa siviilihallinnossa. Vaatimus naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittamisesta ei 2 momentissa säädetystä poiketen koske henkilöä, jolla on Ahvenanmaan itsehallintolain 6 §:ssä tarkoitettu kotiseutu-oikeus.

Sotilasvirkaan nimittämisen edellytyksiä on arvioitava perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon perusteella. Sen mukaan ketään ei ilman hyväksyttävää perustetta saa asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen, kielen, terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Koska ahvenanmaalaiset on itsehallintolain 12 §:n 2 momentin perusteella vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta, on sitä pidettävä perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisena hyväksyttävänä perusteena sille, että ahvenanmaalaisilta ei vaadita asevelvollisuutta sotilasvirkaan nimittämisen edellytyksenä. Perustelujen mukaan he saavat sotilaallisen tehtävän mukaisen koulutuksen rajavartiolaitoksessa. Tältä osin sääntely ei

ole perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden vaatimuksen kannalta ongelmallinen.

Sotilasvirkaan nimittämisen edellytyksiä on kuitenkin tarkasteltava vielä sellaisten henkilöiden osalta, jotka uskonnollisen tai eettisen vakaumuksen perusteella ovat kieltäytyneet aseellisesta palveluksesta. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukainen syrjintäkielto koskee myös uskontoa, eettistä vakaumusta tai mielipidettä. Lisäksi uskonnon ja omantunnon vapaus on turvattu perustuslain 11 §:ssä. Oikeudesta saada vakaumuksensa perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään perustuslain 127 §:n 2 momentin nojalla lailla. Oikeuden käyttämisestä on säädetty tarkemmin lähinnä siviilipalvelulailla, mutta asiaa koskee myös laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa. Nämäkin sääntelyt liittyvät perustuslaissa turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen (HE 309/1993 vp, s. 77—78).

Valiokunta on äskettäin arvioinut perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta asevelvollisuuden suorittamisen edellytystä poliisin perustutkintokoulutukseen. Tällöin valiokunta päätyi siihen, että sääntelylle ei valiokunnan mielestä ollut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, koska se asetti henkilön muita epäedullisempaan asemaan sillä perusteella, että hän käyttää perusoikeuteen kytkeytyvää ja perustuslain nimenomaiseen sääntökyseen perustuvalla lailla säädettyä oikeuttaan. Samalla se kuitenkin totesi, että vaatimusta varusmiespalveluksen suorittamisesta voidaan toisaalta pitää hyväksyttävänä ja perusteltuna esimerkiksi sotilasuralle hakeutuvien valintaa säänneltäessä (PeVL 28/2004 vp, s. 2/II). Koska rajavartiolaitos on sotilaallisesti organisoitu ja sen rajajoukot voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää puolustusvoimiin, pitää valiokunta hyväksyttävänä ja perusteltuna, että rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan asevelvollisuuden suorittaminen puolustusvoimissa tai rajavartiolaitoksessa 10 §:n 3 momentissa mainittuja poikkeuksia lukuunottamatta. Sääntely ei tältä osin siten ole

perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta ongelmallinen.

Vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuudesta säädetään lakiehdotuksen 17 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan vaitiolovelvollisuus ei estä asian ilmaisemista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muutoin salassa pidettävästä seikasta tai henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta. Turvallisuuden kannalta merkittävään tehtävään pyrkivän tai siinä olevan henkilön luotettavuuden varmistamiseksi tietoja voidaan tarpeellisissa laajuudessa luovuttaa myös yksityiselle yhteisölle tai henkilölle. Vastaava säännös on poliisilaissa.

Valiokunta pitää sääntelyä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityisyydensuojan kannalta liian avoimena, koska se mahdollistaa lähes minkä tahansa tiedon luovuttamisen viranomaisille tai yksityisille pelkästään näiden tiedon tarpeen perusteella. Perustuslakivaliokunta arvosteli vastaavaa säännöstä poliisilakia säädettyä toteamalla, että poliisin vaitiolovelvollisuus ei muodostuisi kovinkaan merkittäväksi esteeksi ilmaista tietoja ulkopuolisille, ja vaati sääntökyseen täsmenämistä (PeVL 15/1994 vp, s. 5/I). Näin ei kuitenkaan tehty. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että sääntelyä täsmennetään ainakin niin, että tietojen saanti perustuu "oikeuteen" saada kyseinen tieto. Hallintovaliokunnan on aiheellista myös harkita 17 §:n 2 momentin poistamista kokonaan ottaen huomioon, mitä laissa turvallisuus selvityksistä säädetään.

Rajavartiomiehen sivutehtävät. Rajavartiomies ei 1. lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin takia saa hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet ja velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien kanssa. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan näkökulmasta ja perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta siltä osin kuin momentissa turvataan jokaisen oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Vastaava säännös on poliisimiehen osalta poliisilaissa. Sääntelyn tavoitteena perustelujen mukaan on olla yhdenmukainen poliisimiehiä koskevan sääntelyn kanssa. Lain tarkoitus on kieltää rajavartiomiestä toimimasta esimerkiksi tehtävissä, joihin kuuluu omaisuuden pelastamista tai suojaamista taikka vartiointia taikka järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämistä, matkan järjestämistä, liikenteen harjoittamista, ampuma-aseiden, räjähdysaineiden tai muiden vaarallisten aineiden kauppaa, tavaroiden maahantuontia tai vientiä taikka etsivätoimintaa.

Ehdotetulle sääntelylle on rajavartiomiehen tehtävien ja toimivaltuuksien erityisluonteeseen ja laajuuteen liittyvät hyväksyttävät perusteet (PeVL 12/2002 vp, s. 5/II). Näiden seikkojen painavuus huomioon ottaen ehdotus ei valiokunnan mielestä loukkaa oikeasuhtaisuuden vaatimuksia. Sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta on kuitenkin paikallaan esimerkinomaisesti yksilöidä säännöksessä joitakin kiellon piiriin esityksen perustelujen mukaan kuuluvia tehtäviä ja täydentää säännöstä tällaisiin tehtäviin viittaavalla vastaavuusmaininnalla (PeVL 11/2005 vp, s. 6 /II).

Opiskelijan korvausvelvollisuus. Rajavartiolaitoksen palvelukseen aikovan on 1. lakiehdotuksen 27 §:n 2 momentin nojalla ennen opiskelun alkamista annettava palvelusitumus, joka on opiskelun päättymispäivästä lukien enintään kaksi vuotta. Rajavartiolaitoksen ilma-aluksen lentävään henkilöstöön kuulualta henkilöltä palvelusitumus voi olla enintään 14 vuotta. Maanpuolustuskorkeakoulusta annetussa asetuksessa tarkoitettuun upseerin koulutusohjelmaan liittyvästä palvelusitomuksesta säädetään puolustusvoimista annetussa laissa. Perustelujen mukaan opiskelu tapahtuu valtion kustannuksella ja on palkallista viranhoitoa.

Palvelusitomusta on arvioitava perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvaton henkilökohtaisen vapauden kannalta ja sen kannalta, että perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt tä-

män tyyppistä palvelusitomusta hyväksyttävänä. Valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että laissa säädetään sitoumuksessa tarkoitetun palvelun enimmäisaika ja tämän palvelusuhteen perusehdot sen lakkaaminen mukaan luettuna sekä palvelusuhdetta koskevien riitaisuuksien ratkaiseminen (PeVL 13/2001 vp, s. 2/II).

Sääntely on pääosin näiden edellytysten mukainen lukuun ottamatta 27 §:n 3 momenttia. Sen mukaan, jos rajavartiolaitoksen virkamies irtisanoutuu tai irtisanotaan muun syyn kuin sairauden vuoksi, hänen on korvattava enintään puolet hänen opiskelustaan valtiolle aiheutuneista kustannuksista niin kuin sisäasiainministeriön asetuksella tarkemmin säädetään.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Ehdotuksessa ei ole tarkemmin määritelty, mitä muuna kuin sairautteen perustavana irtisanomisen syynä voisi olla. Esimerkiksi yksikön lakkauttaminen tai tehtävien olennainen väheneminen voivat olla irtisanomisen syitä. Perustuslakivaliokunta pitää kohtuuttomana, että opiskelija voi joutua korvaamaan opinnoistaan jopa puolet tällaisista hänestä itsestään riippumattomista syistä tapahtuvista irtisanomisista. Sääntely poikkeaa puolustusvoimista annetun lain 10 b §:n 2 momentista, jossa on maininta muun muassa opiskelun keskeyttämisestä tai keskeyttämisestä opiskelijasta itsestään johtuvan muun syyn kuin sairauden vuoksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä takaisinmaksuvelvollisuutta aiheuttavia tilanteita on laissa tarkemmin täsmennettävä samalla tavalla kuin puolustusvoimista annetun lain 10 b §:ssä on säädetty.

Ehdotettuun pykälään ei liity myöskään valitusoikeutta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen oikeusturvan kannalta on perustuslakivaliokunnan mielestä välttämätöntä, että päätöksestä saa valittaa. Valitussäännös voidaan lisätä 27 §:n 4 momentiksi esimerkiksi niin kuin siitä on säädetty puolustusvoimista annetun lain 10 b §:n 3 momentissa. Sen mukaan tässä pykälässä tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Voimakeinojen käyttö. Rajavartiolaitoksen sotilasviroissa palvelevat ovat 1. lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentin mukaan rikoslain 45 luvun sotilaita koskevien säännösten alaisia. Sotilasvirassa olevan rajavartiomiehen oikeudesta voimakeinojen käyttöön säädetään kuitenkin "ensisijaisesti" rajavartiolain 35 §:ssä (2. lakiehdotus). Ehdotetun 35 §:n 1 momentti ei ole yhdenmukainen rikoslain 45 luvun 26 a §:ssä säädettyjen sotilaan voimakeinojen käytön kanssa. Saman 35 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan siitä, miten rikoslain 45 luvun 26 a §:ssä tarkoitettua sotilaan voimakeinojen käyttöoikeutta sovelletaan rajavartiolaitoksessa, säädetään rajavartiolaitoksen hallintolain 29 §:ssä. Sääntely vaikuttaa epäselvältä. Valiokunta pitää aiheellisena täsmentää 1. lakiehdotuksen 29 §:n 1 momenttia siltä osin, että siitä poistetaan sana ensisijaisesti.

Rajavartiolaki

Rajavartiolaitoksen alueellinen toimivalta. Rajavartiolaitos toimii 2. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan siellä, missä se rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi taikka rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi on perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa tarkoitettua talousvyöhykkeellä. Muualla rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisääteisten tehtävien loppuun saattamiseksi tai virka-apun antamiseksi. Tämä merkitsee sitä, että rajavartiolaitoksen valvonta-alue periaatteessa laajenee koko maata kattavaksi.

Edellisen rajavartiolaitosta koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta arvioi valvonta-alueen laajentamista koko Lapin läänin alueelle metsästyksen ja maastoliikenteen valvomiseksi. Valiokunta totesi, että välttämättömyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksiin liittyy toimivaltuuksien alueellinen käyttöala. Se piti laajennusta tarpeettoman väljänä ja epämääräisenä vaatien lakiin eri säännökset siitä, miten tämän lain mukaiset toimivaltuudet ovat käytettävissä metsästyksen ja maastoliikenteen valvonnassa. Samoin tähdenneettiin virka-

miesten koulutuksen ja muun pätevyyden riittävyttä (PeVL 17/1998 vp, s. 2—3).

Rajavartiolaitoksen valvonta-alueesta luopuminen merkitsee sen toimivallan ulottamista periaatteessa koko maahan. Uudistus on merkittävä, sillä se mahdollistaa rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullin entistä tehokkaamman yhteistyön terrorismin ja rikollisuuden torjunnassa. Myös Schengenin säännöstö, vapaan liikkuvuuden alue ja sen laajeneminen puoltavat viranomaisyhteistyön tarpeellisuutta. Rajavartiolaitoksen toimivalta ei kuitenkaan ole yleinen kuten poliisin toimivalta, sillä se on rajattu sen lakisääteisiin tehtäviin ja pyydettävään virka-apuun. Siten rajavartiolaitos voi toimia muualla kuin 4 §:n alussa mainituilla raja-alueilla ainoastaan, jos sen laissa säädettyjen tehtävien loppuun saattaminen sitä vaatii. Tällainen olisi esimerkiksi luvattoman rajanylittäjän etsintä ja kiinniottaminen. Toiseksi rajavartiolaitos voi antaa virka-apua poliisille ja tullille muualla maassa esimerkiksi huume- ja ihmiskauppaa käyvien rikollisliigojen paljastamiseksi. Erityisesti rikollisuuden ja terrorismin torjumiseksi sekä rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullin voimavarojen tehostamiseksi on perustuslakivaliokunnan mielestä tarpeellista ja hyväksyttävää laajentaa rajavartiolaitoksen näin rajattu toimivalta koko maahan.

Rajavartiolaitoksen toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista, tehtävistä ja toimenpiteistä ja toimivallasta sekä rikosten ennaltaestämisestä ja selvittämisestä on säännökset ehdotuksen 2 sekä 4—6 luvuissa, joita on pidettävä yleisesti ottaen riittävinä ja täsmällisinä osoittamaan rajavartiolaitoksen ja rajamiehen toimivaltuudet.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös rajavartiomiehen koulutuksen riittävyttä. Rajavartiomiehen nykyinen koulutus kestää puoli vuotta. Saadun selvityksen mukaan koulutus pidentyy vuoden 2006 alusta vuoden mittaiseksi. Tämä johtuu ehdotetusta uudistuksesta, EU:n yhteisestä rajavartiokoulutuksesta (rajapoliisikoulutus) sekä rajavartiolaitoksen uudistuvista tehtävistä. Yhteneväisiin tehtäviin poliisin ja tullin kanssa annetaan rajavartiomiehille saman-

sisältöinen koulutus kuin poliisimiehille ja tullimiehille. Rajavartiolaitoksen peruskoulutus on käytännössä yhtä pitkä kuin poliisimiehen ja tullimiehen koulutus painottuen kuitenkin eri lailla. Perustuslakivaliokunta katsoo ehdotetun rajavartiomiehen koulutuksen riittäväksi, joten sillä ei ole ehdotuksen 4 §:n osalta huomautettavaa.

Rajanylityspaikka ja rajavyöhyke. Rajanylityspaikka määritellään 2. lakiehdotuksen 2 §:n 5 kohdassa valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi paikaksi, jonka kautta rajanylitys tapahtuu. Nykyisin laissa rajanylityspaikka on tarkemmin määritelty. Perustelujen mukaan nykyinen määritelmä on mutkallinen ja tulkinnanvarainen. Lisäksi länsi- ja pohjoisraja täyttävät koko pituudeltaan rajanylityspaikan määritelmän.

Koska rajanylityspaikkaan kuitenkin liittyy lakiehdotuksessa ja muussa lainsäädännössä merkittäviä toimivaltuuksia ja muita oikeusvaikutuksia, sopii ehdotuksen mukainen määritelmä huonosti perustuslain kokonaisuuteen. Sen vuoksi on tarpeellista saada lakiin täsmällinen määritelmä rajanylityspaikasta voimassaolevan lain mukaista määritelmää mukaellen. Valiokunnan mielestä rajanylityspaikan määritelmä voitaneen liittää pelkästään ulkorajan ylittämiseen (2 §:n 14 kohta ja 12 §:n 2 mom.), koska länsi- ja pohjoisrajalla rajanylitys ei ole sidottu rajanylityspaikkaan. Tällöin määritelmä on aiheellista siirtää ulkorajan määritelmän jälkeen ennen rajavyöhykkeen käsitettä, joka sekin koskee Suomen ulkorajaa.

Rajavyöhyke on määritelty 2 §:n 15 kohdassa, jonka mukaan se on Suomen ulkorajalle rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi perustettava alue, jolla henkilön perustuslaisia säädettyjä perusoikeuksia voidaan tässä laissa tarkemmin säädettävällä tavalla rajoittaa. Valiokunta pitää epäasianmukaisena, että lain määritelmiin liitetään valtuutukseen viittaavia säännöksiä. Sen vuoksi määritelmän viimeinen lause on syytä poistaa.

Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen. Valtioneuvosto voi 2. lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin perusteella sulkea rajanylityspaikan määräajaksi tai toistaiseksi, jos sen sulkeminen on välttämätöntä yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sulkemista perustellaan esimerkinomaisesti sillä, että rajanylityspaikan kautta havaittaisiin saapuvan vakavaa uhkaa kansanterveydelle aiheuttavaa tarttuvaa tautia sairastavia henkilöitä ja sulkeminen olisi välttämätöntä sairauden leviämisen estämiseksi. Kuitenkaan 2 momentin mukaan rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää Suomen kansalaista saapumasta maahan eikä loukata vapautta liikkuvuutta koskevan yhteisön lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia tai oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Säätely on merkityksellistä perustuslain 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden kannalta. Ehdotuksen 16 §:n 2 momentissa säännellään vain maahan saapuminen, mutta ei maasta lähtemistä. 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. Rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voitaisi säätää tavallisella lailla (HE 309/1993 vp, s. 51/II). Kun maasta lähtemisestä ei ole säännöksessä mitään mainintaa, on tulkittavissa sen olevan mahdollista perustuslain 9 §:n 2 momentin perusteella ilman laissa olevaa säännöstäkin. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin epäasianmukaisena, että säätelyssä ei mainita mitään oikeudesta lähteä maasta rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta huolimatta. Sen vuoksi on välttämätöntä, että maastalähtemisoikeus lisätään ehdotuksen 16 §:n 2 momenttiin.

Esitutinnan siirtäminen toiselle esitutkintaviranomaiselle. Rajavartiolaitos siirtää 2. lakiehdotuksen 44 §:n 1 momentin mukaan, jollei poliisin ja tullin tehtäväjakoa koskevista säännök-

sistä, määräyksistä ja yhteistoimintasopimuksista muuta johdu, asianomaisen viranomaisen kanssa tarkemmin sovittavalla tavalla tullirikosten ja muiden rikosten esitutkinnan säännöksessä tarkemmin mainituissa tapauksissa tullille tai poliisille.

Tällaista yhteistoimintasopimusta on arvioitava perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena, että viranomaisen yksityisiin kohdistuvaa julkista valtaa sisältävä toimivalta voisi rajoitetulta osiltakaan pohjautua ministeriöiden väliseen sopimukseen (PeVL 23/1994 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta katsoessaan kokeiluseudun kuntien mahdollisuuden sopia tietyistä asioista keskenään on tähdentänyt, että kokeiluseuduille säädettäisiin laissa toimivalta laatia suunnitelmia ja antaa lausuntoja lakiehdotuksessa mainituissa asioissa (PeVL 11/2002 vp, s. 6—7). Koska poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen keskinäisestä yhteistoimintasopimuksesta ei ole laintasoiista sääntelyä eikä lainvalmistelu sen osalta ole vielä riittävän pitkällä, valiokunta pitää tärkeänä poistaa ehdotuksen 44 §:n 1 momentista viittaus yhteistoimintasopimukseen.

Rajavyöhyke ja sille rakentaminen. Rajavyöhyke voidaan 2. lakiehdotuksen 49 §:n mukaan perustaa ulkorajalle. Rajavyöhykkeen leveydestä säädetään tarkemmin sisäasiainministeriön asetuksella. Rakennusten rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaviivaa on ehdotuksen 52 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan luvanvaraista, jollei tässä laissa tai muualla laissa toisin säädetä. Alueellinen rajavartiolaitosviranomaisen voi ehdotuksen 59 §:n 2 momentin mukaan määrätä ilman lupaa tai kiellon vastaisesti rakennetun rakennuksen, aidan ja muun rakennelman purettavaksi tai poistettavaksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on ensiksi asianmukaista että rajavyöhykkeen leveydestä säädetään valtioneuvoston asetuksella eikä sisäasiainministeriön asetuksella. Toiseksi voimassa olevan rajavyöhykelain mukaan on ollut kiellettyä rakentaa pelkästään rakennuksia rajavyö-

hykkeelle ilman sisäasiainministeriön lupaa. Rakennelmista ja aidoista laki vaikenee. Ehdotetun lain 59 §:n 2 momentin perusteella olemassa olevat aidat ja muut rakennelmat voidaan vaatia purettaviksi. Siltä varalta, että 50 metrin etäisyydellä rajaviivasta sattuisi olemaan aitoja tai muita rakennelmia, on perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvaton omaisuudensuojan kannalta aiheellista lisätä lakiin tältä osin korvaussäännös.

Valiokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota myös ehdotuksen 52 §:n 1 momentin 6 kohdassa käsitteeseen "vuorityö", jota on pidettävä vanhahtavana. Nykyaikainen nimitys lienee "maa- tai kiviainesten ottaminen".

Turvataarkastukseen liittyvät voimakeinot. Rajavartiolaitoksen toimitiloissa suoritettavista turvatarkastuksista säädetään 2. lakiehdotuksen 67 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan turvatarkastuksen voi tehdä rajavartiomiehen lisäksi myös poliisin hyväksymä henkilö, joka on saanut säädetyn turvatarkastajan koulutuksen. Rajavartiomies ja turvatarkastaja voi tarvittaessa käyttää ehdotuksen 70 §:n 2 momentin nojalla voimakeinoja henkilön poistamiseksi rajavartiolaitoksen toimitiloista tai sen hallitsemalta alueelta.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Valiokunta on arvioinut järjestyksenvalvojien oikeutta voimakeinojen käyttöön kuten paikalta poistamiseen todeten niiden liittyvän varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja olevan siksi myös tapauskohtaisesti ja ajallisesti rajoitettuja. Paikalta poistaminen voi tulla kyseeseen järjestyksenvalvojista annetun lain mukaan vain päihtyneen häiritsemisen, uhkaavan käytöksen ja meluamisen tai huomautuksesta huolimatta käskyn täyttämättä jättämisen johdosta (PeVL 20/2002 vp s. 3/II ja 5). Tällaisia edellytyksiä ei ole asetettu ehdotuksen mukaiselle tur-

vatarkastajalle, joka voi poistaa henkilön paikalta tämän kieltäytyttyä turvatarkastuksesta.

Turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain 6 §:n mukaan vain turvatarkastajana toimiva poliisimies saa käyttää voimakeinoja turvatarkastuksesta kieltäytyvän henkilön poistamiseksi paikalta. Muilla turvatarkastajilla tätä oikeutta ei ole. Valiokunta otti äskettäin kantaa turvatarkastuksiin poliisilakia muutettaessa. Tällöin viittaamalla lakiin turvatarkastuksista tuomioistuimissa se totesi tarkoituksen olevan, että vain poliisimiehellä ja poliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on oikeus käyttää voimakeinoja tarkastuksesta kieltäytyvän henkilön poistamiseksi poliisin toimitiloista, vaati ehdotuksen kirjoitusasua vielä tarkennettavaksi (PeVL 11/2005 vp, s. 8/I). Perustuslakivaliokunta katsoo, että vain rajavartiomies voi käyttää voimakeinoja tarkastuksesta kieltäytyvän henkilön poistamiseksi rajavartiolaitoksen toimitiloista tai sen hallitsemalta alueelta. Sen vuoksi turvatarkastajan oikeus voimakeinojen käyttöön on ehdotuksen 70 §:n 2 momentista poistettava.

Muuta. Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan, Genevessä 20. lokakuuta 1921 tehdyn sopimuksen 3 ja 4 artiklojen mukaisesti Ahvenanmaan vyöhykkeellä ei saa olla mitään sotilas- tai laivastorakennusta tai tukikohtaa eikä sinne saa viedä aseita tai muita sotatarkoituksiin käytettäviä laitteita. Vyöhykkeelle ei myöskään saa viedä muita aseellisia voimia kuin niitä, jotka ovat välttämättömän tarpeellisia järjestyksen pitämiseksi. Sopimuksen 6 ja 7 artikloissa annetaan säännökset poikkeusolosuhteiden varalle.

Säännöksiin viitaten perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena, että valtioneuvosto yhteistyössä itsehallintoviranomaisten kanssa laatii suunnitelman sellaisia uhkaavia tilanteita varten, jollaisissa rajavartiolaitos Ahvenanmaalla voisi tarvita puolustusvoimain virka-apua demilitarisoidulla alueella. Siviilihallinnon virkaavusta säädetään erityisellä sopimusasetuksella.

Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa

Yleistä. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Lisäksi henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännöksen lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeusuudistuksen tarkoituksen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I) lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällainen perusoikeussäännös sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan (PeVL 51/2002 vp, s. 2/I, PeVL 6/2003 vp, s. 2/I) lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattuun yksityiselämän piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Henkilötietojen suoja koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan lukien tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuden luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Näillä perusteilla arvioiden lakiehdotukseen ei valiokunnan käsityksen mukaan liity erityisiä ongelmia.

Tietojen saanti eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Rajavartiolaitoksella on 3. lakiehdotuksen 22 §:n nojalla oikeus sen lisäksi, mitä rajavartiolaissa tai muussa laissa säädetään, saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten tarpeellisia tietoja eri rekistereistä, jotka on säännöksessä lueteltu. Säännöksestä ja sen perusteluista ei ilmene, koskeeko tiedonsaantioikeus myös salassapidettä-

viä tietoja. Mikäli näin on, tulee säännökseen perustuslakivaliokunnan mielestä lisätä maininta "salassapitosäännösten estämättä". Sama koskee lakiehdotuksen 38 ja 39 §:ää, joissa säädetään tietojen luovuttamisesta ulkomaille.

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan 22 §:n 4 kohdan mukaisesti oikeutta saada tietoja Ahvenanmaan moottoriajoneuvorekisteristä. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä kohta tulee poistaa, koska tietojensaantioikeus on otettu huomioon sopimusasetuksessa, joka koskee rajavartiolaitoksen tehtäviä Ahvenanmaan maakunnassa.

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan 22 §:n 16 kohdassa oikeutta saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitoa varten rikosrekisterilaissa tarkoitettuja tarpeellisia tietoja asiassa, joka koskee pakkokeinojen käsittelemistä. Kuitenkin rikosrekisterilain 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa nimenomaan säädetään tietojen luovuttamisesta kyseisestä rekisteristä esitutkintaviranomaisille pakkokeinoasiaa varten. Sen vuoksi viittaus rikosrekisterilain rikosrekisteritietoihin tulee valiokunnan mielestä aiheettomana poistaa 22 §:n 16 kohdasta.

Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaisen säilöön otosta säädetään 5. lakiehdotuksen 123 §:ssä. Sen 3 momentissa ehdo-

tetaan, että säilöön otettu ulkomaalainen voidaan lainkohdassa mainituin edellytyksin poikkeuksellisesti sijoittaa poliisiin tai enintään 48 tunniksi rajavartiolaitoksen pidätystiloihin. Poliisin pidätystiloissa säilöönotto voi kestää enintään neljä vuorokautta.

Säännös on hieman epäselvä ja koskettaa perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua henkilökohtaista vapautta. Säännöksestä voi saada sen virheellisen kuvan, että sen jälkeen kun sijoitus poliisiin pidätystiloissa on päättynyt, sijoitusta voitaisiin jatkaa 48 tuntia vielä rajavartiolaitoksen pidätystiloissa. Näin ei liene tarkoitettu.

Perustuslakivaliokunnan mielestä 3 momentti on syytä jakaa kahdeksi eri momentiksi, jolloin 3 momentti koskisi vain poliisin pidätystiloihin sijoittamista. Uusi 4 momentti voisi kuulua esimerkiksi siten, että edellä 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ulkomaalainen voidaan poikkeuksellisesti sijoittaa poliisin pidätystilojen sijasta rajavartiolaitoksen pidätystiloihin, kuitenkin enintään 48 tunniksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäsen. Leena Harkimo /kok
Roger Jansson /r
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk

Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r (osittain)
vjäs. Terhi Peltokorpi /kesk
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.