

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 9/2009 vp**

**Hallituksen esitys rajavartiointia koskevan
lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien la-
kien muuttamisesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä helmikuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen rajavartiointia koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 219/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Katriina Laitinen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, rajavartiolaitokseen annettua lakia sekä pakkokeinolakia, tieliikennelakia, tullilakia, poliisilakia, maastoliikennelakia ja ampuma-aselakia. Nopeiden rajainterventioryhmien Suomeen kutsumisesta sekä ryhmiin kuuluvien virkamiesten toimivaltuuksista Suomessa annetaan tarpeelliset kansalliset säännökset.

Telekuuntelu tehdään mahdolliseksi törkeän laittoman maahantulon esitutkinnassa. Televalvonta ja telekuuntelu sallitaan rajavartiolaitoksen esitutkinnassa silloin, kun tutkitaan törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskaupparikosta. Pidättämiseen oikeutettujen virkamiesten piiriä laajennetaan.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan kesäkuussa 2009.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu asiantuntijatiimejä sekä nopeita rajainterventiojoukkoja koskevaa sääntelyä täysivaltaisuuden kannalta, telepakkokeinojen käytön laajentamista samoin kuin teknistä rajavalvontaa koskevia säännöksiä. Hallituksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska ehdotukset kuitenkin sisältävät useita perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja, hallitus on pitänyt tarkoituksenmukaisena, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Täysivaltaisuus

Rajavartiolain muuttamista tarkoittavan 2. lakiehdotuksen 15 a §:n mukaan valtioneuvosto päättää Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta yhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetussa asetuksessa¹ (*rajaturvallisuusvirastoasetus*) tarkoitetusta rajaturvallisuusvirastolle osoitetusta pyynnöstä nopean rajainterventoryhmän asettamiseksi. Kiireellisissä tapauksissa pyynnön voi kuitenkin esittää sisäasiainministeri.

Nopean rajainterventoryhmän jäsenellä on lakiehdotuksen 35 a §:n nojalla toimivalta suorittaa Schengenin rajasäännöstön mukaisia tehtäviä. Asiasta annetun unionin asetuksen² mukaan näiden vierailevien virkamiesten on tehtävänsä suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudatettava yhteisön lainsäädäntöä ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. He voivat suorittaa tehtäviä ja käyttää toimivaltaa vain vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti vastaanottavan jäsenvaltion rajavartioiden läsnäollessa. Vierailevat virkamiehet voivat kantaa virkaaseita, ammuksia ja varusteita siten kuin heidän kotivaltionsa lainsäädännössä säädetään. Vastaanottava jäsenvaltio voi kuitenkin kieltää tämän, jos samaa kieltoa sovelletaan sen omien rajavartioiden osalta.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä ilmaistun Suomen täysivaltaisuuden kanalta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katso-

nut, että ulkorajojen valvonnan ja rajatarkastusten suorittamisen siirtäminen ylikansalliselle rajavartiolaitokselle merkitsee helposti puuttumista valtion täysivaltaisuuteen (PeVL 28/2002 vp, s. 2/I). Nyt ehdotettu järjestely ei kuitenkaan merkitse rajavalvontatehtävien kokonaissiirtoa, eikä sitä muutoinkaan voida luonnehtia merkitykseltään huomattavaksi. Kuten valiokunta on aiemmin todennut, säännösten soveltamisala on rajattu tilapäiseen ja Suomen omasta pyynnöstä annettavaan eräänlaiseen hätäapuun rajatarkastusten ja rajavalvonnan suorittamisessa. Voimakeinoihin ulkomainen virkamies voi edellä mainitun asetuksen mukaan turvautua vain toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen läsnäollessa. Ryhmien ulkomaalaiset jäsenet ovat myös samanlaisessa rikosoikeudellisessa virkavastuussa kuin suomalaiset rajavartijat. Suoritettujen toimenpiteiden tulee lisäksi nimenomaisen säännöksen mukaan olla oikeassa suhteessa toimenpiteelle asetettuihin tavoitteisiin.

Tällainen järjestely ei mahdollista itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien siirtämistä ulkomaisille rajavartioujoukoille vaan on luonteeltaan sellaista kansainvälistä yhteistyötä, johon Suomi perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan osallistuu rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi (ks. PeVL 1/2007 vp, s. 3/I ja PeVL 56/2006 vp, s. 3/I). Ehdotettu sääntely ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Rajavartiolaitoksen päällikkö päättää lakiehdotuksen 15 b §:n mukaan rajavartioiden antamisesta nopeaan rajaturvallisuusryhmään sisäasiainministeriön vahvistaman kansallisen kiintiön rajoissa. Pynnön rajavartioiden ja tarvittavan kaluston käytettäväksi asettamisesta esittää Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto. Ryhmän koko — ja itse asiassa sen lähettäminenkin — on kuitenkin kansallisessa harkinnassa, sillä jäsenvaltio voi kieltäytyä osaston lähettämisestä, jos jäsenvaltion poikkeuksellinen tilanne vaikuttaa merkittävästi kansallisten tehtävien suorittamiseen. Sääntelyä voidaan näin ollen luonnehtia niin, että Suomen kansainväliset velvollisuudet osallistua Euroopan unionin puitteissa

¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta.

harjoitettavaan rajavalvontayhteistyöhön mitoituvat aina suhteessa kykyyn turvata kansallinen rajavalvonta. Tällainen sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (ks. PeVL 1/2007 vp, s. 3/II).

Pakkokeinot

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä kiinniottaminen. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan 31 §:ään lisätään viittaus poliisilain 11 ja 20 §:ään. Muutos tarkoittaa asiallisesti sitä, että rajavartiomies saa oikeuden yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ottaa henkilö kiinni rajanylityspaikalla joko hänen itsensä suojaamiseksi tai toisten henkilöiden suojaamiseksi rikoksilta ja häiriöiltä. Kummassakin tapauksessa kiinniottaminen on lyhytaikainen.

Ehdotetuilla uusilla toimivaltuuksilla puututaan perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Sääntelyn tarkoituksena on toisaalta suojata joko henkilön itsensä terveyttä ja turvallisuutta tai toisten yksilöiden vastaavia intressejä. Sääntelylle on hyväksyttävät perusteet, ja sen alueellinen soveltamisala on suppea. Toimenpiteiden edellytykset on säännelty yksityiskohtaisesti poliisilaisissa. Säännös ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Valiokunta kuitenkin tähdentää, että henkilökohtaiseen vapauteen puuttuminen edellyttää erityisen koulutuksen antamista tällaisiin toimenpiteisiin oikeutetuille virkamiehille (ks. myös PeVL 17/1998 vp, s. 2—3).

Telekuuntelu. Hallituksen esitykseen sisältyvien 2. lakiehdotuksen 41 §:n ja 4. lakiehdotuksen 5 a luvun 2 §:n mukaan rajavartiomiehellä on oikeus pakkokeinolaissa tarkoitettuun telekuunteluun myös silloin, kun rajavartiolaitos tutkii rikoslaissa rangaistavaksi säädettyä törkeää maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskaupparikosta.

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin pykälän 3 momentin nojalla säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen

muun muassa yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnassa. Törkeä laittoman maahantulon järjestäminen sisältää tunnusmerkistönsä mukaan joko vaikean ruuminvamman, vakavan sairauden tai hengenvaarallisen tilan aiheuttamisen tai vaatimuksen siitä, että rikos on tehty osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa. Säännöksessä tarkoitettut ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa sisältävät myös hyvin vakavina pidettäviä, yksilön turvallisuuteen ja terveyteen kohdistuvia tekoja. Rajavartiomiehen toimivaltuuksia rajoittaa lisäksi se, että televalvonta ja telekuuntelu ovat jo säännöksen sanamuodonkin mukaan käytettävissä vain silloin, kun törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen liittyy myös edellä mainittu ihmiskaupparikos.

Tällaisesta sääntelystä ei sinänsä ole huomautettavaa perustuslain 10 §:n kannalta (vrt. PeVL 13/2004 vp, s. 2—3). Oikeusturvanäkökohtien vuoksi ei valiokunnan mielestä kuitenkaan ole hyväksyttävää, että ehdotettu 41 § rakentuu asiallisesti ottaen kokonaan yleisille viittauksille poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolaikiin ja että säännös on sanonnallisesti kirjoitettu vain rajavartiomiehen toimivaltuuksien näkökulmasta. Siksi valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että pykälän 2 momenttia täydennetään maininnalla, jonka mukaan siinä tarkoitettuja pakkokeinoja käytettäessä myös menettelyllisesti noudatetaan pakkokeinolain 5 a luvun säännöksiä. Valiokunta painottaa tässäkin yhteydessä sen seikan tärkeyttä, että rajavartiomiehille annetaan riittävä koulutus tällaisten syvälle yksityisyyteen puuttuvien uusien tutkintakeinojen käyttöön.

Tekninen valvonta. Hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen 31 §:n mukaan rajavartiolaitoksella on rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus rajan läheisyydessä sekä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä kohdistaa paikoissa, joihin yleisöllä on pääsy, poliisilaisissa tarkoitettua teknistä valvontaa muualle kuin kotirauhan piiriin kuuluvaan alueeseen. Säännös laajentaa rajavartiolaitoksen oikeutta teknisen valvonnan suorittamiseen

alueellisesti, koska nyt tämä oikeus koskee vain rajan välitöntä läheisyyttä sekä rajan ylityspaikkaa ja sen välitöntä läheisyyttä. Säännöksen perusteluissa mainitaan, että tällä tavoin voidaan nykyistä paremmin ja kustannustehokkaammin selvittää vallitseva rajatilanne luotettavasti ja puuttua rajaturvallisuutta uhkaaviin tekijöihin ajoissa. Perusteluissa on myös esitetty arvioita niiden alueiden laajuudesta, joilla valvontaa suoritettaisiin.

Teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa yleisöön, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai ajoneuvoihin kohdistuvaa, teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Tällainen toimivaltuus on merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityisyyden suojan kannalta. Valiokunta toteaa, että ehdotettu alueellisen toimivallan määrittäminen jää jokseenkin väljäksi. Tätä seikkaa on kuitenkin omiaan lieventämään yhtäältä se, että teknisestä valvonnasta on 31 §:n 2 momentin mukaan aina ilmoitettava sopivalla

merkillä silloin, kun se tapahtuu rajanylityspaikan ja rajavyöhykkeen ulkopuolella. Toisaalta aluetta jossain määrin täsmentää myös pykälään jäävä vaatimus tarkkailun suorittamisesta "rajan läheisyydessä". Valiokunnan mielestä ehdotettu laajennus ei kokonaisuutena arvioiden vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Virkamiehen eroamisikä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 35 a §:ään sisältyvät yksityiskohtaiset säännökset rajavartiolaitoksen viroissa palvelevien henkilöiden eroamisikästä. Tällaisesta seikasta tuleekin kiistatta säätää lain tasolla. Säännös vastaa valiokunnan aiempaa kantaa, eikä siitä ole valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 8/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Mikaela Nylander /r

Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Johannes Koskinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.