

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 9/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 5 päivänä helmikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaispäällikkö, kontra-amiraali Matti Mötönen, osastopäällikkö, hallitusneuvos Ari-Pekka Koivisto ja lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitakia. Rajavartiomiehen toimivaltuuksia ja voimakeinoja koskevaa sääntelyä täsmennetään säännöksillä varautumisesta voimakeinojen käyttöön ja käytöstä varoittamisesta sekä ampu- ma-aseen käytöstä. Lakiin lisätään säännös rajavartiomiehen toimivaltuuksista poliisin johdolla tapahtuvassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävässä rajavartiomiehen ja poliisimiehen yhteispartiossa. Rajavartiomiehelle ehdotetaan annettavaksi oikeus suorittaa turvallisuustarkastus myös muun kuin vapau- teen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä.

Rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömien rajavartiolaitoksen toimintojen varmistamiseksi maa- tai vesi- alueen omistaja tai haltija on ehdotuksen mukaan velvollinen sallimaan rajavyöhykkeen ta- karajan merkinnän maa- ja vesialueilleen. Maa- tai vesialueen omistaja tai haltija on myös vel- vollinen sallimaan raja-aukon sekä rajavyöhyk- keen kulku-uran raivaamisen kasvillisuudesta ja kulku-uralla rajavartiolaitoksen liikkumisen mahdollistavat vähäiset rakennelmat.

Rajavartiolakiin ehdotetaan otettavaksi sään- nöket rajavartiolaitoksen sotilaallisia voima- keinoja sisältävästä virka-avusta poliisille terro-

ristisessä tarkoituksessa tehtävien rikosten yhteydessä merialueella. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, meripelastuslakia, poliisilakia, tullilakia, ulkomaalaislakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ja tieliikennelakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on perusoikeusnäkökulmasta arvioitu

perustuslain henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta (7 §:n 1 ja 3 momentti), liikkumisvapautta (9 §), henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojaa (10 §) ja omaisuudensuojaa (15 §) koskevien säännösten kannalta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perusteltuna perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksestä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Sotilaallisia voimakeinoja sisältävä virka-apu*

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset rajavartiolaitoksen sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä virka-avusta poliisille. Lakiehdotuksen 77 a §:n 1 momentin mukaan poliisilla on oikeus saada rajavartiolaitokselta Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

Rajavartiolaitoksella on pykälän 2 momentin mukaan oikeus tällaisessa tilanteessa käyttää poliisin johdolla sotilaallisia voimakeinoja. Nämä määritellään 3 momentissa ja 4 momentissa säädetään voimakeinojen käytön puolustettavuuden arvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Lakiehdotuksen 77 b §:ssä säädetään, miten poliisille annettavasta virka-avusta päätetään. Virka-apua pyytää sisäministeriö, ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaaran-

tavassa kiireellisessä tapauksessa sisäministeriö voi välittömästi päättää virka-avun antamisesta.

Rajavartiolaitos osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen, ja sen sisäinen järjestys on sotilaallinen. Rajavartiolaitoksella on merialueella puolustusvoimien ohella sellaista aluskalustoa, jolla on sotilaalliseen voimankäyttöön tarkoitettua aseistusta. Lisäksi rajavartiolaitoksella on merialueella korkea ympärivuorokautinen toimintavalmius. Poliisi voi rajavartiolain nykyisten 22 ja 77 §:n nojalla saada rajavartiolaitokselta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen torjumiseksi. Virka-apu ei voi kuitenkaan sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Tällaista virka-apua poliisilla on nykyisin oikeus saada vain puolustusvoimilta puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain nojalla, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 10/2005 vp, PeVL 23/2005 vp).

Valiokunta on todennut, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta. Terroristis-

ten tekojen laatu voi ääritapauksessa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä (PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 10/2005 vp, s. 2/I).

Ehdotettu sääntely vastaa tarkoin puolustusvoimien poliisille antaman virka-avun sääntelyä. Sotilaallisten voimakeinojen käyttö on rajattu tarkoin määriteltyjen terrorismirikosten estämiseen ja keskeyttämiseen. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on olennaista, että sotilaallisten voimakeinojen käyttö on rajattu tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän hengen tai terveyden suojaamiseksi välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta. Myös valtioneuvostotasolle ulotettu päätöksentekomenettely muodostaa pidäkkeen sotilaallisten voimakeinojen käyttämiseksi muutoin kuin ääritilanteessa. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

#### *Rajavartiolaitoksen ja poliisin yhteispartiointi*

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset rajavartiomiehen ja poliisimiehen yhteispartioinnista ja rajavartiomiehen toimivaltuuksista poliisitehtävissä. Lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin mukaan rajavartiomies voi ennalta suunnitellussa, tarkoituksenmukaisena pidettävässä rajavartiomiehen ja poliisimiehen yhteispartioinnissa partiointialueella suorittaa välttämättömiä poliisilain 2 ja 3 luvussa tarkoitettuja poliisin toimenpiteitä poliisin johdolla tapahtuvassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävässä. Tällaisessa tehtävässä rajavartiomiehellä on ehdotetun 33 §:n 1 momentin nojalla poliisimiehelle poliisilain 2 ja 3 luvussa säädetty toimivaltuudet, jollei päällystöön kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita. Nykyisin rajavartiomiehellä on poliisimiehelle poliisilain 2 luvussa säädetty toimivaltuudet vain kiireellisiin toimenpiteisiin, joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa (21 §:n 1—2 mom.). Ehdotettu sääntely merkitsee rajavartiomiehen poliisilain mukaisten toimivaltuuksien laajentamista myös kiireettömiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtäviin.

Esityksen perustelujen mukaan poliisin ja rajavartiolaitoksen yhteispartioita on käytetty lähinnä ennalta ehkäiseviin ja valvontatyyppisiin tehtäviin, jolloin rajavartiomies ja poliisimies toimivat omien toimivaltuuksiensa nojalla (s. 32/I). Nyt yhteispartiointi ehdotetaan laajennettavaksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviin, joissa rajavartiomies voi toimia poliisivaltuuksin. Perustelujen mukaan tällainen yhteispartiointi keskittyisi käytännössä harvaan asutuille alueille valtakunnan rajan läheisyydessä sekä saaristoalueille.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 3/2014 vp, s. 4/I, PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 2/2012 vp, s. 3, PeVL 21/2009 vp, s. 4—5, PeVL 19/2009 vp, s. 4). Viranomaiselle ei siten voida lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle (esim. PeVL 61/2010 vp, s. 5, PeVL 35/2008 vp, s. 3).

Ehdotuksen mukaan yhteispartiointi rajautuu alueellisesti rajavartiolain 4 §:n mukaiseen rajavartiolaitoksen toiminta-alueeseen. Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeellä. Muualla rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen laitoksen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi tai virka-avun antamiseksi. Yhteispartioinnin on oltava lakiehdotuksen mukaan ennalta suunniteltua ja tarkoituksenmu-

kaista. Lisäksi poliisin on johdettava yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävää. Ehdotettua viranomaisten yhteistoimintaa voidaan pitää viranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vaatimana ja valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä (vrt. PeVL 3/2014 vp, s. 4, PeVL 35/2008 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 6/II). Yhteispartiointia koskeva sääntely ei valiokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

#### *Teknisen laitteiston asettaminen*

Rajavartiolakiehdotuksen 29 §:n 3 momentin perusteella rajavartiolaitos saa asettaa rajavyöhykkeen ulkopuolella teknisen valvonnan laitteistoa ilman maa- tai vesialueen omistajan lupaa vain tilapäisesti. Perusteluiden (s. 36) mukaan tilapäisyydellä tarkoitetaan korkeintaan kolmen kuukauden pituista valvontajaksoa. Valiokunnan mielestä ajallinen raja on syytä lisätä säännökseen.

#### *Rajavartiomiehen oikeus tietojen käsittelyyn*

Rajavartiomiehellä on lakiehdotuksen 43 a §:n 3 momentin nojalla poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain mukaisessa tiedonhankinta- ja tutkintaryhmässä oikeus käsitellä tietoa, joka on hankittu sellaisella menetelmällä, joka ei ole rajavartiomiehen käytettävissä. Ehdotus vastaa tältä osin asiallisesti nykyistä säätelyä. Yhteistoimintatilanteiden lisäksi ehdotetaan, että rajavartiomiehellä on yksittäistapauksessa muutoinkin oikeus tällaisten tietojen käsittelyyn. Ehdotettu säännös ei millään tavalla rajaa tilanteita tai määrittele, milloin rajavartiomiehellä on oikeus käsitellä tietoja, joiden hankkimiseen hänellä itsellään ei ole oikeutta. Perustuslain 10 §:n yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä valiokunta pitää tarpeellisena, että ehdotettua sääntelyä täsmennetään esimerkiksi koskemaan tiettyjä rikoksia.

#### *Rajavyöhykeluvan lupaehdot*

Rajavyöhykeluvan lupaehtoja koskevaa 53 §:n 2 momentin sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi

siten, että lupaan voidaan sisällyttää rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta välttämättömiä rajavyöhykkeellä harjoitettavaa toimintaa koskevia ehtoja. Tällaisesta toiminnasta mainitaan perusteluissa (s. 46) metsästyksen järjestäminen ja aseiden käyttö. Muutosta luonnehditaan esityksessä lähinnä tekniseksi, eikä tarkoituksena ole muuttaa nykyistä rajavyöhykelupien myöntämistä tai ehtoja koskevaa käytäntöä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rajavyöhykelupa annetaan, jos siihen on asumisesta, työstä, ammatista, elinkeinosta, liiketoiminnasta tai harrastuksesta johtuva tai muutoin hyväksyttävä syy (rajavartiolain 52 §:n 2 mom.). Siten lupaehdot voivat kohdistua esimerkiksi elinkeinonharjoittamiseen tai rajavyöhykkeellä asuvan henkilön toimintaan kotirauhan suojaamalla alueella. Tämän vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että säännöksessä määritellään tarkemmin, minkälaista toimintaa koskevia ehtoja rajavyöhykeluvassa voidaan asettaa.

#### *Turvatarkastaja*

Turvatarkastuksen suorittamiseen oikeutettuja henkilöitä koskevaan 67 §:n 4 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteisia täsmennyksiä. Momentin sanamuotoa on syytä tarkistaa siten, että koulutusvaatimus koskee myös "muuta rajavartiolaitokseen kuuluvaa henkilöä".

#### *Soveltaminen Ahvenanmaan maakunnassa*

Rajavartiolaitoksen tehtävät Ahvenanmaan maakunnassa määräytyvät rajavartiolain, Ahvenanmaan itsehallintolain sekä rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaalla annetun tasavallan presidentin asetuksen (420/2004) mukaan. Esityksen perusteluissa todetaan, että sotilaallisia voimakeinoja käytettäessä viranomaisten on otettava huomioon Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat kansainväliset sopimukset (s. 50). Valiokunta pitää tarpeellisena, että Ahvenanmaan erityisasemasta johtuvat vaikutukset viranomaisten virka-apuun selvitetään ja sääntelyä tarvittaessa täydennetään (vrt. PeVL 19/2005 vp, s. 9/I).

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Riitta Myller /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Naucélér /r
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Anu Urpalainen /kok
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Lea Mäkipää /ps
	Jukka Kopra /kok	Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.