|  |
| --- |
| Rajavartiolaitoksen esikunta |
|   |
| PL 3 |
| 00101 HELSINKI |

Viite: Lausuntopyyntönne 7.6.2017

**Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta**

Sisäministeriön rajavartio-osasto on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on muun muassa täydentää rajavartiomiehen toimivaltuuksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä rajanylityspaikoilla ja niiden välittömässä läheisyydessä silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi säännökset Rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja vaaran torjumiseksi silloin, kun kyse on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa tai Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla, poliisin pyynnöstä suoritettavasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävästä taikka poliisin tukemisesta terrorismintorjunnassa tai muussa erityistilanteessa.

Esitysluonnoksen mukaan rajavartiolain virka-apusäännökset ajantasaistettaisiin, lakiin lisättäisiin säännökset Rajavartiolaitoksen tukena toimivien asevelvollisten toimivaltuuksista, rajavartiomiehen oikeuksista puuttua miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun sekä vesiliikenteen tilapäisestä keskeyttämisestä tai rajoittamisesta. Myös teknisen valvonnan toimivaltuutta merialueella ja kiinteistöjen käyttöoikeutta selkiytettäisiin samoin kuin Rajavartiolaitoksen toimivaltaa määrätä liikkumisrajoituksia tai -kieltoja.

Ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain mukaiset liikenteenharjoittajan velvollisuudet ulotettaisiin koskemaan myös sisärajaliikennettä silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus saada ja käsitellä sisärajaliikenteen matkustajatietoja myös muissa tapauksissa.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä säädettäisiin nimenomaisesti. Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevat sotilaskäskyasiat käsiteltäisiin puolustusvoimista annetun lain mukaisessa päätöksentekomenettelyssä siten, että sisäministerillä ja Rajavartiolaitoksen päälliköllä olisi oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Esityksen tavoitteena on kehittää Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen toimivaltuuksia siten, että Rajavartiolaitos voi varautua sekä nopeasti ja tehokkaasti vastata Suomen turvallisuusympäristössä havaittuihin uhkiin sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Konkreettisina uhkina luonnoksessa on mainittu ns. hybridiuhat, hallitsematon maahantulo sekä terrorismi.

Kiinnitän lausunnossani huomiota vain eräisiin näkökohtiin oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävän sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan näkökulmasta. Totean rajoittuvani vain muutamiin yksittäisiin havaintoihin ja esitän kunnioittaen seuraavan.

*Yleistä*

Esitykseen sisältyy useita yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä poliisitehtävien hoitoa koskevia toimivaltuuksien lisäyksiä. Uusia toimivaltuuksia perustellaan esimerkiksi ”nopeasti ja yllättäen etenevillä tilanteilla, jotka voivat vakavimmillaan uhata Rajavartiolaitoksen toimintakykyä rajaturvallisuuden ylläpitäjänä taikka Rajavartiolaitoksen sotilaallisen valmiuden ja alueloukkausten torjuntavalmiuden loukkausta” (s. 12). Näkemykseni mukaan olisi perusteltua ainakin käsitteellisellä tasolla pyrkiä erottamaan toisistaan rajaturvallisuus sekä yleinen järjestys ja turvallisuus, vaikka ne joiltain osin saattavatkin olla päällekkäisiä. Viime vuosina on ollut todettavissa pyrkimystä mm. terrorismin uhkaan vedoten vaatia lainsäädäntöön viranomaisten toimivaltuuksien laajennuksia, joita voidaan pitää ongelmallisina perusoikeuksien toteutumisen kannalta tavoitteiden ymmärrettävyydestä huolimatta.

*Alueellinen toimivaltuuden laajentaminen*

Esitysluonnoksessa esitetään rajavartiomiehen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi koskevia toimivaltuuksia laajennettavaksi alueellisesti käsittämään voimassa olevan säännöksen mukaisen rajanylityspaikan ohella nyt myös rajanylityspaikan välittömän läheisyyden, Rajavartiolaitoksen toimitilat sekä rajavartiolaitoksen hallinnassa olevat alueet (20 §). Soveltamisalan laajennusta on perusteltu operatiivisen toiminnan turvaamisella laittomalta toiminnalta.

Pidän merkityksellisenä, että säädösehdotuksessa mainituista alueista olisi ulospäin havaittavissa, että ne kuuluvat Rajavartiolaitoksen hallintaan (vrt. sotilasalueen merkinnät). Merkinnällä voi olla merkitystä arvioitaessa kyseisellä alueella liikkuvan ja rajavartiomiehen toimenpiteiden kohteena olevan henkilön toimintaa ja oikeusturvaa.

*Salainen tiedonhankinta*

Luonnoksen perustelujen mukaan Rajavartiolaitoksella olisi perustelua olla käytössään vastaavat poliisilain 5 luvussa säädetyt salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevat toimivaltuudet kuin poliisilla silloin, kun Rajavartiolaitos suorittaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäviä tai poliisitehtäviä taikka antaa poliisille apua rajavartiolain 22 §:n nojalla.

Esitetyn 32 ja 33 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on tiedonhankintakeinoina mainittu televalvonta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta sekä teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden käytön estäminen.

Toimivaltuuksilla parannettaisiin Rajavartiolaitoksen kykyä toimia tehokkaasti henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi sekä varmistettaisiin Rajavartiolaitoksen virkamiesten työturvallisuus ja toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden turvallisuus. Toimivaltuuksilla mahdollistettaisiin myös se, että poliisi saa Rajavartiolaitoksen avusta täysimääräisen hyödyn johtamassaan tilanteessa.

Mielestäni on tärkeää lähtökohtaisesti tarkastella kokonaisvaltaisesti, mitä salaisia tiedonhankintakeinoja kunkin viranomaisen käyttöön esitetään. Tämä edellyttää selvitystä käytännön tarpeista, nykytilan ongelmista sekä sitä, että luodaan keinojen asianmukainen käyttöympäristö koulutus- ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen. Harkinnassa tulisi myös arvioida, onko toimivaltuuksien lisäämisen taustalla joitain ongelmakohtia viranomaisten keskinäisessä yhteistyössä ja virka-apumenettelyissä, jotka olisivat mahdollisesti selvitettävissä ilman eri viranomaisten toimivaltuuksia laajentavia lainsäädännöllisiä muutoksia. Toimivaltuuksien lisääminen eri viranomaisille aiheuttaa usein päällekkäistä toimivaltaa, joka on omiaan lisäämään erilaisia soveltamiskäytäntöjä viranomaisesta riippuen.

Totean, että viranomaisen sisäinen valvonta ja esimiestyö ovat salaisen tiedonhankinnan kohdalla keskeistä toiminnan lainmukaisuuden takaamisessa. Mitä lähempänä itse toimintaa valvonta on, sitä paremmin se voi havaita ja välittömästi puuttua vähäisiinkin ongelmiin. Olen jossain määrin huolissani siitä, kuinka valvontamekanismit Rajavartiolaitoksessa pystytään järjestämään riittävän tehokkaiksi ja poliisin sisäistä valvontaa vastaaviksi. Todettakoon tässä yhteydessä myös, että tietojeni mukaan puolustusvoimissakin ollaan henkilöresursseja lisäämällä tehostamassa salaisten pakkokeinojen valvontaa.

*Asevelvollisten toimivaltuudet*

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset asevelvollisten itsenäisistä toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Asevelvollisilla olisi, jos se olisi erityisistä syistä tarpeen, rajavartiomiehen pyynnön ja ohjeistuksen mukaisesti oikeus selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntomerkit pakkokeinoja käyttämättä, pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä suorittaa turvallisuustarkastus, estää Rajavartiolaitoksen toimenpiteen kohteena olevan henkilön poistuminen sekä suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen liittyvä kirjaamistehtävä. Ennen asevelvollisen määräämistä mainittuun tehtävään olisi otettava huomioon hänen asevelvollisuuslain mukaisen palveluksensa ja koulutuksensa kesto sekä muu kokemus. Asevelvollisella ei olisi oikeutta saada tietoja Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä eikä muista viranomaistarkoituksia varten perustetuista rekistereistä tai tietojärjestelmistä. Asevelvollisella olisi oikeus kantaa mukanaan tehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä Rajavartiolaitoksen hyväksymiä voimankäyttövälineitä, joiden käyttämiseen hän on saanut koulutuksen kuten muun muassa henkilökohtaista ampuma-asetta.

Suhtaudun lähtökohtaisesti jossain määrin pidättyvästi rajavartiolaitoksessa varusmiespalvelustaan suorittavien asevelvollisten käyttämiseen rajavartiolaitoksen ”varatyövoimana”. Mielestäni tämä ei vastaa asevelvollisuuslaista ilmenevää varusmiespalveluksen tarkoitusta. Tosin sinällään voimassa oleva laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta mahdollistaa asevelvollisten käyttämisen tarvittaessa Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena.

Luonnoksessa kuvatut täsmennetyt tehtävät soveltunevat kuitenkin nykyisellään sellaisille varusmiehille, jotka ovat saaneet sotilaspoliisikoulutuksen. Epäselväksi jää, kuinka paljon Rajavartiolaitoksessa on tällaisen koulutuksen saaneita varusmiehiä ja onko tarkoitus, että varusmiehiä tullaan kouluttamaan yksinomaan luonnoksessa kuvattujen tehtävien hoitoon. Todettakoon myös, että puolustusvoimista annetussa laissa esitysluonnoksessa kuvattujen kaltaisten turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämistä koskevien tehtävien suorittajana on mainittu ainoastaan virkamies.

Jos asevelvollisten käyttöä pidetään tarpeellisena Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena, on tärkeää, että asevelvollisten toimivaltuudet rajataan luonnoksessa kuvatuin tavoin mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Korostan sitä, että asevelvollisia tulisi käyttää ainoastaan toiminnan tukena eikä ensisijaisena työvoimana, ja että heidän ohjauksensa tulisi olla jatkuvasti Rajavartiolaitoksen palkattuun henkilöstöön kuuluvan nimetyn henkilön valvonnan alaisuudessa. Vaikka asevelvolliset toimivatkin edellä mainituissa tehtävissä esityksen mukaan virkavastuulla, heidän toimivaltuutensa ovat rajatut. On edellytettävä, että varusmiehet koulutetaan asianmukaisesti tehtäväänsä. Toisaalta jotkut tehtävät saattavat nopeastikin kehittyä sellaisiksi, ettei asevelvollisilla ole enää toimivaltuuksia niitä suorittaa.

*Miehittämättömät ilma-alukset ja lennokit*

Luonnoksen mukaan rajavartiomiehellä olisi oikeus kohdistaa voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä miehittämättömään ilma-aluksen tai lennokin käytön kokonaisjärjestelmään, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, turvaamistehtävän tai meripelastustehtävän suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi.

Pidän tärkeänä, että viranomaisten toimivaltuuksien tulee olla lainsäädännössä tarkkarajaisesti määritelty. Voidaan kysyä, onko käsite ”rajaturvallisuuden ylläpitäminen” riittävän yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti määritelty edellytyksenä säännöksessä kuvattuihin toimenpiteisiin.

Näkemykseni mukaan miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin käyttöön tulisi pyrkiä puuttumaan ensisijaisesti teknisin toimenpitein. Suhteellisuusperiaate huomioiden on perusteltua edellyttää, että Rajavartiolaitoksella on olemassa tekniset valmiudet siihen. Niiden puuttuminen ei ole hyväksyttävä syy puuttua miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun voimakeinoin. Mielestäni olisi myös perusteltua alueellisesti määrittää kyseisen puuttumistoimivallan laajuus. Ymmärrän kuitenkin alueellisen määrittelyn olevan jossain määrin haasteellista, koska edellä mainitut alukset pystyvät esimerkiksi kuvaamaan ja suorittamaan tiedustelua etäältäkin kohteesta. Ehdotetussa sääntelyssä jää myös jossain määrin epäselväksi, millä perustein Rajavartiolaitos voisi ottaa kerrotun esineen haltuunsa esimerkiksi sen tallentaman tiedon selvittämiseksi.

Puolustusministeri on viime vuoden lopulla asettanut hankkeen, jonka tehtävänä on valmistella tarvittavat ehdotukset lainsäädäntömuutoksista, jotka ovat tarpeen miehittämättömään ilmailuun ja lennokkien toimintaan puuttumiseksi puolustushallinnon alalla. Nykyinen sääntely jättää puolustushallinnon viranomaisten mahdollisuudet puuttua toimintaan osin tulkinnanvaraisiksi ja käytännössä toimimattomiksi. Hankkeen toimikautta on jatkettu tämän vuoden marraskuuhun saakka. Mielestäni tässä yhteydessä on perustelua selvittää, miten puolustusministeriön hankkeessa tullaan huomioimaan, millä edellytyksillä ja keinoilla sekä kenen päätöksestä miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun voidaan puuttua. Näkemykseni mukaan Viranomaisten intressit puuttua miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun ovat varsin samansuuntaiset. Näin ollen olisi perusteltua, että myös asiaa koskeva säädöspohja olisi mahdollisimman pitkälle yhdenmukainen.

*Liikkeenharjoittajan velvollisuudet*

Luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislakiin uutta säännöstä, jonka mukaan lain 11 luvun mukaiset liikenteenharjoittajien velvollisuudet koskisivat myös sisärajaliikennettä silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännöstön ja rajavartiolain mukaisesti. Liikenteenharjoittajilla olisi sisärajavalvonnan palauttamistilanteessa seuraamusmaksun uhalla velvollisuus tarkastaa matkustajien maahantuloon oikeuttavat asiakirjat, kuljettaa takaisin henkilö, jonka maahanpääsy on evätty sekä toimittaa edellä mainitut matkustajatiedot rajatarkastusviranomaiselle. Säännöstä perustellaan sen välttämättömyydellä, jotta rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen tavoitteet voitaisiin saavuttaa täysimääräisesti.

Koska sisärajavalvonnan palauttaminen ja toisaalta sen päättäminen ovat merkityksellisiä perustuslaissa turvatun yksityisyyden suojan sekä elinkeinovapauden kannalta on tärkeää, että vallitsevasta tilasta ilmoitetaan selkeästi erityisesti sen varmistamiseksi, ettei kenelläkään tulisi olemaan epäselvyyttä toimintansa sallittavuudesta.

*Muuta*

Esityksessä on käsitelty myös sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmän muutostarpeita. Esityksen mukaan säännöksiä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelystä täydennettäisiin siten, että sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskeva sotilaskäskyasia käsiteltäisiin puolustusvoimista annetun lain mukaisessa päätöksentekomenettelyssä. Tältä osin asiassa on kysymys poliittiseen päätöksentekoon liittyvästä linjanvedosta, jollaiseen laillisuusvalvoja ei vakiintuneen käytännön mukaan ole katsonut aiheelliseksi puuttua.

Esitys sisältää laajat ja yksityiskohtaiset säätämisjärjestysperustelut eikä minulla ole siltä osin huomautettavaa.

 Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

 Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

 Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.