

Dn:o 79/12/2012

Sisäasianministeriö
Rajavartio-osasto

Asia: Lausunto arviomuistiosta koskien rajavartiolainsäädännön muutostarpeita

Viite: Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston lausuntopyyntö asiassa,
päiväys: 4.6.2012

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:n lausunto:

1. RAJAVARTIOLAITOKSEN TEHTÄVÄT SEKÄ TOIMINNASSA NOUDATETTAVAT YLEISET PERIAATTEET (arviomuistion kohta 1)

1.1 Yleiset periaatteet

Arviomuistiossa rajavartiotoiminnan sääntelyä halutaan asiallisesti yhdenmukaistaa laajalti uuden poliisilain kanssa.

SPJL katsoo, että eri viranomaisten yleisten toimintaperiaatteiden osalta sääntelyn yhdenmukaistaminen on aiheellista valtion eri organisaatioissa työskentelevien virkamiesten yhdenvertaisuuden takia.

Laajemman yhdenmukaistamisen osalta on kuitenkin tarkasteltava, miten pitkälle ja missä asioissa eri viranomaistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä voidaan yhdenmukaistaa.

1.2 Kiireelliset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poliisin toimenpiteet - Rajavartiolain 21 § sekä poliisin ja rajavartiolaitoksen yhteispartiointi

Arviomuistiossa todetaan, että rajavartiolain 21 § on tarpeen muuttaa siten, että siinä mainittaisiin poliisilain 2 luvun rinnalla myös 3 luku, sillä poliisin toimitiloja koskevat turvatarkastussäännökset sisältyvät uuden poliisilain 3 lukuun.

SPJL ei katso aiheelliseksi muuttaa rajavartiolakia tältä osin, vaikka uuden ja voimassa olevan poliisilain säännökset vastaavat toisiaan. Onko poliisin toimitiloissa todellista tarvetta suorittaa turvatarkastuksia poliisilaissa määritellyn henkilöryhmän lisäksi Rajavartiolaitoksen henkilöstön toimesta?

Arviomuistiossa halutaan myös muuttaa rajavartiolain 21 § siten, että se soveltuisi ns. poliisin ja rajan yhteispartiointiin.

Arviomuistiossa todetaan rajavartiolain 21 §:n soveltumattomuus tilanteisiin, joissa poliisi- ja rajavartiomies työskentelevät samassa partiossa (ns. yhteispartio). Samalla viitataan poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteispartiointia koskeva periaatteen hyväksymiseen PTR-lain yhteydessä. SPJL pitää tätä perustelua harhaanjohtavana.

Tämän hetkinen oikeudellinen pohja PTR-viranomaisten yhteistyölle määritellään PTR – laissa. Kyseistä lakia säädettäessä (HE26/2008 vp) nimenomaan korostettiin, että lailla ei muutettaisi PTR-viranomaisten päävastuualueita eikä annettaisi viranomaisille uusia toimivaltuuksia muutoin kuin yhteistoimintaan sisältyvään tiedonhankinta-, tutkinta- ja rikostiedusteluyhteistyöhön liittyen.

SPJL katsoo, että arviomuistiossa esitetyssä toimintamallissa ei ole kyse PTR-lain mukaisesta yhteistoimintamuodosta, vaan sisäiseen turvallisuuteen liittyvästä operatiivisesta yhteistyöstä, jonka tavoitteena on muodostaa eri viranomaisten yhteispartioinnin kautta laaja-alaisiin turvallisuustehtäviin kykeneviä partioita määrätyle toiminta-alueelle.

SPJL katsoo, ettei ns. yhteispartioinnille tässä muodossa ole oikeudellista perustaa, vaikka yhteispartiointi on jo käytäntöä jossain alueilla. Sisäiseen turvallisuuteen liittyvää operatiivista yhteistoimintaa onkin pilotoitu Pohjois-Karjalassa ja Lapissa, sen toimivuuden ja ongelmakohtien selvittämiseksi. Lisäksi sisäasiainministeriö asetti 16.6.2009 työryhmän kehittämään ko. operatiivista yhteistyötä harvaan asutuilla alueilla. HARVA -työryhmä luovutti 17.2.2011 raporttinsa sisäasiainministeri Anne Holmlundille.

Työryhmä totesi raportissaan, että yhteispartioinnissa ongelmalliseksi muodostuu mm. eri viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet. Yhteispartiointiin liittyen tuleekin selvittää ja ratkaista erikseen kokeilun aikana esille nousseet toimivaltakysymykset. Lisäksi yhteispartioinnin suunnittelussa ja toteutuksessa tulee huomioida koulutus- ja työturvallisuusasiat sekä yhteen sovitettujen tilannekuva- ja johtamisjärjestelmien kehittämistarve.

Mikäli kyseessä oleva yhteispartiointimalli olisi tarkoitettu uudeksi PTR- toimintamuodoksi ja tarkoitus olisi ollut laajentaa rajavartiioviranomaisten toimivaltuuksia, olisi siitä selkeästi säädetty 1.1.2010 voimaan tullessa PTR – laissa, eikä HARVA -työryhmää (toimikausi 17.6.2009 - 31.12.2010) olisi tarvinnut asettaa eikä siihen liittyvää pilotointia (ajalla 1.7.2009 - 1.5.2010) toteuttaa. Pilotoitavia toimintamalleja oli nimenomaan tässä tarkoitettu yhteispartiointi. Pilotointi tapahtui voimassa olevan lainsäädännön puitteissa riippumatta lainsäädännön puutteista.

SPJL katsoo, ettei yhteispartiointiin liittyviä toimivaltaongelmia voida missään nimessä ratkaista rajavartiolakia muuttamalla ehdotetulla tavalla. Tällä tavoin toteutettuna muutos olisi epäasiallinen.

Asiaa tulee HARVA -työryhmän esityksen mukaisesti erikseen selvittää ja ratkaista. Tämä selvitys tulee tehdä laaja-alaisesti huomioiden yhteispartiointiin liittyvät kaikki ongelmakohdat kuten koulutus- ja työturvallisuusasiat.

SPJL haluaa korostaa, että arviomuistiossa esitetyt muutos- /selvitystarpeet tulee nähdä osana suurempaa kokonaisuutta; eri lainsäädäntömuutoksien ja erilaisten työryhmien – kuten HARVA -työryhmän – yhteisvaikutukset tosiasiallisesti johtavat laajempiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, kuin yleisesti annetaan ymmärtää.

Yhteispartioinnissa on selkeästi kyse yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, jotka kuuluvat poliisilain mukaan poliisin tehtäviin. Kyse on siten käytännössä poliisin resurssipulan paikkaamisesta muiden viranomaisten resursseja hyväksi käyttäen.

Tässä yhteydessä tulee huomioida myös rajavartiolaitos viranomaisorganisaationa. Rajavartioviranomaisten tehtäväkuva on periaatteessa viranomaisista lähimpänä poliisin tehtäväpiiriä. Rajavartiolaitos on kuitenkin sotilaallisesti järjestetty organisaatio. Onko tarkoituksenmukaista, että siviiliorganisaation tehtävistä vastaa sotilaallinen organisaatio? SPJL katsoo, että tämä kehitys johtaa poliisin toiminnan / tehtävien ”militarisoinniseen” sekä kahden eri ”poliisiviranomaisen” syntyyn.

Sotilaallinen organisaatiorakenne ja toimintamuodot muodostavat myös oikeudellisesti monimutkaisen tilanteen ja sitä kautta monia käytännön ongelmia jo kansalaisten oikeusturvan kannalta. Kansalaisten tulee tietää, mikä viranomainen on kyseessä olevassa tilanteessa toimivaltainen ja millä toimivaltuuksilla.

Kansalaisten tulee myös saada tarvitsemansa viranomaispalvelut niihin erikseen koulutetuilta ja riittävän kokemuksen omaavilta ammattilaisilta. Poliisitehtävistä vastaaminen vaatii erityistä ammattiosaamista, joka syntyy pitkän koulutuksen ja kokemuksen kautta. Poliisitehtäviä ei voida siirtää muiden viranomaisten tai yksityisen sektorin vastuulle. Tilanne on sama toisin päin. Sekä virkamiehen että asiakkaan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että voimakkaasti kansalaisen perusoikeuksiin puuttuvaa valtaa käyttää se viranomainen, joka tehtävään on ensisijaisesti koulutettu.

Henkilöiden ammattitaito ja tehtäviin liittyvä asianmukainen sekä riittävä koulutus on työn turvallisuuteen vaikuttava erittäin oleellinen seikka. Partiossa toimivilla henkilöillä tulee ehdottomasti luottaa toistensa ammattitaitoon ja siihen, että kummallakin on käytettävissään toisen asianmukainen apu ja tuki eri tilanteissa. Partiossa toimivilla henkilöillä tulee siten olla sama koulutus ja samat toimivaltuudet. Partiokaverit eivät missään nimessä voi toimia ”joka miehen oikeuksilla” tai eri toimivaltuuksilla. Heidän tulee voida luottaa, että pari osaa ja voi toimia tietyllä tavalla tietyssä tilanteessa.

Entinen sisäasiainministeri Anne Holmlund rajasi, ettei HARVA -hankkeeseen liittyvää yhteispartiota ollut missään nimessä tarkoitus käyttää poliisin hälytyspartiona. Ministerin mukaan poliisin A – ja B – hälytystehtävät tulee aina hoitaa poliisimiesten toimesta. Yhteispartion oli tarkoitus toimia puhtaasti ylimääräisenä partiona. Yhteispartiointi suunnitelmassa sen sijaan todettiin, että yhteispartio ei **ensisijaisesti** toimi hälytys- / valmiuspartiona.

Ongelma onkin se, että poliisille tulevia tehtäviä ei voida ennakoida ja siten etukäteen rajata. Yhteispartiointia on mahdotonta pitää erillään poliisille kuuluvien A- ja B- luokan tehtävien hoitamisesta. Arviotavaksi tulevat siten Rajavartiolaitoksen henkilöstön tosiasialliset mahdollisuudet toimia poliisitehtävissä.

Selvitystyön yhteydessä tulee asiaa tarkastella myös perustuslaillisesta näkökulmasta; mm. onko tällaiselle huomattavana pidettävälle toimivallan laajennukselle asiallisia ja oikeudellisia perusteita? Mikä on eri viranomaisten rooli sisäisen turvallisuuden toteuttamisessa? Mikä on näiden viranomaisten välinen tehtäväjako ja miten ratkaistaan toimivaltakysymykset? Asiasta tulisikin käydä laaja poliittinen ja yhteiskunnallinen keskustelu.

Vasta tämän selvitystyön pohjalta tulee tehdä mahdolliset ehdotukset mm. lainsäädännön uudistamiseksi.

Huomionarvoista on myös todennäköinen henkilöstön lisäresursointitarve Rajavartiolaitoksessa, mikäli se ottaa laajemman vastuun harva-aluiden turvallisuudesta. Tällöin on aiheellista esittää kysymys, eikö sen sijaan tulisi järjestää poliisin resurssit sellaisiksi, että poliisipalvelujen saatavuus turvataan myös harvaan asutuilla alueilla?

2. TOIMIVALTUUDET (arviomuistion kohta 2)

Kaikilla viranomaisilla tulee olla tehtäviensä suorittamiseksi riittävät ja tarkoituksenmukaiset toimintamenetelmät ja toimivalta. Lainsäädäntö ei saa muodostua sellaiseksi, että se tosiasiallisesti johtaa tehtävien ja oikeuksien epäsuhtaan estäen ja/tai viivyttäen tehokkaan ja asianmukaisen viranomaistoiminnan.

Siten SPJL katsoo aiheelliseksi mm. selvittää tarve laajentaa Rajavartiolaitoksen liikenteenvalvonnan toimivaltuuksia rajanylityspaikoilla sekä liikenneonnettomuuspaikoilla.

Toimivaltuuksien osalta on kuitenkin aina muistettava, että eri viranomaisilla on oma tehtäväalueensa ja roolinsa yhteiskunnassa. Siten myös erilaiset toimivaltuudet ovat perusteltuja.

Esitettyjen muutosten hyväksyttävyyden edellytys tulee olla, että rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentaminen selkeästi rajataan koskemaan vain rajavartiolaitoksen toimialaan ja tehtäväkenttään. Lisäksi muutosten tulee olla välttämättömiä heidän nykyisten tehtäviensä asianmukaiseksi hoitamiseksi. Ehdotetut muutokset eivät saa tosiasiallisesti merkitä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamista poliisin toimialalle.

Kuten edellä todettiin, laajempien – yli ko. viranomaisen toimialan ja tehtäväkenttän - toimivaltalaajennuksien yhteydessä tulee asiaa tarkastella erityisesti perustuslaillisesta näkökulmasta.

3. PTR- TOIMINTA JA VIRKA-APU (arviomuistion kohta 3)

3.1 Yksittäistä toimenpiteitä laajemmat toimenpiteet

Rajavartiolaitoksessa on koettu PTR –lain 2§:n säännös melko rajoittavaksi joh-tuen säännöksen sanamuodon mukaisesta ahtaasta tulkinnasta.

PTR – lain säätämisen yhteydessä Eduskunnan Perustuslakivaliokunta nimen-omaan painotti ko. ahdasta tulkintaa lausunnossaan PeVL 35/2008. SPJL ei näe tarvetta poiketa PeVL:n kannasta.

3.2 Rajavartiolaitoksen virka-apu poliisille

SPJL pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena muutosesitystä, jonka mukaan Rajavartiolaitos voisi antaa Puolustusvoimien tavoin sotilaallista virka-apua Poliisille terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten estämisessä tai keskeyttämi-sessä.

4. VOIMAKEINOT (arviomuistion kohta 4)

SPJL pitää voimankäyttöä koskevan sääntelyn nostamista lain tasolle aiheellisena; asetustasoa ei voida pitää asianmukaisena.

Voimakeinojen käyttöön liittyvän päätöksenteon, voimakeinojen käyttöön varautumisen ja konkreettisen voimakeinojen käytön tulee vastata poliisilain sääntelyä.

Kyse on eri viranomaisten yleisten toimintaperiaatteiden sääntelyn yhdenmukaistamisesta. Voimankäyttöön oikeutettujen viranomaisten voimankäyttö ja sitä koskevat periaatteet tulee olla yhteneväiset.

SPJL ei näe myöskään perusteita sille, että virkavastuu hätävarjelussa otetaan käyttöön vain tiettyjen viranomaisten ja viranomaistoimintojen kohdalla. SPJL katsoo, että hätävarjelun virkavastuu tulee säännellä yhdenmukaisesti kaikkien voimankäyttöön oikeutettujen viranomaisten toiminnan osalta.

5. MUUT ASIAKOKONAISUUDET (arviomuistion kohta 10)

5.1 Vahingonkorvaussäännökset

Yleisesti SPJL katsoo, että viranomaisen toiminnasta aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen on osa laajempaa kokonaisuutta eli julkisyhteisön vahingonkor-vausvastuuta. SPJL ei näe mitään perusteita sille, että tiettyjen viranomaisten ja viranomaistoimintojen osalta korvauksista säädetään erikseen. Asiaa tulee käsi-tellä yhdenmukaisesti kaikkien viranomaisten osalta mahdollisesti toteutettavan julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistuksen yhteydessä.

Yrjö Suhonen
puheenjohtaja

Rita Ridanpää
lakimies