Juha Lavapuro 6.3.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esitys laajentaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevia rajavartiolaitoksen tehtäviä. 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. Varsinkin rajanylityspaikoilla toimivaltuudet merkitsisivät pitkälle menevää valtaa puuttua perusoikeuksiin.

Valtiosääntöoikeudellisesti erityisen merkityksellisenä voidaan pitää myös säännösehdotuksia rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää teknistä kuuntelua ja teknistä

katselua eräissä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvissä tehtävissä ja eräissä poliisiin tukemiseen liittyvissä erityistilanteissa. Nähdäkseni ehdotukseen liittyy tältä osin säätämisjärjestykseen vaikuttava ongelma, jota käsittelen alla teknistä kuuntelua koskevassa jaksossa.

Lisäksi rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännöksiä asevelvollisten toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Asiaa on hallituksen esityksessä käsitelty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Tästä ei kuitenkaan nähdäkseni ole kysymys.

Ehdotukseen sisältyy varsin laajat säätämisjärjestysperustelut, joissa on asianmukaisesti kuvattu säännösehdotusten liityntöjä perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan käytäntöön. En lausunnossani toista enemmälti säätämisjärjestysperusteluita vaan keskityn periaatteellisesti merkittävimpiin kysymyksiin. Säätämisjärjestysperustelujen valossa esitykseen sisältyviin ehdotuksiin miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumisesta, vesiliikenteen tilapäisestä keskeyttämisestä ja rajoittamisesta, Rajavartiolaitokselle annettavasta tilapäisestä oikeudesta käyttää kiinteistöjä, rajavyöhykelupien peruuttamisesta, liikkumisrajoituksista ja liikenteenharjoittajan velvollisuuksista sisärajaliikenteessä ei näyttäisi liittyvän ainakaan ilmeisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikalla

Rajavartiolakiehdotuksen 32 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Rajavartiomiehen toimivaltuuksista ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitilassa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella. Ehdotetut toimivaltuudet puuttuisivat merkittävällä tavalla perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan ja 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuuden suojaan. Merkittävä osa valtuuksista on sellaisia, jotka rajavartiolaitoksella ovat jo voimassaolevan lainsäädännön perusteella. Rajavartiolaitoksen voimassa olevat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen toimivaltuudet on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esim. PeVL 19/2005 vp ja PeVL 9/2009 vp).

Asiallisesti ottaen Rajavartiolaitokselle ehdotettavat valtuudet rinnastuisivat myös poliisilaissa oleviin voimankäyttövaltuuksiin. Poliisilaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp), joskin poliisilaissa olevien voimankäyttövaltuuksien valtiosääntöoikeudellinen arvio on syytä nojata ennen perusoikeusuudistusta annettuun valiokunnan lausuntoon (PeVL 15/1994 vp). Vaikka kyseinen lausunto onkin annettu jo kauan aikaa sitten ja vaikka perusoikeuksien rajoitusedellytykset vakiintuivatkin vasta sen jälkeen lakien perustuslainmukaisuuden arvioinnin yleiseksi mittapuuksi, ei voimassa olevan poliisilain sääntelyn valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen ole tältäkään osin sinänsä huomautettavaa (ks. myös PeVL 67/2017 vp).

Koska kysymys on kuitenkin poliisiin käytettävissä olevien yleisen järjestyksen ja turvaamistehtävään liittyvien valtuuksien antamisesta muulle viranomaiselle, on tämän asetelman valtiosääntöoikeudellista merkitystä kuitenkin syytä arvioida erikseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp).

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden perusteella uudet valtuudet liittyvät uudenlaisten uhkakuviin, joiden luonteeseen kuuluu eräänä keskeisenä piirteenä vaikuttaminen viranomaistoiminnan rajapintoihin. Tämän vuoksi on esityksenä pidetään tärkeänä varmistaa, että rajanylityspaikat, Rajavartiolaitoksen toimitilat ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevat alueet voidaan turvata silloinkin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon ensisijainen johtovastuu säilyisi edelleen poliisilla. Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivaltuudet olisivat alueellisesti rajattuja ja käytettävissä vain tilanteissa, joissa poliisi on estynyt.

Ottaen huomioon uudenlaisia hybridivaikuttamiseen liittyviä uhkakuvia koskevat täsmällisemmät tiedot hallituksen esityksessä, näihin perusteisiin ei ole huomautettavaa. Kysymys on myös olemassaolevien toimivaltuuksien täydentämisestä eräillä alueellisesti varsin rajatuilla toimivaltuuksilla, jotka eivät laadullisesti poikkea rajavartiolaitoksella jo olemassa olevista toimivaltuuksista. Ehdotettu 32 § tämän vuoksi muodostu nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Tekninen kuuntelu vaaran torjumiseksi ja Rajavartiolaitoksen toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi

Esitykseen sisältyvän 1 lakiehdotuksen 32 a §:ssä ehdotetaan, että rajavartiolaitoksella olisi oikeus tekniseen kuunteluun ja tekniseen katseluun toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Teknistä kuuntelua ja teknistä katselua voitaisiin käyttää Rajavartiolaitoksen huolehtiessa poliisin esteen vuoksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla, toimitiloissaan ja hallinnassaan olevilla alueilla taikka poliisin pyynnöstä muualla sekä Rajavartiolaitoksen tukiessa poliisia terrorismintorjunnassa tai muissa erityistilanteissa.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatun kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta. Lailla voidaan saman pykälän 3 momentin mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Koska ehdotettu kuunteluvaltuuden tarkoituksena on turvata toimenpiteen turvallinen suorittaminen muun muassa rajavartiolaitoksen suorittaessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvää tehtävää. Kyse ei tämän vuoksi ole perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetusta ”rikoksen tutkinnassa” tapahtumisesta puuttumisesta luottamuksellisen viestin salaistuuteen. Sen vuoksi on tutkittava, voidaanko puuttumiseen soveltaa jotain muuta 10 §:n 3 momentin tarkoittamaan rajoitusperustetta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut nyt ehdotettua telekuunteluvaltuutta joiltain osin vastaavaa sääntelyä hiljattain antamassaan lausunnossa rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa annettavasta laista (PeVL 36/2017 vp). Tuolloin valiokunta totesi ns. rynnäkkötarkkailua koskevasta sääntelystä, että ottaen erityisesti huomioon valiokunnan kannanotot 10 §:n 3 momentin piiriin kuuluvista rikoksista, ei ehdotettu rynnäkkötarkkailuun liittynyt toimivaltuus ollut ongelmitta sovitettavissa yhteen valiokunnan rikosten tutkintaa koskevan käytännön kanssa. Valiokunta päätyikin katso-

maan, että rynnäkkötarkkailun sisältämän rajoituksen luottamuksellisen viestin suojaan voitiin arvioida kuuluvan perustuslain 10 §:n 3 momentissa rajoitusperusteena mainitun turvallisuustarkastus-kriteerin nojalla.

Käsitykseni mukaan valiokunnan tuolloinen kanta on jossain määrin ongelmallinen sikäli, että turvallisuustarkastus-perusteella on perustuslain esitöiden valossa pyritty kattamaan kokonaan toisen tyyppisiä tilanteita. Kuten valiokuntakin totesi, perustuslainainkohdan perustelujen mukaan joissakin tapauksissa nimittäin erittäin tärkeä turvallisuusintressi voi edellyttää esimerkiksi oikeutta tarkastaa postilähetyksiä (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Lailla on siten voitu säätää esimerkiksi oikeudesta avata suljettu kirje tilanteessa, jossa on syytä epäillä, että lähetys saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle (PeVL 56/2010 vp, s. 4, PeVL 30/2001 vp, s. 3). Tällaiset tilanteet poikkeavat laadullisesti tekniselle kuuntelulle tyypillisistä tilanteista. Teknisen kuuntelun tarkoituksena on saada selville luottamuksellisten keskustelujen sisältö. Kirjeen avaamisella turvallisuustarkastuksessa pyritään puolestaan varmistamaan, ettei kirje sisällä vaarallisia esineitä tai aineita. Tarkoituksena ei toisin sanoen ole puuttua luottamuksellisen viestin sisältöön sinänsä. Ottaen huomioon, että luottamuksellisen viestin sisältöön kajoaminen koskettaa sen ydinaluetta, edellä mainittu ero yhtäältä kirjeeseen tai muuhun vastaavaan sisältyvän vaarallisen aineen tai esineen olemassolon selvittämisen ja luottamuksellisen viestin sisältöön kajoamisen välillä on laadullisesti olennainen ja valiokunnan olisi tämänkin vuoksi tullut perustella jo aiempi kantansa paremmin.

Olennaistä yt käsiteltävänä olevan ehdotuksen arvioinnissa on kuitenkin se, että se poikkeaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 36/2017 vp tarkastellusta tilanteesta yhdessä merkittävässä suhteessa. Tuolloin tarkasteltavana olleessa sääntelyssä valtuus tekniseen kuunteluun kytkeytyi rikostorjunnan toimenpiteen turvallisen suorittamisen tarkoitukseen. Nyt käsillä oleva ehdotus sen sijaan merkitsee asiallisesti ottaen, että tekninen kuuntelu olisi käytettävissä myös normaalissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävässä tällaisen tehtävän turvalliseksi suorittamiseksi. Käytännössä sen hyväksyminen merkitsisi, että perustuslain 10 §:n 3 momentin katsottaisiin sallivan luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksen myös sillä perusteella, että rajoitus on välttämätön yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tällaisen tehtävän turvalliseksi suorittamiseksi. Tällainen rajoitus poikkeisi selvästi perustuslain 10 §:3 momentin sanamuodosta. Käsitykseni mukaan ehdotettua 32 a §:n säännöstä teknisestä kuuntelusta on muutettava, jotta asia voidaan käsitellä tavallisen lainsäätämisjärjestyksestä.

Katson myös, ettei eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä oleva perustuslain 10 §:n muutosehdotus välttämättä muuta asiantilaa sanotusta, koska ehdotetussa muodossakaan perustuslaki ei mahdollistaisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toteutettavaa puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen.

Asevelvollisia koskeva sääntely

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen 34 d §:ssä säädetään asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan 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 sekä rajavartiolain että ulkomaalaislain mukaisesti, 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.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua asevelvollisia koskevaa sääntelyä on arvioitu perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Käsitykseni mukaan tästä ei kuitenkaan ole kysymys yhtään sen enempää kuin asevelvollisia koskevassa virka-apusääntelyssä olisi kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Asevelvollisten oikeusasema määräytyy perustuslain 127 §:ssä säädettyä maanpuolustusvelvollisuutta täsmentävän asevelvollisuuslain (1438/2007) mukaan. Vaikka palvelukseen määrätyt asevelvolliset eivät olekaan virkasuhteessa puolustusvoimiin, heitä kuitenkin koskee asevelvollisuuslain 57 §:ssä säädetty palvelusvelvollisuus. Asevelvolliselle annetuissa julkisissa hallintotehtävissä ei ole tämän vuoksi kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Siltä osin kuin kysymys on viranomaisille an-

nettavista toimivaltuuksista puuttua perusoikeuksiin, sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun oikeusvaltioperiaatteen asettamat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Tältä osin ehdotukset eivät nähdäkseni muodostu ongelmalliseksi.

Asevelvollisten kannalta merkitystä on puolestaan sillä, että perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus muodostaa sinänsä hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia. Asevelvollisten ja muiden sotilashenkilöiden perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on kuitenkin pääsäännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota rajoitusten tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä oikeusturvaan.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (Ks. PeVL 65/2016 vp) säädetyn asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaan asevelvollinen voidaan palvelustehtävänään määrätä puolustusvoimista annetun (551/2007) lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään, 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään ja 3 kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin. Tällaisia tehtäviä ovat viitatut puolustusvoimalain mukaan virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi; pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja sekä osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan. Myös puolustusvoimalaki on säädetty mainitulta kohdin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. (Ks. PeVL 65/2016 vp).

Nyt ehdotettua sääntelyä voidaan pitää asevelvollisuuslain ja puolustusvoimien virka-apusääntelyä täsmällisempänä. Käsitykseni mukaan sääntelylle on myös hyväksyttävät perusteet. Myös ehdotetut valtuudet ovat tarkoin rajattuja ja avustavan luonteisia. Oikeus välttämättömään voimaankäyttöön perustuisi voimassa jo olevaan lainsäädäntöön. Asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelua suorittavien toimivaltuuksia koskevat ehdotukset eivät näin tulkittuina muodostu nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi.

Juha Lavapuro
professori