

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 31/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä syyskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 92/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen ja priikaatikenraali Pasi Kostamovaara, sisäasiainministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, hätäkeskustoiminnasta annettua lakia ja rikoslakia.

Rajavartiolaitoksen virkamiehen siirtämistä toiseen tehtävään koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että virkamies voidaan siirtää toiseen, saamallaan koulutuksella rajavartiolaitoksessa vakiintuneesti hoidettavaan tehtävään. Rajavartijan peruskoulutusta koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että peruskurssin opiskelijan opintososiaa-

liset edut pääsääntöisesti yhdenmukaistetaan Maanpuolustuskorkeakoulussa opiskelevien kadettien kanssa. Lakiehdotuksen mukaan opiskelua ei enää suoriteta virkatehtävänä. Rajavartiolaitoksen lupa- ja valvonta-asioiden rekisteri ehdotetaan jaettavaksi kahdeksi eri rekisteriksi ja rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeutta Hätäkeskuslaitokselta täsmennettäväksi.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua opiskelijaksi ottamista ja opiskelijan asemaa koskevaa sääntelyä on arvioitu perustus-

lain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkiellon, 7 §:ssä turvatus henkilökohtaisen vapauden, 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman, 18 §:n 1 momentin suojaaman työn ja elinkeinon valinnan vapauden sekä 10 §:n 1 momentin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Raja- ja merivartiokoulun johtosääntöä koskevaa sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 2 ja 80 §:n, säännöksiä virkamiehen siirtämisestä perustuslain 9 ja 21 §:n sekä muutoksenhakua koskevaa

sääntelyä perustuslain 21 §:n ja henkilörekisterisäännöksiä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitys sisältää kuitenkin useita perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä asioita, on hallitus pitänyt perusteltuna, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Opiskelijan oikeusasema

Yleistä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia. Voimassa olevan lain mukaan Raja- ja merivartiokoulun rajavartijan peruskurssin opiskelija nimitetään opintojen ajaksi rajavartijan virkaan ja peruskoulutus suoritetaan siten virkatehtävänä. Esityksessä ehdotetaan, ettei peruskurssin opiskelijaa enää nimitetä kurssin ajaksi rajavartijan virkaan. Tämän johdosta rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset rajavartijan peruskurssille valitsemisesta ja opiskelijan opintososiaalisista eduista, päihdetestauksesta, opiskeluoikeuden menettämisestä sekä opiskelun keskeyttämisestä. Näitä, ja muita perusoikeuksia koskevia, säännöksiä on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa, minkä vuoksi valiokunta toteaa ehdotetuista säännöksistä vain seuraavan.

Kansalaisuusvaatimus. Rajavartijan peruskurssille valittavan tulee 26 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella olla Suomen kansalainen. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkiellon kannalta. Rajavartijan peruskurssi antaa kelpoisuuden rajavartijan virkaan.

Rajavartiolaitoksen virkaan voidaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 §:n 1 momentin perusteella nimittää vain Suomen kansalainen. Lailla voidaan perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. 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). Kansalaisuusvaatimus on perusteltu rajavartiolaitoksen virkaan liittyvän merkittävän julkisen vallan käytön vuoksi (PeVL 19/2005 vp, 3/II). Valiokunta on aikaisemmin myös todennut, että rajavartiolaitoksen upseerien tehtävät ovat kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta sillä tavoin merkityksellisiä, että tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen voidaan asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31/2008 vp, s. 2/II). Samoin poliisin perustutkintokoulutukseen valittavan kansalaisvaatimukselle on poliisivirkamiehen virkakelpoisuuteen liittyvä hyväksyttävä peruste (PeVL 28/2004 vp, s. 3). Ehdotetulle kansalaisvaatimukselle on vastaavalla tavalla rajavartijan virkakelpoisuuteen liittyvä hyväksyttävä peruste, eikä sääntely siksi vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Terveysdentilaa koskevat vaatimukset. Rajavartijan peruskurssille valittavan on 26 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan oltava terveydentilal-

taan rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sopiva. Raja- ja merivartiokoulun opiskelijan opiskeluoikeus voidaan 28 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla peruuttaa, jos opiskelijan terveydentila ei ole enää tämän vaatimuksen mukainen ja terveydentilan muutos arvioidaan pysyväksi tai pitkäaikaiseksi.

Säännösehdotus opiskelijaksi valittavan terveydentilasta vastaa asiallisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä Poliisiammattikorkeakoulun, Pelastusopiston ja Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijoiden terveydentilaa koskevia vaatimuksia (PeVL 28/2004 vp, PeVL 12/2006 vp ja PeVL 31/2008 vp). Valiokunta on näiden lausuntojen jälkeen arvioinut ammatilliseen koulutukseen, ammattikorkeakouluun, yliopistoon ja ammatilliseen aikuiskoulutukseen valittavan opiskelijan terveydentilaa koskevia vaatimuksia perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta (PeVL 60/2010 vp). Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Syrjintäkiellon ei ole katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (ks. esim. PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Valiokunta on hyväksyttävän perusteen arvioinnin lisäksi kiinnittänyt huomiota myös valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon perustuslain 16 §:n 2 momentti, jonka perusteella julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Viittauksella erityisten tarpeiden mukaisuuteen tarkoitetaan valiokunnan mielestä muun muassa sitä, että julkisen vallan on pyrittävä vähentämään ja poistamaan terveydentilan tai vammaisuuden opiskelulle aiheuttamia mah-

dollisia esteitä (vrt. PeVL 31/2009 vp, s. 2/I). Välillisesti opiskeluoikeuden peruuttamisella on merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauden kannalta, kun rajavartijan peruskurssin suorittaminen on edellytyksenä rajavartijan virkaan nimittämislle.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, jonka 24 artiklassa korostetaan muun muassa sitä, ettei vammaisia henkilöitä saa sulkea koulutusjärjestelmän ulkopuolelle ja että heitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaisia kohtuullisia mukautuksia. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 26 artiklassa tunnustetaan vammaisten henkilöiden oikeus päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan.

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on ylläpitää rajaturvallisuutta, suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä ja etsintä- ja pelastustehtäviä sekä osallistua sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartijan peruskurssin tavoitteena on antaa opiskelijalle sellainen pätevyys, että hänet voidaan nimittää rajavartijan virkaan. Tällaiseen virkaan nimitettävän on oltava rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan terveydentilään ja ruumiilliselta kunnoltaan virkaan sopiva. Rajavartijan tehtäviin kuuluu merkittävän julkisen vallan käyttöä. Heidän tehtävänsä ovat usein fyysisesti ja psyykkisesti vaativaa ja niihin sisältyy toisten henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemista. Ehdotettujen terveydentilaa koskevien vaatimusten tarkoituksena on varmistaa, että rajavartijan peruskurssille otetaan koulutettaviksi vain henkilöitä, jotka ovat terveydentilaltaan ja fyysiseltä kunnoltaan sopivia koulutukseen ja rajavartiomiehiksi. Nämä ovat seikkoja, joita voidaan pitää perustuslain syrjintäkiellon näkökulmasta hyväksyttävänä perusteina eri asemaan asettamiselle. Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että terveydentilan vaatimukset on rajattu koskemaan Raja- ja merivartiokoulussa annettavaa koulutusta ja opetusta, eivätkä ne aseta tarpeettomia rajoituksia koulutukseen pääsulle (PeVL 60/2010 vp, s.

3—4). Sääntely ei muodostu valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmalliseksi.

Opiskelun keskeyttäminen. Raja- ja merivartiokoulu voi 27 b §:n 3 momentin 3 kohdan nojalla keskeyttää opiskelijan opiskelun kerrallaan enintään yhden vuoden ajaksi, jos opiskelija on esitutkinnassa epäiltynä rikoksesta ja opiskelun keskeyttäminen on välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen törkeys ja laatu. Valiokunta on katsonut, että tällainen sääntely voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa turvatus syyttömyys-olettaman kannalta (PeVL 60/2010 vp, s. 5/I).

Opiskelun keskeyttäminen rikosepäilyn johdosta on säännösehdotuksessa sidottu välttämättömyytedellytykseen. Ehdotusta on kuitenkin täsmennettävä rikoksen laatua ja törkeyttä koskevilla luonnehdinnoilla. Opiskelun keskeyttäminen rikosepäilyn johdosta voi olla mahdollista, jos opiskelijan tekemäksi epäillyn rikoksen laatu ja törkeys osoittavat opiskelijan olevan sopimaton rajavartiolaitoksen virkaan tai osallistumaan Raja- ja merivartiokoulun opetukseen tai koulutukseen — esimerkiksi sen vuoksi, että hänen voidaan arvioida aiheuttavan vaaraa muiden henkilöiden turvallisuudelle koulussa, opiskeluun liittyvässä harjoittelussa tai opiskelijalle määrättävissä muissa tehtävissä. Lisäksi säännöstaymalla on ilmentävä, että epäilylle on erittäin todennäköiset syyt (vrt. PeVL 60/2010 vp, s. 5—6). Tämä on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muuta

Raja- ja merivartiokoulun johtosääntö. Lakiehdotuksen 25 a §:n nojalla rajavartiolaitoksen päällikkö vahvistaa rajavartiolaitoksen esikunnan esityksestä Raja- ja merivartiokoulun johtosäännön. Johtosäännössä voidaan pykälän 2 momentin mukaan määrätä muun muassa koulutuk-

sen ja opetuksen kestosta, laajuudesta ja järjestyistä, opiskelijan asianmukaisesta käyttäytymisestä ja muusta sotilaallisen järjestyksen edellyttämästä sisäjärjestyksestä sekä opiskelijan vapaa-ajasta, lomista ja poissaoloista. Opiskelijan opiskeluoikeus voidaan 28 §:n 1 momentin 9 kohdan ja 2 momentin perusteella peruuttaa tai hänelle voidaan antaa kirjallinen varoitus taikka huomautus, jos hän rikkoo toistuvasti tai olenmaisella tavalla johtosääntöä.

Perustuslakivaliokunta ei ole sinänsä pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena sitä, että kouluille ja oppilaitoksille säädetään mahdollisuus antaa määräyksiä esimerkiksi koulutyön käytännön järjestelyihin tai koulun tilojen käyttämiseen liittyvistä seikoista. Koulu- ja oppilaitoskohtaisten järjestyssääntöjen antamisessa ei valiokunnan mielestä ole tällöin kysymys perustuslain 80 §:ssä säännelystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan alueellisesti rajattujen yleisluonteisten hallintopäätösten tekemisestä (PeVL 28/2004 vp, s. 5—6, PeVL 70/2002 vp, s. 5).

Valiokunta on toisaalta muistuttanut perustuslain 2 §:ssä vahvistetusta oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytössä ja muussa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Valiokunta on lisäksi huomauttanut, että järjestyssäännöllä ei voida ilman laissa olevaa riittävän täsmällistä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttävää säännöstä antaa määräystä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamisesta. Ilman lain riittävän täsmällisten säännösten tukea järjestyssäännöllä ei voida määrätä myöskään yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista (PeVL 28/2004 vp, s. 5—6, PeVL 70/2002 vp, s. 5).

Raja- ja merivartiokoulun johtosääntöä koskevan 2 momentin mukaan johtosäännöllä voitaisiin antaa muitakin kuin järjestysluonteisia määräyksiä. Valiokunta katsoo, että laintasoista sääntelyä on tarpeen täydentää säännöksillä koulutuksen kestosta ja opiskelijan käyttäytymisvelvoitteesta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä,

1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 27 b §:n 3 momentin 3 kohdasta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucclér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Tapani Tölli /kesk
	Ilkka Kantola /sd	Anu Urpalainen /kok
	Pia Kauma /kok	
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

Suomennos

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, Ahvenanmaan maakunnan hallitus ehdotti täsmennyksiä rajajoukkoja koskevaan rajavartiolaitoksen hallintolain 2 §:ään. Maakunnan hallituksen lausunnossa todetaan, että niitä rajavartiolaitoksen virkamiehiä, joiden palveluspaikkakunta on Ahvenanmaalla, ei tule liittää puolustusvoimiin valtakunnan puolustusta tehostettaessa Ahvenanmaan demilitarisoitu ja neutralisoitu asema huomioon ottaen.

On jo pitkään ollut epäselvää, mitä Ahvenanmaalla tapahtuisi kriisitilanteessa rajavartiolaitoksen joutuessa sotilaskäskyn alaisuuteen. On selvää, että kaikkia Ahvenanmaata koskevia sopimuksia¹ tulee kunnioittaa, mutta vielä ei ole selvitetty, miten tämä käytännössä tehtäisiin. Tätä on painotettu useita kertoja, ja perustuslakivaliokunta vaati jo vuonna 2005 suunnitelman laatimista: "Säännöksiin viitaten perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena, että valtioneuvosto yhteistyössä itsehallintoviranomaisten kanssa laatii suunnitelman sellaisia uhkaavia tilanteita varten, jollaisissa rajavartiolaitos Ahvenanmaalla voisi tarvita puolustusvoimain virkapua demilitarisoidulla alueella" (PeVL 19/2005 vp).

¹ Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuus ja puolueettomuus vahvistettiin 1921 Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevassa sopimuksessa (nk. Ahvenanmaan sopimus, SopS 1/1922) ja sopimuksessa Venäjän kanssa 1940, joka vahvistaa Ahvenanmaansaarten demilitarisoidun aseman (SopS 24/1940, SopS 9/1948). Molemmat sopimukset ovat voimassa kansainvälisesti ja ne sitovat kaikkia sopimusten osapuolia.

Myös muut valiokunnat ovat kiinnittäneet asiaan huomiota: puolustusvaliokunnan lausunnossa PuVL 4/2009 vp "Valiokunnan mielestä on hyvä kuitenkin selvittää, miten Ahvenanmaan erityisasema huomioidaan jatkossakin erilaisissa ei-sotilaallisissa kriisitilanteissa, jotta viranomaisvalmiudet ovat asianmukaiset", ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä UaVM 5/2009 vp "Se, miten Ahvenanmaan erityisasema huomioidaan jatkossakin erilaisissa luonteeltaan ei-sotilaallisissa kriisitilanteissa — kuten öljyonnettomuuksissa ja terroristihyökkäyksissä — ja miten rajavalvonta on järjestetty sotilaallisessa kriisitilanteessa, on oltava asianmukaisesti selvitetty." ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä UaVM 1/2013 vp "Valiokunta pitää hyvänä, että kuten selonteossa todetaan, valtioneuvosto selvittää, kuinka Ahvenanmaan maakunnan erityisasema huomioidaan jatkossakin mahdollisissa öljyonnettomuuksissa ja muissa kriisitilanteissa ja miten asianomaisten viranomaisten riittävä valmius varmistetaan."

Koska tällainen selvitystyö on nyt käynnistetty, siitä olisi ollut hyvä mainita hallituksen esityksessä.

Ahvenanmaan itsehallinnon käsittely kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin. Siksi valiokunnan tehtävänä on muistuttaa hallintovaliokuntaa olemassa olevista ongelmista ja lainsäädännön selkeyttämisen tärkeydestä siten, että aloitettu selvitystyö sovitetaan yhteen sen kanssa.

Koska merivartioston toiminta Ahvenanmaalla on erittäin merkityksellinen asukkaiden kannalta, oikeudellisen perustan selkeä määrittely on tärkeää.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2013

Elisabeth Naclér /r