SISÄMINISTERIÖ **Lausunto** **HE 201/2017 vp**
Rajavartio-osasto
Rajavartioylitarkastaja Anne Ihanus
Yksikön päällikkö, eversti Jarkko Alén 12.2.2018

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RAJAVARTIOLAIN JA ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 201/2017 vp)

Hallituksen 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. Ehdotetut toimivaltuudet parantaisivat Rajavartiolaitoksen ja sitä kautta myös muiden viranomaisten kriisinsietokykyä.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia rajavartiolakiin, ulkomaalaislakiin, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin ja poliisilakiin.

Keskeiset ehdotukset

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen

Rajavartiolaitoksen tehtäviä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ehdotetaan laajennettavaksi. Rajavartiolaitos huolehtisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikkojen lisäksi vastedes myös Rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Rajavartiomies voisi käyttää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotilanteessa toimivaltuuksia, jotka vastaavat poliisin toimivaltuuksia samanlaisessa tilanteessa.

Salaiset tiedonhankintakeinot vaaran torjumiseksi ja Rajavartiolaitoksen toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset Rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää lyhytaikaisesti teknistä kuuntelua ja teknistä katselua silloin, kun kyse on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa tai Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla, poliisin pyynnöstä suoritettavasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävästä taikka poliisin tukemisesta terrorismintorjunnassa tai muussa erityistilanteessa. Toimivaltuuksilla parannettaisiin Rajavartiolaitoksen kykyä toimia tehokkaasti henkeä ja terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi sekä varmistettaisiin Rajavartiolaitoksen virkamiesten työturvallisuus ja toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden turvallisuus. Toimivaltuuksilla mahdollistettaisiin myös se, että poliisi saa Rajavartiolaitoksen avusta täysimääräisen hyödyn johtamassaan tilanteessa.

Virka-apusäännökset

Rajavartiolain mukaan Rajavartiolaitos voi antaa *poliisille* sotilaallista asevoimaa sisältävää virka-apua terrorismin torjunnassa vain merialueella. Koska Rajavartiolaitoksella on sotilaallista suorituskykyä myös maa-alueilla, säännöksen soveltamisalaa laajennettaisiin Suomen merialueen ja talousvyöhykkeen lisäksi rajanylityspaikoille ja rajan läheisyyteen. Poliisilla olisi vastedes tilanteesta ja alueesta riippuen mahdollisuus pyytää maa-alueilla virka-apua joko Puolustusvoimilta tai Rajavartiolaitokselta. Muutoksella parannettaisiin viranomaisten joustavaa yhteistyötä vaativissa erityistilanteissa. Virka-apua koskeva päätöksenteko ja muut edellytykset olisivat vastaavat kuin merialueella annettavassa virka-avussa.

Puolustusvoimien Rajavartiolaitokselle antamaa virka-apua koskevaa sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi. Yksityiskohtaisesta tehtäväluettelosta luovuttaisiin ja virka-aputilanteet kuvattaisiin yleisluontoisemmin. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apuna rajaturvallisuuden ylläpitoon kotimaassa liittyvän tehtävän sekä merenkulun turvatoimilaissa Rajavartiolaitokselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi tarpeellista kalustoa, henkilöstöä ja erityisasiantuntemusta, jos virka-avun antaminen voisi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan Puolustusvoimien virka-apu ei voi sisältää ampuma-aseiden tai sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Sääntelyä muutettaisiin siten, että virka-apua antavalla olisi erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa käyttää sellaisia tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joihin rajavartiomies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Virka-avun päätöksentekomenettely säilyisi ennallaan. Lakiin lisättäisiin uusi säännös virka-avun kustannusten korvaamisesta.

Asevelvollisten toimivaltuudet

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset asevelvollisten toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Palveluksessa olevilla asevelvollisilla ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla olisi, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä, tilapäisesti oikeus selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntomerkit pakkokeinoja käyttämättä, pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä, suorittaa rajavartiomiehen toimenpiteeseen liittyvä turvallisuustarkastus, valvoa rajavartiomiehen kiinni ottaman, pidättämän, säilöön ottaman tai henkilökohtaiseen vapauteen kohdistaman muun toimenpiteen kohteena olevan henkilön taikka lain mukaan muutoin läsnäolovelvollisen henkilön läsnäoloa sekä suorittaa näihin tehtäviin liittyviä kuljetuksia sekä suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen tai Rajavartiolaitokselle säädettyyn hallinnolliseen tehtävään liittyvä kirjaamistehtävä.

Palveluksessa olevat asevelvolliset ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat olisivat rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Heillä ei olisi tässä esityksessä ehdotettavia toimivaltuuksia käyttäessään oikeutta itsenäiseen voimakeinojen käyttämiseen eikä pääsyä viranomaisrekistereihin. Tehtävät suoritettaisiin virkavastuulla. Palveluksessa olevia asevelvollisia ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia voitaisiin määrätä vain sellaisiin tehtäviin, joihin heillä on riittävä koulutus.

Ehdotettu sääntely parantaisi asevelvollisten käytettävyyttä poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten normaaliolojen laajoissa ja vakavissa häiriötilanteissa sekä vapauttaisi rajavartiomiehiä merkittävää julkisen vallan käyttöä ja vaativien toimivaltuuksien käyttöä edellyttäviin tehtäviin. Sääntely koskisi myös Raja- ja merivartiokoulun opiskelijoita, jotka on määrätty vakavien erityistilanteiden tehtäviin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain mukaisesti. Puolustusvoimien asevelvollisia voitaisiin käyttää tehtävissä virka-apumenettelyä koskevien säännösten mukaisesti.

Miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan rajavartiomiehellä olisi oikeus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun sekä kohdistaa voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kokonaisjärjestelmään, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, turvaamistehtävän tai meripelastustehtävän suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi. Toimivaltuudet mahdollistaisivat muun muassa miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin haltuun ottamisen, käytön estämisen, pudottamisen tai laitteen kulkuun puuttumisen muulla tavoin. Toimenpiteillä ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa muulle radioviestinnälle tai viestintäverkon laitteille tai palveluille. Säännökset täydentäisivät ilmailulain sääntelyä sekä rajavartiomiehen voimankäyttöä koskevaa rajavartiolain sääntelyä.

Rajavartiomiehelle ehdotetaan lisäksi oikeutta käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiseksi sekä miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kokonaisjärjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi. Radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintitietojen avulla ei saisi yksilöidä luonnollista henkilöä, jollei muualla toisin säädetä. Toimivaltuuksilla turvattaisiin mahdollisimman lievä ja kohdennettu puuttuminen miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun.

Liikenteenharjoittajien velvollisuudet

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan 11 luvun mukaiset liikenteenharjoittajien velvollisuudet koskisivat myös sisärajaliikennettä silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännöstön ja rajavartiolain mukaisesti. Liikenteenharjoittajalla olisi siten myös näissä tilanteissa velvollisuus tarkastaa matkustajien maahantuloon oikeuttavat asiakirjat sekä kuljettaa takaisin ulkomaalainen, joka käännytetään tai jonka maahanpääsy evätään. Velvoitteiden rikkomisesta määrättäisiin liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu. Sääntely olisi välttämätön, jotta rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen tavoitteet voitaisiin saavuttaa täysimääräisesti. Sääntely ehkäisisi tehokkaasti jo ennalta Suomeen ilma- ja meriteitse kohdistuvaa laitonta maahantuloa.

Henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain mukaiset liikenteenharjoittajan velvollisuudet toimittaa matkustajatiedot ulotettaisiin koskemaan myös sisärajaliikennettä silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännöstön ja rajavartiolain mukaisesti. Juna-, alus- ja lentoliikenteen liikenteenharjoittajan olisi toimitettava matkustajaluettelot ennen rajatarkastukseen saapumista liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun uhalla vastaavasti kuin ulkorajaliikenteessä. Ennalta saatavat matkustajatiedot ovat edellytyksenä rajatarkastusten kohdentamiselle ja siten rajavalvonnan tehokkaalle toteuttamiselle.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä

Sotilaallisen maanpuolustuksen päävastuuviranomainen on Puolustusvoimat. Rajavartiolaissa säädetään Rajavartiolaitoksen osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen. Laissa ei kuitenkaan nimenomaisesti säädetä siitä, mitä toimivaltuuksia tehtävässä voidaan käyttää. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien on katsottu seuraavan suoraan tehtäväsäännöksestä ja pitävän sisällään myös mahdollisuuden sotilaallisten voimakeinojen käyttämiseen Puolustusvoimien tavoin. Tätä voidaan pitää ongelmallisena nykyisen perustuslain kannalta, koska perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi nimenomaiset säännökset Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä. Rajavartiolaitoksella olisi sellaisessa sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä, jonka Puolustusvoimat Rajavartiolaitokselle antaa, Suomen alueen, kansan elinmahdollisuuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaamiseksi sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamiseksi oikeus tarvittaessa käyttää muualla laissa säädetyn lisäksi virkamiehen henkilökohtaista aseistusta voimakkaampaa sotavarustein tapahtuvaa asevoimaa aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen. Sääntely vahvistaisi lain tasolla jo nykyisin voimassa olevan käytännön.

Toimivaltuuksista päätetään sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelysäännösten mukaisesti. Tältä osin sääntelyä muutettaisiin niin, että sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskeva sotilaskäskyasia käsiteltäisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain mukaisen päätöksenmenettelyn sijaan puolustusvoimista annetun lain mukaisessa päätöksentekomenettelyssä. Kyseessä olisi Puolustusvoimain komentaja esittelyvastuulle kuuluva asia. Menettelyä täydennettäisiin kuitenkin siten, että pääministerin ja puolustusministerin lisäksi sisäministerillä ja Rajavartiolaitoksen päälliköllä olisi oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Muita ehdotuksia

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan sisäministeriöllä olisi oikeus *vesiliikenteen tilapäiseen keskeyttämiseen tai rajoittamiseen* rajoitetulla Suomen aluevesien osalla ja Saimaan kanavalla, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä. Säännös on tarpeellinen esimerkiksi tilanteessa, jossa Rajavartiolaitos on havainnut saaristossa tunnistamatonta toimintaa, jonka selvittäminen voi vaarantaa muuta vesiliikennettä tai jonka selvittämistä muu vesiliikenne häiritsee. Rajaturvallisuutta välittömästi vaarantavassa kiireellisessä tilanteessa päätöksen voisi tehdä alueellisen rajavartioviranomaisen päällikkö. Päätöksestä olisi viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle, joka voisi päättää vesiliikenteen keskeytyksen tai rajoituksen jatkamisesta tai lopettamisesta.

Rajavyöhykeluvan peruuttamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi. Kaikkien muiden kuin maanomistajien ja rajavyöhykkeellä elinkeinoa tai ammattia harjoittavien rajavyöhykeluvat voitaisiin peruuttaa määräaikaisesti enintään kuukaudeksi kerrallaan Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen sitä edellyttäessä, jos luvan peruuttaminen olisi välttämätöntä rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännös olisi sovellettavissa ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, jotka edellyttäisivät rajavyöhykkeellä olevan tietyn alueen rauhoittamista viranomaistoimia varten. Rajavyöhykelupien peruuttamiseen voitaisiin yhdistää rajavyöhykeilmoituksen edellyttäminen niiltä henkilöiltä, joiden rajavyöhykelupa jäisi voimaan.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan Rajavartiolaitoksella on *oikeus käyttää tilapäisesti muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä* silloin, kun se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Rajavartiolaitokselle ehdotetaan vastaavaa oikeutta myös silloin, kun se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä. Välttämätön tarve voisi liittyä esimerkiksi haastavan rajaturvallisuustilanteen hallitsemiseksi muodostettujen Rajavartiolaitoksen lisäjoukkojen tarpeisiin tai laajamittaisen maahantulon tilanteen hallintaan liittyviin tarpeisiin. Käyttöönotetulle kiinteistölle voitaisiin määrätä myös liikkumisrajoitus.

Rajavartiolaitoksen suorittaman *teknisen valvonnan* toimivaltuusperusteita merialueilla selkeytettäisiin. Rajavartiolaitos voisi valvoa merialuetta aluevalvonnan suorittamisen lisäksi nykyistä laajemmin myös rajavalvonnan tarkoituksessa. Valvonnan alueellinen kattavuus ei laajentuisi nykyisestä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian vuonna 2018.