

Rajavartiolaitoksen esikunta

RVLE:n lausuntopyyntö SM 028:00/2007, toukokuu 2008

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI RAJAVARTIOLAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Kainuun rajavartiosto on jäsenellyt ja otsikoinut lausuntonsa lakiehdotusten ja niissä olevien pykälien otsikoiden mukaisesti.

1. LAKI RAJAVARTIOLAIN MUUTTAMISESTA

1.1. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikalla

Rajavartiolakiehdotuksen 20 §:ssä todetaan voimassa olevan rajavartiolain 19 §:n 1 momentin mukaisesti, että Rajavartiolaitos valvoo kuljettajien ajokuntoisuutta ja ajoneuvojen kuntoa rajanylityspaikalla. Toiminta soveltuu erinomaisesti rajaturvallisuuden käsitteeseen ja molempien valvontakohteiden painopiste on ollut ja pitää olla rajanylityspaikoilla. Rajavalvonnan yhteydessä Rajavartiolaitos paljastaa vuosittain muutamia rattijuopumustapauksia. Saatujen kokemusten perusteella ja esitutkintaviranomaisten toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden vuoksi olisi sääntelyä muutettava siten, että Rajavartiolaitos valvoisi kuljettajien ajokuntoisuutta ja ajoneuvojen kuntoa myös rajavalvonnan yhteydessä kohtaamassaan asiassa (ei ratsiatyyppisesti).

1.2. Rajavalvontaan liittyvä tekninen valvonta

Voimassa olevan rajavartiolain 31 §:n mukaan rajavalvontaan liittyvää teknistä valvontaa saadaan suorittaa rajanylityspaikoilla sekä niiden välittömässä läheisyydessä sekä rajan välittömässä läheisyydessä. Hallituksen esityksen (6/2005 vp) rajavartiolakiehdotuksen mukaan rajavartiolaitoksella olisi ollut oikeus teknisen valvonnan suorittamiseen "rajan tuntumassa". Hallintovaliokunta ehdotti mietinnössään 31 §:n 1 momenttia täsmennettäväksi ilmaisun "rajan tuntumassa" osalta sellaiseksi kuin se on voimassa olevan rajavartiolain 31 §:ssä. Sisäasiainministeriön hallintovaliokunnan mietintöön antaman vastineen mukaan "rajan välittömässä läheisyydessä" ei olla rajaväyhykkeen ulkopuolella.

Kainuun rajavartiosto toi esille lausunnossaan (KR:n lausunto 1115/00/2007, 7.11.2007) rajavartiotoiminnan kokeilutoiminnasta saatujen kokemusten perusteella, että teknistä valvontaa on tarve sijoittaa myös rajavyöhykkeen ulkopuolelle. Uudessa mallissa resursseja suunnataan vallitsevan rajatilanteen mukaisesti ja luodaan ajoittain rajatilanteen selvittämiseksi rajavalvonnallinen painopiste määrääjäksi tietyille toimintasuunnalle. Teknisillä valvontavälineillä on tarkoitus osaltaan luoda tämä rajavalvonnan painopiste, millä selvitetään rajatilanne luotettavasti tällä toimintasuunnalla. Teknisiä valvontavälineitä käytettäisiin raja-alueella esimerkiksi rajalta johtavien teiden risteyskohdissa, joissa teknisellä valvonnalla voitaisiin valvoa rajalle/rajalta suuntautuvaa liikennettä. Tekniikan ulottamisella rajavyöhykkeen ulkopuolelle saadaan rajavalvonnan vaikutavuuteen tarvittavaa laajuutta ja syvyyttä, jolla voidaan selvittää vallitseva rajatilanne luotettavasti ja puuttua rajaturvallisuutta uhkaaviin tekijöihin ajoissa. Esitetty muutos olisi vastaavanlainen oikeus tekniseen valvontaan kuin poliisilla on poliisilain perusteella. Poliisilla on poliisilain 29 §:n mukaan oikeus suorittaa teknistä valvontaa muun muassa julkisella paikalla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, riippumatta siitä miten todennäköistä konkreettisen rikoksen tai järjestyshäiriön tapahtumista valvontakohteessa on kunakin hetkenä pidettävä. Rajavalvontaan liittyvän teknisen valvonnan mahdollistaminen rajavyöhykkeen ulkopuolella säästää myös henkilöstövoimavaroja ja vaikuttaa siten tuottavuuteen ja taloudellisuuteen.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi rajavartiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi on rajavartiolakiehdotuksen 31 §:n mukaan rajavartiolaitoksella oikeus suorittaa rajavalvontaan liittyvää teknistä valvontaa rajan läheisyydessä.

Kainuun rajavartioston näkemyksen mukaan lakiehdotuksessa oleva ilmaisu ”rajan läheisyydessä” on liian epätasällinen ja voi olla, että ehdotusta ei hyväksytä, ilman täsmennystä tai rajoitusta. Kainuun rajavartiosto esittää rajavartiolain 31 §:n 2 momenttia täsmennettäväksi niin, että teknisestä valvonnasta rajavyöhykkeen ulkopuolella olisi ilmoitettava ennakolta, siten kuin siitä ilmoitetaan rajanylityspaikalla.

1.3. Kulkuneuvon pysäyttäminen ja liikenteen ohjaaminen

Voimassa olevan rajavartiolain 38 §:n mukaan rajavartiolaitoksella on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi ja siirrettäväksi tai siirtää kulkuneuvo sekä ohjata liikennettä, jos se on tarpeen rajatarkastuksen tai rajavalvonnan suorittamiseksi taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajanylityspaikalla tai edellä 33 §:ssä tarkoitetussa poliisitehtävässä.

Vartiostot ovat lausunnoissaan rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta sekä esityksissä sen tarkistamiseksi pitäneet välttämättöminä oikeutta kulkuneuvon pysäyttämiseen myös muissa kuin rajavalvontatehtävissä (rajavalvontatehtävä edellä voimassa olevan rajavartiolain mukainen määritelmä). Oikeus olisi tarpeen kalastuksen ja metsästyksen valvonnassa sekä maasto-, tie- ja vesiliikenteen valvonnassa sekä ulkomaalaisvalvonnassa.

Viitaten luonnokseen hallituksen esitykseksi rajavartiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi rajavartiolakiehdotuksen 38 §:ään, Kainuun raja-

vartioston näkemyksen mukaan oikeus kulkuneuvon pysäyttämiseen ja liikenteenohjaamiseen *rajojen valvonnan* suorittamiseksi on poistettu ja oikeus olisi ainoastaan *rajatarkastuksen* suorittamiseksi. Rajavartiolakiehdotuksen 17 §:n mukaan rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan osallistuvien viranomaisten toimintaa. Edellä esitetyn perusteella Kainuun rajavartiosto esittää lakiehdotuksen 38 §:ää muutettavaksi niin, että rajavartiomiehellä olisi edelleen oikeus kulkuneuvon pysäyttämiseen ja liikenteen ohjaamiseen *rajavalvonnan* suorittamiseksi, voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. *Rajavalvonnalla* tarkoitetaan edellä Schengenin rajäsäännöstössä tarkoitettu rajavalvontaa, joka sisältää *rajatarkastukset ja rajojen valvonnan*.

Kainuun rajavartioston näkemyksen mukaan kulkuneuvon pysäyttäminen ei edelläkään tule mahdolliseksi metsästyksen valvonnassa, vaikka siihen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan. Kulkuneuvon pysäyttämisoikeus edellyttäisi rajavartiolakiehdotuksen 38 §:ssä rikosepäilyä. Luvaton metsästys on tyypillistä piilorikollisuutta, jota on käytännössä erittäin vaikea valvoa ja paljastaa, mistä johtuen kulkuneuvon pysäyttäminen tulisi mahdollistaa metsästyksen valvonnan suorittamiseksi. Kulkuneuvon pysäyttämisoikeus ei metsästystä valvovilla viranomaisilla ole tällä hetkellä yhtäläinen.

Poliisilla on poliisilain 21 §:n (583/2005) mukaan oikeus kulkuneuvon pysäyttämiseen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin tehtäväkuvauksen perinteisiä käsitteitä. Sen sisältö on laaja ja osaksi jäsentymätön. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen on katsottu kuuluvan kaiken sellaisen poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.

Erätarkastajalla on metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain (1157/2005) 6 §:n mukaan erävalvontaan kuuluvassa yksittäisessä tehtävässä oikeus pysäyttää henkilö ja kulkuneuvo sekä saada tieto henkilön ja kulkuneuvossa olevien henkilöiden nimestä, henkilötunnuksesta tai, jos henkilötunnusta ei ole, syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta nämä ovat tavoitettavissa.

Kainuun rajavartioston näkemyksen mukaan oikeus kulkuneuvon pysäyttämiseen edellä esitetyn perusteella on metsästystä valvovista viranomaisista rajavartiomiehellä suppein nyt käsillä olevan uudistuksen jälkeenkin. Kainuun rajavartiosto esittää, että rajavartiolakiehdotuksen 38 §:n lisätään ulkomaalaisvalvontaa vastaavalla tavalla oikeus kulkuneuvon pysäyttämiseen myös metsästyksen valvonnan yhteydessä.

2. LAKI PAKKOKEINOLAIN MUUTTAMISESTA

Hallintoyksiköt ovat lausunnoissaan rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta sekä esityksissä sen tarkistamiseksi esittäneet, että pidättämiseen oikeutettujen virkamiesten kohdalla tulisi seurata tullin mallia ja antaa toimivaltuudet tutkinnanjohtajiksi määrätyille rajavartiomiehille. Kainuun rajavartioston saaman vastauksen mukaan, edellä mainittu ei kuiten-

kaan täytä säännökseltä edellytettävää täsmällisen sääntelyn vaatimusta eikä siten ole mahdollinen.

Kainuun rajavartiosto kuitenkin esittää, että pakkokeinolain (450/1987) 1 luvun 6 §:n 4 kohtaa tarkastettavaksi niin, että pidättämiseen oikeutettujen virkamiesten piiriä laajennetaan tutkinnanjohtajiin. Rikostutkinnan tehostamisen ja nopeuttamisen kannalta olisi tarkoituksen mukaista, että valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 10 luvun 49 §:ssä säädetyn koulutuksen saanut ja kokemuksen omaava asianomaisen hallintoyksikön päällikön tutkinnanjohtajaksi määräämä rajavartiomies olisi myös pidättämiseen oikeutettu virkamies. Hallituksen esitykseen pakkokeinolain 6 §:n perusteluista tulisi siten kirjata samat vaatimukset pidättämiseen oikeutetun virkamiehelle kuin on kirjattu VnARVL:sta 49 §:ään tutkinnanjohtajan vaatimuksista.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi rajavartiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi on tavoitteeksi asetettu pidättämiseen oikeutettujen virkamiesten piirin laajentaminen. Esityksessä olevassa lakiehdotuksessa pakkokeinolain muuttamiseksi 1 luvun 6 §:n luetteloa esitetty muutettavaksi hallintoyksiköiden kannalta siten, että siihen lisätään vartiostojen rikostorjuntaupseeri. Lisäys on oikean suuntainen, mutta ei tuo juurikaan muutosta nykyiseen tilanteeseen.

Mikäli pidättämiseen oikeutettujen virkamiesten piiriä ei voida laajentaa tutkinnanjohtajiin, Kainuun rajavartiosto esittää, että pakkokeinolain 1 luvun 6 §:n luetteloon lisättäisiin rikostorjuntaupseerin ohella myös muut rajavartioston rajatoimiston toimialajohtajat: *rajatarkastusupseeri, rajavalvontaupseeri ja valmiusupseeri*. Edellä mainittu järjestely selkeyttäisi sekä operatiivisen että tutkinnallisen valmiuden ylläpitoa, kun vartioston yleisjohtovalmiudessa toimisi aina myös pidättämiseen oikeutettu virkamies ja tutkinnanjohtaja, kun valmiuspäivystäjinä jatkossa vartiostoissa toimisivat: apulaiskomentaja, rajatoimistonpäällikkö, rajatarkastusupseeri, rajavalvontaupseeri, rikostorjuntaupseeri tai valmiusupseeri. Edellä esitetty järjestely ei pois sulje erillistä tutkinnanjohtovalmiutta niissä vartiostoissa, joissa se katsotaan tarpeelliseksi tapausten suuren määrän ja niiden vaativuuden vuoksi. Järjestely ei tarkoita myöskään sitä, että edellä mainitut toimisivat välttämättä tutkinnanjohtajina pitkäkestoisissa ja vaativissa tutkimuksissa, vaan kyseiset tapaukset siirrettäisiin vartioston tutkintaorganisaatiolle.

Rajavartioston esikunnassa pidetään yllä vapaamuotoiseen varallaoloon perustuva valmiuspäivystys (Rajavartiolaki 77 § ja 78 § sekä RVLPAK C.2, Rajavartiolaitoksen valmiusjärjestelyt). Valmiuspäivystäjänä toimii vartioston komentajan tehtävään hyväksymä vartioston rajavartiotoimintaan perehtynyt ja vartioston tilanteenmukaiseen johtamiseen kykenevä esikunnassa palveleva upseeri. Valmiuspäivystäjä toimii vartioston yleisjohtajana. Edellä mainitun lisäksi Raja- ja merivartiostot voivat niin tarpeelliseksi harkitessaan ja mahdollisuuksiensa mukaan joko hallintoyksiköittäin tai yhdessä toisen hallintoyksikön kanssa järjestää tutkinnanjohtajien ympärivuorokautisen tai osan vuorokaudesta kestävänpäivystyksen (Rajavartiolaki 77 § ja 78 § sekä RVLPAK A.5, Rikosasiain käsittely rajavartiolaitoksessa). Kainuun rajavartiosto on yhteistyössä Lapin rajavartioston kanssa toteuttanut tutkinnanjohtajien vapaamuotoiseen varallaoloon perustuvan tutkinnanjohtopäivystyksen vastaavalla tavalla kuin valmiuspäivystyksen. Erillistä pidättämiseen oikeutetun virkamiehen varallaoloa ei ole järjestetty. Kyseisestä asiasta on todettu määräyksessä rikosasiain käsittelystä, että pakkokeinopäätökset tekee viime kädessä pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Pääsääntöisesti virka-ajan ulkopuolella pidättämiseen oikeutetun virkamiehen toimivaltuuksia on käyttänyt vartioston komentaja. Valmius- tai tutkinnanjohtopäivystyksessä ei pääsääntöisesti ole pidättämiseen oikeutettuja virkamiehiä.

Edellä kuvattua järjestely on rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön toivuudesta ja soveltamisesta sekä esityksissä sen tarkistamiseksi se käytännössä saadun kokemuksen perusteella pidetty kankeahkona, asioita viivyttävänä ja vastuusuhteita hämärtävänä. Lisäksi järjestelyssä edellytetään komentajilta tai sijaiselta jatkuvaa tavoitettavuutta.

3. LAKI TIELIIKENNELAIN MUUTTAMISESTA

Rajavartiomiehen oikeudet tieliikennelain valvonnassa jäävät edelleen varsin rajoitetuiksi. Tarvetta valvoa tieliikennelain säännöksiä rajanylityspaikoilla olisi esimerkiksi havaitessa laiminlyöntejä turvavyön tai lasten turvaistuimen käytössä, havaitessa esimerkiksi väärällä kaistalla tai päin punaista valoa ajamista tai ajamista ilman ajo-oikeutta. Tieliikenteenvalvonta on ensisijaisesti poliisin tehtävä. Kuitenkin rajanylityspaikoilla rajavirtioviranomaiset huolehtivat päivittäisestä liikennevalvonnasta. Rajavartiolaitos valvoo myös moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttämistä maastossa (1710/1995) ja ajoneuvolain (1090/2002) säännösten noudattamista. Esimerkiksi ajoneuvolaissa on monia samantasoisia ajoneuvon kuntoon ja varusteisiin liittyviä säännöksiä, jotka liittyvät yleiseen liikenneturvallisuuteen, kuin mitä on tieliikennelaissa (esimerkiksi turvavyön käyttövelvollisuus, lapsen kuljettaminen ajoneuvossa), jotka taas eivät kuulu rajavartiolaitokseen valvottaviin asioihin (toimivalta). Varsinkin maahan saapuvan liikenteen rajatarkastusten yhteydessä olisi erittäin tärkeää pystyä puuttumaan yleistä liikenneturvallisuutta vaarantaviin asioihin ja alla mainittujen säännösten noudattamisen valvonta sopisi hyvin liikennevirtaa tarkastaville rajavartiomiehille. Tosiasiassa näitä asioita jo valvotaan rajanylityspaikoilla, ilman laissa olevaa nimenomaista toimivaltaa, joten lainmuutoksilla lähinnä vain hyväksyttäisiin nykyinen käytäntö. Edellä mainituista syistä esitetään seuraavat muutokset tieliikennelakiin (katso myös lausunnon kohta 7.).

Rajavartiomiehellä tulisi olla toimivalta seuraavien asioiden valvontaan rajanylityspaikalla:

- Tieliikennelaki 6 § (267/1981), Ajoneuvon paikka ajoradalla
- Tieliikennelaki 24 § (267/1981), Viestintälaitteiden käyttö ajon aikana
- Tieliikennelaki 88 § (267/1981), turvavyön ja muun istuinpaikan turvalaitteen käyttövelvollisuus
- Tieliikennelaki 89 § (267/1981), lapsen kuljettaminen ajoneuvossa
- Tieliikenneasetus (182/1982) 3 § ja 22 § punaisen liikennevalon noudattaminen

Lisäksi esitetään seuraavat muutokset perusteluineen:

Rajavartiomiehen tulisi voida rajatarkastustehtävän yhteydessä määrätä ajo-oikeuden haltija väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa ajokortin haltuun:

jos on todennäköistä, että edellytykset ajokieltoon määräämiselle 75 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla on olemassa.

Rajavartiolaitokselle kuuluu lain 94 §:n (ajoasiakirjan esittämisvelvollisuus) valvonta, mistä syystä on loogista, että rajavartiolaitoksella on toimivalta myös jatkotoimenpiteisiin.

Maastoliikennelain mukaan Rajavartiolaitos valvoo moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettamista maastossa. Kyseistä lakia sovelletaan maastossa ja moottorikelkkareiteillä. Huomattava on, että myös kuljettajien ajokuntoisuuden valvontaa maastoliikenteen osalta voidaan suorittaa maastoliikennelain edellä mainitulla soveltamisalalla (RVLPAK A.5). Tiedossa on myös, että maastoliikenteessä ajokieltoon määrittämiseen liittyvä kysymys ei ole yksiselitteisen selvä (Tieliikennelain 1 § Soveltamisala). Kuitenkin on varmaa se, että rajavartiomies ei voi tehdä sitä rajanylityspaikan ulkopuolella, koska rajavartiomies voi määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon vain rajatarkastustehtävän yhteydessä. Edellä esitetyn perusteella tulisi sääntelyä täsmentää ja rajavartiomiehen tulisi voida maastoliikenteenvalvonta tehtävän yhteydessä määrätä ajo-oikeuden haltija väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa ajokortti haltuun samoin perustein kuin rajatarkastustehtävän yhteydessä.

Mikäli Rajavartiolaitokselle lisätään oikeus valvoa kuljettajien ajokuntoisuutta ja ajoneuvojen kuntoa myös rajavalvonnan yhteydessä (ks. kohta 1.1.), tulee rajavartiomiehelle antaa oikeus määrätä ajo-oikeuden haltija väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa ajokortti haltuun rajavalvontatehtävässä samoin perustein kuin rajatarkastustehtävän yhteydessä.

Kuten edellä on todettu, on rajavartiomiehellä toimivalta tieliikenteenvalvontaan vain hyvin rajoitetusti, mikä aiheuttaa ongelmia maastoliikenteen valvonnassa. Maastoliikennelain 13 §:n 2 momentin mukaan moottorikelkkailureitti on tieliikennelain 2:ssä määritelty tie, joka on tarkoitettu moottorikelkkaliikenteeseen. Näin ollen rajavartiomies ei ole toimivaltuutta liikenteenvalvontaan moottorikelkkareiteillä tieliikennelain säädösten osalta. Kainuun rajavartiosto esittää, että rajavartiomiehelle lisättäisiin toimivalta valvoa maastoajoneuvon käyttöä tiellä, koska tähän on tarvetta ja rajavartiolaitoksella on siihen parhaat resurssit.

Rajavartioston komentaja
Eversti

Ismo Kurki

Rajatoimiston päällikkö
Everstiluutnantti

Jouni Norppa

TIEDOKSI A+B

11/JLi + muut

J:\2008\0 YLEISET ASIAT\00 Säädösvalmistelu (lait ja asetukset sekä niiden valmistelu)\KRn lausunto_luonnos HE RVLL ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi.doc