Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 201/2018 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia, ulkomaalaislakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia ja poliisilakia. Esityksen tarkoituksena on erityisesti täydentää rajavartiomiehen toimivaltuuksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä rajanylityspaikoilla, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Lisäksi täydennettäisiin Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia poliisin pyynnöstä tai poliisin tukena suoritettavissa tehtävissä.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on käsitelty laajasti sen suhdetta perustuslakiin (s.58-69). Esityksen mukaan perustuslain kannalta merkityksellisimpinä voidaan pitää lainsäädäntömuutoksia, joilla ”annettaisiin viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia tai yksilön oikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia tai laajennettaisiin jo olemassa olevia toimivaltuuksia taikka joilla muuten rajoitettaisiin yksilön oikeuksia tai toimintavapautta” (s.58). Perustuslain kannalta esitykseen sisältyvillä säännöksillä on vaikutuksia ainakin 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen, perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen vapauden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan, 10 §:n 2 momentissa turvatun kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan, 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan ja Perustuslain 58 §:n 5 momentissa säädetyn sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä koskevan säännöksen kannalta.

Seuraavassa olen hallituksen esityksessä noudatettua esitystapaa seuraten käsitellyt erikseen niitä esitykseen sisältyviä säännöksiä, joilla voidaan tunnistaa perustuslain kannalta merkityksellisiä vaikutuksia. Koska näiden vaikutusten suhteellinen merkitys vaihtelee varsin paljon, olen käsitellyt näistä nähdäkseni ongelmattomimpia hyvin summaarisesti ja kiinnittänyt päähuomioni niihin ehdotettuihin toimivaltuuksiin, joista johtuvat perustuslailliset kysymykset ovat merkittävämpiä.

Toimivaltuudet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rajavartiomiesten mahdollisuudesta käyttää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotilanteessa poliisilain 2 luvun toimivaltuuksia vastaavia toimivaltuuksia nykyistä laajemmin ja lisäksi teknistä kuuntelua ja teknistä katselua vaaran torjumiseksi tai Rajavartiolaitoksen toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi.

Järjestyksen ylläpitämiseksi säädettävät toimivaltuudet merkitsevät väistämättä varsin merkittäviä puuttumisia useisiin perusoikeuksiin perusoikeuksiin, kuten ennen kaikkea perustuslain 7 §:ssä turvattuu henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ja 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Perustuslakivaliokunnan poliisilain vastaavien toimivaltuuksien osalta vakiintuneesti omaksuman kannan mukaisesti poliisin toimivaltuuksissa voidaan katsoa perusoikeusjärjestelmässä olevan kysymys ääritapauksissa henkilökohtainen turvallisuus -perusoikeuden suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (ks. esim. PeVL 67/2010 vp ja PeVL 5/1999 s.2/II). Tällaisen hyväksyttävän syyn voidaan katsoalähtökohtaisesti olevan käsillä säädettäessä samoista toimivaltuuksista myös rajartiolaitoksen kohdalla.

Olennainen oikeudellinen kysymys tässä suhteessa on se, missä määrin poliisille perinteisesti kuuluvia toimivaltuuksia voidaan antaa muiden viranomaisten kuin poliisin hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Edelleen se on katsonut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp s.3). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa

lausunnoissaan myös katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 49/2014 vp, PeVL 37/2002 vp ja PeVL 2/1996 vp)

Säädettäväksi ehdotettujen toimivaltuuksien voidaan katsoa täyttävän oikeasuhtaisuusvaatimuksen, kun niiden käyttö on rajattu tilanteisiin, joissa poliisi on estynyt käyttämään edelleen sille ensisijaisesti kuuluvia toimivaltuuksia. Arviota toimivaltuuksien hyväksyttävyydestä tukee edelleen se, että ne ovat pääosin sellaisia, joiden käyttöön rajavartijat omaavat jo nyt koulutuksen ja joita he voisivat jo nykyisin poliisimiehen määräyksestä suorittaa. Olennaista tämän arvion ja perustuslakivaliokunnan käytännössä asettuneiden vaatimusten täyttymisen kannalta on kuitenkin käytännössä sen varmistaminen, ettei rajavartioiden näiden toimivaltuuksien käytöstä käytännössä muodostu pääsääntöä, vaan ne käytännössä säilyvät vain poikkeuksellisiin tilanteisiin liittyvinä toimivaltuuksina. Hallituksen on tärkeää seurata, että laissa säädettäväksi ehdotettu tasapaino tässä suhteessa myös käytännössä toteutuu. Sinänsä ehdotetun kaltaisten toimivaltuuksien säätämiselle ei kuitenkaan nähdäkseni muodostu perustuslaista johtuvia esteitä.

Tekninen kuuntelu ja tekninen katselu vaaran torjumiseksi ja Rajavartiolaitoksen toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi

Näiden yleisten toimivaltuuksien ohella esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Rajavartiolaitoksen oikeudesta tekniseen kuunteluun ja tekniseen katseluun toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinniotettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Näiden toimivaltuuksien käyttö olisi rajattu niihin edellä kuvattuihin tilanteisiin joissa Rajavartiolaitos huolehtii 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.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa jossain määrin saman tyyppisiä toimenpiteitä sisältävää sääntelyyn rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettun lain yhteydessä (PeVL 36/2017 vp). Tämän lain yhteydessä säädetyt toimivaltuudet koskevat kuitenkin huomattavasti nyt esillä olevasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä poikkeavaa niin sanottua ”rynnäkkötarkkailua”.

Perustuslakivaliokunnan tässä yhteydessä omaksuman kannan mukaan niin ”rynnäkkötarkkailun tarkoitus myös sääntelyn rajattu soveltamisala ja soveltamistilanteiden konkreettisuus” olivat niitä tekijöitä, jotka vaikuttivat sen tekemään arvioon tässä yhteydessä säädettyjen toimivaltuuksien hyväksyttävyydestä ja niiden yhteensopivuudesta perustuslain 10 § 3 momentin lakivarauksessa rajoitukselle asetetuille vaatimuksille. Nyt käsillä olevat toimivaltuudet eivät nähdäkseni muodosta samalla tavoin konkreettisia soveltamistilanteita, eli esimerkiksi sellaista selkeästi rajattua toimenpidettä, jonka suorittamiseksi teknisen kuuntelun tai katselun käyttämistä voitaisiin pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 36/2017 vp omaksumien edellytysten valossa pitää ”turvallisuustarkastukseen” rinnastettavana ja tässä suhteessa hyväksyttävänä. Esimerkiksi hallituksen esitykseen sisältyvät esimerkit toimenpiteiden suorittamisesta ennen kotietsinnän tai kiinnioton suorittamista eivät vaikuta täysin perustelluilta, tai ainakaan toimivaltuuksien ytimeen liittyviltä, kun kuitenkin on kyse toimivaltuuksista, jotka rajautuvat alueellisesti rajanylityspaikkaan, Rajavartiolaitoksen toimitilaan tai Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevaan alueeseen.

Pelkästään yleinen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitilassa tai Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella ei nähdäkseni voi tässä suhteessa toimia hyväksyttävänä tai oikeasuhtaisena perusteena perustuslain 10 §:ssä turvattuihin oikeuksiin nyt esitetyllä tavalla merkittävässä muodossa puuttuvalle toimivaltuudelle. Ehdotettu toimivaltuus ei nähdäkseni esitetyssä muodossa ole säädettävissä normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä.

Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät

Esityksessä ehdotetaan rajavartiolakiin lisättäväksi säännös Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä. Toimivaltuuksista ei ole aiemmin säädetty nimenomaisesti, vaan niiden on katsottu seuraavan suoraan tehtäväsäännöksestä. Ehdotetun säännöksen mukaan rajavartiolaitoksella olisi Suomen alueen, kansan elinmahdollisuuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaamiseksi sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamiseksi oikeus tarvittaessa käyttää sotavarustein tapahtuvaa asevoimaa aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen. Voimakeinojen käytön tulisi olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Ehdotettu toimivaltasäännös on rajattu tilanteisiin, joissa toimivaltuuksien käytön tavoitteena on Suomen alueen, kansan elinmahdollisuuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen tai

laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen. Ehdotettu sääntely vastaa puolustusvoimista annetun lain sääntelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2006 vp). Ehdotetut säännökset selkeyttävät Rajavartiolaitoksen maanpuolustukseen liittyviä toimivaltuuksia ja toteuttavat perustuslain 2 § 3 momentista johtuvia vaatimuksia, eikä niiden säätämiselle ole nähdäkseni mitään perustuslaista johtuvia esteitä.

Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettely

Esityksessä ehdotetaan poikkeussäännöstä voimassa olevaan sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyyn siltä osin kuin kyse on Rajavartiolaitoksen sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä. Tällöin sovellettaisiin puolustusvoimista annetun lain mukaista päätöksentekomenettelyä (lain 32 §:n 2 ja 3 momentti) kuitenkin niin, että myös sisäministerillä ja Rajavartiolaitoksen päälliköllä olisi oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelystä säädetään rajavartiolaitoksen osalta tarkemmin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 ja 8 §:ssä. Viimeksi mainitun lain 7 §:n mukaan tasavallan presidentti ratkaisee Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasiat sisäministerin esittelystä. Ehdotettu päätöksentekomenettely täyttää perustuslain 58 §:n 5 momentista johtuvat vaatimukset, kun asiasta päättää perustuslain säännösten mukaisesti presidentti.

Sotavarustein tapahtuva voimankäyttö terrorismintorjunnassa

Rajavartiolakiin ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan poliisin oikeus saada Rajavartiolaitokselta lain 77 a §:n mukaista sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua terroristisen tekojen yhteydessä laajennettaisiin merialueen lisäksi maa-alueille.

Perustuslakivaliokunta on nykyisiä Rajavartiolaitoksen terrorismin torjuntaan liittyviä toimivaltuuksia arvioidessaan katsonut, ettei silloin alueellisesti merialueille rajautuneille

sotavarustein tapahtuville voimakeinovaltuuksille ollut perustuslaillista estettä ottaen huomioiden sääntelyyn sisältyvät reunaehdot ja erityiset syyt (PeVL 9/2014 vp). Ehdotetun toimivaltuuksien laajentamisen koskemaan myös maa-alueita ei voida katsoa merkitsevän sellaista muutosta perustuslakivaliokunnan tuossa yhteydessä arvioimiin ja hyväksymiin toimivaltuuksiin, että se antaisi nyt aihetta arvioida toimivaltuuksien hyväksyttävyyttä valiokunnan aiemmasta kannasta poikkeavasti. Ehdotettujen toimivaltuuksien säätämiselle ei muodostu perustuslaista johtuvia esteitä.

Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle

Esityksessä ehdotetaan, että Puolustusvoimat voisi antaa Rajavartiolaitokselle myös voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua. 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.

Voimakeinojen käytöllä puututaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä tulee olla riittävän täsmälliset säännökset laissa (esim. PeVL 45/2014 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 70/2002 vp, PeVL 54/2001 vp ja PeVL 28/2001 vp). Ehdotettu sääntely vastaisi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 6 §:n 2 momentin sääntelyä.

Virka-avun antamiselle on hyväksyttävä syy, joka viimekädessä ja ääritapauksissa kiinnittyy perustuslain 7 §:ssä säädettyjen oikeuksien turvaamiseen. Ehdotettujen toimivaltuuksien voidaan katsoa myös muodostuvan oikeasuhtaisiksi, kun ne on rajattu koskemaan vain erittäin tärkeitä ja kiireellisiä tehtäviä ja näihin kiinnittyviä tarpeellisia voimakeinoja. Ehdotettujen toimivaltuuksien säätämiselle ei nähdäkseni muodostu perustuslaista johtuvia esteitä.

Asevelvollisten toimivaltuudet

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 34 d—34 g § 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 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.

Ehdotettujen asevelvollisten toimivaltuuksien katsotaan hallituksen esityksessä olevan kyse perustuslain 124 §:ssä säädetystä julkisesta hallintotehtävästä (HE 201/2017 vp s.62). Tällainen tulkinta asevelvollisille säädettävien toimivaltuuksien luonteesta on nähdäkseni ongelmallinen, sillä se rinnastaa asevelvollisten aseman suhteessa Rajavartiolaitoksen tehtäviin yksityisen asemaan. Tätä rinnastusta ei hallituksen esityksessä ole juurikaan perusteltu. Lähtökohtaisesti 124 §:n soveltaminen asevelvollisille säädettäviin toimivaltuuksiin näyttää nähdäkseni varsin ongelmalliselta, kun kyse on kuitenkin sellaisista henkilöistä, jotka saavat koulutusta puolustusvoimien alaisuudessa ja joiden asemasta on säädetty erikseen lailla *(Asevelvollisuuslaki 28.12.2007/1438)*.

Perustuslain 124 §:n mukaisen tarkastelun sijaan olennaista on tässä suhteessa nähdäkseni kysymys siitä, voidaanko asevelvollisille säädettäviä toimivaltuuksia pitää ylipäätään heidän asemansa kannalta hyväksyttävinä. Henkilöllisyyden selvittämisen ja henkilötuntomerkkien ottamisen lisäksi myös kulkuneuvon pysäyttäminen ja liikenteen ohjaaminen sekä turvallisuustarkastuksen suorittaminen ja rikostorjuntaan tai hallintoasiaan liittyvän kirjaamistehtävän suorittaminen ovat kaikki tehtäviä, joiden suorittamista voidaan pitää vähintäänkin asevelvollisuuslain 78 §:n 2 momentin puolustusvoimille sinänsä kuulumattomana, mutta maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävänä tehtävänä, jollaiseen asevelvollinen voidaan määrätä. Perustuslakivaliokunnan mukaan asevelvollisille annettavat muut tehtävät voivat olla hyväksyttäviä, jos kyse on lyhytkestoisista tehtävistä, jotka liittyvät — joskin väljähkösti — puolustusvoimille säädettyihin tehtäviin (PeVL 9/2007 vp s.7). Lisäksi asevelvolliselle määrättävän tehtävän tulee olla luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävä. Tätä koulutuksellista puolta näyttäisi nähdäkseni tukevan edelleen ainakin se, että tällaisiin tehtävin määrättävät olisivat rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa.

Nyt ehdotetussa laajuudessa asevelvollisille ehdotetut toimivaltuudet muodostuvat nähdäkseni kokonaisuudessaan laadultaan hyväksyttäviksi ja ovat säädettävissä normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä.

Tekninen valvonta

Ehdotettu sääntely laajentaisi merialueella tehtävän teknisen valvonnan käyttötarkoitusta, mutta ei teknisen valvonnan alueellista kattavuutta. Rajavartiolaitoksella on oikeus merialueen tekniseen valvontaan myös aluevalvontalain perusteella, ja kyse olisi tässä tarkoituksessa käytettävän valvontalaitteiston hyödyntämisestä myös rajavalvonnassa. Merialueella on tarkoituksenmukaista valvoa jo aikaisessa vaiheessa ja laajemmalla alueella sitä, noudattavatko alukset rajavalvontaa koskevia säännöksiä. Teknistä valvontaa ei vastedeskään saisi kohdistaa kotirauhan piiriin kuuluvaan alueeseen. Teknisen valvonnan tallenteiden käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.

Valvontalaitteiston hyödyntämiselle jo aikaisemmassa vaiheessa on hyväksyttävä rajavalvonnan yleisiin tavoitteisiin kiinnittyvä syy. Valvonnan ja sen tavoitteiden välisen suhteen voidaan myös kokonaisuudessa katsoa muodostuvan oikeasuhtaiseksi, kun ei valvontaa ei vastedeskään saisi kohdistaa kotirauhan piirin kuuluviin alueisiin ja kun henkilötietojen käsittelystä on nimenomaisesti säädetty rajavartiolaitoksesta annetussa laissa. Ehdotetuille toimivaltuuksille ei ole nähdäkseni perustuslaista johtuvia esteitä.

Miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että rajavartiomiehellä olisi oikeus kohdistaa voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä miehittämättömään ilma-aluksen tai lennokin kokonaisjärjestelmään, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, turvaamistehtävän tai meripelastustehtävän suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi. Toimivaltuudet mahdollistaisivat miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumisen, jos miehittämätön ilma-alus tai lennokki ei noudata sille annettuja käskyjä.

Rajavartiolaitoksella olisi oikeus 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. Toimivaltuuksilla turvattaisiin mahdollisimman lievä ja kohdennettu puuttuminen miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun.

Puuttuminen miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun voi merkitä eri asteista puuttumista ennen kaikkea perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaa. Tälle puuttumiselle on esityksessä annettu hyväksyttävä syy, kun se on mahdollista vain tilanteissa, joissa se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, turvaamistehtävän tai meripelastustehtävän suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi. Toimivaltuuden voidaan katsoa myös muodostuvan oikeasuhtaiseksi, kun sen käyttö toisaalta on rajattu edellä mainittuihin tilanteisiin ja kun toimenpiteet muuten ovat oikeassa suhteessa niiden kohteena olevan omaisuuden arvoon ja mahdollisesta vahingonkorvausvastuu aiheettomasta toimenpiteestä on olemassa asianmukaiset säännökset.

Säädettäväksi ehdotetut toimivaltuuksien käytössä voi hallituksen esityksen mukaan tulla esiin myös luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia välitystietoja. Koska ehdotetut toimivaltuudet miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiseksi eivät edellyttäisi minkään perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun rajoitusedellytyksen täyttymistä, ehdotuksen mukaan radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintietojen avulla saatu luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto olisi hävitettävä viipymättä, jollei laissa toisin säädetä. Tältäkään osin ehdotetut toimivaltuudet eivät muodostu perustuslain kannalta ongelmallisiksi ja kaikki ehdotetut miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumista koskevat toimivaltuudet ovat säädettävissä normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä.

Vesiliikenteen tilapäinen keskeyttäminen tai rajoittaminen

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 38 b § vesiliikenteen tilapäisestä keskeyttämisestä tai rajoittamisesta. Ehdotetun säännöksen mukaan sisäministeriö voisi kieltää vesiliikenteen tai rajoittaa sitä rajoitetulla Suomen aluevesien osalla ja Saimaan kanavalla, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä. Rajaturvallisuutta välittömästi vaarantavassa kiireellisessä tilanteessa päätöksen voisi tehdä myös sen alueellisen rajavartioviranomaisen päällikkö, jonka toimialuetta asia pääosin koskee, kuultuaan muita alueellisia rajavartioviranomaisia, joiden toimialuetta asia koskee.

Ehdotettavien toimivaltuuksien voidaan katsoa merkitsevän varsin laaja asteikkoa eri asteisia rajoituksia toisaalta perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen ja toisaalta 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen. Näille rajoituksille voidaan katsoa osoitetun esityksessä hyväksyttävä syy, kun toimivaltuuksien ehdotetaan olevan käytettävissä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Kun toimivaltuuksien käyttö on keskeyttämisen osalta aina alueellisesti rajattu eikä voi kestoltaan ylittää 7 päivää, ja kun ehdotus mahdollistaa keskeyttämisen ohella myös ajallisesti tai esimerkiksi liikennetyypin mukaan tehdyt selvästi rajatummat rajoitukset, voidaan toimivaltuuksien katsoa kokonaisuudessaan muodostuvan myös oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttäviksi. Esitetyt toimivaltuudet eivät näytä muodostuvan myöskään Suomen kansainvälisten velvoitteiden kannalta ongelmallisiksi. Ehdotetuille toimivaltuuksille ei nähdäkseni ole perustuslaista johtuvia esteitä.

Kiinteistöjen käyttöoikeus

Rajavartiolain 39 §:n 3 momentin mukaista Rajavartiolaitoksen oikeutta käyttää tilapäisesti muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä laajennettaisiin sotilaallisen harjoitustoiminnan ja puolustusvalmiuden kohottamisen ohella tilanteisiin, joissa se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä.

Sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän ja ennen kaikkea perustuslain 15 §:ssä suojatun omaisuudensuojan kannalta hyväksyttävä, rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyvä peruste. Ehdotettujen toimivaltuuksien voidaan katsoa muodostuvan niiden materiaalisen laajuuden (ei ulotu lainkaan asuinrakennuksiin, piha- ja puutarha-alueisiin, korjaamattomiin viljelysmaihin tai maa- ja metsätaloudellisiin koekenttiin) ja ajallisesti tilapäisen luonteen vuoksi myös muuten oikeasuhtaisiksi. Ehdotetuille toimivaltuuksille ei nähdäkseni ole perustuslaista johtuvia esteitä.

Rajavyöhykelupien peruuttaminen

Rajavartiolain 54 §:n uuden 4 momentin mukaan Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen sitä edellyttäessä rajavyöhykelupa voitaisiin peruuttaa enintään kuukaudeksi kerrallaan, jos luvan peruuttaminen on välttämätöntä rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Ehdotetulle toimivaltuudelle osoitettua tarkoitusmäärettä rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämisestä voidaan pitää yleisestä perusoikeusjärjestelmän erityisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta hyväksyttävänä rajoitusperusteena. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta olennaisena voidaan pitää sitä, että liikkumisvapauden rajoittaminen olisi mahdollista ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa ja määräaikaisesti, eikä se koskisi rajavyöhykkeellä asuvaa tai siellä asuinrakennusta taikka kiinteistöä hallitsevaa ja hänen läheistänsä eikä rajavyöhykkeellä työskentelevää tai siellä ammattia, elinkeinoa taikka liikettä harjoittavaa. Näin rajattuna ehdotetulle toimivaltuudelle ei nähdäkseni ole perustuslaista johtuvia esteitä.

Liikkumisrajoitukset

Rajavartiolain 71 §:ään lisättäisiin vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoiselle rajavartiomiehelle oikeus määrätä tilapäinen liikkumisrajoitus tai -kielto kiinteistölle, jonka Rajavartiolaitos on ottanut tilapäisesti käyttöönsä lain 39 §:n 3 momentin perusteella. Rajoituksen tai kiellon edellytyksenä olisi, että se on välttämätön henkilöiden vaaroilta suojaamiseksi tai Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi.

Ehdotetulle toimivaltuudelle on esityksessä osoitettu hyväksyttävä syy, joka kiinnittyy toisaalta välttämättömään henkilöiden vaaroilta suojaamiseen ja toisaalta rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseen. Ehdotettua sääntelyä voidaan myös pitää näiden tavoitteiden kannalta oikeasuhtaisina, kun kyse tilapäisestä liikkumisrajoituksesta- tai kiellosta, ja kun mahdollisuus rajoituksen tai kiellon määräämiseen ei ulotu lainkaan asuinrakennuksiin, piha- ja puutarha-alueisiin, korjaamattomiin viljelysmaihin tai maa- ja metsätaloudellisiin koekenttiin. Toimivaltuuden säätämiselle normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä ei nähdäkseni ole perustuslaista johtuvia esteitä.

Liikenteenharjoittajan velvollisuudet sisärajaliikenteessä

Henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 19, 20 ja 20 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan matkustajatietojen toimittamisvelvollisuutta sovelletaan myös sisärajaliikenteessä silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännöstön ja rajavartiolain mukaisesti. Lisäksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 184 a §, joka ulottaisi vastaavissa tapauksissa lain 11 luvun mukaiset liikenteenharjoittajan velvollisuudet myös sisärajaliikenteeseen.

Matkustaja- ja miehistötietojen toimittaminen rajatarkastusviranomaisille sisärajaliikenteessä merkitsisi laajennusta yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien henkilötietojen käsittelyssä. Sisärajaliikenteen matkustajatietojen toimittamisvelvollisuus olisi sidottu tilanteeseen, jossa sisärajavalvonta on palautettu. Tietojen keräämistä voidaan pitää välttämättömänä rajavalvonnan tavoitteiden toteuttamiseksi, ja näiden tietojen keräämisestä aiheutuvaa puuttumista toisaalta henkilötietojen suojaan ja toisaalta elinkeinovapauteen voidaan tässä suhteessa pitää niin hyväksyttävänä kuin myös oikeasuhtaisena. Koska ehdotettu sääntely estäisi käytännössä matkustusasiakirjattomien turvapaikanhakijoiden pääsyn liikennevälineiden kyytiin, on tärkeää että oikeus kansainväliseen suojeluun, josta säädetään muun muassa YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa, YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevassa vuoden 1951 yleissopimuksessa (SopS 77/1968), YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 60/1991) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, turvataan vaadittavassa ulottuvuudessa muilla keinoin.

OTM, Projektitutkija
Johannes Heikkonen
5.2.2018