SISÄMINISTERIÖ **Vastine** **HE 201/2017 vp**
Rajavartio-osasto
Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus 27.6.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista.

Yleistä lausunnoista

Lausunnonantajat pitävät ehdotettuja säädösmuutoksia kannatettavina ja pääosin asianmukaisina. Lausunnonantajat katsovat, että Rajavartiolaitokselle ehdotetut tehtävät ja toimivaltuudet ovat perusteltuja muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Sisäministeriö toteaa, että maa- ja metsätalousministeriön, sisäministeriön maahanmuuttoosaston ja pelastusosaston, ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian, tasavallan presidentin kanslian, Liikenneviraston, Liikenteen turvallisuusviraston, Maahanmuuttoviraston, Raja- ja merivartiokoulun, suojelupoliisin, Tullin, Kuntaliiton, Linja-autoliiton ja professori Mäenpään lausunnoissa ei ilmene sellaista, mihin tulisi ottaa kantaa vastineessa.

Yksityiskohtaiset kannanotot

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitilassa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella (1. lakiehdotuksen 20 ja 32 §)

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan on tarpeellista, että Rajavartiolaitoksen edellytetään ilmoittavan poliisille viipymättä kaikista "tavanomaisesta vähäisemmistä YJT-toimenpiteistään".

Sisäministeriö katsoo keskusrikospoliisin esittävän sitä, että Rajavartiolaitoksen tulisi ilmoittaa poliisille myös tavanomaisista ja vähäisistäkin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvistä toimenpiteistään. Sisäministeriö toteaa, että esityksen valmistelun aikana on yhteistyössä muun poliisihallinnon, erityisesti Poliisihallituksen kanssa katsottu riittäväksi, että Rajavartiolaitos ilmoittaisi poliisille vain vähäistä vakavammista toimenpiteistä. Ilmoitukset tehtäisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä vastaavalle paikallispoliisille, ei keskusrikospoliisille.

Ilmoitusvelvollisuus voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa ilmenee aggressiivista yleistä tai yksityistä etua loukkaavaa käytöstä, joka on jo aiheuttanut tai joka mahdollisesti uhkaa aiheuttaa henkilö- tai omaisuusvahinkoja. Lisäedellytyksenä olisi, että tilanteen työturvallinen ja tarkoituksenmukainen hoitaminen edellyttää useamman virkamiehen työpanosta. Tavanomaiset järjestyksen ylläpitämisen

toimenpiteet, kuten esimerkiksi lievien järjestyshäiriöiden hoitaminen, eivät kuuluisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että ehdotettu sääntely on operatiivisen toiminnan kannalta mielekästä ja riittävää.

Sisäministeriö toteaa lisäksi, että Rajavartiolaitoksen velvoittaminen lain tasolla ilmoittamaan myös kaikista tavanomaisista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen toimenpiteistä poliisille muuttaisi voimassa olevaa sääntelyä. Rajavartiolaitos huolehtii jo nykyisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikoilla silloin, kun poliisi on estynyt. Käytännössä Rajavartiolaitos ilmoittaa ilman eri säännöstäkin toimenpiteistään poliisille aina, kun se on tilanteen luonne huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Lisäksi Rajavartiolaitos kirjaa kaikki tapahtumat ja tekemänsä toimenpiteet henkilörekisteriinsä, johon myös poliisilla on tekninen käyttöyhteys.

Edellä mainitun johdosta sisäministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena 1. lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin muuttamista keskusrikospoliisin esittämällä tavalla.

Professori Melander katsoo, että 1. lakiehdotuksen 20 §:n sääntely vaikuttaa jättävän tiettyä epäselvyyttä toimivaltaisesta viranomaisesta ja pitää ongelmallisena sitä, että toimivaltainen viranomainen vaikuttaa tosiasiallisesti viime kädessä ainakin tietyiltä osin määrittyvän lainvalvontaviranomaisten alueellisen resursoinnin kautta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia katsoo, että Rajavartiolaitoksen suorittamat tehtävät ja toimenpiteet tulisi dokumentoida poliisin toimintaa vastaavalla tavalla, varsinkin silloin kuin niillä puututaan sivullisten oikeuksiin.

Sisäministeriö toteaa, että Rajavartiolaitos huolehtii jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella tietyistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävistä silloin, kun poliisi on estynyt sekä muuallakin poliisin pyynnöstä. Tämä ei ole muodostunut käytännön tasolla ongelmaksi. Ehdotettu sääntely ei muuttaisi sitä peruslähtökohtaa, että poliisin on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden päävastuuviranomainen. Muuttuneessa turvallisuusympäristössä on kuitenkin tärkeää, että häiriötilanteeseen voi puuttua se viranomainen, joka on ensimmäisenä paikalla ja jolla on toimenpiteisiin tarvittava kyky ja osaaminen. Rajavartiolaitos kirjaa tehdyt toimenpiteet henkilörekisteriinsä vastaavalla tavalla kuin poliisi.

Professori Melander toteaa, että 1. lakiehdotuksen 32 §:n 1 momentin 4 kohdan ilmaisu "mahdollisuuksien mukaan” ei erityisen täsmällisesti velvoita rajaamaan toimenpiteitä henkilöihin, joiden menettelystä tarve toimenpiteelle aiheutuu. Lisäksi professori Melander katsoo, että 32 § jättää epäselväksi sen, onko pykälän nojalla kiinniotettu henkilö aina luovutettava poliisille vai voidaanko hänet päästää vapaaksi tehtävän tarkoituksen saavuttamisen jälkeen.

Sisäministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 32 §:ää voisi täsmentää seuraavasti:

1 momentin 4 kohta:

"4) määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai on esteenä liikenteelle taikka jos väkijoukossa olevat uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella todennä-

köisesti syyllistyisivät henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen; toimenpiteet tulee ~~**mahdollisuuksien mukaan**~~ **ensisijaisesti** rajata koskemaan niitä henkilöitä, joiden menettelystä väkijoukon hajottamisen tai siirtämisen tarve aiheutuu;"

Lakitekninen korjaus 3 momenttiin:

"Edellä **1 momentin** 3 ja 7—9 kohdan nojalla suoritetuista toimenpiteistä on laadittava pöytäkirja tai tehtävä vastaava merkintä muuhun asiakirjaan."

Uusi 4 momentti:

"Tämän pykälän nojalla kiinniotettu henkilö on päästettävä vapaaksi heti, kun tehtävän tarkoitus on saavutettu taikka luovutettava viipymättä poliisille."

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeelliset poliisin toimenpiteet (1. lakiehdotuksen 21 ja 33 §)

Oikeusministeriö pitää sääntelyn selkeyden kannalta tarpeellisena säilyttää 1. lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentissa viittaussäännös poliisilain 2 ja 3 lukuun tai vaihtoehtoisesti viitata lain 33 §:ään. Professori Melander katsoo, että 1. lakiehdotuksen 21 §:ssä tulisi viitata lain 33 §:ään.

Sisäministeriö toteaa, että rajavartiomiehen toimivaltuuksiin ehdotettavien muutosten vuoksi viittaus ainoastaan poliisilain 2 ja 3 lukuun ei olisi riittävä, vaan tällöin tulisi viitata myös poliisilain 5 luvun 17 §:n 5 momenttiin ja 19 §:n 5 momenttiin. Tässä muodossaan säännös muodostuisi sisäministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin tarpeettoman raskaaksi.

Sisäministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 21 §:n 1 momenttiin voitaisiin lisätä viittaus lain 33 §:ään seuraavasti:

"Rajavartiolaitos voi yksittäistapauksessa päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä suorittaa sellaisia kiireellisiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia **33 §:ssä tarkoitettuja** poliisin toimenpiteitä, joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa."

Salaiset tiedonhankintakeinot vaaran torjumiseksi ja Rajavartiolaitoksen toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi (1. lakiehdotuksen 32 a, 33 ja 33 a §)

Poliisihallitus esittää, että 1. lakiehdotuksen 33 §:ää täsmennettäisiin sen luettavuuden ja operatiivisten tilanteiden soveltamisen helpottamiseksi lisäämällä uusiin viitattuihin poliisilain kohtiin säännöksien takaa löytyvät pakkokeinot nimeltä.

Professori Melander katsoo, että rynnäkkötarkkailua koskeviin säännöksiin olisi syytä lisätä toimenpiteen lyhytaikaisuutta koskeva edellytys, vaikka sitä ei poliisilaissa nimenomaisesti

ole mainittu. Muussa tapauksessa rynnäkkötarkkailua koskeva toimivaltuus olisi erilainen sen mukaan, toteutettaisiinko sitä 1. lakiehdotuksen 32 a §:n vai 33 §:n nojalla.

Sisäministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 33 §:n 1 momenttia voitaisiin täydentää Poliisihallituksen esityksen mukaisesti seuraavasti:

"Rajavartiomiehellä on 21 §:ssä tarkoitetuissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisissa poliisitehtävissä, 22 §:ssä tarkoitettujen terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten torjumiseksi ja erityistilanteiden hoitamiseksi, Prüm- ja Atlas -yhteistyössä sekä merenkulun turvatoimilaissa tarkoitetussa Rajavartiolaitokselle kuuluvassa tehtävässä poliisilain 2 ja 3 luvussa **tarkoitetut toimivaltuudet** sekä **oikeus** 5 luvun 17 §:n 5 momentissa **tarkoitettuun tekniseen kuunteluun** ja 19 §:n 5 momentissa ~~**tarkoitetut toimivaltuudet**~~ **tarkoitettuun tekniseen katseluun**, jollei päällystöön kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita."

Sisäministeriö ei sen sijaan pidä tarkoituksenmukaisena lyhytaikaisuutta koskevan edellytyksen lisäämistä edellä mainittuun 33 §:n 1 momenttiin tai 32 a §:n 2 momenttiin. Sisäministeriö katsoo, että rajavartiomiehen toimiessa poliisin pyynnöstä tai poliisin tukena rajavartiolain 21 ja 22 §:ssä tarkoitetuissa poliisitehtävissä on tärkeää, että rajavartiomiehen ja poliisimiehen toimivaltuudet ovat täysin yhteneväiset. Tehtävät suoritetaan poliisilain toimivaltuuksilla, jotka eivät sisäministeriön käsityksen mukaan voi olla erilaisia sen mukaan, mikä viranomainen toimivaltuuksia käyttää.

Rajavartiolaitoksen virka-apu poliisille terrorismirikoksen torjunnassa (1. lakiehdotuksen 77 a §)

Professori Melanderin näkemyksen mukaan sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden lisäämiseksi saattaisi olla perusteltua täsmentää, mitä 1. lakiehdotuksen 77 a §:n ilmaisulla ”rajan läheisyydessä” tarkoitetaan.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on rajata Rajavartiolaitoksen sotavarustein antama virka-apu niille alueille, joilla Rajavartiolaitos pääasiallisesti toimii. Tämän vuoksi säännöksessä mainittaisiin merialueiden lisäksi nimenomaisesti rajanylityspaikat ja rajan läheisyys. Rajan läheisyyttä ei ole kuitenkaan katsottu tarkoituksenmukaiseksi sitovasti määritellä, koska virka-avun antamiseen liittyy aina tapauskohtainen harkinta. Sisäministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että poliisilla on mahdollisuus pyytää Puolustusvoimilta vastaavaa voimankäyttöä sisältävää virka-apua ilman alueellisia rajoituksia.

Professori Melander kiinnittää 77 a §:n soveltamisalan osalta huomiota myös siihen, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys, jossa ehdotetaan muutoksia rikoslain 34 a lukuun (HE 30/2018 vp).

Sisäministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen 77 a §:n asiallinen soveltamisala on yhdenmukainen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) 4 §:n kanssa. Sääntelyä tulisi tältä osin tarkastella kokonaisuutena, mikäli eduskunta hyväksyy mainitut rikoslain 34 a luvun muutokset.

Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle (1. lakiehdotuksen 79 ja 79 b §)

Puolustusministeriö ja Pääesikunta esittävät harkittavaksi, tulisiko 1. lakiehdotuksen 79 §:n 1 momentin kynnystä virka-avun antamiselle tarkentaa koskemaan vain poikkeuksellisia tilanteita. Puolustusministeriö ja Pääesikunta katsovat myös, että ehdotettu 79 b § virka-avun kustannusten korvaamisesta poikkeaa nykytilanteesta ja kaventaisi mahdollisuutta sopia kustannuksista toisin viranomaisten välisissä yhteistoimintasopimuksissa.

Sisäministeriö yhtyy puolustusministeriön ja Pääesikunnan näkemykseen siitä, että virka-avun tarkoituksena on avustaa toista viranomaista niin, että virka-avun saaja pystyisi toteuttamaan tehtävänsä, jonka toteuttamiseen sillä ei ole tarvittavia resursseja käytettävissä tai vapaana. Virka-avulla ei ole tarkoitus korvata viranomaisen resurssien yleistä riittämättömyyttä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan asiaa ei ole kuitenkaan nimenomaisesti tarpeen korostaa säännöksessä. Sisäministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että Puolustusvoimilla olisi ehdotetun säännöksen mukaan aina oikeus kieltäytyä virka-avun antamisesta, jos se voisi vaarantaa Puolustusvoimien muiden lakisääteisten tehtävien hoitamisen.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu uusi kustannuksia koskeva säännös vastaisi sitä, mitä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välisen virka-avun kustannuksista säädetään. Sisäministeriön käsityksen mukaan säännös ei estäisi sopimasta kustannusten korvaamisesta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Sisäministeriö esittää, että 1. lakiehdotuksen 79 §:n 1 momenttiin tehtäisiin seuraava lakitekninen korjaus:

"Rajavartiolaitoksella on oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apuna rajaturvallisuuden ylläpitoon kotimaassa liittyvän tehtävän sekä merenkulun turvatoimilaissa **R**ajavartiolaitokselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi tarpeellista kalustoa, henkilöstöä ja erityisasiantuntemusta, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista."

Asevelvollisten toimivaltuudet (1. lakiehdotuksen 34 d–34 g §)

Sisäministeriön poliisiosaston ja keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville ehdotetut toimivaltuudet vaikuttavat varsin pitkälle meneviltä. Keskusrikospoliisi ja Poliisihallitus katsovat, että toimivaltuuksien käyttöolosuhde voisi olla Rajavartiolaitoksen toimiala huomioiden potentiaalisesti asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien hengelle ja terveydelle vaarallinen tai sellaiseksi muodostuva.

Myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia katsoo, että ehdotettujen toimivaltuuksien käyttäminen saattaa tilanteen syystä tai toisesta kärjistyessä johtaa voimakeinojen käyttöön. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miten tällaisiin tilanteisiin varaudutaan. Ehdotetut toimivaltuudet soveltunevat lähtökohtaisesti ainoastaan sellaisille varusmiehille, jotka ovat saaneet sotilaspoliisikoulutuksen.

Keskusrikospoliisi katsoo, että esitetyt toimivaltuudet muun muassa turvallisuustarkastuksen suorittamiseen ja henkilötuntomerkkien ottoon ovat varsin pitkälle perusoikeuksiin menevää

vallankäyttöä ja tehtävien työturvallinen suorittaminen edellyttäisi tosiasiallisesti vähintään varautumista voimankäyttövälineiden käyttöön (voimankäyttövälineiden kantaminen). Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan vaaraperuste puhuu sen puolesta, ettei tehtäviä voitaisi antaa asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville.

Myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia kyseenalaistaa sen, voiko turvallisuustarkastuksen suorittamista antaa asevelvollisten tehtäväksi. Lisäksi esitetään kysymys, tulisiko henkilötuntomerkkien ottamista koskevassa säännöksessä lukea "voimakeinoja käyttämättä".

Varusmiesliitto pitää tärkeänä, ettei varusmiesten turvallisuus vaarannu uusien toimivaltuuksien myötä.

> Sisäministeriö katsoo, että asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville ehdotetut toimivaltuudet eivät ole lähtökohtaisesti sellaisia, joita suorittaessa voisi aiheutua vaaraa hengelle ja terveydelle. Alueellisen rajavartioviranomaisen päällikkö tekisi tilanteen kokonaisarvion perusteella päätöksen siitä, minkälaisia tehtäviä asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville voitaisiin antaa. Päätöstä tehtäessä otettaisiin huomioon se, etteivät tehtävät kyseisessä tilanteessa tosiasiassa ole sellaisia vaarallisia tehtäviä, joita asevelvolliset ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat eivät saa suorittaa asevelvollisuuslain (1438/2007) 78 §:n 1 momentin mukaan. Kaikki toimenpiteet suoritettaisiin toimivaltaisen rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa, mikä osaltaan parantaisi asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien turvallisuutta.
>
> Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut (PeVL 6/2018 vp), että ehdotetut toimivaltuudet ovat luonteeltaan asevelvollisille sopivia, ja niiden voidaan arvioida edistävän asevelvollisten koulutusta. Asevelvollisten palvelusvelvollisuus perustuu suoraan perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuuteen.
>
> Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun henkilötuntomerkkien ottamista koskevan säännöksen tarkoituksena on nimenomaisesti se, että toimenpiteitä suoritettaessa ei saisi käyttää voimakeinoja. Koska asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien voimakeinojen käytöstä ehdotetaan säädettäväksi erikseen 1. lakiehdotuksen 34 d §:n 3 momentissa, sisäministeriö esittää, että pakkokeinojen käyttöä koskeva maininta poistettaisiin 1. lakiehdotuksen 34 d §:n 1 momentin 1 kohdasta seuraavasti:
>
> > "1) selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntomerkit ~~**pakkokeinoja käyttämättä**~~ noudattaen, mitä 36 §:n 1 ja 2 momentissa ja ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään;"

Puolustusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei muutoksilla saa olla negatiivista vaikutusta maanpuolustustahtoon. Ministeriö katsoo, että normaalioloissa asevelvollisia ei tule käyttää resurssina rutiininomaisissa virkatehtävissä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia suhtautuu lähtökohtaisesti jossain määrin pidättyvästi rajavartiolaitoksessa varusmiespalvelustaan suorittavien asevelvollisten käyttämiseen rajavartiolaitoksen ”varatyövoimana”.

Sisäministeriö painottaa, että ehdotettu sääntely olisi tarkoin sidottu poikkeuksellisiin tilanteisiin. Asevelvollisia ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia voitaisiin käyttää tilapäisesti Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena ainoastaan silloin, kun se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä. Asevelvollisia ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia ei käytettäisi normaalioloissa korvaamaan rajavartiomiehiä tavanomaisissa virkatehtävissä.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota päätöksentekotasoon (alueellisen rajavartioviranomaisen päällikkö), joka poikkeaisi reservipoliisilainsäädäntöön suunnitellusta päätöksentekotasosta (valtioneuvosto).

Sisäministeriö viittaa päätöksentekotason osalta eduskunnan puolustusvaliokunnalle antamaansa lisäselvitykseen, joka on tämän vastineen liitteenä.

Miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen (1. lakiehdotuksen 38 a §)

Lausunnonantajat pitävät Rajavartiolaitokselle ehdotettavia uusia toimivaltuuksia lähtökohtaisesti perusteltuina ja tarkoituksenmukaisina.

Keskusrikospoliisi, Poliisihallitus, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja professori Melander esittävät harkittavaksi, että rajavartiomiehen toimivaltuuksia puuttua miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun rajattaisiin alueellisesti. Keskusrikospoliisi ja Poliisihallitus esittävät rajaukseksi raja-alueita tai Rajavartiolaitoksen hallinnoimien muiden alueiden läheisyyttä, joita käytetään rajavalvonnan suorittamiseen ja joiden läheisyyteen on asetettu ilmailulain (864/2014) 11 §:n mukainen lentorajoitus. Myös professori Melanderin mukaan säännöksen sanamuodon perusteella jää epäselväksi, mikä on ehdotetun säännöksen suhde ilmailun kielto- ja rajoitusalueisiin.

Sisäministeriö toteaa, että rajavartiolain 4 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisesta kohdentumisesta. Säännöksen mukaan Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitetulla talousvyöhykkeellä. Muualla Rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi, virka-avun antamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle. Sisäministeriö katsoo, että säännös rajoittaa riittävästi sitä, millä alueilla Rajavartiolaitos voi puuttua miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun.

Sisäministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena esimerkiksi sitä, että toimivaltuudet miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiseksi kytkettäisiin ilmailun kielto- ja rajoitusalueisiin. Ilmailun itäinen rajoitusalue (R100) on Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta keskeinen, mutta se ja muut voimassa olevat rajoitusalueet eivät täysin kata Rajavartiolaitoksen tarpeita. Sisäministeriö toteaa, että kaikille suojattaville Rajavartiolaitoksen alueille ja toiminnoille ei ole myöskään perusteltua säätää pysyvää lentokieltoa tai -rajoitusta. Lisäksi esimerkiksi äkillisessä meripelastustilanteessa se olisi myös käytännössä mahdotonta.

Rajavartiolaitoksen toiminta painottuu ensisijaisesti raja-alueille ja merialueille - myös miehittämättömiin ilma-aluksiin ja lennokkeihin puuttumisessa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan puuttumiskynnyksen tulee kuitenkin olla suojattavaan toimintaan ja lennättämisen vahingollisuuteen perustuvaa, ei yksinomaan alueeseen sidottua. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan ilmailulain 167 §:n mukaisia rajavartiomiehen toimivaltuuksia puuttua ilma-aluksen kulkuun ei ole rajoitettu alueellisesti. Samoin rajavartiomiehellä on jo voimassa olevan rajavartiolain 35 §:n nojalla mahdollisuus käyttää voimakeinoja esineen poistamiseksi ilman alueellista rajoitusta. Nyt ehdotettavat toimivaltuudet täydentäisivät mainittuja ilmailulain ja rajavartiolain toimivaltuuksia ja selkeyttäisivät rajavartiomiehen toimivaltuuksia puuttua miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia pitää ehdotettua säännöstä pitkänä ja vaikealukuisena. Säännöksestä ei myöskään ilmene toimenpiteen menettelyvaatimuksia, vaan ainoastaan miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumisen edellytykset. Lisäksi esitetään harkittavaksi, onko rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsite riittävän yksiselitteinen ja tarkkarajainen ehdotettujen toimivaltuuksien perusteeksi.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun säännöksen mukaan toimivaltuus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun olisi jokaisella toimivaltaisella rajavartiomiehellä. Rajavartiomies tekisi voimakeinojen ja teknisten toimenpiteiden käyttämistä harkitessaan vastaavan suhteellisuus- ja puolustettavuusarvioinnin kuin muidenkin suorittamiensa toimenpiteiden yhteydessä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tämän lisäksi ei ole tarpeen säätää erillisiä menettelyvaatimuksia. Rajavartiolaitoksen esikunta voi tarvittaessa tarkemmin ohjeistaa sitä, missä tilanteissa ja millä edellytyksillä miehittämättömiin ilma-alusten ja lennokkien kulkuun on perusteltua puuttua. Rajavartiomiehet kirjaavat vakiintuneesti kaikki keskeiset toimenpiteensä Rajavartiolaitoksen henkilörekisteriin.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on määritelty rajavartiolain 2 §:n 6 kohdassa. Säännöksen mukaan sillä tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Sisäministeriö pitää sääntelyä tältä osin riittävän selkeänä. Myös voimassa olevan ilmailulain 167 §:ssä säädetään rajavartiomiehen oikeudesta puuttua ilma-aluksen kulkuun rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto katsoo, että sääntelyn tulee mahdollistaa järkevällä tavalla rajaturvallisuutta vaarantamattoman uuden tekniikan käyttöönotto myös Rajavartiolaitoksen toimintojen läheisyydessä sijaitsevilla maa- ja metsätiloilla.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus turvata Rajavartiolaitoksen lakisääteisen toiminnan edellytykset sekä toisaalta myös Rajavartiolaitoksen toiminnan kohteena olevien henkilöiden turvallisuus esimerkiksi turvaamistehtävien ja meripelastustehtävien yhteydessä. Ehdotetut toimivaltuudet eivät oikeuttaisi aiheuttamaan tarpeettomasti haittaa esimerkiksi elinkeinotoiminnalle. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyvät voimakeinojen ja teknisten toimenpiteiden käyttöä koskevat suhteellisuus- ja

puolustettavuusvaatimukset. Mikäli rajavartiomiehen perusteettomiksi katsottavista toimenpiteistä kuitenkin aiheutuisi haittaa, toimenpiteen kohteelle korvattaisiin menettelystä aiheutunut vahinko voimassa olevien vahingonkorvaussäännösten mukaisesti.

Poliisihallitus katsoo, että 38 a §:ssä tulisi *meri*pelastustehtävän sijaan puhua pelastustehtävästä sellaisia tilanteita varten, joissa esimerkiksi poliisi on pyytänyt Rajavartiolaitoksen virka-apua sisämaassa tapahtuvaan pelastustehtävään ja Rajavartiolaitoksella on tekniset välineet lennokin kulkuun puuttumiseksi.

Sisäministeriö toteaa, että rajavartiolain 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat myös pelastustehtävät. Esityksen valmistelun aikana on kuitenkin katsottu, että tarve puuttua miehittämättömiin ilma-aluksiin ja lennokkeihin ei ole Rajavartiolaitokselle näissä tehtävissä siinä määrin keskeinen, että siitä olisi tarpeen säätää. On myös huomattava, että sisäministeriössä on käynnissä säädöshanke, jossa valmistellaan poliisille itsenäisiä oikeuksia puuttua miehittämättömiin ilma-aluksiin ja lennokkeihin.

Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että riippumatta siitä, missä muodossa Rajavartiolaitokselle ehdotettu toimivaltuus säädetään, tulee pääperiaatteena olla edelleen se, että poliisi on päävastuuviranomainen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä koko valtakunnan alueella. Jos toimivalta puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun säädettäisiin vain yhdelle viranomaiselle, tulisi sen sisäministeriön poliisiosaston käsityksen mukaan olla poliisi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia katsoo, että eri viranomaisten toimivaltuuksia koskevan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaista.

Sisäministeriö pitää selvänä sitä, että poliisi on päävastuuviranomainen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa tätä periaatetta. Ehdotetut rajavartiomiehen toimivaltuudet liittyisivät Rajavartiolaitoksen keskeisiin tehtäviin: rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, turvaamistehtäviin, meripelastukseen ja Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseen.

Sisäministeriö toteaa, että voimassa oleva ilmailulain 167 § mahdollistaa jo usean eri viranomaisen puuttumisen ilma-aluksen (myös muun kuin miehittämättömän ilma-aluksen) kulkuun. Rajavartiomiehelle ehdotetut toimivaltuudet täydentäisivät ja selkeyttäisivät näitä jo olemassa olevia toimivaltuuksia. Sisäministeriö ei pidä käytännön kannalta tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna, että ainoastaan yhdellä viranomaisella olisi toimivaltuus puuttua voimakeinoin ja teknisin toimenpitein miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun. Oikeus tulisi olla kaikilla niillä viranomaisilla, joiden toimintaan miehittämättömillä ilma-aluksilla ja lennokeilla voi olla vaikutusta ja joilla on kulkuun puuttumiseen tarvittava kyky ja osaaminen.

Sisäministeriö yhtyy eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian näkemykseen siitä, että eri viranomaisten toimivaltuuksia koskevan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaista. Sisäministeriö katsoo kuitenkin, että sääntelyssä olisi tarkoituksenmukaisella tavalla otettava huomioon kunkin viranomaisen vastuualueet, tehtävät ja toiminnan erityispiirteet sekä viranomaisen toimintaa ohjaava muu lainsää-

däntö. Sisäministeriön käsityksen mukaan sääntelyn ei siten ole tarkoituksenmukaista olla täysin yhdenmukaista.

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin, että nykyinen ilmailulain mukainen käyttötarkoitukseen perustuva jaottelu miehittämättömiin ilma-aluksiin ja lennokkeihin on tulevaisuudessa muuttumassa EU-lainsäädännön myötä.

Sisäministeriö toteaa, että uudistuva EU-lainsäädäntö olisi aikanaan huomioitava myös nyt ehdotettavassa rajavartiolain sääntelyssä. Sisäministeriö pitää ehdotetun 38 a §:n viittauksia voimassa olevan ilmailulain määritelmiin kuitenkin tällä hetkellä tarpeellisina.

Viestintävirasto pitää tärkeänä, että virasto saa tiedon tilanteista, joissa on kyse muuhun radioviestintään mahdollisesti vaikuttavasta häirintälaitteen käytöstä.

Sisäministeriö pitää selvänä sitä, että miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun puuttumisessa tulee tehdä yhteistyötä kaikkien niiden viranomaisten kanssa, joiden toimintaan toimenpiteillä voi olla vaikutusta. Yhteistyöhön liittyvistä käytännön menettelyistä voidaan sopia viranomaisten kesken.

Tietosuojavaltuutettu viittaa hallituksen esityksen perusteluihin ja katsoo, että suoraan laissa olisi tarkoituksenmukaista säätää siitä, että miehittämättömään ilma-alukseen tai lennokkiin puuttumisen yhteydessä mahdollisesti saatu henkilöön yhdistettävissä oleva tieto olisi hävitettävä viipymättä, jollei laissa toisin säädetä.

Sisäministeriö toteaa, että hallituksen esityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 38 a §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä säädettäisiin nimenomaisesti seuraavasti: "*Radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintietojen avulla saatu luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto on hävitettävä viipymättä, ellei laissa toisin säädetä.*"

Vesiliikenteen tilapäinen keskeyttäminen tai rajoittaminen (1. lakiehdotuksen 38 b §)

Professori Melander katsoo, että 1. lakiehdotuksen 38 b §:ssä olisi syytä täsmällisemmin määritellä alue, jolla vesiliikenne voidaan kieltää tai sitä voidaan rajoittaa, esimerkiksi seuraavasti: "Sisäministeriö voi enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan kieltää vesiliikenteen tai rajoittaa sitä *rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellisellä* rajoitetulla Suomen aluevesien osalla ja Saimaan kanavalla, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä – –".

Sisäministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu säännös ilmaisee jo sellaisenaan riittävän täsmällisesti sen, että vesiliikenne voidaan kieltää tai sitä voidaan rajoittaa ainoastaan rajatulla alueella ja ainoastaan silloin, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan professori Melanderin esittämä lisäys ei toisi asiasisällöllistä muutosta säännökseen. Säännöksen soveltamisessa olisi aina kyse tapauskohtaisesta arvioinnista, sillä etukäteen ei ole mahdollista aukottomasti määritellä sitä, mikä vesialue on rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellinen.

Professori Melander toteaa myös, että ehdotettu 38 b §:n 3 momentti näyttää jättävän merkittävää harkintavaltaa sisäministeriölle siitä, tulisiko välttämättömyysedellytyksen jäädessä täyttymättä ensisijaisesti harkita liikkumisrajoituksen peruuttamista vai sen laajuuden rajoittamista.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun säännöksen tarkoituksena on, että vesiliikenteen keskeyttäminen tai rajoittaminen on aina peruutettava siltä osin, kun se ei ole enää välttämätöntä. Käytännössä tämä voi myös tarkoittaa keskeytyksen tai rajoituksen laajuuden rajoittamista ilman, että keskeytys tai rajoitus kokonaisuudessaan peruutetaan. Koska myös tällaisessa tilanteessa olisi tosiasiallisesti kyse keskeytyksen tai rajoituksen (osittaisesta) peruuttamisesta, sisäministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 38 b §:n 3 momenttia voitaisiin tarkentaa seuraavasti:

"Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös on peruutettava välittömästi ~~**tai sen laajuutta on rajoitettava**~~, kun vesiliikenteen keskeyttäminen tai rajoittaminen ei ole enää välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi."

Kiinteistöjen tilanpäinen käyttöönotto ja liikkumisrajoitukset (1. lakiehdotuksen 39 ja 71 §)

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto (MTK) katsoo, että kiinteistön käyttöönotto aiheuttanee lähes aina korvausvelvollisuuden alaista haittaa kiinteistön omistajalle tai haltijalle ja näiden olisi tavanomaisessa tilanteessa oltava aina oikeutettu täyteen korvaukseen kärsimästään haitasta tai edun menetyksestä. MTK katsoo myös, että kiinteistön omistajan kuulemisvelvollisuus käyttöoikeuksien rajoittamispäätökseen liittyen jää esityksessä hieman epäselväksi.

Sisäministeriö toteaa, että Rajavartiolaitoksella on voimassa olevan 71 §:n nojalla oikeus ottaa kiinteistöjä tilapäisesti käyttöön sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen tarkoituksessa. Esityksessä ehdotetaan säännöksen laajentamista siten, että tilapäinen käyttöönotto olisi mahdollista myös silloin, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämisen vuoksi välttämätöntä. Sisäministeriö korostaa, että kyse olisi varsin poikkeuksellisista tilanteista. Välttämätön tarve voisi liittyä esimerkiksi haastavan rajaturvallisuustilanteen hallitsemiseksi muodostettujen Rajavartiolaitoksen lisäjoukkojen tarpeisiin tai laajamittaisen maahantulon tilanteen hallintaan liittyviin tarpeisiin.

Kiinteistöjen käyttöönottoa koskevassa päätöksenteossa noudatettaisiin nykyiseen tapaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 14 §:ssä säädettyä menettelyä. Pääsääntö ja ensisijainen menettely on käyttöönotosta sopiminen kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa. Mainittu 14 § kuitenkin mahdollistaa myös kiinteistön käyttöönoton tilanteessa, jossa sopimukseen ei päästä. Tällöinkin pykälän 5 momentin mukaan kiinteistön käyttämisestä aiheutuneesta vahingosta suoritetaan kiinteistön omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus. Korvauspäätökseen samoin kuin kiinteistön käyttöä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Sisäministeriö pitää selvänä, että Rajavartiolaitos noudattaa edellä mainittuja säännöksiä kiinteistöjen käyttöönoton yhteydessä.

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa valtiovarainministeriö kuitenkin katsoi, että edellä mainittu sääntely on osin epätäsmällistä, minkä vuoksi vähintään esityksen perusteluissa on tarpeen viitata myös valtionavustuslain (688/2001) 6 §:ään ja siitä poikkeamiseen. Sisäministeriö toteaa, että tämän esityksen yhteydessä ei ole ollut mahdollista tarkentaa puolustusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä tai sisällyttää kyseistä sääntelyä täsmennettynä kokonaisuudessaan rajavartiolakiin. Sisäministeriö kuitenkin korostaa, että tarkoituksena ei ole muuttaa niitä periaatteita, joiden mukaisesti kiinteistöjen käyttöönotosta suoritetaan korvaus kiinteistön omistajalle tai haltijalle.

MTK katsoo, että kapteenin arvoisen rajavartiomiehen liikkumisrajoitusten määräämistä koskeva päätösvalta lienee tarkoitettu kiireellisiin tilanteisiin, joissa Rajavartiolaitoksen korkeamman johdon päätöstä ei ole nopeasti saatavissa.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun säännöksen mukaan päätösvalta liikkumisrajoituksen määräämiseksi tilapäisesti käyttöönotetulle kiinteistölle olisi aina - myös muissa kuin kiireellisissä tilanteissa - vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoisella rajavartiomiehellä. Päätöksentekotaso vastaisi sitä, mitä voimassa olevassa 71 §:ssä säädetään liikkumisrajoituksen määräämisestä sotilaalliselle harjoitusalueelle. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ennen liikkumisrajoituksen määräämistä kyseinen kiinteistö olisi otettu Rajavartiolaitoksen tilapäiseen käyttöön siten kuin siitä ehdotetussa 1. lakiehdotuksen 39 §:n 3 momentissa säädetään.

Koulutus

Useat lausunnonantajat painottavat ehdotettavien uusien säännösten asianmukaista kouluttamista ja harjoittelua.

Asianajajaliitto korostaa Rajavartiolaitoksen virkamiesten riittävää pätevyyttä tehtävien hoitamiseen sekä oikeudellisen koulutuksen merkitystä. Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Puolustusvoimien virka-apua antavan henkilökunnan koulutuksessa olisi huomioitava erityisesti ne tilanteet, joissa edellytetään voimankäyttöä rajavartiomiehen ohjauksessa.

Pääesikunta toteaa, että esitetyt muutokset edellyttävät myös käytäntöjen ja käytäntöjen ja toimintatapamallien sopimista viranomaisten kesken.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja Viestintävirasto pitävät tärkeänä, että voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä, kuten häirintälaitteita, käyttäville rajavartiomiehille annetaan tehtävään riittävä koulutus.

Sisäministeriö viittaa Raja- ja merivartiokoulun asiantuntijalausuntoon ja toteaa, että Rajavartiolaitoksen valtakunnallisesti koordinoitu, toteutettu ja valvottu koulutusjärjestelmä mahdollistaa uuden lainsäädännön kouluttamisen Rajavartiolaitoksessa tarkoituksenmukaisella tavalla. Koulutustarve ja -menetelmät arvioidaan tarkemmin lainsäädännön hyväksymisen jälkeen Rajavartiolaitoksen esikunnan linjausten mukaisesti. Lainsäädännön uudistukseen liittyy kouluttaminen ja harjoittelu myös yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Sisäministeriö toteaa, että myös tähän on olemassa vakiintuneet toimintamallit.

Miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun puuttumiseksi voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä käyttäville rajavartiomiehille annettaisiin toimivaltuuksien sekä voimakeinojen ja teknisten toimenpiteiden käyttöä koskeva koulutus, jolla voidaan ehkäistä toimista aiheutuvaa vaaraa sivullisille sekä tarpeetonta häiriötä muille radiolaitteille tai viestintäverkon laitteille tai palveluille.

Reserviläisliitto katsoo, että erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että Rajavartiolaitoksessa palvelevien asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien naisten koulutus on uusien tehtävien edellyttämällä tasolla. Myös Pääesikunta toteaa, että asevelvollisten riittävä koulutus ehdotettuihin tehtäviin on varmistettava. Varusmiesliitto pitää tärkeänä, etteivät uudet virka-aputehtävät missään tapauksessa saa vaikuttaa varusmiesten ensisijaiseen koulutukseen negatiivisesti esimerkiksi rajallisten aika- tai muiden resurssien näkökulmasta.

Sisäministeriö toteaa, että Rajavartiolaitoksessa palvelevien asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien naisten koulutukseen sisältyy jo nykyisin rajaturvallisuuskoulutusta. Koulutuksessa käsitellään muun muassa rajavartiomiesten, varusmiesten ja reserviläisten toimivaltuuksia. Ehdotettavien uusien toimivaltuuksien koulutus sisällytettäisiin mainittuun rajaturvallisuuskoulutukseen sen sisältöä täydentämällä. Rajaturvallisuuskoulutuksen määrä tai varusmieskoulutuksen painopiste (sotilaallinen koulutus) ei muuttuisi nykyisestä. Lisäksi on huomattava, että ehdotettuja toimivaltuuksia käytettäisiin ainoastaan toimivaltaisen rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa.

LIITE

Sisäministeriön lisäselvitys eduskunnan puolustusvaliokunnalle asevelvollisten toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena, 20.2.2018