



8.5.2013

2020/2013/1352

Sisäasiainministeriö
Rajavartio-osasto
rajavartiolaitos@raja.fi

Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston lausuntopyyntö SM031:00/2012, päivätty 14.3.2013

**POLIISIHALLITUKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA
RAJAVARTIOINTIA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN SEKÄ ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN
LAKIEN MUUTTAMISESTA**

ASIA

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllä pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa rajavartiointia koskevan lainsäädännön muuttamiseen liittyen.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto on asettanut 5.9.2012 työryhmän, jonka tehtävänä on ollut valmistella hallituksen esitys tarvittaviksi rajavartiolainsäädännön muutoksiksi. Työryhmä on esittänyt lausuntokierrokselle annettavaksi edellä mainitun hallituksen esitysluonnoksen.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia sekä meripelastuslakia, hätäkeskustoiminnasta annettua lakia, uutta poliisilakia, tullilakia, ulkomaalaislakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ja tieliikennelakia. Lisäksi rajavartiolain periaatesäännöksiä täydennettäisiin ja täsmennettäisiin. Voimakeinoja koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin säännöksillä varautumisesta voimakeinojen käyttöön ja käytöstä varoittamisesta sekä ampuma-aseen käytöstä. Rajavartiolain rikostorjuntaa koskevat säännökset ehdotetaan muutettavaksi selkeämpään ja ymmärrettävämpään muotoon.

LAUSUNTO

Poliisihallitus on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun sitä edeltäneessä työryhmätyössä. Tämän lisäksi Rajavartiolaitoksen ja poliisin kesken käydyissä kahdenkeskisissä neuvotteluissa on saavutettu yhteinen näkemys esitykseen sisältyvistä päälinjoista sekä yhteistoiminnan rajapinnoista. Koska käsiteltävänä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on kyse rajavartiolaitoksen peruslakeihin ehdotettavista merkittävistä toimivaltuusmuutoksista, se on myös poliisille merkityksellinen uudistus.

Koska poliisi on rikostorjuntaa suorittava yleisviranomainen, jonka päätehtävinä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen, tämä lakiuudistus vaikuttaa osaltaan poliisin toimintaan, ja on sen vuoksi poliisin mielenkiinnon kohteena.





Poliisitoiminnan tavoitteiden saavuttaminen on myös yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää. Perusoikeusnäkökulmasta tarkastellen, poliisin toimintaa koskevan sääntelyn, kuten nimenomaan toimivaltuussääntelyn, valtiosääntöoikeudellinen arviointi on tehty siten, että *poliisin yhteiskunnallinen tehtävä* on ollut jokaisessa lainsäädäntöratkaisussa merkittävänä taustavaikuttimena.

Koska rajavartiolaitoslaekehdotuksessa (RajaLE) Rajavartiolaitokselle esitetään myös poliisitoimintaan vaikuttavia merkittäviä toimivaltuuslaajennuksia, Poliisihallitus esittää huomionaan, että poliisilainsäädännön kokonaisuusdistus on ollut käynnissä viimeisten vuosien aikana. Uudet lait poliisilaki (872/2011), *esitutkintalaki* (805/2011) ja *pakkokeinolaki* (806/2011) tulevat voimaan vuoden 2014 alussa. Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilainsäädännön muodostama kokonaisuus on viranomaisten toiminnan ja kansalaisten oikeusturvan kannalta huomattava uudistus, jonka aiheuttaa poliisille esimerkiksi merkittäviä koulutustarpeita. Lisäksi poliisihallinnossa on käynnissä poliisin hallintorakenneuudistus PORA III, jonka ensisijainen tavoite on säilyttää poliisin toimintakyky hyvänä lisäämällä poliisihallinnon kykyä joustavaan ja tehokkaaseen operatiiviseen toimintaan, vähentämällä hallinto-, tuki- ja johtotehtävissä toimivien määrää ja siten turvaamalla kenttä- ja rikostorjuntatehtävissä toimivien poliisimiesten riittävyys. Kyseessä on merkittävät uudistukset poliisille.

Edellä mainittujen uudistusten kannalta yhtäaikainen vaihe tarkastella rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia suhteessa poliisin toimivaltuuksiin sekä suhteessa järjestelmien toimintaan, on kriittinen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Rajavartiolaitoksen pyrkimys toimivaltuuksien aiempaa kattavampaan muotoiluun lain tasolla on kuitenkin sinänsä perusteltua.

Poliisihallitus kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin merkittävimpiä toimivaltuuslisäyksiä sisältäviin kohtiin:

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poliisin toimenpiteet

RajaLE:n 21 §:n on lisätty uusi 3 momentti, jossa on säädetty rajavartiomiehen poliisilain 2 ja 3 luvun mukaisista toimenpiteistä poliisin johdolla tapahtuvassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävissä. Momentin nojalla rajavartiomies voisi yhdessä *poliisimiehen kanssa suorittaa kaikkia niitä toimenpiteitä, joita poliisikin voi suorittaa*. Johtovastuu tehtävissä olisi aina poliisilla. Johtovastuun määräytyminen kaikissa tapauksissa poliisille on Poliisihallituksen mukaan tarkoituksenmukaista, sillä poliisi vastaa päävastuullisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Rajavartiomiehen varsinaisista toimivaltuuksista 21 §:n mukaisissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poliisitehtävissä säädetään lain 33 §:ssä. Rajavartiomiehellä olisi näissä tehtävissä poliisille poliisilain 2 ja 3 luvuissa säädetty toimivaltuudet, mikäli päällystöön kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja ei rajoita niitä.



Rajavartiomiehen toimivaltuudet turvaamistehtävissä

RajaLE:n 34a § on uusi säännösehdotus, jossa säädettäisiin erikoiskoulutuksen saaneen rajavartiomiehen (turvamies) toimivaltuuksista silloin, kun rajavartiolaitos suorittaa valtiojohdon tai valtiovieraiden, rajavartiolaitoksen virkamiesten ja sen vieraana tai kuljetettavana olevien, erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden tai erityisen omaisuuden koskemattomuuden suojaamista.

Toimivaltuuksina erikoiskoulutuksen saaneella rajavartiomiehellä olisi oikeus yleisesti käytetyn paikan tai alueen eristämiseen, sulkemiseen tai tyhjentämiseen sekä liikkumisen rajoittamiseen tai kieltämiseen. Paikan ja alueen eristämisen edellytyksenä on, että toimenpide on *välttämätön* turvaamistehtävän suorittamiseksi. Lisäksi erikoiskoulutuksen saaneella rajavartiomiehellä olisi oikeus poistaa paikalta henkilö, kun henkilön uhkausten tai käyttäytymisen perusteella on perusteltua syytä olettaa, että hän syyllistyi henkeen, terveyteen, vapauteen tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan sujuvan yhteistoiminnan turvaamiseksi, sekä työturvallisuuskäytäntöjen riittäväksi huomioimiseksi on tärkeää, että nämä toimivaltuudet ovat rajavartiomiehellä mikäli päälystöön kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja ei rajoita niitä. Rajavartiolaitosta koskee *ilmoitusvelvollisuus poliisille*, jonka mukaan rajavartiolaitoksen olisi ilmoitettava poliisille turvaamistehtävän suorittamisesta etukäteen. Etukäteisilmoitus edesauttaa poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimenpiteiden riittävää koordinoitua, koska turvaamistehtävä olisi uuden lainkohdan mukaan mahdollista suorittaa myös yhteistoiminnassa poliisin kanssa tai poliisi voisi päättää suorittavansa tehtävän itsenäisesti. Tällä on vaikutusta myös poliisin toiminnan suunnitteluun (partiosuunnittelu) ja resursointiin.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota muotoiluun, jonka mukaan erikoiskoulutuksen saanut rajavartiomies saisi tiettyjä poliisille kuuluneita toimivaltuuksia (paikan ja alueen eristäminen, paikalta poistaminen). Jatkovalmistelussa tulee tarvittaessa pohdittavaksi esimerkiksi se, miten kansalaiselle ilmenee, että hänen perus- ja ihmisoikeuksiinsa puuttuu tai kansalaista velvoittavaa käskyvaltaa käyttää nimenomaan erikoiskoulutuksen saanut rajavartiomies verrattuna niin sanottuun tavalliseen rajavartiomieheen, jolla ei näitä toimivaltuuksia ylipäätään ole. Ongelmaksi voi muodostua esityksessä mainitulla tavalla säädettäessä se, miten kansalaiselle osoitetaan, että *juuri kyseisellä rajavartiomiehellä* on esitetyt erityiset toimivaltuudet suhteessa kansalaiseen. Poliisivaltuudet on säädetty poliisissa koskemaan kaikkia poliisimiehiä, osa toimivaltuuksista edellyttää erityisen virka-aseman olemassaoloa (päälystöön kuuluva poliisimies). Tässä ehdotuksessa pyritään säätämään erityisiä toimivaltuuksia ainoastaan osalle rajavartiomiehistä.

Kuitenkin Poliisihallituksen mukaan mainittu ehdotus 34a § on sisältönsä ja käytännön yhteistoimintaan liittyvien seikkojen (ilmoitusvelvollisuus, otto-oikeus) puolesta poliisin näkökulmasta hyväksyttävä. Kulkuneuvon pysäyttämisen ja liikenteen ohjaamisen osalta tulisi myös tehdä 34a § vastaavat ilmoitukset poliisin kenttäjohtajalle, tai päälystöön kuuluvalla poliisimiehelle.



Rajavartiolaitoksen tehtävistä rikostorjunnassa

RajaLE:n 41§:ssä säädetään rajavartiolaitoksen tehtävistä rikostorjunnassa. Lainkohdassa rajavartiolaitoksen tehtävälleen rikostorjunnassa on nimenomaisesti lisätty *rikosten paljastaminen*, joka on mainittu myös laissa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 678/2009 (jäljempänä PTR-laki) 1 §:ssä. Säännös ei kuitenkaan ole toimivaltasäännös. Tältä osin kuin lakiehdotuksessa selkeästi tavoitellaan Rajavartiolaitoksen toiminnan painopisteen siirtämistä poliisin tavoin rikoksia paljastavaan toimintaan, Poliisihallitus painottaa lain puitteissa tapahtuvaa rikostorjuntaviranomaisten avoimen tiedonvaihdon roolia. Kyseessä on merkittävä muutos, mikäli ehdotuksen mukaisesti Rajavartiolaitoksen tehtäviin tulisi lukeutumaan myös rikosten paljastaminen.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet ovat edelleen määritelty ainoastaan *rikosten ennalta estämiseksi ja selvittämiseksi*. Poliisihallituksen mukaan rikosten paljastamista ei voida kuvata ainoastaan yleiseksi rikollisen toiminnan paljastamiseksi. Paljastaminen on määritelty lainsäädännössä ensimmäistä kertaa tulevassa poliisilain 5 luvun 1 §:n 4 momentissa sekä 3 §:ssä. *Rikoksen paljastamisella tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty.* Uudessa poliisilaissa salaisia tiedonhankintakeinoja voitaisiin käyttää rikoksen paljastamiseen ainoastaan, mikäli kysymyksessä olisi laissa tarkemmin säädetty *maanpetos- tai terrorismirikos*. Lakiesityksen valmistelussa on kuitenkin vallinnut yhteinen näkemys siitä, ettei lakiehdotus mahdollista Rajavartiolaitokselle samaa toimivaltaa kun poliisille.

Rajavartiolaitoksen tutkittavat rikosasiat ja toimivaltuudet rikoksen ennaltaehkäisemiseksi ja selvittämiseksi

RajaLE:n 42 §:ssä luetellaan Rajavartiolaitoksen tutkittavat rikosasiat ja 43a §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksista. Poliisin kannalta merkittävänä muutoksina on huomioitava rajavartiomiehen oikeus poliisilain mukaiseen televalvontaan, peiteltyyn tiedonhankintaan ja henkilön tekniseen seurantaan ennalta estäessä törkeää laittoman maanhantalon järjestämistä tai kyseistä rikosta ja siihen liittyvää ihmiskauppaa.

Lisäksi säännöstä täydennettäisiin siten, että rajavartiomiehellä olisi käytössään poliisilain ja pakkokeinolain mukainen oikeus televalvontaan ja henkilön tekniseen seurantaan estettäessä ja selvitettäessä törkeää metsästysrikosta. Lisäksi rajavartiomiehellä olisi käytössään pakkokeinolain mukainen oikeus televalvontaan selvitettäessä törkeän laittoman saaliin kätkemistä.

43 §:ssä on mainittu toimivaltuudet joita ei ole mahdollista käyttää rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa. Tämän negatiivilistauksen jälkeisellä yleisviitauksella poliisin ja poliisimiehen valtuuksiin kuitenkin avataan *mahdollisuus käyttää muita poliisilain ja pakkokeinolain mukaisia toimivaltuuksia. "...lukuun ottamatta voimassa mitä poliisin tai poliisimiehen toimivaltuuksista ja niiden käytöstä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi poliisilaissa, esitutkintalaissa ja pakkokeino-*



laissa tai muualla laissa säädetään". Tämä poissuljentatekniikka, ja siitä mahdollisesti muodostuva toimivaltuuslupa-automaatti on ollut ylimpien laillisuusvalvojen kritiikin kohteena.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa (Dnro 1933/5/09) todennut, että kun tulli- ja rajavartio- tai sotilasviranomaisia koskevissa laeissa viitataan osin pääasiassa poliisia silmällä pitäen tehtyihin lakeihin ja samalla näihin erityisviranomaisia koskeviin lakeihin sisältyy poikkeuksia poliisin toimivaltuuksiin nähden, on kokonaiskuvan saaminen kunkin viranomaisen toimivaltuuksista lähes mahdotonta. Vaarana on, että tämän niin sanotun kokonaispaketin mahdollisesti tultua voimaan, saavat nämä muut viranomaiset toimivaltuusautomaatin.

Tästä epäselvästä sääntelytavasta ei ole mahdollista kohtuudella varmistua, mitä toimivaltuuksien laajennuksia Rajavartiolaitokselle tulisi jatkossa suhteessa rikostorjunnan päävastuuviranomaiseen poliisiin. Kun poliisille säädetään uusia toimivaltuuksia tulevaisuudessa teknisen kehityksen myötä, on vaarana, että muut viranomaiset saavat toimivaltuuslupa-automaatin, eli samoja merkittäviä toimivaltuuksia ilman mitään perusteluja siitä, onko olemassa riittävää koulutusta, järjestelmiä, osaamista tai edellytyksiä niitä käyttää, tai sopivatko ne ylipäänsä viranomaisen laissa säädettyyn tehtävälleen.

Ehdotetun 43 §:n haasteena Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että jatkossa rajavartiomiehellä ollessa oikeus peitellyyn tiedonhankintaan, tässä yhteydessä tulee varmistua Rajavartiolaitoksen henkilöstön riittävästä koulutuksesta ja osaamisesta tähän perus- ja ihmisoikeusherkkään toimintaan.

Järjestelmien osalta Poliisihallituksen mukaan huomionarvoista on se, käyttääkö Rajavartiolaitos tulevaisuudessa samoja teknisen tarkkailun järjestelmiä poliisin kanssa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan samojen järjestelmien käyttö olisi suositeltavaa, ja edesauttaisi riittävän koulutuksen antamista, yhtenäisten toimintatapojen luomista, päällekkäisten järjestelmien aiheuttamien turhien kustannusten välttämistä, sekä sujuvan ja oikeusvarman operatiivisen toiminnan suorittamista.

Rikostorjuntaan liittyvä ilmoitusvelvollisuus ja rikoksen ennalta estämisen ja selvittämisen siirtäminen poliisille ja Tullille

RajaLE:n 43b § olisi uusi lainkohta rikosten ennalta estämistä, selvittämistä ja salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttöä koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan säännös on muotoilultaan onnistunut. Tarkoituksena on varmistaa riittävä tiedonkulku Rajavartiolaitoksen ja rikostorjunnan päävastuuviranomaisen poliisin välillä. Tällöin on mahdollisuus huolehtia koordinaatiosta, työturvallisuusseikoista sekä siitä, että asiassa ei tehdä häiritsevää päällekkäisiä toimenpiteitä. Poliisihallitus pitää ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta perusteltuna: rikostorjunnassa säädetyn kaltainen tieto on merkityksellistä saattaa lain mukaisesti kaikkien siihen oikeutettujen viranomaisten yhteiseen käyttöön.



RajaLE:n 44 §:n mukaan Rajavartiolaitos voisi siirtää epäillyn rikoksen poliisille jo ennen esitutinnan aloittamista. Viittaukset esitutkintaviranomaiseen muutettaisiin muotoon PTR-viranomaisiin. Tämä on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tarkoituksenmukainen uudistus.

Rajavartiolaitoksen virka-apusäännökset

RajaLE:n 77 §:ssä säädetään yleisesti rajavartiolaitoksen antamasta virka-avusta. Kalustoa koskevasta avusta säädetään PTR-laissa. Uutena kohtana ehdotuksessa on *77a § rajavartiolaitoksen virka-apu poliisille merialueella*, jossa säädetään poliisin oikeudesta saada Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua terrorismirikosten ennalta estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Tämä on toivottu uudistus, jota poliisi pitää erittäin myönteisenä ja kannatettavana. Tähän kohtaan voisi kuitenkin harkita lisättäväksi, että myös toisen jäsenvaltion pyynnöstä Rajavartiolaitos voisi avustaa poliisia myös toisen valtion siten, että toiminta ei rajoittuisi ainoastaan talousvyöhykkeelle/ Suomen alueelle. 77c § virka-aputilanteen johtamiseen liittyen esityksessä on huomioitu myönteisesti sekä säädetty täsmällisesti muun muassa asioiden koordinaatiosta: poliisi päättäisi virka-avun keskeyttämisestä ja lopettamisesta, sekä vastaa tarpeellisesta yleisjohtosta ja toimintojen yhteensovittamisesta.

Lopuksi

Poliisilla ole voimassaolevan sääntelyn nojalla oikeutta saada matkustajatietoja kuin ainoastaan yksittäistapauksessa. Rajavartiolaitoksella ja Tullilla on oikeus saada tiedot teknisen käyttöyhteyden avulla. Poliisihallitus esittää harkittavaksi, tulisiko rikostorjunnan tehokkuuden parantamiseksi henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia muuttaa siten, että Rajavartiolaitoksella olisi mahdollisuus luovuttaa matkustajatietoja poliisille.

Poliisihallitus pitää rajavartiolain hallituksen esitysluonnosta pääosin perusteltuna ja oikeansuuntaisena. Rajavartiolaitos on riittävällä tavalla huomioinut lakiesityksen valmistelussa valtion sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten, erityisesti rikostorjunnan päävastuuviranomaisen poliisin toimintaan merkittävästi liittyvät toiminnalliset näkökohdat ja lainsäädäntöuudistukset.

Poliisiylijohtaja



Mikko Paatero

Poliisitarkastaja



Niina Koivisto

Tiedoksi

Sisäasiainministeriö/Poliisiosasto