

LAPIN RAJAVARTIOSTO
ESIKUNTA
Rajatoimisto
Rovaniemi

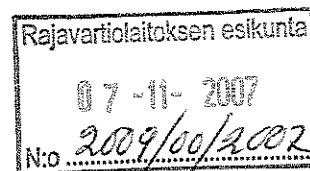
LÄHETE

1750/00/2007

5.11.2007

7.11.2007
KL → mukS

Rajavartiolaitoksen esikunta



SM käsky 028:00/2007

**SELVITYS RAJAVARTIOLAITOSTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN TOIMIVUUDESTA
JA SOVELTAMISESTA SEKÄ ESITYKSET SEN TARKISTAMISEKSI**

Ohessa lähetetään viiteasiakirjan mukaisesti Lapin rajavartioston lausunto asiaan.

Viiteasiakirjan liitteessä 3 mainittujen virallisten tilastotietolähteiden lisäksi LR:llä ei ole käytössään muita tilastoja.

Rajavartioston komentaja
Eversti

Jarmo Vainikka

Rajatoimiston päällikkö
Majuri

Jukka Ikalainen

JAKELU

A+B

1/MSa+muut/MSa,Jlk

1. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen

Yleinen näkemys lakiuudistuksen vaikutuksista rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, otettuna huomioon esim. valvonta-alueen poistuminen, rikostorjuntaa koskevien säännösten kehittyminen.

Lapin rajavartioston näkökulmasta lakiuudistuksen vaikutus voidaan jakaa neljään kokonaisuuteen:

1. Valvonta-alueen poistuminen lakiuudistuksessa oli Lapin rajavartioston kannalta hyvä ja selkeä ratkaisu. Pitkistä etäisyyksistä ja laajasta alueesta johtuen rajaturvallisuustehtäviä ei ole mahdollista rajata Lapissa vain tietyille alueille. Rajaturvallisuuden ylläpidon kannalta muutos oli ehdottoman tarpeellinen.

2. Rajavartiolaitoksen roolin korostuminen rikostorjunnassa on ollut hyvä ratkaisu. Lapin rajavartiosto mielletään nyt selkeästi yhdeksi rikostorjuntaa ja rikostutkintaa suorittavaksi viranomaiseksi niin ympäröivän yhteiskunnan silmissä kuin omankin henkilöstön piirissä. Lapin rajavartioston havaitsemat vaikeatkin rikostapaukset on hoidettu loppuun asti hyvässä yhteisymmärryksessä poliisin kanssa.

3. Lakiuudistus mahdollisti joustavamman viranomaisyhteistyön kaikilla rajaturvallisuuden aloilla. Pienistä puutteista huolimatta muutos virallisti jo vakiintuneita hyviä viranomaisyhteistyön käytäntöjä ja mahdollisti yhteistyön syventämisen entisestään.

4. Sisärajoilla toiminnan perusteisiin jäi edelleen puutteita. Toimintaedellytyksiä voidaan parantaa tarkentamalla lainsäädäntöä.

Seuraavissa kohdissa on otettu yksityiskohtaisemmin kantaa SM:n ak:n 028:00/2007 liitteen 2 mukaisiin kysymyksiin.

2. Säännökset rajanylittämisestä

a) Yleinen arvio rajan ylittämistä koskevien säännösten toimivuudesta?

Yleisesti voidaan todeta rajan ylittämistä koskevien säännösten olevan toimivia. Myöhemmin voimaan tulleeseen Schengenin rajasäännöstöön on kirjattu vastaavia säännöksiä hieman eri muodossa. Jäljempänä kohdissa b ja c todetut yksittäiset risitirdat Schengenin rajasäännöstöön kanssa ovat aiheuttaneet tulkintaongelmia

b) Rajavartiolain/ulkomaalaislain suhde Schengenin rajasäännöstöön ja mahdolliset tulkintaongelmat? Esim. rajatarkastukseen sisältyvät toimenpiteet (vähimmäistarkastus/perusteellinen tarkastus), määritelmät

LRVL 2 § määritelmät tulee yhtenäistää Schengenin rajasäännöstöön kanssa. Eri-tyisesti edellä mainitun pykälän määritelmät rajavalvonta, rajatarkastus tulee yhte-

näistää Schengenin rajasäännöstön kanssa. Lisäksi määritelmiin tulee lisätä "toisen linjan tarkastus".

Mahdollisten tulkintaongelmien poistamiseksi LRVL 19 § tulisi muuttaa vastaamaan Schengenin rajasäännöstön 7 artiklaa:

- LRVL 19 §:n vähimmäistarkastus on ristiriidassa Schengenin rajasäännöstön kanssa erityisesti rekisterikyselyjen osalta. LRVL 19 §:n vähimmäistarkastusta koskevan 1 kohdan toteaminen edellyttää laajempia rekisteritarkastuksia, kuin Schengenin rajasäännöstön vastaavassa kohdassa on säädetty. Schengenin rajasäännöstön 7 artiklassa rajataan rekisteritarkastukset varastettuja, kavallettuja, kadonneita ja mitätöityjä asiakirjoja koskevien tietojen tarkastamiseen. Muut rekisteritarkastukset tehtäisiin vain satunnaisesti. LRVL 19 §:ssä vastaavaa rajausta ei ole.
- LRVL 19 § ei ole Schengenin rajasäännöstön mukaista mainintaa yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin piirin kuuluvien henkilöiden tarkastamisesta
- Schengenin rajasäännöstössä perusteellinen tarkastus on rajattu kolmannen maan kansalaisiin. LRVL 19 §:n sanamuoto mahdollistaa perusteellisen tarkastuksen myös EU kansalaisille.
- käytännön tarkastustoiminnan toteuttamisen kannalta voisi olla tarkoituksenmukaista säätää erikseen perusteellisesta tarkastuksesta maahantulon ja maastalähdön yhteydessä Schengenin rajasäännöstöä vastaavalla tavalla. Lisäksi olisi mainittava toisen linjan tarkastuksesta sekä tarkastettavan oikeudesta saada tietoja tarkastuksesta.

c) Käytännön kokemukset rajavartiolain ja Schengenin rajasäännöstön yhteensovittamisesta?

Yhteensovittaminen on kohdassa b mainittuja seikkoja lukuun ottamatta sujunut hyvin. Rajatarkastuksia suorittavan henkilöstön taholta on tuotu esille nimenomaan vähimmäistarkastuksen yhteydessä tehtävien rekisterikyselyjen laajuus ja suorittaminen. Schengenin rajasäännöstön voimaantulon jälkeen kyselyjä on tehty satunnaisesti, mutta LRV 19 § mahdollistaisi säännöllisemmätkin rekisterikyselyt.

ULKONET kyselyjärjestelmän kehittämisessä tulisi sitoa haettavien tietojen määrä ja laatu henkilön kansalaisuuteen. Järjestelmän tulisi rajoittaa automaattisesti haettavia tietoja sen perusteella onko henkilö Schengen vai ei Schengen kansalainen.

Erikseen todetaan, että Schengenin rajasäännöstössä on lisäksi muita kohtia, joita sovelletaan eri tavalla kansallisen lainsäädännön pohjalta, esimerkiksi 10 artikla ja UlkL:n 156 §; perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan haltijan passin leimaamiskäytäntö.

d) Säännös rajatarkastusta koskevista toimivaltuuksista (LRVL 28 §) – arvio säännöksen toimivuudesta käytännössä

Toimivaltuutta koskevat säännökset on todettu käytännössä toimiviksi. LRVL muutos 222/2007 selkeytti ajoneuvojen tarkastamista koskevaa toimivaltuutta.

3. Perusoikeuksien turvaaminen

3.1 Rajavartiolaitoksen toiminnan yleiset periaatteet

Rajavartiolain 2 luvussa on säädetty Rajavartiolaitoksen toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista.

Kuinka ko. säännökset on otettu huomioon hallintoyksiköiden käytännön toiminnassa, esim. esitutkinta, hallinnollinen tutkinta, lupamenettely?

Lain muutoksen myötä Lapin rajavartiostossa on sisäistetty lain keskeiset periaatteet ja toimintoja on kehitetty joustavammaksi, yksinkertaisemmaksi ja asiakasläheisemmäksi. RVLE:n suorittama tarkastustoiminta on osaltaan tukenut hallinnon periaatteiden yhtenäistämistä eri hallintoyksiköiden välillä.

3.2 Laillisuusvalvonta

a) Kuinka laillisuusvalvonta on lakimuutoksen jälkeen toteutunut (ml. organisaatoriset muutokset SM/RVL)

Laillisuusvalvonta on toteutettu rajavartiostossa RVLPK A22 mukaisesti.

b) Käytännön kokemukset laillisuusvalvonnasta ja sen vaikutuksista virkamiesten toimintaan?

Laillisuusvalvonnan yhteydessä ei Lapin rajavartiostossa ole tullut esille ongelmia. Uudet tehtävät muun muassa rikostorjunnan alalta vaativat kuitenkin laillisuusvalvonnan kehittämistä edelleen.

Pysyväisasiakirja RVLPK A.24 (RajaSALPA) määrittää, että hallintoyksiköiden on määritettävä laillisuusvalvontaa järjestelmässä tekevä henkilö. Henkilö ei saisi olla operatiivisena toimijana tai päätöksentekijänä rikostorjunnassa. Lapin rajavartiosto esittää, että RajaSALPA:n laillisuusvalvonta toteutettaisiin koko Rajavartiolaitoksessa keskitetysti.

4. Valtionrajojen ulkopuolelle ulottuva toiminta, kansainvälinen toiminta yleensä ja erityisesti toiminta Euroopan unionissa

Arvio rajavartiolainsäädännön toimivuudesta ottaen huomioon esim. kansainväliset yhteistoimintasopimukset, EU-säännösten kehittyminen – erityisesti Prümin sopimus ja rajaviranomaisia koskeva ns. RABIT –asetus (Rapid Border Intervention Teams), vieraan valtion alueelle ulottuvat rikostorjuntatoimenpiteet.

Kansainvälinen yhteistoiminta perustuu valtioiden välisiin sopimuksiin. Kansainvälisen yhteistoiminnan kehittämisen pohjana on neliportainen rajaturvallisuusmalli. Lapin rajavartioston kansainvälisen yhteistoiminta koostuu rajavaltuutettu yhteistoiminnasta Venäjän kanssa sekä siihen liittyvästä PTR-yhteistyöstä, Suomi –

Norja – Venäjä kolmikantayhteistyöstä, Suomi – Ruotsi – Norja PTR yhteistoiminnasta sekä kahdenvälisestä yhteistoiminnasta Ruotsin ja Norjan poliisin kanssa. Lapin rajavartioston edustaja toimii yhdyshenkilönä Suomen Pietarin pääkonsulaatin Murmanskin toimipisteessä. Toiminnan painopiste on Venäjä yhteistoiminnassa sekä Schengen maiden yhteistoiminnassa. Tavoitteena on laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunta sekä näihin liittyen yhteisen tilannekuvan luominen ja tietojenvaihto. Rajavartiolaki on todettu toimivaksi kansainvälisen yhteistoiminnan toteuttamisessa.

LRVL 81 § säädetään vieraan valtion alueelle ulottuvasta rikoksentorjuntatoimpiteestä. Schengenin yleissopimuksen 41 artiklan mukaisesta rajat ylittävää takaa-ajoa ei ole suoritettu rajavartiomiehen toimesta. Takaa-ajon toteuttamisessa noudatetaan Lapin lääninhallituksen poliisiosaston laatimaa rajat ylittävän takaa-ajon toimitasuunnitelmaa.

Prümin sopimus tehostanee rajat ylittävää yhteistyötä sopimukseen liittyneiden jäsenvaltioiden välillä. RABIT –asetuksen soveltamisesta ei LR:lla ole kokemuksia. Kansallista ohjeistusta Prümin sopimuksen käytännön soveltamisesta ei ole olemassa.

5. Työmenetelmien kehittäminen

a) Arvio teknistä valvontaa esim. automaattista tunnistamista ja valvonta ja tarkastustoiminnan automatisointia koskevien säännösten toimivuudesta Rajavartiolaitoksen toiminnassa.

LRVL 29 § mahdollistaa automaattisen tunnistamisen rajanylityspaikoilla. Toistaiseksi ei ole kuitenkaan käytössä automaattisen tunnistamisen mahdollistavaa teknistä järjestelmää, joten kyseisen pykälän toimivuudesta ole kokemuksia.

Sen sijaan rajanylityspaikoilla on käytössä digitaalisia tallennusjärjestelmiä, joihin tallennetaan kuvaa ja ääntä rajanylitystapahtumasta. Ääntä tallennetaan rajatarkastuksen yhteydessä passintarkastustiskillä. Lainsäädännön tarkastuksen yhteydessä tulisi tarkastaa, että säännökset antavat varman pohjan äänen ja kuvan tallentamiseen niin rajatarkastustilanteen kuin oman henkilöstön osalta. Lapin rajavartiosto pitää äänen ja kuvan tallentamista tarpeellisena niin tarkastustoiminnan kuin työturvallisuuden näkökulmasta. Samalla tulisi huomioida vartioston tilannekeskuksen toiminnan sähköisen tallentamisen mahdollistaminen (esimerkiksi tulevat puhelut, annetut ohjeet, järjestelmien kuvatallenteet, Virve -liikenne) vastaavasti kuin meripelastuskeskuksissa.

Lapin rajavartiostossa on toimittu RVLE:n ak:n 966/22/30.10.2007 (P-KR:n tarkastus) mukaisesti ja rajattu käyttöoikeudet tallennetun kuvan ja äänen osalta vain tietoa työtehtävissään tarvitseville henkilöille. Lisäksi on nimetty järjestelmälle hallintoyksikön pääkäyttäjä.

b) **Arvio teknisiä työmenetelmiä koskevien säännösten soveltuvuudesta ja tulevaisuuden kehittämistarpeesta.**

LRVL 4L 31§ määrittelee teknisen valvonnan mahdollisuuden rajan välittömässä läheisyydessä sekä rajanylityspaikalla. Lapin rajavartioston olosuhteet rajavalvonnassa, erityisesti tulevaisuudessa, pakottaa vartioston toimimaan hyvinkin syvällä sisämaassa. Tulevaisuuden rajavartiotaktiikkaan kuuluu osaltaan alueellisen tilannetietoisuuden merkityksen kasvu ja tähän liittyy myös teknisten valvontajärjestelmien paikallinen ja ajallinen käyttö alueilla, joita ei voida määritellä lauseella "rajan välittömässä läheisyydessä". Onkin huomioitava lakia uudistettaessa, että kohdasta poistetaan määritelmä "rajan välittömässä läheisyydessä" ja kohta kirjoitetaan muotoon:

" Rajavartiolaitoksella on oikeus rajavalvonnan suorittamiseksi sekä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä kohdistaa paikoissa, joihin yleisöllä on pääsy, poliisilaissa tarkoitettua teknistä valvontaa muualle kuin kotirauhan piiriin kuuluvaan alueeseen. Teknistä valvontaa ei kuitenkaan saa kohdistaa käymälään, pukeutumistilaan tai muuhun vastaavaan paikkaan taikka henkilöstötiloihin tai työntekijöiden henkilökohtaiseen käyttöön osoitettuihin työhuoneisiin. Rajanylityspaikalla tapahtuvasta teknisestä valvonnasta on ilmoitettava sopivalla merkillä."

Tulevaisuuden rajavartiotaktiikka ja paikalliset olosuhteet pakottaa teknisen valvontajärjestelmien kohdentamisen uhanalaisilla syrjäalueilla tasalle, jossa valvontatasa sijaitsee useiden kilometrien, jopa kymmenien kilometrien päässä valtakunnan rajasta.

Lapin rajavartiosto huomioi RVLE:n ak:ssa 966/22/30.10.2007 (P-KR:n tarkastus) annetun linjauksen teknisen valvonnan rajaamisesta ainoastaan rajavyyhykkeen sisäpuolelle.

6. Menettely sisärajatarkastusten palauttamisessa

Arvio sisärajatarkastusten palauttamista koskevan hallinnollisen menettelyn toimivuudesta?

Sisärajatarkastukset on palautettu kaksi kertaa (vuonna 2005 ja 2006). Saatujen kokemusten mukaan hallinnolliset menettelytavat sisärajatarkastusten palauttamiseksi ovat olleet toimivia. Viranomaisten välinen yhteistoiminta on ollut sujuvaa ja tarkastusten palauttamista koskevat vastuut tarkoituksenmukaisia.

Sisärajatarkastusten palauttamisessa tulee myös jatkossa huomioida, että se perustuu riskianalyysiin ja mahdollisesti tiettyihin kohderyhmiin. Tulevaisuudessa henkilöstön vähentyessä rajatarkastuksia ei ole mahdollista palauttaa kattavasti sisärajoille.

7. Yhteistyön käytännöntason järjestelyt poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken

Arvio lakiuudistuksen vaikutuksesta PTR-yhteistyöhön käytännössä, ottaen huomioon esim. yhteisten tutkintaryhmien toiminta/toimivaltuudet, käytännön tehtävien yhteensovittamiseen rajanylityspaikalla.

Lakiuudistuksen jälkeen Lapin rajavartioston rooli rikostorjuntaviranomaisena on ollut selkeämpi kuin aikaisemmin. Tämä on osaltaan myös helpottanut yhteistointa muiden viranomaisten kanssa.

Yhteistyöstä on laadittu Lapin lääninhallituksen poliisiosaston ja Lapin rajavartioston yhteisymmärrys muistio, missä on sovittu rajavartiolaitosta ja rajavyyhykettä koskevan lainsäädännön uudistukseen liittyvistä rajavartiolaitoksen ja poliisin tehtävänäloja koskevista keskeisistä linjauksista.

Yleisesti voidaan todeta, että PTR-yhteistyö on tiivistynyt ja laajentunut. Lapin rajavartiosto on toteuttanut Pohjoisen tullipiirin kanssa valvonnan kehittämishankkeen Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikoilla jo ennen lakiuudistusta. Hankkeessa kiinnitettiin huomiota molempien viranomaisten tehtäviin ja niihin liittyen valvonnan kattavuuteen sekä työparityöskentelyyn rajanylityspaikalla.

Esitutkintojen osalta poliisi on antanut rajavartioston suorittaa paljastamiensa rikosten esitutkinnan loppuun itsenäisesti. Yhdessä tapauksessa lakiuudistuksen alkuvaiheessa poliisi on ottanut jutun tutkinnan itselleen. Yleisesti ottaen esitutkintayhteistyö on helpottunut huomattavasti toimivaltuuksien laajenemisen vuoksi. Osaltaan Lapin rajavartiosto on tukenut poliisia omaan ydinosoitukseen liittyvissä esitutkinnoissa.

RVL:n määräämät rajatarkastustehtävän yhteydessä antamat väliaikaiset ajokielot siirretään viipymättä poliisin käsiteltäväksi TLL 76 a §:n mukaisesti. Lapin rajavartiosto suorittamien valvontatehtävien yhteydessä paljastetaan vuosittain vähäinen määrä epäiltyjä rattijuopumustapauksia. Olisi luonnollista, että mikäli rikoksen/rikkomuksen tutkintavastuu jää Lapin rajavartiostolle, niin myös väliaikaisista ajokielloista päättäminen näissä tapauksissa olisi LR:lla, eikä asiaa siirrettäisi poliisille.

Mahdollisuus määrätä väliaikainen ajokielto tulisi ulottaa koskemaan myös RVL:n muussa toiminnassa kuin rajatarkastuksissa havaitsemia epäiltyjä rattijuopumustapauksia. Asia konkretisoituu erityisesti rajavartiomiehen maastoliikenteen valvonnassa havaitseman rattijuopumusepäilyksen yhteydessä, nykyisen lainsäädännön perusteella väliaikaista ajokieltoa ei voi määrätä rajavartiomies.

8. Valvonta-alueesta luopuminen ja Rajavartiolaitoksen toiminnan kohdentuminen

Lakiuudistuksessa Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisen kohdentumisen perusteita vahvennettiin. Rajavartiolaitos toimii vain siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi taikka Rajavartiolaitos-

tokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa tarkoitettulla talousvyöhykkeellä. Muualla Rajavartiolaitos toimii vain milloin se on välttämätöntä sille säädetyn tehtävän loppuun saattamiseksi.

Rajavartiolain 4 § sääntelee Rajavartiolaitoksen alueellisen toiminnan kohdentumista. Onko säännös käytännössä vastannut tavoitettaan kun otetaan erityisesti huomioon valvonta-alueen rajojen poistuminen?

- Arvio vaikutuksista omaan toimintaan?

Lakiuudistus yksinkertaisti viranomaisten välistä yhteistoimintaa. Uudistuksen jälkeen ei ole tarvittu toisen viranomaisen virka-apupyyntöjä rajavartiomiehen aloittaman lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi.

LRVL 4 § nykyisessä sanamuodossaan rajoittaa lakisääteisten tehtävien tarkoituksenmukaista toteuttamista sekä valvontataktiikan kehittämistä:

- Lakiuudistuksen yhteydessä tulisi harkita, voidaanko LRVL 4 § poistaa rajavartiolaista tahi täsmentämään muotoon: *"... Muualla Rajavartiolaitos toimii vain milloin se on välttämätöntä sille säädetyn tehtävän suorittamiseksi"*. Nykyinen LRVL 4 § edellyttää, että rajavartiomiehen tiedossa on tapahtuma, joka on alkanut rajalta, *"Muualla rajavartiolaitos toimii, vain jos se on tarpeen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi tai ..."*.

- Arvio vaikutuksista PTR-yhteistyöhön?

Yleisesti ottaen muutos on helpottanut erityisesti PTR-yhteistyössä suoritettavien tehtävien hoitoa sekä vähentänyt virkakuntien välistä byrokratiaa. Lisäksi se mahdollistaa tarvittaessa tulevaisuudessa harva-alueilla operatiivisen PTR – yhteistyön kehittämisen konkreettisella tasolla yhteispartioinniksi. Tätä edesauttaa myös rajavartiolaitoksen siirtyminen käyttämään taktista johtamisjärjestelmää, POKE-sovellusta, jolloin yhteispartioiden johtaminen mahdollistuu.

9. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta (YJT) koskevat uudistukset

Arvio uudistuksien vaikutuksista ja säännöksiä toimivuudesta

Lakiuudistuksella saatettiin voimaan pitkälti aikaisempi voimassa ollut käytäntö ja siten toiminta on järkeistynyt ja helpottanut yhteistyötä paikallispoliisin kanssa.

9.1 YJT rajanylityspaikoilla

YJT:n ylläpitäminen rajanylityspaikoilla ja yleiseen liikenteeseen käytettävässä kulkuneuvossa, jossa rajatarkastus suoritetaan (RVL 20 §) sekä tähän liittyen järjestyslain 4 ja 21 §:ien soveltaminen käytännössä?

Lapin rajavartioston ja Lapin lääninhallituksen poliisiosaston välillä on sovittu LRVL voimaantulon yhteydessä, että LR hoitaa LRVL 20 §:n mukaiset YJT tehtävät automaattisesti omana tehtävänä Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikoilla. Lentoasemilla (Rovaniemi, Kittilä, Ivalo ja Enontekiö) toimitaan LRVL 21§:n mukaisesti. Käytännössä lain toimivuutta ei ole tarvinnut testata

9.2 YJT ja poliisitehtävät

a) Kiireelliset poliisitehtävät

Lakiuudistuksen myötä Rajavartiolaitokselle tuli oikeus suorittaa yksittäistapauksessa poliisin pyynnöstä eräitä poliisilaissa tarkoitettuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvia kiireellisiä poliisin tehtäviä, joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa ja lisäksi rajavartiomiehelle tuli oikeus suorittaa eräitä kiireellisiä tehtäviä ilman poliisin pyyntöäkin, jos tarve tehtävän suorittamiselle tulee ilmeiseksi Rajavartiolaitoksen toiminnan yhteydessä.

Yleinen arvio säännösten toimivuudesta käytännössä ja erityisesti suhteessa syrjäseutujen turvallisuuspalveluiden kehittymiseen?

Kokonaisuudessaan muutos poliisitehtävien osalta oli hyvä. Käytännössä tilanteet joissa poliisi pyytää toimenpiteitä liittyvät kuitenkin usein muuhun kuin kiireellisiin YJT-asioihin tai välittömään rikoksen estämiseen tai keskeyttämiseen.

Yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat säännökset kiireellisten poliisitehtävien osalta: LRVL 4:21.1 rajaa toimivallan ainoastaan rikoksen estämiseen tai sen keskeyttämiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että rikos tulee olla konkreettisesti käsillä, ennen kuin rajavartiomies voi ryhtyä toimeen. Nykytila on huononnut edelliseen lakiin (320/1999) ja sen 9.1§ *Rajavartiolaitos voi poliisin pyynnöstä yksittäistapauksessa suorittaa valvonta-alueellaan sellaisia poliisilaissa (493/1995) tarkoitettuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvia kiireellisiä poliisin tehtäviä, joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa.*

Kaikki Lapin rajavartioston suorittamat YJT-tehtävät eivät välttämättä liity rikoksen estämiseen ja keskeyttämiseen. Tehtäviä kuitenkin suoritetaan kuten aikaisemminkin ennen lakimuutosta ja asian muodolliset valtuutukset hoidetaan omalla ilmoituksella tehtävästä taikka jälkikäteen. Käytännössä ongelmaa tehtävien hoidossa ei tunnu olevan, mutta toiminnan perusta on lievästi epäselvä.

LRVL 21§ viitataan kiireellisiin tehtäviin, jotka liittyvät rikoksien estämiseen tai keskeyttämiseen. Normaali YJT tilanne ei tätä välttämättä ole, jolloin toimivaltuudetkin voivat muuttua. Puhtaassa poliisitehtävässä toimivaltuudet tulevat poliisilain 2 luvusta ja tehtävä suoritetaan poliisin ohjauksessa. RVLL:n 33 § toimivaltuutta koskeva pykälä on tältä osin myös epäselvä koska siinä puolestaan puhutaan kiireellisestä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poliisitehtävästä. Tämä pykälä jäi lain voimaantullessa alkuperäiseen muotoonsa. 21 § muuttui lain valmistelujen yhteydessä ja tätä pykälää muutettiin viimehetkellä. 21 §:n otsikko jäi harhaanjohtavasti ennalleen vaikka itse asia muuttui.

Tätä asiakokonaisuutta on käsitelty myös Lapin rajavartioston RVLE:lle antamassa lausunnossa järjestyspoliisitoiminnan selvityshankeen väliraporttiin (LRE:n ak 1847/44/29.10.2007).

Vuoden 2007 aikana Lapin rajavartiosto on suorittanut yhteensä 90 kpl poliisitehtäviä. Näistä 90 kappaleesta 7 kpl on suoritettu kiireellisenä poliisitehtävänä (LRVL 21§).

b) Arvio terrorismintorjuntaan ja erityistilanteisiin varautumista koskevan säännöksen (LRVL 22 §) soveltamisesta käytännössä

Suurissa yleisötapauhtumissa ja kokouksissa (mm. EU-puolustusministerikokous) poliisi on pyytänyt virka-apua tähän pykälään vedoten. Säännöstä on sovellettu käytännössä ja on todettu tarpeelliseksi.

10. Alueiden ja henkilöiden suojaamiseen liittyvät muut säännökset

Arvio säännösten toimivuudesta käytännössä

a) Henkilöiden suojaamista koskeva 23 §

Turvaamistehtäviä on suoritettu omaan lukuun silloin, kun rajavartiolaitoksen vierana on ollut henkilö tai henkilöitä, joiden on katsottu tarvitsevan erityistä suojelua. Poliisin pyynnöstä on osallistuttu yhteistyössä turvaamistehtäviin poliisin johdosta-vastuulla olleissa operaatioissa (Suojelupoliisi). Turvattavina on ollut tällöin valtiojohtoa ja sen vieraita.

b) Rajavartiolaitoksen toimintojen ja kohteiden turvallisuutta koskevat erityiset säännökset (LRVL 9 luku)

Laki mahdollistaa selkeästi mm. turvallisuustarkastusten suorittamisen esimerkiksi esikuntaan saapuvalle henkilölle. Lisäksi lakiuudistuksen myötä on mahdollista poistaa tiloista tai alueelta henkilö, joka ei suostu tarkastukseen. Lisäksi laki antaa mahdollisuudet asettaa liikkumisrajoituksia. Menettelyjä ei ole otettu käyttöön Lapin rajavartiostossa toistaiseksi. Lain suomat mahdollisuudet ovat kuitenkin selkeät ja todennäköisesti hyvin toimivat. Liikkumisrajoitus edellyttää tosin SM:n asetusta. Tarkistettavaa ei näiltä osin ole.

11. Rikosasioiden käsittely

Rajavartiolain 6 luvussa on rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä koskevat säännökset. Arvioi säännösten soveltamista käytännössä, niiden toimivuutta ja rikostorjunnan yleistä kehittymistä sekä niiden organisatorista toimivuutta esim.

a) toimivaltuudet (esim. niin sanottu pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tasa)

Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tulee olla tutkinnanjohtajatasolla. Tutkinnanjohtajiksi koulutetut Rajavartiolaitoksen virkamiehet omaavat riittävän pätevyyden pidättämiseen oikeutetun virkamiehen toimivallan käyttämiseen. Poliisin tutkinnanjohtajilla vastaavat oikeudet on sidottu virkanimikkeeseen.

Yleisesti ottaen toimivaltuudet esitutkinta-asioissa tulisivat olla samat kuin poliisilla, tärkeimpinä televalvonta ja telekuuntelu. Peitetoiminnan ja valeostojen käyttöön ei Lapin rajavartiostolla ole kuitenkaan tarvetta. Rajavartiolaitoksella on jo ollut tutkittavana rikoksia nimikkeillä törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmiskauppa, jotka mahdollistavat em. pakkokeinot. Toimivaltuuksien rajaaminen vain hankaloittaa yhteistoimintaa sekä itsenäistä tutkintaa. Lainsäädännössä on tarkkaan säädetty edellytykset em. salaisille pakkokeinoille. Jos rajavartiolaitoksen tutkimassa rikosasiassa edellytykset täytyvät, niin miksi niitä ei käytettäisi.

Takavarikoitujen esineiden hävittämiseen tai myymiseen, (Laki sakon täytäntöönpanosta (672/2002) 38 §) sekä takavarikoidun palautettavan esineen kuulutusmenettelyyn (Pakkokeinolaki (450/1987) 4 luku 17 § 2 mom, rajavartiolaitos ei ole mainittujen lakien mukainen täytäntöönpanoviranomainen. Virka-avun pyytäminen poliisilta täytäntöönpanotoimien suorittamiseksi on Lapin rajavartioston mielestä turhaa. Takavarikoitujen esineiden hävittäminen tai myyminen hallintoyksiköissä vuosittain järjestettävissä julkisissa huutokaupoissa vähentäisi sekä Rajavartiolaitoksen että Poliisin virka-apujen pyytämiseen kulutettuja resursseja. Lakimuutoksen toteutuessa tulisi asiasta laatia erillinen määräys. Mikäli takavarikoitujen esineiden hävittämisen tai myymisen toimeenpanossa säädetään Rajavartiolaitos toimeenpaneavaksi viranomaiseksi, niin myös kuulutusmenettely tulee luonnolliseksi osaksi toimeenpanoketjua. Lakimuutoksen toteutuessa myös tästä asiasta tulisi laatia erillinen määräys.

b) tutkittavat rikosasiat

Pääsääntöisesti on onnistunut. Erityisen hyvää on se, että rajavartiolaitokselle valvottavaksi säädetyn muun säännöksen tai määräyksen noudattamatta jättämistä ei ole sidottu rajavalvonnan yhteydessä paljastuvaksi. Esitutkintatehtäviä helpottava seikka on myös se, että tutkittavien rikosten alueellinen rajaus poistui. Tämä ei ole aiheuttanut ongelmia poliisiin kanssa.

Rajatarkastuksissa paljastuvan anastetun omaisuuden tutkinta (kätkemisrikokset ajoneuvot ml.) tulisi säätää selkeästi RVL:lle kuuluvaksi tutkinnaksi. Nyt paljastuneet asiat on tutkittu, mutta lainsäädännössä ei ole selkeästi säädetty niiden kuulumisesta RVL:lle. LRVL 43 §:ään tulisi lisätä maininta RL 32 luvun 1 – 5 §:stä. Tosin hallituksen esityksen perusteluissa tästä on maininta.

LRVL 43 §:n perusteluissa mainitaan, että RVL voisi muun esitutkintaviranomaisen nimenomaisen pyynnön perusteella suorittaa päätekoa vähäisempien liitännäistekojen esitutkinnan. Käytäntö on osoittanut, että rajavartiolaitos on poliisin pyynnöstä tutkinut paljastamansa rikoksen yhteydessä myös rikoslaissa seuraamukseltaan vakavampia tai yhtä vakavia rikoksia. Tästä esimerkkinä väärennysrikosten (max 2 v. vankeutta) yhteydessä on tutkittu rekisterimerkintärikoksia (max 3 v. vankeutta) tai petoksia. Metsästysrikosten tutkinnan yhteydessä on tutkittu eläinsuojelurikoksia (max. 2 v. vankeutta.), koska esim. tappamalla riistaeläin

moottorikelkalla yli ajaen, syyllistytään samalla eläinsuojelurikokseen. Esitetäänkin, että lain perusteluista poistetaan maininta "päätekoa vähäisempien liitännäistehtojen esitutinnan". Itse lakitekstiin ei muutoksia tarvitse tehdä. Siinä ei ole em. rajausta.

c) yhteiset tutkintaryhmät ja esitutinnan siirtäminen toiselle viranomaiselle

On nykyisessä muodossa toimiva.

d) toisen esitutkintaviranomaisen avustaminen

On nykyisessä muodossa toimiva.

e) rikostorjuntatoimenpiteestä ilmoittaminen

Laki ja asetus ovat tältä kohdilta tiukkoja. Käytäntö on kuitenkin muodostunut hiukan väljemmäksi. Ilmoittamisessa käytetään harkinnanvaraisuutta, koska poliisi ei ole halunnut ilmoituksia vähäisemmistä asioista jotka eivät suoranaisesti aiheuta heille toimenpiteitä. Pääosa tehdyistä ilmoituksista tapahtuu PATJA:n kautta.

f) esitutkintaan liittyvät tutkintatoimenpiteet

Ei lausuttavaa

12. Vapautensa menettäneen kohtelu

Rajavartiolain 8 luvussa säädetään vapautensa menettäneen henkilön kohtelusta. Arvioi säännösten käytännön soveltamista

a) kuljettaminen

Voimassa oleva säännöstö on kuljettamisen osalta kunnossa.

b) säilytystilat

Lapin rajavartiostolla ei ole säilöön otettavan henkilön säilyttämiseen soveltuvia tiloja, kaikki henkilöt toimitetaan poliisille säilöön otetavaksi.

13. Rajavyöhyke

Rajavartiolain 7 luvussa on rajavyöhykettä koskevat säännökset. Arvio lupamenettelyn lievennysten vaikutuksista ja säännösten toimivuudesta.

Säännökset toimivat ja antavat mahdollisuudet hallintoyksiköille vaikuttaa luvan myöntämiseen tai epäämiseen hallintoyksikkökohtaisesti.

14. Luonnonsuojelulaki, muinaismuistolaki, kalastuslaki (huomaa merellisten toimintojen osalta kohta 15)

Arvio Rajavartiolaitoksen valvonnallisesta tehtävästä sekä lain soveltamisesta käytännössä.

Soveltuvat hyvin Lapin rajavartioston alueella tehtävään valvontaan.

15. Merellisen ympäristön suojelutehtävät sekä hallinnollinen öljypäästömaksu

Yleinen arvio sääntelyn toimivuudesta ja konkreettiset mahdolliset tarkistusesitykset kyseisiin ympäristönsuojelutehtäviä koskeviin säädöksiin sekä ympäristörikoksia koskeviin valvonta- ja tutkintatoimivaltuuksiin.

Ei kommentoitavaa.

16. Tieliikenteen valvonta

a) Yleinen arvio Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista tieliikennelainsäädäntöön liittyen

Lapin rajavartiosto suorittaa alueellaan maastoliikenteen valvontaa osana tehtäviään. Maastoliikennettä valvotaan lumipeitteen aikana moottorikelkka urilla. Osa urista on muutettu viimevuosina virallisiksi moottorikelkkareiteiksi. Virallisilla moottorikelkkareiteillä on voimassa tieliikennelaki, joka ei mahdollista RVL:n valvontatehtäviä reitillä. Toimivaltuus valvontatehtävän suorittamiseksi tulee saattaa kuntoon.

Rajavartiomiehellä tulee olla toimivaltuus ajoneuvon pysäyttämiseen lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan (vastaavasti kuin poliisilla). Ajoneuvon pysäyttämiseen toimivalta on rajattu rajatarkastuksiin ja rajavalvontaan sekä YJT-tehtäviin rajanylityspaikoilla sekä poliisitehtäviin. Sisärajoilla ei tehdä rajatarkastuksia eikä rajavalvontaa eikä siellä myöskään ole rajanylityspaikkoja. Kun toimivaltuudet saatetaan yhteneväiseksi poliisin kanssa, voidaan valvonta ja sen periaatteet yhteen sovittaa liikkuvan poliisin periaatteiden mukaiseksi.

Tieliikennelain 48§ mukaan liikennesääntöjen rikkominen muun muassa ajamalla ylinopeutta ei ole rajavartiomiehen osalta mahdollista suoritettaessa teknistä tarkkailua. Tarvetta tähän kuitenkin on esimerkiksi suoritettaessa yhteistä tarkkailuoperaatiota poliisin kanssa.

b) Väliaikaiseen ajokieltoon määräämistä koskevan säännöksen soveltaminen käytännössä

Tämä asia on käsitelty aikaisemmin kohdassa 7.

17. Rajavartiotehtävät ja muut lakisääteiset tehtävät

a) Rajavartiolaitoksen rooli sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisessa muun muassa

- rajajoukot
- koulutusjärjestelmä
- kertausharjoitukset

Sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyen tällä hetkellä ei ole mahdollista "palauttaa" evp-henkilöstölle rajavartiomiehen toimivaltaa tilanteessa, jossa rajajoukot tai osa rajajoukoista perustetaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ja reserviläisillä täydennetään olemassa olevaa organisaatiota. Ennen lakisääteistä eroamisikää palveluksesta eronnut evp-rajavartiomies voisi saada erikseen voimaansaatetulla asetuksella toimivaltansa takaisin. Tällä tavalla lisättäisiin toimivaltaisten rajavartiomiesten määrää tilanteessa, jossa itärajalta ei ole mahdollista irrottaa rajavartiomiehiä esimerkiksi länsirajalle perustettaviin joukkoihin. Tällaisessa tilanteessa olisi tarkoituksenmukaisinta sijoittaa evp-rajavartiomiehiä rajajoukkoihin, jos he muuten ovat ikänsä ja kenttäkelpoisuutensa puolesta sijoituskelpoisia. Tämä henkilöstö kertausharjoitettaisiin tiheämmällä välillä, jotta toimivaltuusmuutokset saataisiin päivitettyä aina ajan tasalle.

b) Rajavartiolaitoksen muut tehtävät esim.

- meripelastustoimi
- poliisin- ja tullin tehtävät
- etsintä- ja pelastustehtävät

LRVL 19 §:n 2 momentin 4 kohtaan kirjattu ajoneuvon kuljettajan ajokuntoisuuden ja ajoneuvon liikennekelpoisuuden valvonnan rajaaminen rajanylityspaikalle asettaa rajavartiomiehen ja poliisin eri asemaan sisämaassa/sisäraja-alueilla suoritettavassa ulkomaalaisvalvonnassa. Molemmat viranomaiset ovat toimivaltaisia UlkL 212 § perusteella suorittamaan ulkomaalaisvalvontaa. Ulkomaalaislaissa ei ole säädetty ajoneuvon pysäyttämisoikeudesta ulkomaalaisvalvonnassa. Poliisi yleisviranomaisena käyttää poliisilain 21 §:n mukaista tai tieliikennelain 93 §:n mukaista toimivaltuuttaan ajoneuvon pysäyttämiseksi. Rajavartiolain 38 § tulisikin muuttaa vastaamaan poliisilain 21 § ja tullilain 14 § siten, että se antaa rajavartiomiehelle oikeuden määrätä ajoneuvo pysäytettäväksi RVL:n lakisääteisten tehtävien yhteydessä (vertaa kohta 16a).

Lain tulisi mahdollistaa ulkomaalaisvalvonnan suorittaminen osana rajaturvallisuuden ylläpitämistä. Sisällyttämällä ulkomaalaisvalvonta osaksi rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmää, ei tarvita lakimuutoksia tehokkaamman ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseksi.

18. Virka-apu

Rajavartiolaitoksen antamaa ja sille annettavaa virka-apua koskevat säännökset sisältyvät rajavartiolain 11 lukuun.

Käytännön kokemusten kautta saatu näkemys säännösten soveltuvuudesta?

Nykysäännökset ovat toimivat.

19. Rajavartiolaitoksen hallintoa koskevat säännökset

Lakimuutoksessa ei esitetty muutoksia Rajavartiolaitoksen sisäiseen järjestykseen tai hallinnolliseen asemaan.

- a) Arvio sisäisen järjestyksen ja hallinnollisen aseman toimivuudesta, esim. rajavalvonnassa, meripelastuksessa ja rikostorjunnassa?**

Hallintoyksiköt ovat hyvinkin itsenäisiä toiminnoissaan, eivätkä hallinnollisesta asemasta annetut säädökset ole vaikeuttaneet toimintaa.

- b) Arvio rajavartiomiehen toimivaltuutta, sivutoimia (ilmoitus-/lupamenettely), käyttäytymisvelvoitetta ja palvelukseen erityistilanteissa ilmoittautumisvelvollisuutta koskevista säännöksistä?**

LRVL:n 5:n ja 6 luvussa säädetyt toimivaltuudet ovat selkeitä. Toimivaltuuksia on säädetty kuitenkin hyvin monissa muissa säädöksissä ja usein ne perustuvat kulloiseenkin tehtävään. Tämä edellyttää yksittäiseltä virkamieheltä erityistä tarkkuutta toimivaltuuksia soveltaessaan.

Lakisäädös sivutoimista on lakea. *Milloin oikeudet tai velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan säädettyjen tehtävien kanssa?* Asiassa on aivan perustellusti annettu erillinen pysyväismääräys, joka on selkeyttänyt tulkinnanvaraisuutta ja antaa harkintavaltaa päätöksen tekeväälle virkamiehelle. RVLE:n suorittama tarkastustoiminta on myös yhtenäistänyt tehtyjä hallinnollisia päätöksiä.

- c) Arvio Rajavartiolaitoksen antamaa koulutusta koskevien säännösten toimivuudesta esim. opiskelijavalinta, opintososiaalinen asema, palvelussitoumus ja opinto-oikeuden menettäminen?**

Ei lausuttavaa.

20. Henkilötietojen käsittely

- a) Arvio Rajavartiolaitoksen hyvän tietojenkäsittelytavan kehittymisestä ja noudattamisesta lakiuudistuksen jälkeen?**

Parannusta on tapahtunut mm. ohjeistuksen osalta, joka on ohjannut käyttäjiä parempaan tietojen käsittelytapaan. Järjestelmien välisten liittymäpintojen puutteet aiheuttavat samansisältöisen tiedon kirjausta useampaan järjestelmään ja/tai järjestelmän sisällä useampaan paikkaan.

- b) Arvio Rajavartiolaitoksen ylläpitämien rekisterien tietosisällön, käyttötar-koituksen perusteiden ja tietojen säilytysaikojen määrittelyn toteutumi-nen?**

Tämä lainkohta ei ole vielä toteutunut ja työ on edelleen kesken. Lapin rajavartiosto on osaltaan osallistunut työhön asettamalla edustajiaan työryhmiin jotka ovat laatineet perusteita asian saattamiseksi lailliseen tilaan.

- c) Näkemykset Rajavartiolaitoksen toiminnallisen tietojärjestelmän (RTT) kehittämisestä ja sen vaikutukset viranomaistoimintaan ja yhteistyöhön?**

Kehityshankkeessa omien rekisterien käyttöoikeushallinnointi helpottuu ja samalla selkeytyy. Tiedon välittyminen RVL → muille viranomaisille tulee parantumaan. Nähtäväksi jää miten tieto välittyy järjestelmän uudistuksen jälkeen muilta viranomaisilta RVL:lle.

21. Henkilöstövaikutukset

Arvio lakiuudistuksen mahdollisista vaikutuksista

- a) henkilöstö- ja tehtäväjärjestelyihin**

Lakiuudistus synnyttää uusia tehtäviä, jotka tulevat vaatimaan entistä enemmän tehtäviin erikoistunutta henkilöstöä. Erityisesti tämä näkyy rikostorjuntasektorilla, missä uusia tehtäviä on muodostunut.

- b) LRVLH 14 §:n mukaisen siirtovelvoitesäännöksen soveltamiseen**

Ei merkittävää uutta.

- c) Siirtovelvollisten henkilöiden intressien huomioonottaminen**

Ei lausuttavaa.

- d) Siirtämis päätösten perustelemiseen**

Ei lausuttavaa.

- e) Henkilöstön tarpeeseen omaksua uusia työtapoja**

Ei lausuttavaa.

- f) Henkilöstön ammattitaidon kehittämiseen**

Ei lausuttavaa.

g) Henkilöstön soveltuvuuteen uusiin tehtäviin/henkilöstön asennoitumiseen

Ei lausuttavaa.

h) Henkilöstölle asetettuihin uusiin vaatimuksiin

Laki on selkeyttänyt toimivaltuuksia ja tehtäviä.

Rajavartiomiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen (L 221/2007 vp)

o **säännöksen soveltaminen käytäntöön**

Määräaikaista virantoimituksesta erottamista on yhdessä tapauksessa LR:ssa harkittu, mutta ei käytetty. Käytettävyydestä ei ole kokemuksia.

o **arvio säännöksen toimivuudesta**

Ilmeisesti toimiva, kunhan saadaan asiasta kokemusta.

22. Hallinnon asiakkaan näkökulma

a) Arvio lakiuudistuksen vaikutuksista eri kansalaisryhmien asemaan.

Lapissa kuntakeskuksien ulkopuolella ja hyvin harvaan asutuilla alueilla, missä muiden viranomaisten resurssit ovat hyvin vähäiset ja turvallisuuspalveluiden saatavuus on hidasta, Lapin rajavartiostolle lakiuudistus on tuottanut varmasti asiakastyytyväisyyttä. Tosin vastaavia tehtäviä on tehty jo aiemminkin.

c) Asiakastyytyväisyyskyselyn perusteella saatu palaute (erityisesti viestintäyksikkö)

Ulkomaalaislain 301/2004 ja rajavartiolain voimaantulojen yhteydessä kiinnitettiin huomiota asiakkaan oikeusturvaa ja perusoikeuksien koskevien asioiden kouluttamiseen. Ottaen huomioon valitusten ja kanteluiden vähäinen määrä voitaneen todeta tarkastusten yhteydessä suoritettujen toimenpiteiden olleen säädösten mukaisia.

23. Muut mahdolliset arviot lakiuudistuksen toimivuudesta

Uudistus on selkeästi parantanut käytännön toimintakykyä ja tehostanut rajavartiomiehen toimivaltuuksia käytännön tasolla.