

30.8.2017

Sisäministeriölle

Lausuntopyyntöne 7.6.2017
RVLDno/2016/774

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI RAJAVARTIOLAIN JA ULKOMAALAISLAIN SEKÄ ERÄIDEN NIIHIN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun muassa laajennettavaksi Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia huolehtia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä kuljettajien ajokuntoisuudesta ja ajoneuvojen liikennekelpoisuudesta ja tieliikennelain säännösten noudattamisen valvonnasta rajanylityspaikan välittömässä läheisyydessä, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleville alueille silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä.

Rajavartiolaitokselle lisättäisiin toimivaltuus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun sekä sisäministeriölle ja Rajavartiolaitokselle mahdollisuus keskeyttää tai rajoittaa vesiliikennettä tilapäisesti. Lisäksi säädettäisiin asevelvollisten käyttämisestä Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Edelleen Rajavartiolaitoksella olisi mahdollisuus antaa poliisille terrorismin torjunnassa virka-apua myös maa-alueilla.

Rajavartiolaitoksen teknistä valvontaa merialueilla laajennettaisiin, ja Rajavartiolaitokselle annettaisiin mahdollisuus peruuttaa rajavyöhykelupa ja asettaa rajavyöhykeilmoitusta koskeva velvollisuus.

Esitysluonnos sisältää monin paikoin perustuslain näkökulmasta hyvin merkityksellistä sääntelyä, joka kaipaavaa tarkentamista. Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota eräisiin esitysluonnoksen keskeisiin seikkoihin: Lausunnossa ei siten ole arvioitu kattavasti esitysluonnosta. Lausunnossa esitetyt näkökohdat koskevat esitysluonnoksen 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole todettu. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Arvioinnin yleisiä lähtökohtia

Esitysluonnoksen keskeiset ja periaatteelliset kysymykset liittyvät Rajavartiolaitoksen toimivallan laajentamiseen maantieteellisesti uusille alueille sekä sille säädettäviin uudenlaisiin toimivaltuuksiin. Myös asevelvollisten käyttö Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena on merkittävä kysymys erityisesti perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Kuten esitysluonnoksen melko laajoissa säätämisperusteluissa todetaan, esitykseen sisältyy useita perusoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellisiä lainkohtia. Säännökset ovat merkityksellisiä muun muassa perustuslain 7 §:n 1 momentin, 9 §:n, 10 §:n 1 momentin ja 15 §:n 1 momentin näkökulmasta. Sääntelyä on monilta kohdilta arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perusoikeusrajoituksia merkitsevien toimivaltuuksien käyttö on perusteltua sitoa lisäksi välttämättömyyden vaatimukseen.

Edelleen, koska esitysluonnoksessa perustetaan viranomaiselle uusia toimivaltuuksia, jotka ovat limittäisiä toisen viranomaisen toimivaltuuksien kanssa, on erityistä huomiota kiinnitettävä toimivaltuussääntelyyn. Uudistuksessa sinänsä ei ole kyse uudelle viranomaiselle luotavasta toimivallasta. Viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivalta-perusteeseen.

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä todennut, että erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen tulisi ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 49/2014 vp). Edelleen lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Rajavartiolaitoksen toiminnan laajentaminen uusille alueille

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi rajavartiolain 20 §:ään säännös, jonka mukaan Rajavartiolaitos huolehtii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden muustakin ylläpitämisestä rajanylityspaikan välittömässä läheisyydessä, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla, silloin kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Voimassa olevan rajavartiolain 20 §:n mukaan tällainen toimivalta on ainoastaan rajanylityspaikalla. Tämä toimivallan alueellinen laajentaminen on otettu huomioon esitysluonnoksen muissa säännöksissä kuten 32 §:ssä (rajavartiomiehen toimivaltuudet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä) ja 38 §:ssä (kulkuneuvon pysäyttäminen ja liikenteen ohjaaminen). Lisäksi lakiin lisättäisiin uusi 32 §:n 1 momentti ja 33 a § Rajavartiolaitoksen salaista tiedonhankintaa koskevasta menettelystä.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta on todennut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Lisäksi poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 67/2016 vp, PeVL 10/2016 vp, PeVL 49/2014 vp, PeVL 37/2002 vp, PeVL 2/1996 vp). Poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että tämän vuoksi tuli vielä harkita, onko ehdotetulle sääntelylle riittäviä perusteita ja päästäisiinkö esityksen tavoitteisiin riittävästi sellaisilla toteuttamisvaihtoehdoilla, jotka säilyttäisivät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät yleisillä alueilla ja paikoilla nykyiseen tapaan lähtökohtaisesti poliisilla (PeVL 67/2016).

Yleisenä kommenttina voidaan todeta, että näiltä osin luonnos kaipaa lisäperusteluja (ks. erityisesti lausunnon kommentit tiedonhankintakeinoista).

Hallituksen esityksellä HE 6/2005 Rajavartiolaitoksen alueellista toimivaltaa laajennettiin aluevalvontalaissa. Välttämättömyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen liittyy toimivaltuuksien alueellinen käyttöala. Tuolloin perustuslakivaliokunta totesi: *”Rajavartiolaitoksen valvonta-alueesta luopuminen merkitsee sen toimivallan ulottamista periaatteessa koko maahan. Uudistus on merkittävä, sillä se mahdollistaa Rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullin entistä tehokkaamman yhteistyön terrorismin ja rikollisuuden torjunnassa. Myös Schengenin säännöstö, vapaan liikkuvuuden alue ja sen laajeneminen puoltavat viranomaisyhteistyön tarpeellisuutta.”* (PeVL 19/2005 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että *”erityisesti rikollisuuden ja*

terrorismin torjumiseksi sekä Rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullin voimavarojen tehostamiseksi on perustuslakivaliokunnan mielestä tarpeellista ja hyväksyttävää laajentaa Rajavartiolaitoksen näin rajattu toimivalta koko maahan” (PeVL 10/2005 vp).

Nyt ehdotettavat Rajavartiolaitoksen uudet tehtävät ja toimivaltuudet olisivat käytettävissä vain poliisin ollessa estynyt. Vaikka estynyt-termiä käytetään voimassaolevassa rajavartiolaissa, olisi se syytä avata myös tässä esitysluonnoksessa ehdotettujen uusien toimivaltuuksien asianmukaisuuden arvioimiseksi. Tämä on merkityksellistä erityisesti sen arvioimiseksi, kuinka poikkeuksellisesta tilanteesta sääntelyssä on kyse vai olisiko kyse pikemminkin säännönmukaisesta tilanteesta. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan *”muutoksen tavoitteena on varautua ja tehokkaasti puuttua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan toimintaan alueilla, joilla poliisi ei ole säännönmukaisesti läsnä.”* Tämä vaikuttaa siltä, että poliisi olisi näillä alueilla säännönmukaisesti estynyt. Oikeusministeriö korostaa, että käytännön tilanteissa ei saa syntyä epäselvyyttä toimivaltaisesta viranomaisesta, kun tietyllä alueella toimivaltaisia tietyin edellytyksin ovat kaksi eri toimijaa.

Käsite *”rajanylityspaikan välitön läheisyys”* jää sekä pykälätekstissä että perusteluissa hieman epätarkaksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tämän todetaan tarkoittavaan *”korkeintaan muutamaa sataa metriä rajanylityspaikan sijainnista riippuen”*. Toimivaltasääntelyn tulisi kuitenkin olla täsmällistä ja tarkkaa. Myös termi *”Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleva alue”* ei saa jäädä epäselväksi ottaen huomioon vaatimus toimivaltuuksien täsmällisestä ja tarkasta sääntelystä.

Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella, onko rajavartiolain 4 §:n muuttamiselle tarvetta (rajavartiolain alueellinen kohdentuminen) huomioiden ehdotettu 20 §:n laajennus. Ehdotuksen perusteluiden mukaan 20 §:n muutoksen tavoitteena on varautua ja tehokkaasti puuttua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan toimintaa alueilla, joilla poliisi ei ole säännönmukaisesti läsnä (esimerkiksi Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevat alueet ja sen toimitilat.) Puolestaan 4 §:ssä säädetään, että Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tai rajavalvonnan suorittamiseksi tarpeen.

Rajavartiolain 20 §:n otsikko nykyisellään on *”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikalla”*. Tästä poistettaisiin sana rajanylityspaikalla, koska lailla ehdotetaan laajennettavaksi Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia myös rajanylityspaikan välittömään läheisyyteen, Rajavartiolaitoksen toimitiloihin ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleviin alueisiin. Kun otsikko kuuluu *”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen”*, antaa se kuvan Rajavartiolaitoksen yleisestä ja laajasta toimivaltasta, mikä ei pidä paikkansa. Vastaava kommentti koskee myös 32 §:ää

(”Rajavartiomiehen toimivaltuuden yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen rajanylityspaikalla”).

Ehdotuksen mukaan rajavartiolaiton 21 §:n 1 momentista poistettaisiin tarpeeton viittaus poliisilain 2 ja 3 lukuun. Oikeusministeriö pitää viittausta tarpeellisena sääntelyn selkeyden vuoksi.

Rajavartiolaitoksen muut uudet toimivaltuudet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös muunlaisia uusia toimivaltuuksia Rajavartiolaitokselle kuin edellä selostetut. Näitä ovat esimerkiksi 33 § rajavartiomiehen toimivaltuudet poliisitehtävissä, 33 a § salaista tiedonhankintaa koskeva menettely, 34 c §:n toimivaltuudet sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä, 38 a §:n miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen, 38 b §:n vesiliikenteen tilapäinen keskeyttäminen ja rajoittaminen (toimivaltainen myös sisäministeriö), 54 §:n mukainen rajaväyhykeluvan peruuttaminen ja 57 §:n rajaväyhykeilmoitus tietyissä uusissa tilanteissa.

Kokoavasti voidaan todeta, että kaikki ehdotetut säännökset ovat hyvin perusoikeuskytkentäisiä, ja niiden sääntelyssä tulee huomioida perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset sekä perustuslain 2 §:n 3 momentti toimivaltasääntelyn täsmällisyydestä.

Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät

Ehdotuksessa rajavartiolakiin lisättäisiin 34 c § Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä. Alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen liittyvistä toimivaltuuksista säädetään aluevalvontalaissa. Nykyisellään Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä ei ole säädetty nimenomaisesti. Nykyisin rajavartiolain 25 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen tehtävistä sotilaallisessa maanpuolustuksessa. Ehdotettu sääntely vastaisi sisällöltään puolustusvoimista annetun lain 4 §:ää, ja se perusteluiden mukaan vahvistaisi lain tasolla jo nykyisin voimassa olevan käytännön. Toimivaltuussääntelyn tarkentaminen lain tasolla sinänsä on kannatettava tavoite.

Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että ehdotettu sääntely, jossa osoitettaisiin Rajavartiolaitokselle toimivalta sotavarusteiden tapahtuvan asevoiman käyttöön aseellisen hyökkäyksen tilanteessa puolustusvoimien toimiksiannosta puolustusvoimien sotilaskäskymenettelyssä, on periaatteellisesti merkittävä. Toistaiseksi Rajavartiolaitoksen toimivallasta sotavarusteiden tapahtuvaan asevoiman käyttöön on säädetty ilmeisesti vain rajavartiolain 77 a §:ssä (virka-apu poliisille terrorismitilanteessa merialueella). Oikeusministeriön mielestä perustuslaista ei sinänsä aiheudu nimen-

omaista estettä säätää Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista ehdotuksen mukaisesti.

Miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen

Luonnoksen 38 a §:n mukaan Rajavartiolaitoksella olisi jatkossa oikeus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, turvaamistehtävän tai meripelastustehtävän suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi laissa säädetyin edellytyksin. Lisäksi Rajavartiolaitoksella on tällaisessa tilanteessa oikeus käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää ja sen välitystietoja. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, säännös on merkityksellinen omaisuudensuojan sekä yksityiselämän suojan kannalta.

Oikeusministeriöllä ei ole asiantuntemusta arvioida miehittämättömiin ilma-aluksiin tai lennokkeihin kohdistuvia teknisiä toimenpiteitä tai lennokkien aiheuttamaa uhkaa. Yleisesti voidaan todeta, että sääntelyssä on varmistuttava siitä, että perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät (mm. täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoituksen hyväksyttävyyys ja suhteellisuus sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyys).

Sääntelylle vaikuttaa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Oikeusturvajärjestelyjen osalta aiheettoman toimenpiteen vahingonkorvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain tai rajavartiolaiton 80 ja 80 a–80 d §:n mukaisesti.

Vesiliikenteen tilapäinen keskeyttäminen ja rajoittaminen

Esitysluonnoksen 38 b §:ssä ehdotetaan sisäministeriölle toimivaltaa kieltää vesiliikenne tai rajoittaa sitä rajoitetulla Suomen aluevesien osalla ja Saimaan kanavalla, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä, enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan.

Vesiliikenteen rajoittaminen tai keskeyttäminen on merkityksellistä muun muassa perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaisen liikkumisvapauden ja 18 §:n 1 momentin elinkeinonvapauden kannalta, ja sillä voi olla merkittäviä vaikutuksia niin yksilöihin kuin yrityksiin. Perusteluissa lienee syytä korostaa, että ensisijaisesti pitäisi pyrkiä käyttämään lievempää puuttumista perusoikeuksiin (vesiliikenteen rajoittaminen) ja mikäli tämä ei perusteluista syistä riitä, on vesiliikenne mahdollista keskeyttää. Edelleen tällaisen rajoittamisen tulee tapahtua vain välttämättömissä tilanteissa. Välttämättömyyskriteeri onkin lisätty säännökseen.

Ehdotuksen mukaan rajaturvallisuutta välittömästi vaarantavassa kiireellisessä tilanteessa päätöksen voi tehdä myös sen alueellisen rajavartioperanomaisen päällikkö, jonka toimialuetta asia pääosin koskee. Kyse on

merkittävästä toimivallasta yksittäiselle rajavartioviranomaisen päällikölle, joka voi tehdä päätöksen rajaturvallisuutta välittömästi vaarantavassa kii-reellisessä tilanteessa. Sinänsä kontrollimekanismina toimii se, että tästä päätöksestä on viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle, joka voi päättää vesiliikenteen keskeytyksen tai rajoituksen jatkamisesta tai lopettamisesta.

Perustuslakivaliokunta on aluevalvontalakea koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa vesiliikenteen tilapäisestä keskeyttämisestä todennut, että toimivaltuuden on oltava rajattu alueellisesti sekä ajallisesti. (PeVL 21/2000 vp ja siinä viitattu PeVL 21/1997 vp)

Kuten säätämisperusteluissa on todettu, oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että liikkumisvapauden rajoitus peruutetaan heti, kun se ei ole enää välttämätön (PeVL 62/2010 vp). Tämä ei kuitenkaan ilmene ehdotuksen vesiliikenteen keskeyttämistä ja rajoittamista koskevasta säännöksestä eikä myöskään rajavyöhykeluvan peruuttamista ja rajavyöhykeilmoitusta koskevasta sääntelystä.

Aluevalvontalain vastaava säännös on oikeusministeriön näkemyksen mukaan alueellisesti tarkemmin rajattu kuin nyt 38 b §:ään ehdotettu säännös. Aluevalvontalain 26 §:n mukaan ”*Puolustusministeriö voi valtakunnan turvallisuuden kannalta välttämättömistä syistä enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan kieltää vesiliikenteen sellaisella rajoitetulla Suomen aluevesien osalla, jolla aluevalvontaviranomaisen sotilaallisten voimakeinojen käyttö tai niiden käyttöön liittyvät vaikutuksiltaan merkittävät harjoitukset voivat vaarantaa vesillä liikkuvien turvallisuutta*”. Jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa ehdotetun säännöksen alueellista rajausta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan esittämä vaatimus.

Salaiset tiedonhankintakeinot ja tekninen valvonta

Rajavartiolain 32 §:n 1 momenttiin ja 33 a §:ään ehdotetaan Rajavartiolaitoksen uutena toimivaltuutena, että sillä olisi oikeus käyttää eräitä poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja Rajavartiolaitoksen huolehtiessa poliisin esteen vuoksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla taikka poliisin pyynnöstä muualla sekä Rajavartiolaitoksen tukien poliisia terrorismintorjunnassa tai muissa erityistilanteissa. Uusi 33 a § linkittyy siten 20 §:ssä ehdotettuun Rajavartiolaitoksen toimivallan laajentamiseen uusille alueille.

Säätämisperusteluissa Rajavartiolaitoksen uutta toimivaltuutta perustellaan sillä, että ”*salaisilla tiedonhankintakeinoilla parannettaisiin Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia toimia tehokkaasti vaaran torjumiseksi sekä turvattaisiin Rajavartiolaitoksen virkamiesten työturvallisuus ja*

Rajavartiolaitoksen toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden turvallisuus.”

Poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva sääntely toki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, kuten luonnoksessa todetaan, mutta tässä annettaisiin vastaavia toimivaltuuksia uudelle viranomaiselle. Koska kyse on perusoikeuksien kannalta näinkin merkityksellisestä sääntelystä, on perusteluita jatkovalmistelussa täsmennettävä. Työturvallisuuteen liittyvä perustelu jää sellaisenaan epäselväksi ja erikoiseksi.

Salaisia tiedonhankintakeinoja ja teknistä valvontaa koskeva sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Oikeusministeriö toteaa, että ottaen huomioon sääntelyn merkitys perustuslain 10 §:n kannalta sekä perustuslain yleiset rajoittamisedellytykset ja sääntelyn hyväksyttävyyden vaatimus ehdotetut Rajavartiolaitoksen toimivallan laajentamiset tulee perustella paremmin (ks. lausunnon sivu 3, jossa käsiteltiin perustuslakivaliokunnan lausuntoja, mm. poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita.) Perustelut ovat melko ohuet (s. 13, toinen kappale, s. 17 keskeiset ehdotukset ja säätämisyjärjestysperustelut s. 54). Kuten perustuslakivaliokunta on linjannut, perusteluiden tällaisissa tilanteissa tulee olla vahvat. Perusteluissa jää esimerkiksi epäselväksi, minkälaisia nämä tilanteet ovat, joissa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö olisi välttämätöntä ja minkälaisessa tapauksessa esimerkiksi rajanylityspaikalla tai sen välittömässä läheisyydessä on usein kiireellisiä ja jo käsillä olevassa vaaratilanteessa aiheellista ja tarpeellista käyttää nyt kysymyksessä olevia salaisia tiedonhankintakeinoja.

Oikeusministeriö esittää ohessa ehdotettua sääntelyä koskevia yleisempiä myös sääntelyn selkeyteen ja perustelujen riittävyteen liittyviä näkökohtia.

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan sääntelyn osalta herää kysymys siitä, missä määrin jo eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (HE 41/2017 vp) ehdotettu sääntely on riittävää ainakin siltä osin, kuin kysymys on samoista tiedonhankintakeinoista (tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta). Toki aikaisemmassa esityksessä on kysymys rikostorjuntatoimenpiteistä, mutta nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä tarkoitettujen tapaukset ovat vähintäänkin varsin lähellä tilannetta, jossa torjutaan uhkaavaa rikosta. Pällekkäisyys ei koske televalvontaa ja tukiasematietojen hankkimista, mutta niiden osalta palaudutaan kysymykseen siitä, millä perusteilla kyseisten keinojen käyttämisen voi olettaa olevan aiheellista ja tarpeellista tällaisissa raja-alueella ilmenevissä vaaratilanteissa.

Perustuslakia koskevassa jaksossa väitetään (s. 54, toinen kokonainen kappale) televalvontaakin koskien, että kysymys olisi vain matkaviestimien pelkästä paikantamisesta eikä esimerkiksi siitä, onko matkaviestimellä otettu yhteys. Tämä toteamus vaikuttaa harhaanjohtavalta. Viitatusiin poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan poliisilla on oikeus televalvontaan tietyssä tarkoituksessa. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan televalvonta pitää sisällään sekä viestin tunnistamistietojen että teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitietojen hankkimisen. Säännöstäsoa tarkastellen ei voida lähteä siis siitä, että 32 §:n 1 momentissa tarkoitettun televalvonnan piiriin kuuluisivat ainoastaan sijaintitiedot.

Rajavartiolain 32 §:n 1 momentin muutosehdotuksen osalta lainsäädäntötekniisesti herää kysymys siitä, miten siinä todettu keinojen käyttötarkoitus (yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen) suhtautuu viitatuissa poliisilain 5 luvun säännöksissä todettuihin tiedonhankintakeinojen käyttötarkoituksiin. Esimerkiksi viitatusiin poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan televalvonnan tarkoitus siinä tapauksessa on välttämättömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjuminen. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (sivut 29 ja 30) keinokohtaiset tarkoitukset näyttäisivät olevan ratkaisevia, mutta säännöstäsoalla tässä on epäselvyyttä. Mikäli toimivaltuuksien lisääminen katsotaan aiheelliseksi ja perustelluksi, tulisi jatkovalmistelussa harkita, että viittauksen sijasta sääntelyä kirjoitetaan enemmän auki viitattua poliisilain 5 luvun sääntelyä hyödyntäen. Tämä myös selkeyttäisi sääntelyä.

Esitysluonnoksen 29 §:n muutoksella laajennettaisiin Rajavartiolaitoksen rajavalvonnan suorittamiseksi liittyvä tekninen valvonta koskemaan myös Suomen merialueita ja talousvyöhykkeitä. Lisäksi rajaus *”paikoissa, joihin yleisöllä on pääsy”* poistettaisiin. Säännös vaikuttaa edelleen laajentavan Rajavartiolaitoksen oikeutta teknisen valvonnan suorittamiseen alueellisesti (Rajavartiolaitokselle säädetty teknisen valvonnan alueellinen laajennus myös PeVL 9/2009 vp).

Perusteluiden mukaan ehdotettu sääntely ei laajenna teknisen valvonnan käyttötarkoitusta tai sen alueellista kohdentumista. Perustelut jäävät näiltä osin epäselviksi. Perusteluissa ei ole avattu sitä, miten kyse on edelleen rajavalvonnan suorittamiseksi tehtävästä teknisestä valvonnasta, kun se kohdistuu Suomen merialueille ja talousvyöhykkeille. Voimassaoleva laki rajaa valvonnan rajanylityspaikkoihin ja näiden välittömään läheisyyteen. Rajavartiolaitoksen teknistä valvontaa koskeva toimivalta vaikuttaisi laajenevan ehdotuksella huomattavasti, vaikka sinänsä rajavartiolain 4 §:n mukaan Rajavartiolaitos toimii merialueella ja Suomen talousvyöhykkeellä.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että ehdotettu alueellisen toimivallan määrittäminen jää jokseenkin väljäksi, mutta että tätä seikkaa on omiaan lieventämään se, että teknisestä valvonnasta on aina ilmoitettava sopivalla merkillä silloin, kun se tapahtuu rajanylityspaikan ja rajavyöhyk-

keen ulkopuolella. Toisaalta aluetta jossain määrin täsmentää myös pykälään jäävä vaatimus tarkkailun suorittamisesta "*rajan läheisyydessä*." (PeVL 9/2009 vp). Nyt ehdotetussa 29 §:n muutoksessa uuden alueellisen toimivallan määrittäminen jää yhä väljemmäksi.

Epäselväksi jää myös, tulisiko Rajavartiolaitoksen tekemä tekninen valvonta myös poliisin Rajavartiolaitokselta saamia tietoja? Valvonta kohdistuisi koko Suomen merialueelle ja talousvyöhykkeelle lukuun ottamatta kotirauhan piiriä.

Virka-apusäännökset

Rajavartiolaitoksen virka-apu poliisille (77 a §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että poliisin oikeus saada Rajavartiolaitokselta virka-apua sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella terrorismilanteissa laajennettaisiin merialueilta myös maa-alueille. Perustuslakivaliokunta arvioi muutama vuosi sitten lausunnossaan, ettei tällaiselle merialueilla annettavalle sotavarusteiden tapahtuvalle voimakeinovaltuudelle ole estettä ottaen huomioon sääntelyyn sisältyvät reunaehdot ja erityiset syyt (PeVL 9/2014 vp). Oikeusministeriö ei näe estettä ehdotetulle sääntelylle virka-avun antamiselle asetettujen reunaehtojen säilyessä muutoin nykyisenlaisina, mutta kiinnittää huomiota tarpeeseen perustella nyt ehdotettua laajennusta.

Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle (79 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan virka-apusääntelyä väljennettäväksi myös puolustusvoimien antaman avun osalta. Väljennykset ovat merkittäviä ottaen huomioon sen, että virka-aputilanne määrittäisi keskeisesti ainoastaan rajauksella "*rajaturvallisuuden ylläpitoon kotimaassa liittyviin tehtäviin*" ja että virka-apu voisi sisältää myös ampuma-aseiden käyttöä rajavartiomiehen ohjauksessa. Voimakeinojen käytön sääntely vastaa sinänsä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 6 §:ssä säädettyä, kuten perusteluissa todetaan. Sääntely laajentaa kuitenkin olennaisesti puolustusvoimien virka-avun käyttömahdollisuutta Rajavartiolaitoksen tehtävissä eikä se siten ole vailla periaatteellista merkitystä.

Rajavyöhykeluvat ja -ilmoitukset

Rajavartiolaitokselle säädettäisiin 54 §:ssä mahdollisuus peruuttaa muun kuin rajavartiolain 53 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden rajavyöhykelupa määräaikaista enintään kuukaudeksi kerrallaan, jos luvan peruuttaminen on välttämätöntä rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että rajavartioluvan peruuttamisen ulkopuolelle on rajattu rajavyöhykkeellä asuvat, siellä asuinrakennusta taikka kiinteistöä hallitsevat ja hänen läheiset sekä raja-

vyöhykkeellä työskentelevät tai siellä ammattia, elinkeinoa taikka liikettä harjoittavat.

Edelleen 57 §:ssä säädettäisiin, että Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen sitä edellyttäessä rajavartiolaitos voi velvoittaa tekemään rajavyyhykeilmoituksen rajavyyhykkeellä oleskelusta, jos ilmoitus on välttämätön rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Ilmoitusvelvollisuus voidaan määrätä enintään kuukaudeksi kerrallaan. Kuten luonnoksen perusteluissa todetaan, tällainen luvan peruuttaminen ja päätös ilmoitusvelvollisuudesta on merkityksellistä perusoikeuksien kannalta. Molemmissa säännöksissä on asianmukaisesti huomioitu välttämättömyys-kriteeri.

Luvan peruuttamista ja ilmoitusvelvollisuutta koskevat päätökset voitaisiin 54 § ja 57 §:n mukaan antaa tiedoksi hallintolain mukaisella yleistiedoksiannolla. Tätä on perusteltu sillä, että päätös voidaan joutua antamaan tiedoksi suurelle määrälle ihmisiä. Hallintolain 55 §:n tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisenä tiedoksiantona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitettu tavoin toimittaa, yleistiedoksiantona. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Yleistiedoksianto tulee siten sovellettavaksi suoraa hallintolain perusteella näissä tapauksissa. Mikäli nämä yleissäännökset eivät riitä, on tällöin 54 ja 57 §:n viittaussäännös paikallaan. Muuten asia voitaisiin selventää yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Virke *”Ilmoitusvelvollisuus voidaan määrätä enintään kuukaudeksi kerrallaan.”* jää tulkinnanvaraiseksi. Tarkoitetaanko tällä sitä, että kuukauden kerrallaan voi olla voimassa velvollisuus tehdä ilmoituksia vai sitä, että ilmoitus tulee tehdä kuukauden välein. Uudessa 2 momentissa olisi syytä selkeyden vuoksi mainita, että myös 2 momentin mukainen ilmoitus on tehtävä ennakolta.

Muutoksenhaku rajavyyhykeluvan peruuttamista koskevaan asiaan tapahtuisi ilmeisesti voimassaolevan rajavartiolain 60 §:n sanamuodon mukaisesti hallintolainkäyttölain järjestyksessä, koska muuta ei ole säädetty. Tästä ei ole mitään mainintaa perusteluissa. Muutoksenhausta päätökseen, joka koskee velvollisuutta tehdä rajavyyhykeilmoitus, ei ole voimassaolevassa eikä ehdotetussa rajavartiolaissa säännöksiä eikä luonnoksen perusteluissa mainintaa.

Asevelvolliset Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena (PL 124 §)

Yleisiä lähtökohtia

Esitysluonnoksen 34 d §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asevelvollisen toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Sen mukaan asevelvollisella on Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaisesti

Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena toimiessaan, jos se on erityisistä syistä tarpeen, toimivaltaisen rajavartiomiehen pyynnön ja ohjeistuksen mukaisesti oikeus muun muassa selvittää henkilöllisyys, pysäyttää kulkuneuvo ja estää Rajavartiolaitoksen toimenpiteen kohteena olevan henkilön poistuminen.

Ehdotettu säännös on kaiken kaikkiaan valtiosääntöoikeudellisesti hyvin ongelmallinen, ja säännös on syytä jatkovalmistelussa mieltä kokonaan uudelleen. Monilta osin soveltamiskynnykset ovat täysin auki. Oikeusministeriö on alla listannut esimerkkejä 34 d §:ään sisältyvistä ongelmista.

Pykälän ensimmäisen momentin mukaan asevelvollisella ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettuun asepalvelukseen otetulla (asevelvollinen) on Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaisesti Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena toimiessaan, jos se on erityisistä syistä tarpeen, toimivaltaisen rajavartiomiehen pyynnön ja ohjeistuksen mukaisesti oikeus: 1) selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntomerkit pakkokeinoja käyttämättä siten kuin 36 §:n 1 ja 2 momentissa ja ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään; 2) pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä siten kuin 38 §:ssä säädetään; 3) suorittaa 65 ja 65 a §:ssä tarkoitettu turvallisuustarkastus; 4) estää Rajavartiolaitoksen toimenpiteen kohteena olevan henkilön poistuminen; 5) suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen liittyvä kirjaamistehtävä. Erityisenä syynä perusteluissa annetaan esimerkkinä laajat häiriötilanteet tai tilanteet, jossa Rajavartiolaitoksen sotilaallista valmiutta on kohotettu

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, mikä on esitysluonnoksessa todettakin. Asevelvolliset ovat toki asepalveluksen aikana eräänlaisessa palvelussuhteessa, mutta tässä tapauksessa, suhteessa Rajavartiolaitoksen toimintaan, he ovat perustuslain 124 §:n tarkoittamia yksityisiä tahoja.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 22/2014 vp, PeVL 20/2002 vp).

Perustuslain 124 §:n esitöissä konkreettisenä esimerkkinä merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä on mainittu itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttäminen. Voimakeinoilla tarkoitetaan poliisin tai muun järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävän virkamiehen toimivaltaa vir-

kattehtävää suorittaessaan käyttää fyysistä ruumiinvoimaa tai voimankäytövälineitä vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän suorittamiseksi. Edelleen perustuslakivaliokunta on katsonut, että yksityisellä voi olla voimankäytön piiriin kuuluvissa tehtävissä ainoastaan viranomais toimintaa avustava luonne. Valiokunta on eri yhteyksissä korostanut, että voimankäyttöön tulisi turvautua ainoastaan poikkeustapauksissa, kun poliisin tai muun voimankäyttöön oikeutetun viranomaisen apua ei ole tilanteen vakavuus huomioon ottaen välittömästi saatavilla (esim. PeVL 70/2002 vp).

Perustuslakivaliokunta on tapauskohtaisesti pitänyt mahdollisena voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle laissa tarkoin määritellyissä erityistilanteissa, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 48/2005 vp).

Edelleen perustuslain 124 § edellyttää, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Näin ollen esimerkiksi asian käsittelyssä yhtiössä on noudatettava hallinnon yleislakeja, ja julkisia hallintotehtäviä hoitavat toimivat virkavastuulla.

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (PeVL 26/2017 vp, s. 47 ja HE 1/1998 vp, s. 179). Säännös korostaa lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantunte muksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49).

Tarkoituksenmukaisuusarviointi

Perustuslain 124 § edellyttää, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179 ja esim. PeVL 8/2014 vp ja PeVL 16/2016 vp). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatu lausunnot). Esitysluonnoksessa ei ole perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla arvioitu tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta.

Esitysluonnoksesta puuttuu monelta osin asianmukaiset tarkoituksenmukaisuusarvioinnit, erityisesti 34 d §:n osalta. Tarkoituksenmukaisuusvaa-

timus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen on arvioitava tapauskohtaisesti ja erikseen kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 10). Säättämisyjärjestysperusteluja on näiltä osin tarkennettava.

Asevelvolliset

Luonnoksen 34 d §:n 1 momentin mukaan asevelvollisella ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa tarkoitettuun asepalvelukseen otetulla (asevelvollinen) on tietyt säännöksessä yksilöidyt oikeudet. Edellä olevassa määritelmässä *”asevelvollisuuteen otetut”* viittaa nyt ainoastaan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa tarkoitettuun eikä asevelvolliseen.

Edelleen asevelvollisuuslain 2 § sisältää ikään kuin kaksi asevelvollisen määritelmää: 1 momentin mukaan jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta, jollei jäljempänä toisin säädetä. Puolestaan 3 momentin mukaan asevelvollinen on palveluksessa taikka kuuluu reserviin tai varareserviin.

Asevelvollisuuslain 2 §:n näkökulmasta luonnoksen 34 d §:n 1 momenttiin sisältyvä asevelvollisen määritelmä on aivan liian epätäsmällinen, kun on kyse tällaisten toimivaltuuksien säättämisestä. Jatkovalmistelussa 1 momenttia on näiltäkin osin tarkennettava.

Asevelvollisten toimivalta

Asevelvollisella olisi 34 d §:n mukaan toimivaltaisen rajavartiomiehen pyynnön ja ohjeistuksen mukaisesti oikeus tehdä 1-5 kohdissa lueteltuja toimenpiteitä.

Esitysluonnoksessa paikoittain jää epäselväksi tai ristiriitaiseksi se, käyttääkö asevelvollinen julkista valtaa itsenäisesti vai toimiiko se avustavissa tehtävissä. Itse pykälässä säädetään *”toiminnan tukena”* ja *”rajavartiomiehen pyynnön ja ohjeistuksen mukaisesti”*. Kuitenkin esitysluonnoksen perusteluissa useissa kohdin mainitaan asevelvollisten toimivaltuuksien itsenäinen käyttö (esimerkiksi s. 36 ja 58). Luonnoksen mukaan esimerkiksi *”Asevelvollisten toimivaltuuksien itsenäinen käyttö edellyttäisi etukäteistä ohjeistusta sekä jatkuvaa viestiyhteyttä toimivaltaiseen rajavartiomieheen.”* Esitysluonnoksessa jää kaikinensa epäselväksi ja tarkentamatta asevelvollisten toiminnan luonne.

Voimassaolevan Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun 30 §:n mukaan *”asevelvollisia sekä vapaaehtoiseen asepalvelukseen otettuja naisia voidaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena.”* Oike-

usministeriö on yhtä mieltä esitysluonnoksessa todetun kanssa siitä, että mainittu 30 §:n säännös ei ole toimivaltuussäännökseksi riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Säännöstä ei ole myöskään arvioitu sen esitöissä (HE 6/2005 vp) eikä perustuslakivaliokunnan lausunnossa perustuslain 124 §:n kannalta. Kyseistä säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 6/2005 vp) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan asevelvollisia ei käytettäisi korvaamaan rajavartiomiehiä vaan tukitehtävissä tai rajavartiomiehen apuna välittömän johdon ja jatkuvan valvonnan alaisena. Asevelvollisia voidaan perusteluiden mukaan käyttää apuna kaikkien Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamisessa ja Rajavartiolaitoksen toimintaan liittyvissä tukitehtävissä, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä.

Sääntelyssä lähtökohtana tulisi olla avustavien tehtävien osoittaminen asevelvollisille. Kuitenkin asevelvollisten tehtäviä kuvataan luonnoksessa vaihdellen avustavaksi, täydentäväksi, itsenäiseksi, rutiiniluontoiseksi, poikkeukselliseksi tai tukevaksi. Tämä on jatkovalmistelussa merkittävä selkeytettävä seikka. Onko kyse itsenäisestä harkinnasta? Luonnoksen perusteluista saa sen kuvan, että ohjeita antava rajavartiomies olisi jossain muualla ja ohjeita kysyttäisiin esimerkiksi puhelimen välityksellä (ks. tästä tarkemmin lausunnon osio Valvonta ja määräykset).

Oikeusministeriö korostaa, että asevelvollisille siirrettävät tehtävät ja toimivalta on säädettävä yksiselitteisesti ja täsmällisesti. Näistä ei voida myöskään rajavartiomiehen pyynnöllä tai ohjeistuksella poiketa. Tällaisen toimivallan tulee olla myös tapauskohtaista ja ajallisesti rajallista. Lisäksi asevelvollisille osoitettavat toimivaltuudet tulee arvioida kokonaisuutena. Asevelvollisten toimivaltuudet eivät kokonaisarvioinnissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi.

Toimivallasta on monin paikoin säädetty epäselvästi. Esimerkiksi luonnoksen 34 d §:n 1 momentin 4-kohdan mukaan asevelvollisella on oikeus estää Rajavartiolaitoksen toimenpiteen kohteena olevan henkilön poistuminen. Säännöksestä ei käy ilmi se, että asevelvollinen saa säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan estää poistumisen ainoastaan käskyn ja määräyksen. Epäselväksi jää myös se, mitä tarkoitetaan Rajavartiolaitoksen toimenpiteen kohteena olemisella, mistä henkilön poistuminen estetään ja se lähtökohta, että tällaisessa tilanteessa henkilö ei saisi ylipäätään poistua.

Säännöksen 3-kohdan mukaan asevelvollisella on oikeus suorittaa 65 § ja 65a §:ssä tarkoitettu turvallisuustarkastus. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on vain selostettu rajavartiolain 65 § ja 65 a §:n sisältö. Näissä säädettäisiin muun muassa, että rajavartiomiehellä on oikeus kiinniottamisen, pidättämisen, vangitsemisen, säilöön ottamisen ja muun henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä tarkastaa, mitä henkilöllä on vaatteissaan tai muuten yllään taikka mukana olevissa tavaroissa sen varmistamiseksi, ettei tällä ole hallussaan esineitä tai aineita,

joilla hän voi vaarantaa säilyttämisensä taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille.

Perustuslakivaliokunta on aluevalvontalaista antamassaan lausunnossa todennut, että ”*valiokunta korostaa sen tärkeyttä, että henkilön kiinniotto-oikeus ja oikeus tehdä kiinniottoon liittyvä turvallisuustarkastus sekä oikeus käyttää voimakeinoja kuuluvat esityksen mukaan vain 23 §:n 1 momentissa tarkoitetuille aluevalvontaviranomaisille. Niitä ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet.*” Ehdotuksen 34 d §:n 1 momentin 3 kohtaa on syytä arvioida tästä näkökulmasta.

Säännöksistä ei ilmene tarpeeksi selkeästi, liittyykö tehtäviin voimankäyttöoikeuksia. Tällaisia seikkoja ei voi jättää perusteluiden varaan. Soveltamiskynnykset ovat monilta osin auki ja asevelvollisten toimivaltuuksia koskeva sääntely epätasällista sekä tulkinnanvaraista.

Voimankäyttövälineiden kantaminen

Luonnoksen 34 d §:n 3 momentin mukaan asevelvollisella on oikeus kantaa mukanaan 1 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia edellyttävän tehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä rajavartiolaitoksen hyväksymiä voimankäyttövälineitä, joiden käyttämiseen hän on saanut koulutuksen.

Kaiken kaikkiaan säännös on oikeusministeriön näkökulmasta hyvin avoin ja epäselvä.

Asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan asevelvolliset eivät saa osallistua aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin pelastustehtävässä, kansallista virka-apua annettaessa tai kansainvälistä tehtävää suorittaessaan. Miten ehdotettu 34 d §:n 3 momentti voimankäyttövälineiden käyttämisestä suhtautuu tähän? Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että voimankäyttövälineisiin voisi kuulua myös henkilökohtainen ampuma-ase.

Edelleen luonnoksen mukaan asevelvollisella olisi oikeus kantaa mukanaan voimankäyttövälineitä, joiden käyttämiseen hän on saanut koulutuksen. Säännös on näiltäkin osin avoin ja epäselvä. Asevelvollinen voi asepalveluksensa aikana saada koulutuksen hyvin erilaisiin voimankäyttövälineisiin kranaatinheittimestä tykkiin.

Edelleen 4 momentin mukaan asevelvollisen oikeudesta välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen rajavartiomiehen ohjauksessa säädetään 35 §:n 2 momentissa ja oikeudesta hätävarjeluun rikoslain 4 luvun 4 §:ssä. Sotilaan ja sotilasesimiehen oikeudesta voimakeinojen käyttämiseen säädetään puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 23 §:ssä. Oikeudesta

voimakeinojen käyttämiseen aluevalvontatehtävissä säädetään aluevalvontalaissa. Säännöksestä ei ilmene, viitataanko tällä asevelvollisiin vai sotilasesimieheen, josta säädetään edellisessä virkkeessä.

Valvonta ja määräykset

Ehdotuksessa ei ole säädetty asevelvollisten toiminnan valvonnasta. Säännöksen mukaan toimivaltainen rajavartiomies ohjaa ja esittää pyynnön, mutta luonnoksessa ei ole selvästi ja perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla säädetty, kuka asevelvollisia valvoo heidän hoitaessaan 34 d §:ssä tarkoitettuja tehtäviä.

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon 22/2014 vp, ja todettu, että yksityisen suorittama julkinen hallintotehtävä ei välttämättä edellytä viranomaisen välitöntä läsnäoloa, vaan tosiasiallista valvontamahdollisuutta. Perusteluiden mukaan *”Asevelvollisen toimivaltuuksien itsenäinen käyttö edellyttäisi etukäteistä ohjeistusta sekä jatkuvaa viestiyhteyttä toimivaltaiseen rajavartiomieheen. Rajavartiomies voisi tarvittaessa antaa lisäohjausta tehtävien suorittamiseksi tai saapua itse paikalle, joten sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.”*

Viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto koski hallituksen esitykseen 22/2014 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi) sisältyvää esitystä, jonka mukaan yksityisen palveluksessa oleva vartija voisi tietyin edellytyksin hoitaa vartijan tehtävää säilytystilassa ilman viranomaisen välitöntä ohjausta ja valvontaa, mutta kuitenkin siten, että poliisilaitos valvoo säilytystilaa etävalvonnalla. Oikeusministeriö toteaa, että kyse asevelvollisten toimivaltuuksista ja heidän etäohjaamisesta ei ole luonnoksessa esitettyllä tavalla verrannollinen perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn tilanteeseen. Asevelvollisten toimivaltuus ja *”etävalvonta”* olisivat hyvin erilaiset ehdotuksen mukaan. Edelleen epäselväksi jää, miten tällainen asevelvollisen jatkuva etävalvonta pystyttäisiin käytännössä järjestämään esimerkiksi liikenteenohjauksen, kulkuneuvojen pysäyttämisen, turvallisuustarkastusten tai henkilöllisyyden selvittämisen kohdalla.

Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan päätöksen toimenpiteen suorittamiseen tekisi aina toimivaltainen virkamies. Epäselväksi jää, miten tämä toteutuu etävalvonnassa. Ohjeistaako rajavartiomies puhelimitse kutakin asevelvollista kunkin turvallisuustarkastuksen kohdalla?

Säännöksen mukaan yksittäinen rajavartiomies voisi pyytää asevelvollisia näihin avustaviin tehtäviin. Yksittäiselle rajavartiomiehelle annettaisiin merkittävä valta ottaen vielä huomioon se, että luonnoksessa ei ole rajattu asevelvollisten määrää. Säännöksen perusteella yksittäinen rajavartiomies voisi puolustusvoimia kuulematta pyytää 500 asevelvollista toi-

mimaan rajalla. Perusteluissa ei ole avattu, kuka on toimivaltainen rajavartiomies tällaisessa tilanteessa. Edelleen 34 d §:n 2 momentin mukaan asevelvolliset määrätään 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin. Säännöksessä jää epäselväksi tehtävään määräävä taho sekä taho, joka antaa määräyksiä asevelvollisille niiden suorittaessa 1 momentin mukaisia tehtäviä.

Koulutus

Ehdotetun rajavartiolain 34 d §:n 2 momentin mukaan ennen asevelvollisen määräämistä 1 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia edellyttävään tehtävään on otettava huomioon hänen asevelvollisuuslain (1438/2007) mukaisen palveluksensa ja koulutuksensa kesto sekä muu kokemus.

Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 124 §:n yhteydessä perusteellista koulutusta annettaviin tehtäviin. Koulutuksen merkitys korostuu etenkin tässä tapauksessa. Asevelvollisia ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ja esitysluonnoksesta ilmenevän perusteella ole koulutettu heille ehdotettaviin tehtäviin eikä heitä näihin koulutettaisi. Myös kieliainsäädännön vaatimukset on otettava huomioon asevelvollisten tehtävissä.

Esitysluonnoksessa ei ole myöskään millään tavalla avattu sitä, mitä koulutusta asevelvollisuuslain mukainen koulutus sisältää ja miten se suhteutuu asevelvollisille luonnoksessa ehdotettuihin tehtäviin.

Vahingonkorvausvastuu ja rikosoikeudellinen vastuu

Luonnoksen 34 d §:n 4 momentin mukaan asevelvollisen vaitiolovelvollisuuteen ja -oikeuteen 1 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia edellyttävässä tehtävässä sovelletaan Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 17 ja 17 a-17d §:ää ja vahingonkorvausvastuusta säädetään 80 § ja 80 a-80 d §:ssä sekä vahingonkorvauslaissa.

Perusteluissa todetaan, että julkista valtaa käyttävän henkilön rikosoikeudellisesti virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa. *”Tässä pykälässä tarkoitettut julkiset hallintotehtävät sisältävät myös julkisen vallan käyttöä, joten rikoslain säännökset soveltuisivat ilman eri viittausta.”*

Esityksessä on lähdetty siitä, että asevelvolliset toimisivat julkisia hallinto-tehtäviä suorittaessaan virkavastuulla (perustelut s. 19 ja 52). Julkista valtaa käyttävät henkilöt ovatkin virkarikossäännösten alaisia. Koska asevelvollisille 34 d §:ssä ehdotettavat tehtävät sisältävät oikeusministeriön näkökulman mukaan myös julkisen hallintotehtävän hoitamista, on aiheellista sisällyttää säännökseen asianmukainen rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva säännös (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.12)

Muita huomioita

Ehdotetun 34 d §:n 2 momentin mukaan asevelvollisella ei ole 1 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia käyttäessään oikeutta saada tietoja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetussa laissa tarkoitettuista rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä eikä muista viranomaistarkoituksia varten perustetuista rekistereistä tai tietojärjestelmistä. Tämä on asianmukainen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukainen rajaus.

Edelleen 34 d §:n toimivaltuussäätely koskisi perusteluiden mukaan myös Raja- ja merivartiokoulun opiskelijoita, joiden tehtävistä vakavien erityistilanteiden hoitamisessa säädetään Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:ssä. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin, että *”Rajavartijan peruskurssin opiskelijan suorittaessa 1 momentissa tarkoitettua tehtävää häneen sovelletaan, mitä rajavartiolain 34 d §:ssä säädetään asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena.”* Voimassaolevan lain mukaisesti tällaiseen opiskelijaan sovelletaan 35 §:n 2 momenttia, jonka mukaan *”Sillä, joka rajavartiomiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa rajavartiomiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamisessa, on oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin rajavartiomies toimivaltansa rajoissa hänet valtuuttaa.”* Muutos ehdottomasti selkeyttää ja yksilöi opiskelijan toimivaltuuksia nykytilasta, mutta perustelut ovat näiltä osin puutteelliset. Pykälätasolla opiskelijoista ei ole mitään mainintaa 34 d §:ssä eikä rikoslain 16 luvun 4 a §:ssä. Esitysluonnosta on lisäksi perusteltu ainoastaan asevelvollisten osalta. Säätely ja perustelut jäävät epäselviksi opiskelijoiden osalta.

Rangaistussäännökset (6. lakiehdotus)

Esitysluonnokseen sisältyy ehdotus laiksi rikoslain 16 luvun 4 a §:n muuttamisesta (6. lakiehdotus). Kyseinen pykälä koskee niskoittelua rajavartiomiestä vastaan. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi toinen momentti, jonka mukaan *”[m]itä tässä pykälässä säädetään rajavartiomiehestä, koskee myös Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena rajavartiolain 34 d §:n mukaisesti toimivaa asevelvollista”.*

Ehdotetussa rajavartiolain 34 d §:ssä säädettäisiin asevelvollisen toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan asevelvollisella ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettuun asepalvelukseen otetulla (asevelvollinen) on Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaisesti Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena toimiessaan, jos se

on erityisistä syistä tarpeen, toimivaltaisen rajavartiomiehen pyynnön ja ohjeistuksen mukaisesti oikeus: 1) selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntomerkit pakkokeinoja käyttämättä siten kuin 36 §:n 1 ja 2 momentissa ja ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään; 2) pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä siten kuin 38 §:ssä säädetään; 3) suorittaa 65 ja 65 a §:ssä tarkoitettu turvallisuustarkastus; 4) estää Rajavartiolaitoksen toimenpiteen kohteena olevan henkilön poistuminen; 5) suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen liittyvä kirjaamistehävä.

Rikoslain 16 luvun 4 a §:n tunnusmerkistössä kuvataan viisi tekotapaa, joista kohdissa 1-3 ja 5 on kyse niskoittelusta rajavartiomiestä vastaan ja 4 kohdassa meripelastusjohtajan antaman kiellon tai määräyksen noudattamatta jättämisestä. Ehdotetussa rikoslain 16 luvun 4 a §:n 2 momentissa pykälä ulotettaisiin koskemaan rajavartiomiehen ohella asevelvollista, silloin, kun viimeksi mainittu toimii Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena rajavartiolain 34 d §:n mukaisesti. Tällainen sääntelymalli on tulkinnanvarainen ottaen huomioon rajavartiomiehen ja asevelvollisen tehtävien ja toimivaltuuksien erilaisuuden.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rangaistavuus ilmenee riittävän selvästi laista. Ehdotettu rikoslain 16 luvun 4 a §:n 2 momentti viittaa rajavartiolain 34 d §:ään, jossa puolestaan viitataan muihin, yhtäältä saman lain, toisaalta muidenkin lakien säännöksiin. Sen selvittämiseksi, mikä menettely voi muodostaa rangaistavan teon, on siten perehdyttävä moniin säännöksiin. Tämänkaltaisessa sääntelyssä on pidettävä huolta rangaistavuuden muodostavan säännösjoukon välisten viittausten riittävydestä ja aukottomuudesta sekä rangaistavuuteen vaikuttavien säännösten riittävästä täsmällisyydestä.

Ehdotetussa rajavartiolain 34 d §:n 1 momentin 1 kohdassa on kyse oikeudesta selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntomerkit pakkokeinoja käyttämättä siten kuin 36 §:n 1 ja 2 momentissa ja ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään. Se, että toimivalta ei koske pakkokeinojen käyttämistä, on asianmukaista. Sen ei kuitenkaan tule merkitä sitä, että etenkin vankeusrangaistusuhun sisältävä rangaistusvastuu voisi muodostua laajemmaksi kuin silloin, kun tällaiset keinot olisivat käytettävissä.

Kohdassa 4 on kyse oikeudesta estää Rajavartiolaitoksen toimenpiteen kohteena olevan henkilön poistuminen. Perustelujen (s. 36) mukaan poistumisen estäminen toteutettaisiin käskyin ja määräyksin. On varsin epävarmaa, sisältääkö lakiteksti perustelujen tarkoittamaa rajausta. Lakitekstissä voisi olla aiheellista sanoa, mistä poistumisesta olisi kyse.

Esityksessä lähdetään siitä, että asevelvollisella ei tule olla kirjaamistehtäviä suorittaessaan pääsyä rekistereissä jo oleviin tietoihin. Tämä edellyt-

täisi osin uusia teknisiä ratkaisuja. Perustelujen (s. 21) mukaan muutokset toteutettaisiin kuitenkin vasta tarpeen vaatiessa. Tämä ei ole ongelmaton rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyvässä lainsäädännössä.

Sääntelyn täsmällisyyteen vaikuttaa myös ehdotetun rajavartiolain 34 d §:n luonne moniaineksisena toimivaltasäännöksenä. Pykälä sisältää 1 momentin 1-5 kohtien toimivallan sisällön kuvausten ohella erinäisiä toimivallan käyttöä koskevia muita edellytyksiä. Pykälän 1 momentista käy muun muassa ilmi, että asevelvollisella olisi oikeus toimivallan käyttöön, *”jos se on erityisistä syistä tarpeen”, ”toimivaltaisen” rajavartiomiehen ”pyynnön ja ohjeistuksen mukaisesti”*. Rangaistavuuden edellytysten tulee ilmetä tyhjentävästi laista. Esimerkiksi ohjeistuksen ei tule voida johtaa vastuun laajentumiseen.

Ehdotetussa rajavartiolain 34 d §:ssä tarkoitetuissa toimivaltuuksissa olisi kyse julkisista hallintotehtävistä. Ne sisältäisivät ainakin osin julkisen vallan käyttöä. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohta sisältää julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmän. Rikoslain 40 luvun 12 §:n soveltamisalasäännöksen 1 momentin mukaan luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun muassa julkista valtaa käyttävään henkilöön. Pykälän 5 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta eräissä tapauksissa säädetään erikseen lailla. Rikoslain 16 luvun 20 §:n soveltamisalasäännöksen 1 momentin mukaan sovellettaessa luvun 1-3 §:ää rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan muun muassa rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista valtaa käyttävä henkilö.

Rikoslain 16 luvun 4 a §:n muuttamista koskevan ehdotuksen perusteluissa (s. 52) on todettu, että *”[s]äännös on välttämätön asevelvollisille säädettyjen julkisten hallintotehtävien luonteen vuoksi”*. Kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta perusteluista on aihetta käydä ilmi, miten näin katsottaessa arvioidaan rikoslain 16 luvun 3 §:n haitantekosäännöksen riittävyttä ja merkitystä, ottaen myös huomioon, että asevelvollisille uskottavia tehtäviä kuvataan esityksessä *”rutiiniluontoisiksi”* (perustelut s. 22, 34).

Ottaen huomioon ehdotetun sääntelymallin tulkinnanvaraisuus sekä asevelvollisen toimivaltuuksien ja tehtävien rutiiniluontoisuus ja avustava luonne oikeusministeriö katsoo, että rikoslain 16 luvun 4 a §:ää ei tulisi täydentää ehdotetun kaltaisella säännöksellä, jossa asevelvollinen rinnastetaan rajavartiomieheen häneen kohdistuvan niskoittelun osalta. Mahdollinen rangaistavuutta laajentava uusi säännös, jos sellainen on tarpeen, tulisi muotoilla sakkorangaistuksen sisältäväksi rikkomussäännökseksi rajavartiolakiin. Tämä ratkaisu olisi rangaistussäännöksen selkeyden ja suhteellisuusperiaatteen kannalta ehdotettua perustellumpi.

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksut (2. ja 3. lakiehdotus)

Liikenteenharjoittajan ulkomaalaislain 11 luvun velvollisuudet laajennettaisiin uudella 184 a §:llä myös sisärajalikenteeseen silloin, kun rajavaltiota on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvun ja Rajavartiolain 15 §:n mukaisesti. Vastaavanlaiset muutokset sisältyvät henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 19 §:ään, 20 §:ään ja 20 a §:ään, jotka koskevat liikenteenharjoittajan velvollisuutta matkustajia koskevien tietojen antamiseen.

Sääntely vaikuttaa perustellulta, eikä oikeusministeriöllä ei ole siihen huomautettavaa. Ilmoitusvelvollisuus laajennettaisiin sisärajalikenteeseen, minkä johdosta myös voimassa oleva liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu laajenisi koskemaan tätä.

Lopuksi

Oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös sisäministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

osastopäällikkö, ylijohdaja

Sami Manninen

erityisasiantuntija

Heini Färkkilä