Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 6.3.2018 KELLO 10.00
HE 201/17 vp laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotettujen lainmuutosten yleisenä tarkoituksena on perustelujen mukaan ”kehittää Rajavartiolaitoksern ja rajavartiomiehen normaaliolojen toimivaltuuksia siten , että Rajavartiolaitos voi varautua sekä nopeasti ja tehokaasti vastata Suomen turvallisuusympäristössä ilmenmeviin uhkiin sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.” Muutoksiin sisältyy lukuisasti yksittäisten toimivaltuuksien muuttamista, usein suunnilleen vastaamaan poliisilla vastaavan kaltaisissa tilanteissa olevian valtuuksia, säännösten tarkistamista ja ajantasaistamista, tehtäväkuvausten täydentämistä ja menettelytapasäännöksiä. Muutokset vaikuttavat huolellisesti laadituilta ja myös riittävästi perustelluilta. Esityksen perusteluihin sisältyy laaja (n. 11 s.) suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Minulla ei ole tähän jaksoon mitään merkittävää huomautettavaa. Yleisesti ottaen esityksessä on nähdäkseni hyvin seurattu niitä käsityksiä, joita perustuslakivaliokunta on yksilöiden merkittäviin oikeuksiin puuttuvien lakien käsittelyssä esittänyt lakien tarkkarajaisuudesta, valtuuksien oikeasuhtaisuudesta, rajoitusten rajoittamisesta vain välttämättömään, valtuuksien käyttäjiä koskevista vaatimuksista, menettelyistä ja oikeusturvasta. Muiltakin osin näyttää esitys yleensä seuraavan perustuslain tavanomaisia tulkintoja. Pidän sen vuoksi aiheellisena kiinnittää seuraavassa huomiota vain joihinkin vielä mahdollisesti kysymyksiä aiheuttaviin yksityiskohtiin.

- - - - - - -

Eräs kysymys, joka ei välttämättä liity yksittäisiin säännöksiin, vaan toimenpidevaltuuksia koskeviin lähtökohtiin, on koulutuksen merkitys. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa

todetaan mm.(s.59):

> ”Perustuslakivaliokunta on painottanut toimivaltuuksien ja voimakeinojen käytön osalta muun muassa asianmukaista koulutusta (esim. PeVL 67/2016 vp, PeVL 19/2005 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 1/1994 vp). Ehdotetut uudet toimivaltuudet ovat teknistä kuuntelua ja teknistä katselua lukuun ottamatta jo nykyisin rajavartiomiehen käytettävissä poliisin pyynnöstä tai kiiretilanteessa suoritettavassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävässä. Rajavartiomiehillä on siten pääosin jo tarvittava koulutus ja käytännön kokemus toimivaltuuksien käyttöön.”

Kohdan jatkoksi mainitaan, että teknisen kuuntelun ja teknisen katselun käyttö ”edellyttäisi” täydennyskoulutusta.

En tunne Poliisin ja Rajavartiolaitoksen koulutusjärjestelyjä. Pidän kuitenkin ongelmallisena sitä, että valtuuksien käyttö, jota on voinut tapahtua ”poliisin pyynnöstä ja kiiretilanteessa” jo osoittaisi, että rajavartiomiehellä on jo pääosin tarvittava koulutus ja kokemus samankaltaisten valtuuksien lähtökohtaisesti jatkuvana tehtävänä olevaan käyttämiseen. ”Toimenkuvaan” kuuluvien valtuuksien käyttö ei ole koulutustarpeen ja valtuuksien käytön edellyttämän valvonnan kannalta sama asia kuin valtuus toimia poliisin pyynnöstä tai kiiretilanteessa. - Yleisemminkin voisi kysyä, onko esityksessä ehkä turhankin helposti tyydytty (esim. säätämisjärjestysperustelut s. 58) siihen, että rajavartiomiehen laajenevat valtuudet vastaavat poliisin ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella” säädettyjä valtuuksia ja samalla ehkä liian vähälle jätetty se, kuinka hyvin (tai heikosti) rajavartiomiehen koulutus ja kokemus ko. asioissa vastaa poliisimiehen koulutusta ja kokemusta ja minkälaisella koulutuksella ja kokemuksella rajavartiolaitoksen päätöksentekoportaissa huolehditaan ko. valtuuksien käyttöä sisältävien tehtävien annosta ja valtuuksien käytön tarpeellisesta valvonnasta.

Rajavartiolain 20 §:n muutosehdotuksen mukaan rajavartiolaitos huolehtii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (muustakin kuin tieliikennelain säännösten noudattamiseen liittyvästä) ylläpitämisestä tietyissä paikoissa ”silloin kun poliisi on estynyt sitä tekemästä”. Voimassa olevassa säännöksessä tämä toimivalta siihen kuuluvine, poliisin estyneisyyttä koskevine varauksineen koskee vain rajanylityspaikkaa. Muutetussa säännöksessä se ulotetaan koskemaan tämän lisäksi myös Rajavartiolaitoksen toimitilaa ja sen ” hallinnnassa olevaa aluetta”. Kun järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimisen ensisijainen toimivalta ja vastuu organisaationa kuuluu poliisille ja kun toisaalta järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtimiseen sisältyy merkittäviä valtuuksia puuttua perusoikeuksien suojaan (tässä valtuuksia 32 § :ssä), tulisi säännöksissä tarkkarajaisesti osoittaa, milloin valtuuksien käyttö kuuluu/voi kuulua Rajavartiostolle. Kriteerinä oleva poliisiin estyneisyys on voinut olla verraten selvä asia rajanylityspaikkojen kohdalla. Kun Rajavartiolaitoksen mahdollinen

toimivaltaisuus nyt alueellisesti selvästi laajenee, olisi syytä ainakin perusteluissa lausua jotakin estyneisyyden syntytilanteista ja ehkä myös estyneisyyden toteamisesta.

Rajavartiolakiin ehdotettu uusi 34 d § koskee assevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan toimivaltuuksia Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Säännös koskee nimenomaan toimivaltuuksia, sitä mihin ko. henkilöillä voi olla oikeus ”rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa.” En pidä näitä valtuuksia esitetyissä puitteissa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina. Sen sijaan jää hiukan kiinnostamaan asetelman toinen puoli, se että asevelvollinen voidaan määrätä lainkohdassa tarkoitettuihin tehtäviin (34 e §). Selvää on, että asevelvollinen voidaan määrätä tehtäviin, jotka ovat isänmaan puolustamiseen osallistumista tai siinä avustamista tai tähän kouluttautumista. Varsin selvää on ollut myös velvollisuus osallistua tällaiseen kouluttautumiseen käytännössä väistämättä liittyviin erilaisiin toimintoihin. Asevelvollisuuslain 78 §:n mukaan asevelvollinen voidaan myös määrätä osallistumaan eräisiin laissa osoitettuihin puolustusvoimien virka-aputehtäviin (mm. terrorismirikosten estämiseksi ja pelastustoimintaan) sekä eräisiin puolustusvoimien ulkopuolisiin, maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistäviin tehtäviin (esim. sotaveteraanien tukeminen).
Ehdotettu 34 d § ei ole tätä taustaa vasten tarkasteltuna oikein tyydyttävä. Toimivaltuuksien säätely ei ole sama asia kuin toimivelvollisuudesta säätäminen (ainakin osa toimivaltuuksista näyttää tässä myös jäävän varsin irralleen isänmaan puolustukseen kouluttautumisesta, esim. ajoneuvon pysäyttäminen metsästyksenvalvonnan suorittamiseksi, 34 § 1 mom. Ja 38 §). Valtuuksien käyttöön on tässä nimenomaisella säännöksellä liitetty rikosoikeudellinen virkavastuu (34 f §). Säännöksissä ainoa viittaus asevelvollisen velvollisuuteen osallistua ko. tehtäviin näyttäisi olevan 34 d §:n 1 momentin alun muotoilu ” ...asevelvollisella … on rajavartiolaitoksen hallintolain 30 §:ssä tarkoitetulla tavalla rajavartiolaitoksen toiminnan tukena toimiessaan.... oikeus...” Mainitussa rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:ssä taas todetaan tältä osin vain: ” Asevelvollisia sekä vapaaehtoiseen asepalvelukseen otettuja naisia voidaan tarvittaessa käyttää rajavartiolaitoksen toiminnan tukena.”(Tämän säännöksen sisältöön eivät säätämisasiakirjat juuri tuo lisäaineksia, HE 6/05 vp,havm 12/05 vp, pevl 19/05 vp). Minusta olisi asianmukaista, että säännöksissä selvästi todettaisiin, että asevelvollisia voidaan tilapäisesti määrätä tällaisiin tehtäviin (tilapäisyys- ja välttämättömyysvaatimukset koskevat säännöksessä nyt vain valtuutta).

Rajavartiolain muutosehdotuksen 38 a § koskee miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumista. Säännöksen sisällön voidaan ajatella etupäässä kuuluvan

mietintövaliokunnan arvioitavaksi. Säännöksen soveltamisessa voi toisaalta nousta kysymyksiä radioviestinnän sisällön käsittelemisestä ja myös omaisuudensuojan piiriin ulottuvista toimista ja säännöksen muotoilu voi siten sisältää myös valtiosääntöoikeuden kannalta mielenkiintoisia piirteitä. Tässä kohden tyydyn vain viittaamaan kolmeen epäasiallisen väljältä vaikuttavaan tai merkittäviä kysymyksiä sivuun jättävään piirteeseen. Viranomaisen toimintavaltuuden ja sen käyttöedellytysten keskeinen muotoilu on hyvin väljä: ”...on oikeus puuttua... kulkuun...” ja toisaalta ”on oikeus... kohdistaa... sellaisia tarpeellisia voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä, joita voidaan pitää puolustettavina”. Toinen väljä piirre on se, että säännöksessä ei havaitakseni missään lausuta siitä ,millä alueilla rajavartiolaitos voi ko. toimenpiteitä toteuttaa tai mille alueille niitä ulottaa. Kolmas yllättävä piirre on se, että säännöksessä ei lausuta mitään säädetyistä (tai myöhemmin säädettävistä) ko. laitteiden käyttöä koskevista kielloista ja niiden merkityksestä.

Rajavartiolain 77 a §:n muutos koskee terrorismirikosten estämiseksi sota-asein poliisille annettavan virka-avun alueellisen soveltamisalan laajentamista. Olen edelleenkin sitä mieltä, että tällainen sota-asein annettava virka-apu, joka pahimmillaan voi merkitä matkustajakoneessa olevien viattomien sivullisten varman kuoleman aiheuttamista, olisi suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä voitu hyväksyä ja pitänyt hyväksyä vain poikkeuksena perustuslaista, siis poikkeuslailla. Kun perustuslakivaliokunta kuitenkin on useaan otteeseen hyväksynyt tällaisesta virka-avusta säätämisen tapahtuvaksi tavallisessa laissa (pevl 10/05 vp, pevl 23/05 vp, pevl 9/14 vp ja pevl 66/16 vp) , ei nyt ehdotettu alueellinen laajennus nähdäkseni vaadi tässä enempää huomiota valtiosäännön kannalta.