

25.08.2017

Rajavartiolaitos

RVLDno/2016/774

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rajavartiolain ja  
ulkomaalaislain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta**

Rajavartiolaitos on pyytänyt poliisiosaston lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksessä kehitettäisiin Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen normaaliolojen toimivaltuuksia siten, että Rajavartiolaitos voi varautua sekä nopeasti ja tehokkaasti vastata Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviin uhkiin sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Rajavartiomiehen toimivaltuuksia laajennettaisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä rajanylityspaikkojen lisäksi vastedes myös rajanylityspaikkojen välittömään läheisyyteen, Rajavartiolaitoksen toimiloihin ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleville alueille silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Lisäksi ehdotetaan, että rajavartiomies voisi käyttää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotilanteessa poliisilain 2 luvun toimivaltuuksia nykyistä laajemmin sekä käyttää poliisilain 5 luvun mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja vaaran torjumiseksi tai Rajavartiolaitoksen toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi.

Myös rajavartiolain virka-apusäännöksiä muutettaisiin, asevelvollisten toimivaltuuksia rajavartiolaitoksen toiminnan tukena laajennettaisiin sekä lisättäisiin rajavartiomiehelle oikeus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun. Näiden lisäksi Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä säädettäisiin nimenomaisesti.

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa poliisiosastolla on ollut mahdollisuus esittää näkemyksiään esityksestä. Esitys onkin kehittynyt hyvään suuntaan ja poliisiosasto kannattaa esityksen tavoitteita.

Esityksen taustalla on varautuminen hybridiuhkiin. Viime aikoina annettujen valtioneuvoston selonteiden mukaan Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan keskeistä turvallisuusuhkien ennalta ehkäisemisessä ja torjumisessa ovat riittävät toimivaltuudet niin sisäisen turvallisuuden haasteisiin kuin sotilaallisen voimankin käyttöön.

Poliisiosasto lausuu esityksestä seuraavaa:

**Yleisiä huomioita**

Suomen lainsäädäntöä on muutettu vastaamaan kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia kuten esityksessä kuvattuja hybridiuhkia. Aluevalvontalain muutos (502/2017) tuli voimaan 15.7.2017. Aluevalvontalain muutoksella tunnuksettomiin sotilaisiin sovelletaan jatkossa aluevalvontalakia. Muutoksen myötä aluevalvontalaissa määritellään tunnukseton sotilaallinen ryhmittymä (2 §) ja säädetään, että tunnukseton sotilaallinen ryhmä tai sen jäsen ei saa tulla Suomen alueelle eikä saa olla maassa (10a§). Myös kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä on vastikään muutettu. Muutosten lähtökohtana on ollut nykyinen toimivallanjako eri viranomaisten välillä sekä erityisesti se, että kriisitilanteissa toimivaltuudet ja johtovastuut tulee olla selkeät.

25.08.2017

Yleisenä huomiona poliisiosasto korostaa esityksen perusteluiden tärkeyttä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin keskeistä tehtäväkenttää. Poliisilain toimivaltuudet on säädetty poliisitoimintaa varten. Poliisille on lainsäädännössä annettu valta suorittaa tehtävä tarvittaessa puuttumalla yksityisten lailla, usein perustuslain tasoisesti, suojattuihin oikeuksiin. Lähtökohtaisesti poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp). Poliisilla on myös perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus.

Ehdotuksessa Rajavartiolakiin lisättäisiin säännökset Rajavartionlaitoksen tukena toimivien asevelvollisten toimivaltuuksista. Kun yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyviä varautumismekanismeja kehitetään, tulisi viranomaisten reservejä koskevat toimivaltuudet ja sääntely olla yhteen sovitettuja. Poliisin ja puolustusvoimien yhteisselvitystä ollaankin asettamassa muun muassa puolustusvoimien osaamisen ja reservin mahdollisesta hyödyntämisestä reservipoliisissa. Sisäministeriössä on vireillä täydennyspoliisin uudistamista koskeva lainsäädäntöhanke (SMDno-2016-313).

Esityksessä rajavartiolaitoksen sotilaallista asevoimaa sisältävää virka-apua ehdotetaan laajennettavaksi. Turvallisuusviranomaisten virka-apusäännösten kokonaistarkastelun tarvetta on korostettu erityisesti sotilaallista voimankäyttöä sisältävän virka-avun osalta. Virka-apusäännösten kokonaistarkastelu tulisi tehdä yhdessä poliisin, Rajavartiolaitoksen sekä puolustusvoimien kanssa.

### **Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen (20 §) ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen poliisin toimenpiteet (21 §)**

Lakiehdotuksen 20 §:ssä laajennettaisiin Rajavartiolaitoksen alueellista toimivaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä rajaylityspaikoilta myös sen välittömään läheisyyteen, rajavartiolaitoksen toimitiloihin ja rajavartiolaitoksen hallinnassa oleville alueille.

Perustuslakivaliokunta edellytti rajavartiolain säätämisen yhteydessä (PeVL 19/2005 vp) rajanylityspaikan täsmällistä määrittelemistä, sillä rajanylityspaikkaan liittyy rajavartiolaissa ja muussa lainsäädännössä merkittäviä toimivaltuuksia ja muita oikeusvaikutuksia. Poliisiosasto kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä alueellista toimivaltaa yleisen ja järjestyksen ylläpitotehtävissä ja siihen liittyviä poliisin merkittäviä toimivaltuuksia ehdotetaan laajennettavaksi rajanylityspaikkojen välittömään läheisyyteen Rajavartiolaitoksen toimitiloihin ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleviin alueisiin. Toimivallan laajennus on määritelmällisesti varsin epämääräinen erityisesti ottaen huomioon sen, että rajanylityspaikat ovat varsin erilaisia riippuen paikasta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 67/2016 vp), että lähtökohtaisesti poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Valiokunta painottaa, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus. Esityksen tarkoituksena on varautuminen hybridiuhkiin Rajavartiolaitoksen toiminnassa. Lainsäädäntöhankkeen asettamisen jälkeen keskeinen uhka, tunnuksettomat sotilaat on säädetty aluevalvontalain soveltamisalaan. Poliisiosaston näkemyksen mukaan tulee vielä tarkemmin kuvata ne yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tilanteet, jotka edellyttävät, että Rajavartiolaitoksen alueellisen toimivaltaa laajennetaan.

Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan muutoksen tavoitteena on varautua ja tehokkaasti puuttua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan toimintaan alueilla, joilla poliisi ei ole säännönmukaisesti läsnä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Poliisi näkee ongelmallisena sen, että poliisin kanssa päällekkäisten tehtävien ja toimivaltuuksien säätämistä muille viranomaisille perustellaan poliisin vähäisillä resursseilla. Lakiehdotuksesta tulisi käydä ilmi paremmin Rajavartiolaitoksen

25.08.2017

toimivallan käyttöedellytys. Rajavartiolaitoksen toimivalta ei ole oma-aloitteinen tai ennakkollinen, vaan se on tarkoitettu kiiretilanteisiin tai vähäisiin YJT-uhkiin, joissa Rajavartiomies kohtaa YJT-tehtävän, jota poliisi on estynyt hoitamasta.

Poliisiosasto kiinnittää huomiota myös siihen, että rajavartiolain 20 ja 21 §:n soveltamisala on vaikea hahmottaa erityisesti ottaen huomioon nyt esitetyn 20 §:n alueellisen toimivallan laajennuksen. Mitkä olisivat sellaisia tilanteita, jossa Rajavartiolaitoksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävä tulee 20 §:n perusteella (jossa poliisin pyyntöä ei edellytetä) ja mitkä tilanteet ovat 21 §:n 2 momentin mukaisia kiireellisiä poliisitoimenpiteitä, jossa rajavartiomies voisi toimia ilman poliisin pyyntöä.

Edellä esitetyillä perusteilla poliisiosasto esittää, että ehdotettua 20 §:n mukaista Rajavartiolaitoksen alueellisen toimivallan laajennuksen tarpeellisuutta vielä harkittaisiin. Esityksen perusteluissa on kuvattu uhkatilanteita, jotka olisivat sellaisia kiireellisiä poliisille kuuluvia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviä, jotka voitaisiin poliisiosaston käsityksen mukaan suorittaa poliisin pyynnöstä voimassa olevan rajavartiolain 21 §:n perusteella ilman alueellista rajoitusta. Mainitun pykälän 2 momentissa on säädetty myös ilman poliisin pyyntöä suoritettavat toimenpiteet, jos toimenpidettä ei voida viivyttää terveydelle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttamatta.

Jos Rajavartiolaitos päätyy kuitenkin esittämään 20 §:ään alueellisen toimivallan laajentamista, tällöin poliisiosaston näkemyksen mukaan tulee samalla säätää ilmoitusvelvollisuus ainakin vähäistä vakavimmista tilanteista sekä poliisin kategorinen otto-oikeus. Poliisin este tulisi aina arvioitua asianmukaisesti kussakin yksittäisessä tapauksessa. Kiiretilanteessa voitaisiin soveltaa edelleen 21 §:ää, jonka perusteella rajavartiomies voi terveyden tai omaisuuden ollessa vaarassa toimia ilman poliisin pyyntöäkin.

### **Rajavartiomiehen toimivaltuudet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen (32 §) ja rajavartiomiehen toimivaltuudet poliisitehtävissä (33 §)**

Rajavartiolaitos esittää laajennuksia 20 §:n mukaisissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä käytettäviin toimivaltuuksiin. Poliisiosasto kannattaa rajavartiolain 32 ja 33 §:ään rajavartiomiehen toimivaltuuksiin ehdotettuja poliisilain 2 luvun 7 §:n, 8 §:n 2 momentin sekä 9 ja 16 §:n mukaisia laajennuksia.

Ehdotuksessa esitetään lisäksi rajavartiomiehen toimivaltuuksiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen myös poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja vaaran torjumiseksi tai Rajavartiolaitoksen poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi.

Poliisiosasto näkee ongelmalliseksi ensinäkin sen, että poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja säädettäisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ikään kuin yleistoimivaltuutena. On huomattava, että salaisia tiedonhankintakeinoja ei ole tarkoitettu käytettäväksi YJT-perusteisesti eikä poliisikaan niitä voi YJT-perusteella yleistoimivaltuutena käyttää. Tilanteet, jossa henkilön henki on rajan tuntumassa välittömässä vaarassa, lienee perusteltua ryhtyä välittömiin avoimiin toimenpiteisiin.

Ehdotuksessa salaisia tiedonhankintatoimivaltuuksien sääntelyä perustellaan sillä, että "toimivaltuuksilla parannettaisiin Rajavartiolaitoksen kykyä toimia tehokkaasti henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi sekä varmistettaisiin Rajavartiolaitoksen virkamiesten työturvallisuus ja Rajavartiolaitoksen toimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden turvallisuus." Tällaisten toimivaltuuksien perusteiksi vaaditaan perusoikeustarkastelussa erityisen painava ja yhteiskunnallinen syy. Poliisiosasto kiinnittää huomiota myös siihen, että salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö tulisi sovellettavaksi poikkeuksellisissa tilanteissa ja harvoin. Tällöin valtuuksien käyttöön liittyvän kokemuksen ja koulutuksen merkitys korostuu entisestään.

Poliisiosasto esittää, että rajavartiolain 32 §:ään ehdotettuja salaisia tiedonhankintakeinojen säätämistä vielä harkitaan.

25.08.2017

Poliisiosaston näkemyksen mukaan ehdotetun rajavartiolain 33 §:ssä säädetyn kiireellisen poliisitehtävän suorittamiseksi voisi rajavartiomiehellä olla oikeus välittömästi ennen kohteen sisäänmenoa tai toimenpiteen tekemistä suorittaa rynnäkkötarkkailua (katselu ja kuuntelu). Sen sijaan muiden salaisten tiedonhankintakeinojen säätämistä poliisiosasto pitää edellä mainituilla perusteilla ongelmallisena.

Poliisiosasto kiinnittää huomiota hallituksen esitysluonnoksessa käytettävään viittaustekniikkaan (32, 33 ja 33 a §:ssä), joka tekee kokonaiskuvan saamisen Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista työlään. Esimerkkinä voidaan mainita ehdotettu rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskeva 32 §, jossa viitattaisiin yhteensä 21 poliisilain pykälään tai momenttiin sekä 33 §:n, jossa viitattaisiin 17 poliisilain pykälään tai momenttiin. Toimivaltuuksien säätäminen viittaamalla pääasiassa poliisia silmällä pitäen tehtyihin lakeihin on ollut ylimpien laillisuusvalvojen sekä myös perustuslakivaliokunnan kritiikin kohteena. Tämä todetaan myös hallituksen esityksessä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (HE 41/2017 vp), jossa uuden lain säätämistä perustellaan nimenomaan sillä, että Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksia koskevat säännökset saadaan täsmällisiksi ja selkeiksi sekä, että viittauksista pääosin luovutaan.

Poliisiosasto mukaan myös tässä esityksessä tulisi pyrkiä välttämään sanotonlaista viittaustekniikkaa ja käyttää samanlaista lainsäädäntötekniikkaa kuin laki-ehdotuksessa rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa. Ongelmallisena on myös pidetty sitä, että valittu lainsäädäntötekniikka ikään kuin luo toimivaltuusautomaatin. Kun poliisilakia tulevaisuudessa muutetaan, myös rajavartiomiehen toimivaltuudet muuttuisivat automaattisesti.

#### **Asevelvollisen toimivaltuudet rajavartiolaitoksen toiminnan tukena (34 d §)**

Esityksessä asevelvollisille esitetään oikeuksia osallistua Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseen. Asevelvollisella olisi toimivaltaisen rajavartiomiehen pyynnön ja ohjeistuksen mukaisesti erikseen luetellut toimivaltuudet, jos se olisi erityisistä syistä tarpeen. Rajavartiolaitos esittää oikeuksia myös näissä tehtävissä välttämättömien voimankäyttövälineiden (ml. ampuma-ase) kantamiseen. Esitetyt toimivaltuudet sisältävät perustuslain kannalta merkityksellisiä toimenpiteitä kuten poistumisen estäminen ja turvallisuustarkastuksen suorittaminen. Ehdotettu asevelvollisen ampuma-aseen käyttö vaativissa tehtävissä vaikuttaa varsin pitkälle menevältä.

Jos poliisi pyytää virka-apua Rajavartiolaitokselta tai puolustusvoimilta, on lähtökohtana asevelvollisten käyttäminen ei-vaativiin tehtäviin (eristys, liikenteen ohjaus jne.). Jos taas poliisi tarvitsee aseistautuneita joukkoja, poliisi pyytää kantahenkilökunnasta muodostettuja erityisryhmiä käyttöönsä. Ehdotuksen mukaan Rajavartiolaitos voisi tuekseen ottaa esimerkiksi rynnäkkökiväärein aseistautuneita varusmiehiä. Jos tilanteen johtovastuut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävässä siirtyisi poliisille, joutuisi poliisi arvioimaan Rajavartiolaitoksen käyttämän resurssin käyttöä ja jopa asettamaan rajoituksia sen käytölle. Käytännön toiminnan kannalta tämä on omiaan hidastamaan tai haittaamaan tilanteen hoitamista.

Poliisi on valmistelemassa reservipoliiseja koskevaa esitystä. Selvitystyön yhteydessä ampuma-aseen kantamisen käytön tarpeita ja mahdollisuuksia reservipoliisissa arvioidaan. Reservipoliisin tehtävät eivät kuitenkaan edellyttäisi perusoikeuksien ydinalueelle puuttuvia toimivaltuuksia.

#### **Miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen (38 a §)**

Esityksen mukaan miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumisen olisi 38a §:n mukaan oikeus, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, turvaamistehtävän tai meripelastustehtävän suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi. Poliisiosasto kannattaa ehdotettua sääntelyä ja selvittää myös poliisin omaan lainsäädäntöön toimivaltuuksia miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun puuttumiseksi.

25.08.2017

Säännöksen käyttöedellytykset vaativat vielä tarkennuksia erityisesti perusteluihin. Erityisesti Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaaminen, ottaen huomioon sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimukset, on muotoilultaan varsin väljä. Vähintään perusteluihin tulisi lisätä esimerkkejä tilanteista, joissa olisi kyse Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeästä toiminnasta.

Ehdotuksessa rajavartiomiehen toimivaltuutta ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumiseen ei ole alueellisesti rajoitettu. Poliisiosaston näkemyksen toimivaltuutta tulisi alueellisesti rajata koskemaan alueita, mihin Rajavartiolaitoksen toiminta rajavartiolain 4 §:n mukaisesti alueellisesti kohdentuu. Miehittämättömien ilma-alusten ja lennokeiden kulkuun puuttuminen tulisi olla rajavartiomiehellä oikeus lähtökohtaisesti vain alueilla, joita käytetään rajavalvonnan suorittamiseen ja joiden läheisyyteen on asetettu ilmailulain 11§:n mukainen lentorajoitus. Taajamissa miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen olisi aina poliisin tehtävä.

### Rajavartiolaitoksen virka-apu ja tuki poliisille terrorismirikoksen torjunnassa (77 a §)

Poliisiosaston näkemyksen mukaan esitetty lainkohta olisi lakiesityksen tavoitteiden mukainen ja tukisi viranomaisten henkilö- ja materiaaliresurssien joustavaa ja tarkoituksenmukaista yhteiskäyttöä. Poliisiosasto tähdentää kuitenkin sitä, että turvallisuusviranomaisten virka-apusäännösten kokonaistarkastelu olisi tarpeen tehdä.

### Yhteenveto

Poliisiosasto kannattaa esityksen tavoitteita ja pitää esityksen perusteluissa kuvattuja uhkia realistisina. Esityksen tarkoituksena on hybridiuhkiin varautuminen ja toimivaltuuksien ajantasaistaminen vastaamaan nopeasti muuttunutta turvallisuusympäristöä.

Poliisiosasto esittää, että rajavartiolain 20 §:n alueellisen toimivallan laajentamista vielä harkittaisiin. Sen sijaan 21 §:n muutokset ovat kannatettavia.

Ehdotetuista uusista toimivaltuuksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen (32 ja 33 §) kannatetaan poliisilain 2 luvun 7 §:n, 8 §:n 2 momentin sekä 9 ja 16 §:n mukaisia laajennuksia.

Poliisiosasto näkee ongelmallisena 32 §:n salaisten tiedonhankintakeinojen lisäämisen YJT-perusteisesti ikään kuin yleistoimivaltuutena. Rajavartiolain 33 §:ään voitaisiin poliisiosaston näkemyksen mukaan lisätä toimivaltuudet rynnäkkötilanteisiin (kuuntelu ja katselu), mutta muiden salaisten toimivaltuuksien säätämiseen poliisiosasto suhtautuu varauksellisesti.

Poliisiosaston näkemyksien mukaan asevelvollisten käyttäminen (34 d §) Rajavartiolaitoksen tukena erityisesti virka-aputilanteissa tulee vielä kiinnittää huomiota erityisen aseellisen varustuksen käytön osalta.

Poliisiosasto kannattaa toimivaltuutta miehittämättömien ilma-alusten ja lennokeiden kulkuun puuttumiseen (38 a §), mutta esittää harkittavaksi alueellista rajoitusta.

Rajavartiolaitoksen virka-apusäännösten muuttamista terrorismirikosten torjunnassa (77 a §) kannatetaan.

Poliisijohtaja

Petri Knape

Lainsäädäntöneuvos

Tiina Ferm

25.08.2017

Jakelu

Rajavartiolaitos

Tiedoksi

Osastopäällikkö Kauko Aaltomaa