12.2.2018

Eduskunta
Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi HE 201/2017 vp

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä asiantuntijalausuntoa yllämainitussa asiassa puolustusvaliokunnan kokoukseen 12.2.2018 klo. 10.30.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia, ulkomaalaislakia ja eräitä muita näihin liittyviä lakeja. Esityksessä kehitettäisiin 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.

Rajavartiomiehen toimivaltuuksia laajennettaisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä rajanylityspaikkojen lisäksi vastedes myös Rajavartiolaitoksen toimitiloihin ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleville alueille silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä.

Lisäksi esityksellä laajennettaisiin Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia poliisin pyynnöstä tai poliisin tukena suoritettavissa tehtävissä.

Myös rajavartiolain virka-apusäännöksiä muutettaisiin, asevelvollisten toimivaltuuksia rajavartiolaitoksen toiminnan tukena laajennettaisiin, lisättäisiin rajavartiomiehelle oikeus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun sekä säädettäisiin vesiliikenteen tilapäisestä keskeyttämisestä tai rajoittamisesta. Näiden lisäksi Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä säädettäisiin nimenomaisesti. Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen valvonnan toimivaltuutta merialueella selkeytettäisiin.

Esityksen valmisteluvaihe ja tavoitteet

Esityksen taustalla on varautuminen hybridiuhkiin. Viime aikoina annettujen valtioneuvoston selontekojen mukaan Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 5.10.2017 annetussa sisäisen turvallisuuden strategiassa todetaan, että uusien uhkien ilmenemismuotoja ovat esimerkiksi terrorismi sekä hybridi- ja kyberuhat, jotka voivat olla myös voimapolitiikan välineitä. Toimenpiteinä sisäisen turvallisuuden strategiassa on parantaa turvallisuusviranomaisten toimintavalmiutta ja suorituskykyä muuttuneen toimintaympäristön vaatimusten mukaisesti kehittämällä toimivaltuuksia, varautumista, toimintamalleja ja voimavaroja. Sisäisen turvallisuuden strategian mukaan tavoite saavutetaan tarkentamalla

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Erottajankatu 2
Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

viranomaisten normaali- ja poikkeusolojen toimivaltuudet sekä virka-apumenettelyt, ja toteuttamalla lainsäädäntöhankkeita muun muassa hybridi- ja informaatiovaikuttamisen uhkiin varautumiseksi.

Toimivaltuuksia kehitettäessä on johtosuhteiden selkeyteen kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä hybridivaikuttamisessa vastapuoli pyrkii usein vaikeuttamaan päätöksentekoa aiheuttamalla hämmennystä ja käyttämällä viranomaisten rajapintoja hyväksi.

Varautuminen perustuu viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin sekä yhteistoimintaan. Viranomaisten toimivaltuuksia tuleekin kehittää kokonaisuutena. Lähtökohtana on kehittää päävastuullisen viranomaisen suorituskykyjä, joita tuetaan muiden viranomaisten antamin virka-apujärjestelyin. Muuttunut turvallisuusympäristö on tuonut tarvetta virka-apulainsäädännön kokonaisuudistukselle. Virka-apulainsäädännön kokonaistarkastelua koskevan hankkeen asettamisjärjestelyt ovat käynnissä sisäministeriössä.

Hallituksen esitys liittyy myös sisäministeriössä vireillä olevaan täydennyspoliisin uudistamista koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen (SMDno-2016-313). Poliisin keskeiseksi valmiudensääntelyvälineeksi on kaavailtu jatkossa reservipoliisia.

Poliisiosasto on samaa mieltä hallituksen esityksen perustelujen kanssa siitä, että hybridiuhkiin tulee pystyä vastaamaan ensisijaisesti viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksilla.

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa poliisiosastolla on ollut mahdollisuus esittää näkemyksiään esityksestä ja esitys onkin kehittynyt poliisin kannalta hyvään suuntaan. Poliisiosasto kannattaa esityksen tavoitteita sekä muutamia huomioita lukuun ottamatta myös esityksen sisältöä.

Yleisiä huomioita

Suomen lainsäädäntöä on vastikään muutettu vastaamaan kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia kuten esityksessä kuvattuja hybridiuhkia. Lainsäädäntöhankkeen asettamisen jälkeen keskeinen uhka, tunnuksettomat sotilaat on säädetty aluevalvontalain soveltamisalaan. Aluevalvontalain muutos (502/2017) tuli voimaan 15.7.2017. Aluevalvontalain muutoksella tunnuksettomiin sotilaisiin sovelletaan jatkossa aluevalvontalakia. Muutoksen myötä aluevalvontalaissa määritellään tunnukseton sotilaallinen ryhmittymä (2 §) ja säädetään, että tunnukseton sotilaallinen ryhmä tai sen jäsen ei saa tulla Suomen alueelle eikä saa olla maassa (10a§). Myös kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä on vastikään muutettu. Muutosten lähtökohtana on ollut nykyinen toimivallanjako eri viranomaisten välillä sekä erityisesti se, että kriisitilanteissa toimivaltuudet ja johtovastuut tulee olla selkeät.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin keskeistä tehtäväkenttää. Poliisilain toimivaltuudet on säädetty poliisitoimintaa varten. Poliisille on lainsäädännössä annettu valta suorittaa tehtävä tarvittaessa puuttumalla yksityisten lailla, usein perustuslain tasoisesti, suojattuihin oikeuksiin. Lähtökohtaisesti poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp). Poliisilla on myös perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus.

Keskeistä on varmistaa se, että vastuuviranomaisten toimivaltuudet ovat selkeät, ennustettavat ja symmetriset. Päällekkäisten itsenäisten toimivaltuuksien säätäminen ei

selkeiden johtovastuiden näkökulmasta ole toivottavaa vaan pääperiaatteena tulee olla se, että päävastuullisen viranomaisen suorituskykyjä tuetaan muiden viranomaisten antamin virka-apujärjestelyin.

Rajavartiolaitokselle on käytännön toiminnan kannalta annettu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajanylityspaikoilla myös itsenäistä toimivaltaa. Tämä on nähty tarpeelliseksi alueilla, jossa Rajavartiolaitos on läsnä, jotta poliisin ollessa estyneenä, tilanteen nopea haltuunotto Rajavartiolaitoksen toimesta on mahdollista. Uhkien dynaamisuus vaatii laaja-alaista turvallisuustoimijoiden yhteistyötä, jonka perustana ovat kunkin viranomaisen lakisääteiset tehtävät ja tarkoituksenmukaiset yhteismitalliset toimivaltuudet.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen (20 §) ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen poliisin toimenpiteet (21 §)

Lakiehdotuksen 20 §:ssä laajennettaisiin Rajavartiolaitoksen alueellista toimivaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä rajaylityspaikoilta myös rajavartiolaitoksen toimitiloihin ja rajavartiolaitoksen hallinnassa oleville alueille. Toimivallan käyttö olisi sidoksissa poliisin esteeseen.

Perustuslakivaliokunta edellytti rajavartiolain säätämisen yhteydessä (PeVL 19/2005 vp) rajanylityspaikan täsmällistä määrittelemistä, sillä rajanylityspaikkaan liittyy rajavartiolaissa ja muussa lainsäädännössä merkittäviä toimivaltuuksia ja muita oikeusvaikutuksia. Esityksessä alueellista toimivaltaa yleisen ja järjestyksen ylläpitotehtävissä ja siihen liittyviä poliisin merkittäviä toimivaltuuksia ehdotetaan laajennettavaksi Rajavartiolaitoksen toimitiloihin ja rajavartiolaitoksen Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleviin alueisiin. Toimivallan laajennus myös asiallinen, sillä myös toimivaltuuksia edistetään laajennettavaksi rajavartiolain 32 §:ään ehdotettavilla uusilla toimivaltuuksilla.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 67/2016 vp), että lähtökohtaisesti poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Valiokunta painottaa, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus.

Esityksen tarkoituksena on varautuminen hybridiuhkiin Rajavartiolaitoksen toiminnassa. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan muutoksen tavoitteena on varautua ja tehokkaasti puuttua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan toimintaan alueilla, joilla poliisi ei ole säännönmukaisesti läsnä. Perusteluiden mukaan mainittujen kohteiden voidaan katsoa olevan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen - sisäisen turvallisuuden ja puolustuskyvyn - kannalta tärkeitä kohteita, joihin kohdistuva turvallisuusuhka horjuttaisi myös valtakunnan yleistä turvallisuutta. Alueelliselle laajennukselle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi ja päävastuullisen toimijan, poliisin, ensisijainen vastuu ja oikeus hoitaa YTJ-tilanteet on varmistettava. Rajavartiolaitoksen toimivaltuus on siis aina toissijainen suhteessa poliisiin. Ehdotettu ilmoitusvelvollisuus vähäistä vakavimmista tilanteista sekä poliisin otto-oikeus mahdollistavat kokonaistilanteen harkinnan ja sen, että poliisin este tulee aina arvioitua asianmukaisesti kussakin yksittäisessä tapauksessa. Yksityiskohtaisissa

perusteluissa on hyvin määritelty vähäistä vakavampi YTJ-tilanne. Kiiretilanteessa voitaisiin soveltaa 21 §:ää, jonka perusteella rajavartiomies voi terveyden tai omaisuuden ollessa vaarassa toimia ilman poliisin pyyntöäkin.

Ehdotettua alueellisen toimivallan laajennusta voidaan pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena.

Rajavartiomiehen toimivaltuudet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen (32 §)

Rajavartiolaitos esittää laajennuksia 20 §:n mukaisissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä käytettäviin toimivaltuuksiin. Poliisiosasto kannattaa rajavartiolain 32 §:ään rajavartiomiehen toimivaltuuksiin ehdotettuja laajennuksia vuoksi. Tarkoituksenmukaiset toimivaltuudet ja yhdenmukaiset käyttöedellytykset takaavat viranomaistoiminnan ennustettavuuden ja yhteistyön. Poliisiosasto pitää hyvänä myös pykälän muotoilua, jossa toimivaltuudet on kirjoitettu ilman viittaustekniikkaa. Toimivaltuuksien säätäminen viittaamalla pääasiassa poliisia silmällä pitäen tehtyihin lakeihin on ollut ylimpien laillisuusvalvojien sekä myös perustuslakivaliokunnan kritiikin kohteena.

Poliisiosaston näkemyksen mukaan rajavartiolain 32 a §:ssä ehdotetut kiireellisen poliisitehtävän suorittamiseksi ehdotetut ns. rynnäkkötarkkailua koskevat toimivaltuudet ovat perusteltuja työturvallisuuden ja operatiivisen toiminnan turvaamiseksi 20 §:n mukaisissa YTJ-tilanteissa.

Rajavartiomiehen toimivaltuudet poliisitehtävässä (33 §)

Rajavartiolaitokselle esitetään ns. rynnäkkökuuntelun ja katselun lisäämistä poliisitehtävällä. Kyseessä olisi poliisin pyynnöstä suoritettavasta poliisitehtävästä, joten yhtenäiset toimivaltuudet olisivat tarkoituksenmukaisia ja perusteltuja. Ehdotettu 33 a § luo edellytykset esitettyjen rynnäkkötoimivaltuuksien käytölle. Pykälä tukee laillisuusvalvontaa ja helpottaa lain soveltamista.

Asevelvollisen toimivaltuudet rajavartiolaitoksen toiminnan tukena (34 d §)

Sisäministeriössä on käynnissä reservipoliiseja koskevan lainsäädännön valmistelu. Reservipoliisin tehtävät eivät edellyttäisi perusoikeuksien ydinalueelle puuttuvia toimivaltuuksia.

Hallituksen esityksessä asevelvollisille esitetään varsin laajoja oikeuksia osallistua Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseen. Asevelvollisella olisi toimivaltaisen rajavartiomiehen pyynnön ja ohjeistuksen mukaisesti erikseen luetellut toimivaltuudet, jos se olisi erityisistä syistä tarpeen. Esitetyt toimivaltuudet ovat sisältävät perustuslain kannalta merkityksellisiä toimenpiteitä kuten poistumisen estäminen ja turvallisuustarkastuksen suorittaminen. Ehdotetut oikeudet vaikuttavat varsin pitkälle meneviltä.

Poliisiosasto kiinnittää huomiota lakiesityksen 34 g §:ään, jossa Rajavartiolaitoksen varusmiesten käytön päätöksentekotaso olisi alueellisen rajavartioviranomaisen päällikkö. Reservipoliisihankkeessa reservipoliisin päätöksentekotasoksi on kaavailtu valtioneuvostoa.

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

Esityksen mukaan miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumisen olisi 38a §:n mukaan oikeus, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi,

turvaamistehtävän tai meripelastustehtävän suorittamiseksi taikka rajavartiolaitoksen Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi. Säännöksen käyttöedellytyksiä on täsmennetty esimerkein.

Poliisiosasto kannattaa ehdotettua sääntelyä. Poliisi pitää tärkeänä myös poliisin omaan lainsäädäntöön säädettäviä toimivaltuuksia miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun puuttumiseksi. Käytännön järjestelyt lainsäädäntöhankkeen asettamiseksi on käynnissä sisäministeriössä.

Ehdotuksessa rajavartiomiehen toimivaltuutta ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumiseen ei ole alueellisesti rajoitettu. Poliisiosaston näkemyksen toimivaltuutta tuli harkita alueellisesti rajattavaksi koskemaan alueita, mihin rajavartiolaitoksen Rajavartiolaitoksen toiminta rajavartiolain 4 §:n mukaisesti alueellisesti kohdentuu. Miehittämättömien ilma-alusten ja lennokeiden kulkuun puuttuminen tulisi olla rajavartiomiehellä oikeus lähtökohtaisesti vain alueilla, joita käytetään rajavalvonnan suorittamiseen ja joiden läheisyyteen on asetettu ilmailulain 11§:n mukainen lentorajoitus. Taajamissa miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen olisi aina poliisin tehtävä.

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

Poliisiosaston näkemyksen mukaan esitetty lainkohta olisi lakiesityksen tavoitteiden mukainen ja tukisi viranomaisten henkilö- ja materiaaliresurssien joustavaa ja tarkoituksenmukaista yhteiskäyttöä. Rajavartiolaitoksen virka-apuoikeus laajentuisi merialueiden ohella sisämaahan rajanylityspaikoille ja rajan läheisyyteen. Säännöksellä poliisille tulisi mahdollisuus paikallisten olosuhteiden ja tarkoituksenmukaisuussyiden perusteella valita, pyytääkö se sotilaallisia voimankäyttöapua Rajavartiolaitokselta vai puolustusvoimilta.

Sisäministeriön poliisiosasto on aloittanut keskustelut virka-apusäännösten kokonaistarkastelua koskevan hankkeen perustamiseksi.

Yhteenveto

Poliisiosasto kannattaa esityksen tavoitteita ja pitää esityksen perusteluissa kuvattuja uhkia realistisina. Esityksen tarkoituksena on hybridiuhkiin varautuminen ja toimivaltuuksien ajantasaistaminen vastaamaan nopeasti muuttunutta turvallisuusympäristöä.

Poliisiosasto kannattaa rajavartiolain 20 §:n alueellisen toimivallan laajentamista esitetyillä perusteilla sekä siihen liittyviä uusia toimivaltuuksia (32 ja 33 §).

Asevelvollisten käyttämiseen (34 d §) Rajavartiolaitoksen tukena on liittymäpinta poliisin reservipoliisihankkeeseen.

Poliisiosasto kannattaa toimivaltuutta miehittämättömien ilma-alusten ja lennokeiden kulkuun puuttumiseen (38 a §), mutta esittää harkittavaksi alueellista rajoitusta.

Rajavartiolaitoksen virka-apusäännösten muuttamista terrorismirikosten torjunnassa 77 a §) kannatetaan.

Lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm

JAKELU Puolustusvaliokunta

TIEDOKSI Sisäministeri Mykkänen
Kansliapäällikkö Aalto
SM/Oikeusyksikkö
SM/Poliisiosasto