



10.5.2013

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto
rajavartiolaitos@raja.fi

Rajavartiolaitos Dno/2012/4026 - SM031:00/2012

Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunto hallituksen esitysluonnokseen rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallituksen esityksen luonnoksesta yleisesti

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto asetti 5.9.2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella hallituksen esitys tarvittaviksi rajavartiolainsäädännön muutoksiksi. Sisäasiainministeriön poliisiosaston edustaja on osallistunut työryhmän työskentelyyn.

Työryhmän esittämässä hallituksen esitysluonnoksessa 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, tieliikennelakia ja rikoslakia. Lisäksi rajavartiolain periaatesäännöksiä täydennettäisiin ja täsmennettäisiin. Voimakeinoja koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin säännöksillä varautumisesta voimakeinojen käyttöön ja käytöstä varoittamisesta sekä ampuma-aseen käytöstä. Lakiin otettaisiin säännökset koskien yhteispartiointia ja poliisille annettavaa sotilaallista virka-apua terrorismin torjunnassa merialueella. Laissa tarkennetaan henkilöntarkastusta rajavalvonnan suorittamiseksi ja laajennetaan turvallisuustarkastusta. Rajavartiolain rikostorjuntaa koskevat säännökset ehdotetaan muutettavaksi selkeämpään muotoon.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2014 alusta.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnosta

Sisäasiainministeriön poliisiosaston edustaja on osallistunut edellä mainitun työryhmän työskentelyyn ja on kirjallisesti esittänyt kantansa hallituksen esityksen varhaisempiin luonnoksiin. Poliisiosasto on nyt toimitettavassa lausunnossaan arvioinut esitettyä lainsäädäntöä siltä osin kuin sillä on vaikutuksia poliisin toimintaan ja poliisi- ja rajavalvontaviranomaisten väliseen yhteistyöhön.

Rajavartiolaitoksen toiminnan yleisistä periaatteista

SM:n poliisiosasto pitää hyvänä, että HE:n luonnoksessa on nostettu rajavartiolaitoksen toiminnassa yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita asetustasolta lakiin ja selkeytetty laissa rajavartiotoiminnan tavoitetta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseksi (erityisesti rajavartiolain muuttamisesta annettavan lain 7, 7a, 7b ja 11 § mutta myös 35 b-d §, 37.2 §, 65 § ja 65 a §).

Rajavartiomiehen ja poliisimiehen yhteispartiointi (LRVL 21.3 § ja 33 §)

Ehdotetun rajavartiolain muuttamisesta annettavan lain (jäljempänä LRVL) 21.3 §:n mukaan rajavartiomies voi suorittaa poliisin johdolla toteutetussa yhteispartiossa tarpeellisia poliisilain 2 luvussa (yleiset toimivaltuudet) ja 3 luvussa (turvatarkastus) säädettyjä toimenpiteitä. LRVL 33 §:ssä on lisäksi tarkennettu rajavartiolaitoksen toiminnassa päätösvaltaa koskien poliisilain mukaista etsintää, tilaan pääsemistä ja tilan eristämistä.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto katsoo, että yhteispartiointi on kannatettava yhteistyön muoto ja se parantaa harva-alueiden turvallisuustilannetta. Sen käytön lisääntymistä osoittavat tilastot vuosilta 2011 ja 2012 ilmentävät yhteispartioinnin merkityksellisyyttä Poliisilla, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen yleisviranomaisena, on laajat toimivaltuudet toteuttaa YJT -tehtäviä, joita myös yhteispartiossa suoritettavat tehtävät pääosin ovat. Poliisiosasto kannattaa esitettyä muutosta ja katsoo, että se osaltaan toteuttaa hallitusohjelman mukaista tavoitetta harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden parantamiseksi ja selkeyttää rajavartiomiehen toimivaltuuksia yhteispartioinnissa.

Rajavartiomiehen toimivaltuudet turvaamistehtävissä (LRVL 34 a § ja 38 §)

LRVL 34 a §:n ehdotetaan säädettäväksi rajavartiomiehen toimivaltuuksista turvaamistehtävissä. Turvaamistehtävällä tarkoitetaan LRVL 23 §:n mukaan valtiojohdon ja valtiolivieraiden sekä rajavartiolaitoksen virkamiesten ja sen vieraana tai kuljetettavana olevien, erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden tai erityisen omaisuuden koskemattomuuden suojaamista.

LRVL 34 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että erikoiskoulutuksen saaneella rajavartiomiehellä olisi turvaamistehtävässä pykälän 2 ja 3 momentissa mainitut asianmukaiset toimivaltuudet, joiden käyttämisestä on ilmoitettava ennakolta poliisille. Päälystöön kuuluva poliisimies taikka poliisin kenttäjohtaja voisi rajoittaa turvaamistehtävän toimivaltuuksien käyttöä.

Poliisiosasto katsoo, että ehdotettu turvaamistehtävää koskeva muutos on asianmukainen. Tältä osin poliisiosasto katsoo kuitenkin, että ennakollinen ilmoitus tulisi tehdä poliisille niin hyvissä ajoin, että poliisilla on tosiasiallinen mahdollisuus arvioida toimivaltuuksien käytön vaikutukset ja antaa asianmukainen rajoittamispäätös, mikäli sellainen katsotaan tarpeelliseksi.

Edelleen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolain 38 §:ää, jossa säädetään kulkuneuvon pysäyttämistä ja liikenteen ohjaamisesta. LRVL 38 §:n mukaan rajavartiomiehellä olisi oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi ja siirrettäväksi tai siirtää kulkuneuvo sekä ohjata liikennettä, jos se on tar-

peen muiden pykälässä mainittujen tehtävien lisäksi myös turvaamistehtävän suorittamiseksi.

Valtionjohdon turvaaminen on kuulunut poliisin tehtäviin, joihin voi liittyä liikenteen ohjausta poliisisaattueineen. Poliisi arvioi tapauskohtaisesti toimenpiteiden tarpeen ja niiden mitoituksen muun muassa liikenteen sujuvuuden ja yleisen turvallisuuden perusteella. Sisäasiainministeriön poliisiosasto katsookin tarpeelliseksi, että rajavartiolaitoksen tulisi ilmoittaa päällystään kuuluvalla poliisimiehelle taikka poliisin kenttäjohtajalle myös 38 §:ssä säädettyjen siinänsä asianmukaisten toimivaltuuksien käyttämisestä turvaamistehtävässä kuten edellä LRVL 34 a §:n osalta.

Rajavartiolaitoksen tehtävät rikostorjunnassa (LRVL 41)

Rajavartiolakiesityksessä ehdotetaan rikostorjuntaa koskevat säännökset koottavaksi lain 41 §:n, 42 §:n ja 43a–43c §:iin. Lakiehdotuksen 41 §:ssä säädettäisiin rajavartiolaitoksen tehtävistä rikostorjunnassa (myös LRVL 3.2 §). Pykälä perustuisi osittain voimassa olevan lain 41 §:n 1 momenttiin.

LRVL 41 § on muutettu siten, että toimivaltuudet rikostorjunnassa on erotettu omaksi lainkohdaksi (LRVL 43 a §) ja rajavartiolaitoksen tehtävä rikostorjunnassa on laajennettu koskemaan ennalta estämisen, selvittämisen ja syyteharkintaan saattamiseksi lisäksi myös rikosten paljastamista.

Rikoksen paljastamisessa on kysymys toimenpiteistä, joilla pyritään paljastamaan jo tehdyn tai vielä tekeillä tai suunnitteilla olevan rikoksen välittömästi relevantteja seikkoja (erityisesti tekijä, tekoaika ja -paikka ja rikostunnusmerkistöön kuuluvat elementit) esitutinnan aloittamisen perustaksi. Koska paljastamisen yhteydessä rikoksen tulee olla jo tehty tai ainakin tekeillä, se eroaa rikoksen estämisestä, jolla puututaan rikokseen jo ennen sen tekemistä. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu PTR -lain 1 §:ään, jossa on maininta paljastamisesta ja selvennetty, että paljastaminen ei viittaa 1.1.2014 voimaan tulevan poliisilain 5 luvun 3 §:n salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön rikosten paljastamiseksi.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto katsoo, että rikostorjunnan tehtävää koskevan sääntelyn erottaminen toimivaltuussäännöksistä on kannatettava sen vuoksi, että tehtäväsäännös ei perusta toimivaltaa (vrt. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 18.12.2003, dnro 1634/4/01). Silloin kun esitutkintaviranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan aina perustua nimenomaiseen säännökseen. LRVL 41 §:n osalta poliisiosasto katsoo lisäksi, että pykälän perustelujen teksti on asianmukainen ja selventää rajavartiolaitoksen rikosten paljastamistehtävän ulottuvuutta edellä mainitun eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun valossa.

Rajavartiolaitoksen tutkittavat rikokset (LRVL 42 §)

Esityksen 42 §:n uusi muotoilu selkeyttää, mitä rikoksia rajavartiolaitos on toimivaltainen tutkimaan. Pykälässä ehdotetaan myös lisättäväksi rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin RL 32 luvun 1-5 §:ssä säädettyt kätkemisrikokset ja -rikkomus.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto katsoo lisäyksen perustelluksi ja se selkeyttää rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävän toteuttamista rajatarkastuksen yhteydessä. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatulla tavalla ja LRVL 43 b ja c §:n nojalla poliisilla on mahdollisuus saada tieto rajavartiolaitokselle tutkittavaksi tulleesta epäilystä rikoksesta ja valta siirittää rikosasian selvittäminen itselleen. Tällä menettelyllä tuetaan esitutkintaviranomaisten yhteistoimintaa rikostorjunnan kannalta tarkoituksenmukaisimman lopputuloksen saavuttamiseksi.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet rikostorjunnassa (LRVL 43 a §)

LRVL 43 a §:ssä on irrotettu voimassa olevan lain 41 §:stä rajavartiolaitoksen toimivaltuudet rikostorjunnassa omaksi lainkohdakseen.

LRVL 43 a § 1 momentin mukaan on rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista LRVL 42 ja 43 §:ssä tarkoitettujen rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syyte-harkintaan saattamiseksi telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, televalvontaa, peiteltyä tiedonhankintaa, henkilön teknistä seurantaa, peitet toimintaa, valeostoa ja tietolähteen ohjattua käyttöä lukuun ottamatta voimassa, mitä poliisin tai poliisimiehen toimivaltuuksista ja niiden käytöstä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi tai syyte-harkintaan saattamiseksi poliisilaissa, esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa tai muualla laissa säädetään.

Säännöksessä on nimenomaisesti mainittu toimivaltuudet, joita ei saa käyttää rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa. Poissuljentatekniikan jälkeisellä yleisviittauksella poliisin ja poliisimiehen valtuuksiin kuitenkin avataan mahdollisuus käyttää muita poliisilain, esitutkinta- ja pakkokeinolain sekä muiden lakien mukaisia toimivaltuuksia. Tämän kaltainen viittaustekniikka on ollut yleisten laillisuusvalvojien sekä myös perustuslakivaliokunnan kritiikin kohteena. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa (dnro 1933/5/09) toteaa, 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 työlästä. Vaarana on, että esityksen tultua voimaan, saavat nämä muut viranomaiset "toimivaltuusautomaatin". Jos poliisille tulevaisuudessa säädetään uusia toimivaltuuksia esimerkiksi tekniikan kehityksen myötä, on mahdollista, että nämä muut viranomaiset saavat samoja toimivaltuuksia ilman pohdintaa siitä, ovatko nämä toimivaltuudet heille tarpeen tai onko heillä tosiasiallisia edellytyksiä niiden käyttämiseen. Poliisiosasto katsoo tämän perusteella, että hallituksen esityksessä voitaisiin pohtia LRVL:ssä rajavartiolaitoksen osalta erikseen tarpeet kullekin tiedonhankintakeinolle ja pakkokeinolle ja toimivaltuuksista säädettäisiin itsenäisesti.

LRVL 43 a § 2 momentissa on erotettu toimivaltuudet, joita rajavartiomies voi käyttää toisaalta poliisilain ja toisaalta pakkokeinolain nojalla rajavartiolaitoksen ennalta estäessä tai selvittäessä rikoslain 17 luvun 8 a §:ssä tarkoitettua törkeää laittoman maahantulon järjestämistä tai mainittua rikosta ja siihen liittyvää rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskaupparikosta. Muutos selkeyttää voimassa olevan lain säännöstä, jonka sanamuodonmukainen tulkinta saattaisi johtaa epätarkoituksenmukaisten toimivaltuuksien käyttöön rikosten ennalta estämisessä. Poliisiosasto katsoo, että LRVL 43 a 2 momentin



uudella muotoilulla on asianmukaisesti korjattu tämä lainsäädännössä ollut epätarkkuus ja selkeytetty, mitkä poliisilain ja pakkokeinolain toimivaltuudet ovat käytettävissä rikosten ennalta estämisessä ja selvittämisessä.

Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan liittyvä ilmoitusvelvollisuus (LRVL 43 b §)

LRVL 43 b § on uusi säännös, jonka mukaan rajavartiolaitos ilmoittaa poliisille rikoksen ennalta estämiseen ja selvittämiseen liittyvän toiminnan aloittamisesta sekä siihen liittyvien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto pitää uutta lainkohtaa perusteltuna ja se selkeyttää viranomaisten rikostorjunnan vastuuta. Menettelyllä tuetaan esitutkintaviranomaisten yhteistoimintaa rikostorjunnan kannalta tarkoituksenmukaisimman lopputuloksen saavuttamiseksi.

Rikoksen ennalta estämisen ja selvittämisen siirtäminen poliisille tai Tullille (LRVL 44 §)

LRVL 44 §:ssä laajennetaan nykyisestä asioiden siirtämistä poliisille. Rajavartiolaitos voisi siirtää epäillyn rikoksen ennalta estämisen poliisille jo ennen kuin asian selvittäminen on käynnistynyt.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto pitää uutta lainkohtaa perusteltuna ja se selkeyttää viranomaisten rikostorjunnan vastuuta. Menettelyllä tuetaan esitutkintaviranomaisten yhteistoimintaa rikostorjunnan kannalta tarkoituksenmukaisimman lopputuloksen saavuttamiseksi.

Virka-apu (LRVL 77 § ja 77 a - d § sekä 78 §)

Esityksessä on uusi 77 a §, jossa säädetään poliisin oikeudesta saada rajavartiolaitokselta merialueilla sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua terrorismirikoksen estämiseksi taikka keskeyttämiseksi, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi (1 mom). Lisäksi säädetään rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää poliisin päätöksellä ja johdolla sotilaallisia voimakeinoja 1 momentissa säädettyissä tilanteissa (2 ja 5 mom).

Sisäasiainministeriön poliisiosasto pitää uutta LRVL 77 a §:n säännöstä hyvänä ja tarpeellisena poikkeuksellisissa rikostorjunnan erityistilanteissa. LRVL 77 a §:n 4 momentti ja päätöksentekomenettelyä koskeva 77 b § korostavat toimivaltuuden poikkeuksellisuutta ja siihen liittyvää intressiharkintaa. Lisäksi poliisiosasto katsoo, että LRVL 77 c ja d §:ssä on asianmukaisesti ratkaistu virka-aputilanteen yhteistoiminnan järjestelyt ja vastuukysymykset.

Henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettu laki

Poliisilla on voimassa olevan lainsäädännön nojalla oikeus saada liikenteenharjoittajilta tarpeelliset matkustajatiedot rikostorjuntaa varten yksittäistapauksessa. Rajavartiolaitoksella sen sijaan on oikeus saada matkustajatiedot teknisen käyttöyhteyden avulla.

Matkustajatietojen analysoinnilla on olennainen rooli rikostorjunnassa ja erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismirikosten torjunnassa. Sisäasiainministeriön poliisiosasto pitää tarpeellisena harkita henkilötietojen käsit-



telystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin tehtäväksi lisäys siten, että rajavartiolaitos voisi luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla saamansa matkustajatiedot poliisille.

Muiden lakien muutosehdotuksista

Sisäasiainministeriön poliisiosasto pitää ehdotettuja muiden lakien muutoksia ja lisäyksiä asianmukaisina ja kannatettavina.

Poliisijohtaja

Pentti Saira

Poliisiylitarkastaja

Jaakko Christensen

Tiedoksi

Poliisihallitus