

18.08.2017

POL-2017-11600

Sisäministeriö  
Rajavartio-osasto  
rajavartiolaitos[at]raja.fi

RVLDno/2016/774, SM013:00/2016

**Poliisihallituksen lausunto: Hallituksen esitysluonnos laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta**

1 Asia

Sisäministeriön Rajavartio-osasto on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (jälj. lakiesitys). Lakiesityksessä esitetään muutettavaksi rajavartiolakia, ulkomaalaislakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, poliisilakia ja rikoslakia. Esityksen tarkoituksena on kehittää 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.

Poliisihallitus on yhteistyössä sisäministeriön poliisiosaston kanssa osallistunut useampaan keskusteluun Rajavartiolaitoksen edustajien kanssa lakiesityksen valmistelun eri vaiheissa, sekä ollut osallisena hankkeen ohjausryhmässä.

Lakiesityksen taustan keskiössä ovat hybridikontekstin uhkiin varautuminen ja toimivaltuuksien ajantasaistaminen vastaamaan nopeasti muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksia. Uusi olosuhde asettaa turvallisuusviranomaisten toiminnalle aivan uudenlaisia haasteita, edellyttäen muun muassa uhkien reaaliaikaista havainnointia ja tunnistamista sekä välitöntä reagoitukykyä uhkien konkretisoituessa. Yhtäältä tarvitaan kykyä kestää kuormitusta, hallita seurauksia ja estää tai vähintään kaventaa realisoituneen tapahtuman tai tilanteen eskaloitumisuhkaa. On selvää, että uhkiin liittyvän toiminnallisen vasteen parantamiseksi tulee jatkuvasti kehittää toimenpiteitä sekä viranomaisten sisäisin toimin että viranomaisyhteistyössä. Esitys vastaa osin molempiin kehitystarpeisiin, painotuksen ollessa kuitenkin selvästi ensiksi mainitussa.

Merkityksellistä on, että lakiesityksen peruslähtökohtana oli alun perin varautuminen hybridiuhkien sisällä erityisesti tunnuksettomiin sotilaisiin. Tämä tavoite on osin saavutettu aluevalvontalain (755/2000) hybridikytkentäisessä täydennyksessä (HE 56/2017), jossa aluevalvontalakiin säädettiin muun muassa uusi 2 § 5 a kohta tunnuksettoman sotilasjoukon määritelmästä. 1.7.2017 voimaantulleen muutoksen myötä aluevalvontaviranomaisille (mm. Rajavartiolaitokselle) tuli oikeus puuttua aluevalvontalain keinoin

tilanteeseen, jossa tunnukseton sotilaallinen ryhmä tai sen jäsen tulisi Suomen alueelle tai oleskelisi maassa. Aluevalvontalain uudistuksen tultua julki, nyt lausunnon kohteena olevasta lakiesityksessä muutettiin tai poistettiin poliisin kannalta tyydyttävämpään suuntaan keskeisiä osiota erityisesti viranomaisten välisiin johtosuhteisiin liittyen.

Samalla on syytä korostaa, että lakiesitys liittyy tai vähintään välillisesti linkittyy myös muuhun vireillä ja/tai suunnittelussa olevaan kokonaisturvallisuuskentän lainsäädännöllisten muutostarpeiden paikkaamiskehitykseen. Sisäministeriössä on poliisia koskien vireillä esimerkiksi täydennyspoliisin uudistamista koskeva lainsäädäntöhanke (SMDno-2016-313). Tähän liittyen ollaan myös asettamassa poliisin ja puolustusvoimien yhteisselvitystä muun muassa puolustusvoimien osaamisen ja reservin mahdollisesta hyödyntämisestä reservipoliisissa. Reservipoliisi on tarkoitus muodostaa poliisin keskeiseksi valmiudensäätelyvälineeksi sekä osaltaan yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyväksi varautumismekanismiksi.

Lisäksi todetaan alustavasti käydyin keskusteluja erityisesti virka-apua koskevan kokonaisuudistuksen tarpeesta niin sanottujen voimaviranomaisten välillä. Hybriditilanteiden hoitamiseen tarkoitettua lainsäädäntöä tulisikin tarkastella kokonaisuutena, jotta se tarvittaessa mahdollistaa nopean päätöksenteon laajojenkin toimivaltuuksien käytöstä. Kokonaistarkastelu olisi perustelua tehdä yhdessä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien kesken. Kokonaistarkastelun tulisi sisältää sotilaallista voimankäyttöä sisältävän virka-avun laajentamisen myös muiden kuin terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen vakavien rikosten estämiseen ja keskeyttämiseen. Kokonaistarkastelu on tarkoituksenmukaisinta aloittaa esiselvityksen tekemisellä.

## 2 Yleistä

Lakiesitystä pidetään tavoitteiltaan kannatettavana, sisällöllisesti oikean suuntaisena ja pääosin asiallisesti sellaisenaan hyväksyttävänä. Lakiesitys on myös selvästi kehittynyt suhteessa edellisiin versioihinsa ja siinä on paljolti huomioitu sekä yhtäältä tarkoituksenmukaisella tavalla uudelleenmuotoiltu useimmat poliisin hankkeen aikana esiin nostamat haastepisteet. Lakiesityksessä on myös monia viranomaisyhteistyötä ja toimintakykyä erinomaisesti parantavia esityksiä<sup>1</sup>.

Yleisesti todetaan, että lakiesityksessä on hyvin avattu uudet uhkakuvat hybridivaikuttamisesta ja kuvattu sekä valtiolliset että ei-valtiolliset toimijat ja laajan maahantulon haasteet. Rajavartiolaitoksen toteamasti uuhkiin tulee vastata erityisesti normaaliolojen toimivaltuuksilla. Tämä on ehdottoman kannatettava lähtökohta. Huomattavaa samalla on, että uhka ja sen asettamat reagoimistarpeet leikkaavat yhteismitallisesti koko turvallisuusviranomaiskenttää. Ehdotuksessa on kuitenkin kyse pääosin vain Rajavartiolaitoksen omista toimivaltasäännöksistä, jolloin muiden turvallisuusviranomaisten yhteismitalliset tarpeet ja yhteistoiminnan kehittäminen eivät kaikilta osin tule tässä hankkeessa paikatuksi. Keskeistä on, että lainsäädännön tulee vastaavankaltaisissa toimivaltuuksissa olla ennustettavuuden ja

<sup>1</sup> Keskeisimpinä mainitaan: virka-apuoikeuden laajentaminen maa-alueille terrorismirikoksen torjunnassa (77 a §), miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen (38 a §) sekä sisärajaliikenteen matkustajatietojen käsittelyoikeus. Näistä lausutaan jäljempänä yksityiskohtaisissa huomioissa.

viranomaistoiminnan yhteismitallisuuden takia symmetristä. Siksi vain yhdestä kulmasta lähtevä kehitys ei ole useinkaan kokonaisturvallisuuden kehittämisen näkökulmasta riittävää tai ainakaan optimaalisinta. Hybridi-varautuminen taas nimenomaan edellyttäisi jo aiemmin viitattua kokonaisarviointia ja kehittämistä muun ohella virka-apusäännösten osalta.

Lakiesityksen yleisperusteluiden mukaan Rajavartiolaitos on yhteisestä kehittämistarpeesta kuitenkin samaa mieltä. Rajavartiolaitoksen esityksessä on todettu, että toimintakyvyn turvaaminen ja uhkiin vastaaminen edellyttävät viranomaisten henkilö- ja materiaaliressurssien joustavaa yhteiskäyttöä ja tarkoituksenmukaisia päällekkäisiä toimivaltuuksia. Poliisi on tästä virkkeestä täysin samaa mieltä - kunhan huomioidaan, että johtovastuut ja tehtävien hoidon etusijajärjestys pysyvät kaikissa tilanteissa selvinä. Hybridivaikuttamisen yksi tavoite on johtamisjärjestelmään vaikuttaminen ja kollioiden luonti. Tällöin on keskeistä, ettei itse rakenneta viranomaisten välisiä epäselviä johtosuhteita, toimivaltuuksia tai ketjutuksia. Se kenen toimintavastuulle asia ensisijaisesti kuuluu, johtaa ja vastaa toiminnasta, ellei toisin toimiminen ole poikkeuksellisesti ja tapauskohtaisesti, sekä päävastuullisen viranomaisen hyväksymästi tarkoituksenmukaista. Keskeistä on tapauskohtainen arviointi, eivät kategoriset oletamat olosuhteesta.

Merkityksellisenä kysymyksenä säädettävän lain kannalta nähdäänkin se, ettei lainsäätäjä rakenna epäselviä toimintavastuita tai ilman erityistä perustetta luo päällekkäisiä toimintoja. Samalla todetaan kuitenkin olevan tarpeellista, että Rajavartiolaitos voi tietyissä tilanteissa omin toimivaltasäännöksin tukea poliisia erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (YJT) ylläpidossa rajanylityspaikoilla ja tarvittaessa muuallakin käytännön toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisen yhteismitallisilla toimivaltuuksilla.

Jäljempänä lausutaan yksityiskohtaisesti esitykseen liittyvistä poliisin kannalta merkityksellisistä osista.

### 3 Säännöskohtaiset huomiot

#### *Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen (20 §)*

Rajavartiolaitoksen YJT:n ylläpitämisen alueellista toimivaltaa ehdotetaan laajennettavan rajanylityspaikkojen ohella myös rajanylityspaikkojen välittömään läheisyyteen sekä Rajavartiolaitoksen toimitiloihin ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleville alueille. Toimivallan käyttö olisi lainkohdan nykyisen sanamuodon mukaisesti sidoksissa poliisin esteeseen. On huomattavaa, että samanaikaisesti kun toimivallan alueellinen soveltamisala kasvaisi, myös sen asiallista sisältöä esitetään laajennettavaksi 32 §:n mukaisesti kattamaan muun muassa määrättyjä salaisia pakkokeinoja.

Alueellisen laajentumisen osalta Poliisihallitus korostaa muutosesityksen olevan konkreettinen. Rajavartiolaitokselle tulisi käytännössä itsenäinen oikeus poliisin toimintavastuulle ja -alueelle normaalisti kuuluvien YJT-tehtävien hoitoon (rajatusti) rajanylityspaikkojen ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 67/2016 vp todennut, että lähtökohtaisesti poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Erityisesti edellä mainittu aluevalvontalain muutoksen jälkeen tulee arvioida ja lakiesitykses-

sä huolellisesti avata, mitkä ovat ne erityiset perusteet, joiden johdosta alueellisen toimivallan laajentaminen sekä uusien toimivaltuuksien säätäminen olisi välttämätöntä.

Samalla nostetaan erityisesti esiin, onko Rajavartiolaitoksen 20 §:n mukaisista YJT:n alueellista soveltamisalaa ylipäättään perusteltua ja ennen kaikkea välttämätöntä laajentaa nykyisestä, kun huomioidaan esitetyn 21 §:n ja tätä täydentävän 33 §:n sisältö rajavartiomiehen toimivaltuuksista poliisitehtävissä. 21 §:n mukaisen poliisitehtävän kautta voitaisiin jäljempänä esitetysti todennäköisesti hoitaa pääsääntöisesti ne uhkatilanteet, joihin varautumis- ja vastekykyä lakiesityksellä tavoitellaan.

Lakiesityksessä käytetyt esimerkit niistä uhista, joiden varaan 20 §:n laajennuksia ollaan perustamassa, ovat varsin vakavia ja kiireellisiä toimenpiteitä vaativia. Lakiesityksessä todetaan, että "häiriötilanteen aiheuttajalla saattaa olla esimerkiksi pyrkimys vaikeuttaa tai estää Rajavartiolaitoksen toimintaa ja uhata siten erityisesti Rajavartiolaitoksen toimintakykyä rajaturvallisuuden ylläpitäjänä ja Suomen puolustusjärjestelmän osana. Tämä voi aiheuttaa vakavan vaaran valtakunnan yleiselle turvallisuudelle. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin, kun laittomalla toiminnalla estetäisiin Rajavartiolaitoksen valmiuden tehostaminen tai puolustusvalmiuden kohottaminen. Laiton toiminta voi kohdistua Rajavartiolaitoksen toimipisteisiin ja hallinnassa oleviin alueisiin, siellä oleviin tietojärjestelmiin, henkilöstöön tai sen käytössä eri uhkatilanteissa olevaan materiaaliin. Toiminnan suorittajina voi olla esimerkiksi tunnuksettomia henkilöitä, joita ei voida varmuudella tunnistaa vieraan valtion sotilaisiksi."

Esimerkissä käytetyt tilanteet ovat lähtökohtaisesti kiireellisiä poliisille kuuluvia YJT-tehtäviä, jotka täyttävät usein myös jonkun rikoksen tunnusmerkistön. Mikäli Rajavartiolaitos toimisi silloin paikalla olevana lähimpänä voimaviranomaisena 21 §:n mukaisella poliisin antamalla mandaatilla, ei toimenpiteiden suorittamiselle olisi lähtökohtaisesti myöskään alueellista rajoitusta. Kiiretilanteessa ja kohtaamassaan asiassa rajavartiomies voisi 21 §:n perusteella toimia ilman poliisin pyyntökin. Ei olekaan lainkaan yksiselitteistä, tarvitaanko 20 §:n alueellista laajentamista, mikäli tilanteet voidaan pääsääntöisesti hoitaa poliisitehtävältä (21 §) seuraavin toimivaltuuksin ja ennen kaikkea ilman tiukkoja alueellisia rajoitteita.

20 ja 21 §:ien keskinäinen suhde on myös jossain määrin epäselvä voimassa olevassa laissa valitusta vastaavankaltaisesta lainsäädäntötekniikasta huolimatta. Harkittavaksi esitetäänkin jopa 20 ja 21 §:ien yhdistämistä yhdeksi pykäläksi. Tällöin ei myöskään tarvittaisi lähes yhdenmukaisia, mutta erillisiksi lainkohdiksi rakennettuja asiallisen toimivallan perustavia 32 ja 33 §:ä - yksi yhdenmukainen toimivaltakehikko YJT-tehtäviin riittäisi. Mikäli Poliisihallituksen esityksen vastaisesti päädyttäisiin edelleen nykyisenkaltaiseen 20 ja 21 §:ien mukaiseen rakenteeseen, nostetaan 20 §:n sisällöstä esiin seuraavat huomiot:

Lakiesityksessä ei ole rajanylityspaikkojen erovaisuudet huomioiden kovinkaan tarkkarajaisesti yksilöity, mitä tosiasiallisesti tarkoitetaan rajanylityspaikkojen välittömällä läheisyydellä. Lakiesitys lähtee siitä, että tällä tarkoitettaisiin korkeintaan muutamaa sataa metriä rajanylityspaikan sijainnista riippuen. Määritelmän yksiselitteisen muotoilun ymmärrettävät haasteet

huomioiden todetaan, ettei määritelmä ole tarvittavan yksityiskohtainen käytännön soveltamisalan kannalta. Mahdollisessa laajentamisessa toimivalta-alue rajanylityspaikan välittömässä läheisyydessä tulisi selvyyden vuoksi määritellä rajanylityspaikkakohtaisesti erikseen. Alueellisten reuna-ehdojen sopiminen paikallisesti olisi merkityksellistä, koska Rajavartiolaitoksella tulee olla YJT:n alueellinen turvaamisoikeus vain välttämättömässä laajuudessa.

Mikäli jo mainituista 21 ja 33 §:iin liittyvistä syistä huolimatta katsotaan tarpeelliseksi laajentaa YJT-toimivaltaa myös Rajavartiolaitoksen hallinnoimille alueille tai toimitiloihin, olisi laissa tai vähintään sen perusteluissa syytä täsmentää kyseessä olevan *ainoastaan* toimitilojen sisätilat ja hallinnassa olevien alueiden sisäpuolet. Poliisi hoitaa erikseen ulkopuoliset alueet ja mikäli poliisi olisi estynyt, tulee Rajavartiolaitokselle joka tapauksessa 21 §:n kautta oikeus hoitaa sellaiset kiireelliset poliisin (YJT) toimenpiteet, joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa.

Lisäksi todetaan, että esitetyn 20 §:n Rajavartiolaitoksen YJT-toimivallan alkupisteen sitominen poliisin esteeseen olisi määriteltävä siten, ettei este missään tilanteessa olisi kategorinen oletama, vaan Rajavartiolaitoksen YJT-toimivallan syntyminen arvioitaisiin aina tapauskohtaisesti ja arvioinnin suorittaisi poliisi. Perustelutekstissä olisikin aiheellista kuvata, miten poliisin esteen selvittäminen, määrittely ja päätöksenteko toteutetaan käytännössä.

Ehdotettu YJT-toimivalta perusteluineen esitetään kirjoitettavaksi myös siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, ettei toimivalta ole oma-aloitteinen tai ennakkollinen, vaan tarkoitettu kiiretilanteisiin tai vähäisiin YJT-uhkiin, joissa Rajavartiolaitos kohtaa YJT-tehtävän, jota poliisi on estynyt hoitamasta. Tämä edellyttää käytännössä lakiin lisättävää ilmoitusvelvollisuutta. Perusteluina todetaan, että poliisin tehtäviä (ml. YJT) hoitaa ensisijaisesti poliisi. Lakiesitys lähtee myös tästä lähtökohdasta ja se käy ilmi yleisistä ja yksityiskohtaisista perusteluista. Tästä huolimatta sääntely tähtää 20 §:ssä Rajavartiolaitoksen autonomiseen poliisitoimivaltuuksien käyttöön ja "tavanomaisesta" ilmoittamisesta poliisille puhutaan vain perusteluissa.

20 §:n perusteluissa on todettu (s. 26), että "vakiintuneen käytännön mukaisesti Rajavartiolaitos ilmoittaa poliisille viipymättä vakavammista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvistä tehtävistään. Poliisilla on tällöin tapauskohtaisesti ja kokonaistilanne huomioiden mahdollisuus arvioida, pystyykö se ottamaan tehtävän heti hoidettavakseen vai suorittaako Rajavartiolaitos asiassa tarpeelliset toimenpiteet." Erityisesti jos Rajavartiolaitoksen alueellinen ja asiallinen YJT-oikeus laajentuisi 20 ja 32 §:ssä suhteessa nykyiseen, olisi lainmukainen ilmoitusvelvollisuus asetettava kaikista vähäistä vakavammista asioista, sekä kaikissa tapauksissa tilanteissa joissa YJT-toimivaltuuksia käytettäisiin rajanylityspaikan ulkopuolella. Poliisin este ei tule muutoin arvioitua riittävällä tavalla. Ilmoitusvelvollisuus on perusteltua olla laissa, jotta poliisi saa päävastuullisena YJT-viranomaisena lähtökohtaisesti poikkeuksetta tiedon ja mahdollisuuden arvioida, ottaako se asian hoidettavakseen ja johdettavakseen. Operatiivisen toiminnan osalta ei löydetä perusteltua ongelmaa tai vaikeutta konsultoida tapauskohtaisesti poliisin alueellista kenttäjohtajaa poliisin mahdollisen esteen selvittämiseksi esimerkiksi virve-radiolla tai muulla soveltuvalla viestivälineellä. Il-

moittamiskynnyksen alarajasta ja tavasta voitaisiin sopia alueellisesti erikseen.

Poliisin yksiselitteinen ja rajoittamaton otto-oikeus olisi myös perusteltua viranomaistoiminnan ennustettavuuden ja johtosuhteiden selvyiden vuoksi avata laissa, vaikka siinä ei käytännön soveltamisen osalta ole tai oletettavissa myöskään juuri tule olemaan epäselvyyksiä. Yhtenä vaihtoehtona 20 §:ään esitetään uuden 3 momentin lisäämistä ilmoitusvelvollisuudesta ja otto-oikeudesta.

Kokonaan omana seikkana esitetään harkittavaksi, tulisiko 20 §:n 2 momenttiin tarkastella mahdollisuutta lisätä Rajavartiolaitokselle rajanylityspaikalla poliisin kanssa yhtenäinen valvontatoimivaltuus räjähteiden lähtöaineiden valvomiseksi (Laki räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä 653/2014; 2 §, 7 - 9 §:t). Tämä voisi olla nykyisessä turvallisuusympäristössä tarpeen.

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

Säännös on sisällöltään ehdotettuine muutoksineen kannatettava ja selkeä. Sen avulla Rajavartiolaitos voisi käytännössä hoitaa ne uhat, joita varten lakiesitys on laadittu. Säännös on jo nykyisessä muodossaan todettu käytännön operatiivisen toiminnan kannalta toimivaksi. Esitetty poliisilain (872/2011) 2 ja 3 lukujen poliisin toimenpiteitä koskevan rajauksen poistaminen lisäisi vain entisestään säännöksen käytettävyyttä ja rajavartiomiehen kykyä toimia poliisitehtävässä täysipainoisesti.

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

Rajavartiolaitokselle esitetään lakiesityksessä laajennuksia 20 §:n mukaisissa tilanteissa käytettäviin itsenäisiin YJT-toimivaltuuksiin. Poliisihallitus pitää tarkoituksenmukaisena, että viranomaisille luodaan YJT-ympäristöön toiminnallisesti riittävän yhdenmukaisia toimivaltuuksia. Tämä on perusteltua jo systemaattisuuden ja viranomaistoiminnan ennustettavuuden näkökulmasta. YJT-toimivaltuuksien yhdenmukaisuus helpottaa todennäköisesti yhteistyötä myös silloin, kun poliisi käyttää Rajavartiolaitoksen aloittamassa tilanteessa otto-oikeuttaan Rajavartiolaitoksen jäädessä hoitamaan tilannetta poliisin tukena.

Esitetyt laajennukset ovat asiallisesti sellaisenaan hyväksyttäviä poliisilain 2 lukua koskevilta osin. Sen sijaan poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat osat vaatisivat laajempia perusteluja ja välttämättömyysarviointia erityisesti siltä osin, kun kysymys on niin sanottujen rynnäkötoimivaltuuksien (rynnäkkökatselu ja -kuuntelu) ulkopuolisista keinoista.

Nyt salaisia tiedonhankintatoimivaltuuksia on perusteltu lakiesityksessä 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." Perusteluiden mukaan kysymys olisi ikään kuin YJT-perusteisista yleistoimival-

tuuksista, joiksi salaisia tiedonhankintakeinoja ei ole tarkoitettu, eikä myöskään poliisi niitä kyseisessä tarkoituksessa käytä. Ylipäätään konstruktio, jossa YJT- ja rikostorjuntatoimivaltuudet sekoitetaan, olisi ongelmallinen ja lainsäätäjän tarkoituksen kanssa ristiriitainen.

Lähtökohtaisesti ei ole myöskään hyväksyttävää, että Rajavartiolaitokselle tulisi 20 §:n mukaisesti itsenäisesti ja poliisin pyynnön ulkopuolella hoidettaviin YJT-tilanteisiin poliisia laveampi salaisten tiedonhankintakeinojen soveltamisala. Lisäksi olisi perusteltua määrittää mitkä ovat olleet tai voisivat olla niitä tilanteita, joissa poliisilla voisi esiintyä este rynnäköimivaltuuksien ulkopuolisten salaisten tiedonhankintakeinojen hoitamiseksi. Lisäksi on oletettavaa, että rajavalvonnan yhteydessä esiintyvät tehtävät henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi edellyttävät salaisten tiedonhankintakeinojen sijaan ennemminkin kiireellisiä ja näkyviä toimia. Jos tarvitaan ensiksi mainittuja, poliisi ennättänee ennustettavissa tilanteissa hoitamaan tehtävää pääosin poikkeuksetta.

Asia linkittyy myös kustannuksiin. On kyseenalaista, että Rajavartiolaitokselle rakennettaisiin omia järjestelmiä vaikkapa hätäpaikannusta silmälläpitäen tai että henkilöstöä koulutettaisiin poliisin kanssa päällekkäisiin tehtäviin, jotka poliisi voi hoitaa. Lisäksi virka-apu vaikuttaa siirtyvän väärän suuntaan salaisissa tiedonhankintakeinoissa, mikäli poliisi antaisi niiden tekemiseen apua Rajavartiolaitokselle. Omana kysymyksenään tulisi lakiesityksessä arvioida myös tällaisesta virka-avusta poliisille aiheutuvat kustannusvaikutukset.

Kokoavasti todetaan, ettei Rajavartiolaitoksella joka tapauksessa ole kaikilta osin itsenäistä kykyä salaisten tiedonhankintakeinojen hoitamiseen, vaan se joutuu tukeutumaan poliisiin (televalvonta, tukiasematiedot, tukiasemien / päätelaitteiden sulkeminen ja tekninen seuranta). Näin siksi, että poliisi hallinnoi järjestelmiä ja hoitaa yhteydet operaattoreihin. Olisikin taloudellisinta ja myös selvintä tukeutua keinovalikoiman osalta kokonaisuudessaan poliisin osaamiseen ilman Rajavartiolaitokselle perustettavia rynnäköimivaltuuksien ulkopuolisia tiedonhankintaoikeuksia YJT-ympäristössä.

#### *Rajavartiomiehen toimivaltuudet poliisitehtävissä (33 §)*

33 §:n toimivallan asiallisen laajentumisen osalta viitataan edellä 32 §:n yhteydessä mainittuun. Samalla kuitenkin todetaan, että 33 §:n toimivallassa on kyse poliisitehtävästä, joka suoritetaan poliisin pyynnöstä. Tällöin voisi olla 32 §:n mukaisia tilanteita hyväksyttävämpää laajentaa Rajavartiolaitoksen toimivaltaa. Toisaalta tällöinkään ei löydetä juuri perusteita sille, miksi Rajavartiolaitoksessa tehtäisiin itsenäisiä päätöksiä salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä. Kun kyseessä on poliisitehtävä, on päätöksenteko oltava ensisijaisesti poliisilla vaikka tehtäviä käytännössä suorittaisivat rajavartiomiehet.

#### *Viittaustekniikasta 32, 33 ja 33 a §:ssä*

Lakiesityksessä on 32, 33 ja 33 a §:ssä valittu tekniseksi ratkaisuksi viittaustekniikka poliisilain asianomaisiin säännöksiin. Tältä osin todetaan, että 32 ja 33 §:stä ei saa lakitekstistä sellaisenaan lainkaan käsitystä siitä, mitä

toimivaltuuksia Rajavartiolaitokselle todellisuudessa esitetään ilman lakiesityksen perusteluiden lukemista ja viittaussääntöjen takaa löydettävien poliisilain säännösten avaamista. Ongelmallisinta viittaustekniikassa on kuitenkin vaara samanaikaisesti perustettavan lainsäädäntöautomaatin luonnista. Aina kuin poliisilain viitattua kohtaa muutetaan, voisi sen sisältö tulla myös rajavartiolaissa sellaisenaan voimaan. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista.

Asian ongelmallisuus on huomioitu myös Rajavartiolaitoksen toimesta hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 41/2017). Kyseisen esityksen s. 5 on todettu: "Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksista erityisesti salaisen tiedonhankinnan keinoja koskeva sääntely perustuu kuitenkin edelleen viittauksiin poliisilaissa (872/2011) säädettyyn. Sanottu viittaustekniikka on ollut ylimpien laillisuusvalvojen sekä myös perustuslakivaliokunnan kritiikin kohteena. Muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esitutkinta- ja pakkokeino-toimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa (dnro 1933/5/09) todennut, että kun tulli- ja rajavartio- tai sotilasviranomaisia koskevissa laeissa viitataan osin pääasiassa poliisia silmällä pitäen tehtyihin lakeihin ja samalla näihin erityisviranomaisia koskeviin lakeihin sisältyy poikkeuksia poliisin toimivaltuuksiin nähden, on kokonaiskuvan saaminen kunkin viranomaisen toimivaltuuksista työlästä. Vaarana on, että esityksen tultua voimaan, saavat nämä muut viranomaiset "toimivaltuusautomaatin". Edellä mainitun perusteella on tarpeen säätää kokonaan uusi laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa, jotta Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksia koskevat säännökset saadaan täsmällisiksi ja selkeiksi."

Olisikin perusteltua, että myös tässä lakiesityksessä valittaisiin samansuuntainen lainsäädäntötekniikka kuin mainitussa rikostorjuntalaissa. Lisäksi tarkkarajaisuus sekä ylipäinen luettavuus ja ymmärrettävyys kärsii, kun 33 a §:ssä on yhteen ainoaan lainkohtaan pyritty *soveltuvin osin* sisällyttämään asiat, joista säädellään poliisilaissa 17 eri pykälässä. Tämän sijaan jokainen keino perusteineen tulisi avata omana lainkohtanaan, jotta yksiselitteisesti käy ilmi mikä on mahdollista ja millä keinoin. Tämä olisi myös soveltamistilanteiden onnistumisen ja toiminnan uskottavan laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellistä.

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

Rajavartiolaitos esittää asevelvollisille laajahkoja oikeuksia osallistua toiminnan tukemiseen sekä näissä tehtävissä välttämättömien voimankäyttövälineiden (ml. ampuma-ase) kantamiseen. Toimivaltuuksien käyttöä ei ole rajattu olosuhteiltaan erityistilanteisiin. Ensiksikin esitetyt toimivaltuudet muun muassa poistumisen estämisestä ja turvallisuustarkastuksen suorittamisesta ovat varsin pitkälle perusoikeuksiin menevää vallankäyttöä, joka tapahtuisi virkamiesstatuksen ulkopuolisten toimesta. Vaikka toimivaltuudet voivat olla tarpeen tietyillä lisäresurssia vaativilla tehtävillä, olisi perusteltua joka tapauksessa selkeyttää tukevan toiminnan sisältöä, jotteivät asevelvolliset lopulta osallistu muihin kuin ei-vaativiin tukitoimiin. Mainittu liittyy myös poliisille annettavaan virka-apuun.

Jos poliisi pyytää virka-apua Rajavartiolaitokselta tai Puolustusvoimilta, se lähtökohtaisesti käyttää varusmiehiä vain ei-vaativiin tehtäviin (eristys, lii-



kenteen ohjaus jne.). Mikäli poliisi tarvitsee aseistautuneita joukkoja, se pyytää kantahenkilökunnasta muodostettuja joukkoja tai erityisryhmiä käyttöön. Lakiesityksen mukaisesti Rajavartiolaitos voisi ilmeisesti ottaa aloitamiinsa tilanteisiin omaksi vahvistukseksi rynnäkkökiväärein aseistautuneita varusmiehiä. Kun tilanteen johtovastuut YJT-tilantessa otto-oikeuden käytön jälkeen siirtyvät poliisille, joutuisi se arvioimaan ja mahdollisesti asettamaan ehtoja tai rajoituksia Rajavartiolaitoksen resurssin käytölle. Tämä voisi haitata tai hidastaa käytännön toimintaa. Lisäksi hätävarjelun ja vahingonkorvausvastuun mukaan ottaminen pykälään ei poista perimmäistä haastetta varusmiesten tukitoimista.

Samalla on syytä nostaa esiin, että alussa jo viitatus vireillä olevan reservipoliisilainsäädäntöhankkeen ja sitä tukevan poliisin selvitystyön yhteydessä tullaan arvioimaan huolellisesti muun ohella ampuma-aseen kantamisen käytön tarpeita ja mahdollisuuksia reservipoliisissa. Lähtökohtana on pidetty, että reservipoliisi toimisi virassa olevan poliisin ohjauksen ja valvonnan alla. Reservipoliisin tehtävät eivät myöskään edellyttäisi perusoikeuksien ytimeen puuttuvia tai poliisin keskeisiin tehtäviin liittyviä toimivaltuuksia, vaan tehtävät pystyttäisiin suorittamaan myös lyhyemmällä koulutuksella. YJT-tehtäviin liittyvä valmius olisi silti merkittävä, sillä reservipoliisissa työskentelevät olisivat pääsääntöisesti valtaosin suorittaneet varusmiespalveluksen (usein sotilaspoliiseina) sekä meritoituneet ja kouluttautuneet turvallisuusalalle muutoinkin. Rajavartiolaitoksen esitys hyödyntää varusmiehiä, mahdollisesti ampuma-asetta vaativissa tehtävissä, vaikuttaa melko pitkälle menevältä ottaen huomioon heidän koulutustilanteensa suhteessa suunniteltuun reservipoliisihenkilöstöön.

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

Esitetty säännös on tavoitteiltaan erittäin kannattava ja tarpeellinen. Poliisilta puuttuu vastaava toimivaltuus ja se on parhaillaan arviomassa missä yhteydessä se lähtee kehittämään omaa lainsäädäntöään miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun puuttumiseksi.

Esitetyn 38 a §:n mukaan oikeus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun olisi, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, turvaamistehtävän tai meripelastustehtävän suorittamiseksi taikka rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi. Erittäin tärkeä toiminta herättää kysymyksiä yleisellä muotoilullaan. Perusteluissa olisikin syytä avata esimerkein mitä on erittäin tärkeä toiminta, jotta säännöksen käyttöala täsmentyy erityisesti käytännön soveltamistilanteita silmällä pitäen ja täyttää tarkkarajaisuusvaatimuksen. Tätä täydentäen, kun käyttöperusteet ovat osin epäselviä, ehdotuksessa olisi tarpeen olla alueellinen rajoite miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiselle. Selvintä olisi rajata Rajavartiolaitoksen oikeus miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokkien kulkuun puuttumiseksi koskemaan vain raja-alueita tai Rajavartiolaitoksen hallinnoimien muiden alueiden läheisyyttä, joita käytetään rajavalvonnan suorittamiseen ja joiden läheisyyteen on asetettu ilmailulain (864/2014) 11 §:n mukainen lentorajoitus.

Lisäksi meripelastustehtävän sijaan 38 a 1 momentissa olisi tarpeen puhua pelastustehtävästä, sellaisia tilanteita varten, joissa esimerkiksi poliisi olisi pyytänyt Rajavartiolaitoksen virka-apua sisämaassa tapahtuvaan pelastus-

tehtävään ja Rajavartiolaitoksella olisi tekniset välineet miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiseksi.

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

Esitetty lainkohta on sellaisenaan kannatettava ja erittäin tarpeellinen. Rajavartiolaitoksen virka-apuoikeus terrorismirikoksen torjunnassa laajentuisi merialueiden ohella sisämaahan. Säännöksen kautta poliisi voisi terrorismitorjuntatilanteessa valita paikallisten olosuhteiden ja tarkoituskäytännön mukaisesti suuharkinnan perusteella, pyytääkö se sotilaallista voimakeinoapua Rajavartiolaitokselta vai puolustusvoimilta. Esitetty säännös olisi myös lakiesityksen tavoitteiden mukainen siten, että se tukisi viranomaisten henkilö- ja materiaaliressurssien joustavaa ja tarkoituksenmukaista yhteiskäyttöä.

Samalla todetaan toistonkin uhalla, että poliisi tarvitsisi nykyisessä turvallisuusympäristössä oikeuden sotilaallisten voimakeinojen hyödyntämiseen myös muutoin kuin terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen vakavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Kysymys erityisesti vakavasta henkeä ja terveyttä merkittävällä tavalla uhkaavasta YJT-tilanteesta, joka ei ole terrorismia tai ainakaan sitä ei ole tehtävän aikana sellaiseksi tunnistettu.

*Poliisin suorittamat rajatarkastus ja tullitoimenpiteet (Poliisilaki 2:21 §)*

Esitetyn säännöksen sisältö on kannatettava. Kun poliisi käytännössä toimii muutamalla rajanylityspaikalla rajatarkastusviranomaisena, on selvää, että sen ja muiden rajatarkastustehtäviä hoitavien viranomaisten toimivaltuudet tulevat olla rajatarkastustehtävien osalta yhteneväiset.

*Sisärajaliikenteen matkustajatietojen käsittely*

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan oikeutta saada ja käsitellä sisärajaliikenteen matkustajatietoja myös muutoin kuin yksittäistapauksissa. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan ja yleisesti kansallisen kokonaisturvallisuuden parantamiseksi esitetty oikeus on sellaisenaan kaikilta osin tarpeen ja kannatettava.

#### 4 Kustannusvaikutukset

Lakiesityksessä on arvioitu, ettei ehdotetuilla muutoksilla olisi juurikaan taloudellisia vaikutuksia tietojärjestelmien muutosten aiheuttamien kustannusten ulkopuolella. Poliisihallitus perustellusti olettaa, että tietojärjestelmien muutokset voisivat olla kustannuksiltaan vähintään suurehkoja, koska järjestelmiin olisi luotava täysin uusi rooli henkilöille joilla olisi syöttöoikeus, muttei lukuoikeutta. Muutokset olisi tehtävä toisen viranomaisen (Maahanmuuttovirasto ja poliisi) tietojärjestelmiin, jolloin on myös varmistettava, että muutosten aiheuttamat kustannukset eivät lankea tietojärjestelmän omistajan kannettaviksi ja kustannusvaikutukset ylipäänsä arvioidaan ennalta.

Samalla todetaan olevan todennäköistä, että mikäli Rajavartiolaitokselle perustettaisiin YJT-ympäristöön oikeuksia salaisiin tiedonhankintakeinoihin, kustannusvaikutuksia seuraisi muun ohella operaattoreille maksettavien kustannusten noususta, sekä koulutuksesta ja laitehankintakuluista.

Lakiesityksessä on (s. 23) todettu, että "Ehdotusten voidaan arvioida vähentävän jonkin verran myös rikollisuutta, koska kiinnijäämisen riski ja viiranomaisten mahdollisuudet puuttua tilanteisiin kasvaisivat." Poliisihallitus ei pidä uskottavana, että säännöksellä olisi sanottavia vaikutuksia rikollisuuden esiintuloon. Mikäli kiinnijäämisen riskin voitaisiin arvioida aidosti kasvavan, myös piilorikoksista kirjattujen rikosten lukumäärä todennäköisesti kasvaisi. Samalla olisi syytä arvioida, mihin nimenomaisiin rikoslajeihin kuuluvia asioita tulisi esiin nykyistä enemmän. Mikäli rajavartiolaitain 42 §:ssä määritelty Rajavartiolaitoksen itsenäinen tutkintaoikeus ei kattaisi esiin tulevia rikosasioita, olisi rikollisuuden esiintulolla ainakin jonkinasteisia ja rikostyyppistä riippuvaisia vaikutuksia poliisitoimintaan, sekä siten poliisin kustannuksiin. Asian täsmennyttyä, poliisi varaa mahdollisuuden lausua sille aiheutuvista kustannuksista erikseen.

Poliisijohtaja

Tomi Vuori

Poliisiylitarkastaja

Mikko Eränen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 18.08.2017 klo 13:18. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-  
mosta.

Jakelu

Sisäministeriö, Rajavartio-osasto

Tiedoksi

Sisäministeriö, Poliisiosasto  
Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen  
Poliisihallitukset yksiköt