

Asia: VN/32242/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen varautumista tukevien toimivaltuuksien tarkistamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rajavartiolaitain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muun ohella laajennuksia Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin erityisesti Schengen-alueen sisärajoilla ja merialueilla.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvomisen lisäksi perustuslain 108 §:n mukaisesti oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lausuntoni taustaksi tuon esille, että valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (330/2022) 3 §:ssä säädetyn mukaisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäviin tehtäviin kuuluvat kuitenkin muun ohella Rajavartiolaitosta koskevat asiat. Tämän tehtävien jakoa koskevan asetelman vuoksi esimerkiksi Rajavartiolaitosta menettelyä koskevat kanteluasiat ja niistä välittyvät havainnot keskittyvät ylimmistä laillisuusvalvoista oikeusasiamiehelle.

Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on viime aikoina useamman kerran (esim. PeVL 46/2024 vp, kappale 6 ja siinä mainitut lausunnot) kiinnittänyt huomiota hallituksen esitysten laatimisohejeisiin. Niiden mukaan, jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, esityksen suhdetta perustuslakiin koskevaan jaksoon on otettava säätämisyjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei ohjeiden mukaan kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Valiokunta on korostanut, että muissa kuin ohjeissa mainituissa epäselvyytilanteissa tällaista lausumaa ei tulisi sisällyttää perusteluihin.

Esitysluonnoksessa suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevan luvun lopussa todetaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotukset sisältävät uudentyyppistä sääntelyä, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan tarkemmin kerrottu, mitkä ovat ne ehdotettavat sääntelyt, jotka aiheuttavat perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeen. Epäselväksi jää, liittyvätkö uudet oikeudelliset tulkintatilanteet lainvalmistelijan näkemyksen mukaan esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen toimivaltuuksien laajentamiseen, toimivaltuuksiin sisärajoilla, vai johonkin muuhun.

Oikeuskansleri on lainvalmisteluun kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa tuonut esiin, että perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa on samalla tarpeen nostaa esille ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi aikaisempi tulkintakäytäntö huomioon ottaen tarpeellista (PeVM 2/2024 vp, kappale 8). Pelkästään uudentyyppinen sääntely ei sellaisenaan aiheuta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarvetta. Jatkovalmistelussa tuleekin perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa nostaa esille tarkemmin ja avoimesti ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto on asiassa tarpeellista ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi käytäntö.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun ohella rajavartiolain 20 §:n muuttamista siten, että Rajavartiolaitos vastaisi kuljettajien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden sekä tieliikennelain säännösten noudattamisen valvonnasta rajanylityspaikkojen lisäksi myös valtakunnanrajan läheisyydessä. Lisäksi pykälän 1 momenttia muutettaisiin lisäksi niin, että Rajavartiolaitos huolehtisi jatkossa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä myös rajavyyhykkeellä ja valtakunnanrajan läheisyydessä 28 b §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä.

Rajavartiolaitoslaissa käytetään jo nykyisin käsitettä valtakunnanrajan läheisyydestä ainakin lain 29 §:ssä, jossa säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta suorittaa teknistä valvontaa sekä 29 a §:ssä koskien radioteknistä valvontaa. Tähän valtakunnanrajan läheisyyden määritelmän tulkinnanvaraisuuteen ja väljyyteen liittyviä seikkoja olisi aiheellista kuitenkin käsitellä esityksessä perusteellisemmin ottaen huomioon, että toimivaltuuksien laajentaminen koskee nimenomaan tätä aluetta. Esitysluonnoksesta ei vaikuta ilmenevän lainkaan se, minkälaisia erilaisia alueita tämä voisi lainvalmistelijan näkemyksen mukaan konkreettisesti tarkoittaa ja ehdotettavan toimivaltuuden merkitys jää täsmennyttömäksi. Asiaa tulisi esityksessä perustella kattavammin ottaen huomioon se esityksessä esiin tuotu, että perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp s. 3).

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 35): ”Kuljettajien ajokuntoisuuden, ajoneuvojen liikennekelpoisuuden sekä tieliikennelain säännösten noudattamisen valvonta rajanylityspaikan lisäksi myös valtakunnanrajan läheisyydessä tapahtuisi Rajavartiolaitoksen muun toiminnan yhteydessä. Käytännössä Rajavartiolaitos suorittaisi kiireittämiä yleisen järjestyksen ja

turvallisuuden ylläpidon tehtäviä oma-aloitteisesti ydintehtäviensä tai Rajavartiolaitokselle säädettyjen valvontatehtävien yhteydessä, mikäli kiireellisempi Rajavartiolaitoksen tehtävä ei estä sitä suorittamista.” Jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös sitä, tulisiko jo säännösten ilmetä perusteluista välittyvä ajatus siitä, että valtakunnanrajan läheisyydessä tapahtuva kuljettajien ajokuntoisuuden, ajoneuvojen liikennekelpoisuuden sekä tieliikennelain säännösten noudattamisen tapahtuisi käytännössä Rajavartiolaitoksen muun toiminnan yhteydessä.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Juho Lehtimäki

Lehtimäki Juho
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri