

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2005 vp

Hallituksen esitys rajavartiolaitosta ja rajavyyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä helmikuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen rajavartiolaitosta ja rajavyyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 6/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiaansa lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeudellisen osaston osastopäällikkö Tomi Vuori, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- rikosylitarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi
- professori Pekka Koskinen
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick.

Viitetieto

Valiokunnalla on lausuntoaan laatiessaan ollut käytettävissä perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/2005 vp.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksellä uudistettaisiin rajavartiolaitosta koskeva lainsäädäntö. Rajavartiolaitokselle kuuluisi nykyiseen tapaan päävastuu henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvonnasta sekä henkilöliikenteen rajatarkastuksista. Erityisestä rajavartiolaitoksen valvonta-alueesta kuitenkin luovuttaisiin.

Rajavartiolaitos voisi nykyisestä poiketen suorittaa sille päätehtävien ohella säädettyjä valvontatehtäviä myös silloin, kun ne eivät välittömästi liity rajavalvonta- tai rajatarkastustehtäviin. Rajavartiolaitoksen erityisosaamisen ja kaluston käyttöä terrorismintorjunnassa ja muissa

sisäisen turvallisuuden erikoistilanteissa tehostettaisiin. Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitokselle annettaisiin oikeus ilman poliisin nimenomaista pyyntöäkin suorittaa välttämättömiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alaan kuuluvia kiireellisiä poliisitehtäviä kohtaamassaan asiassa.

Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia suorittaa sen päätehtäviin liittyvän rikosasian esitutkinta lisättäisiin. Samalla rajavartiolaitoksen oikeutta itsenäisen esitutkinnan suorittamiseen sen

päätteisiin olennaisesti liittymättömissä vakavissa rikosasioissa rajoitettaisiin, jollei muun esitutkintaviranomaisen pyynnöstä muuta johdu. Rajavartiolaitos voisi kuitenkin aina suorittaa välttämättömiä esitutkintatoimenpiteitä ja käyttää tarvittavia pakkokeinoja muun esitutkintaviranomaisen rikostutkinnan turvaamiseksi. Viranomaisten yhteisten tutkintaryhmien toimintamahdollisuuksia parannettaisiin.

Rajavartiolaitos voisi rikostorjunnan alalla hyödyntää nykyistä laajemmin poliisin tietojärjestelmiä. Rajanylityspaikalla voitaisiin suorittaa henkilöiden automaattista tunnistamista kamera- ja videovalvonnan keinoin rikostorjunnan

tehostamiseksi. Rajavartiolaitoksen toimenpiteistä voitaisiin laatia automaattinen kuva- ja äänitalenne. Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelystä ehdotetaan annettavaksi oma lakinsa, jossa olisi aikaisempaa täsmällisemmät rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelyä ja henkilörekistereitä koskevat säännökset.

Uudistukseen sisältyvät rajavartiolaki, laki rajavartiolaitoksen hallinnosta ja laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2005 kesällä, kun uudistuksen edellyttämä koulutus ja muut tarvittavat järjestelyt on rajavartiolaitoksessa toteutettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältää rajavartiolaitoksen hallintoa ja sen toimivaltuuksia koskevan kokonaisuudistuksen. Lakiehdotuksilla muun muassa laajennetaan rajavartiolaitoksen oikeutta suorittaa esitutkinta sen päätehtäviin kuuluvassa rikosasiassa. Niin ikään rajavartiolaitos saa nykyisestä poiketen oikeuden suorittaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvia kiireellisiä poliisitehtäviä ilman poliisin pyyntöäkin, jos tarve tehtävän suorittamiselle tulee ilmeiseksi rajavartiolaitoksen oman toiminnan yhteydessä eikä toimenpidettä voida viivyttää aiheuttamatta vaaraa terveydelle tai omaisuudelle. Tällaiset toimivaltuuksien laajennukset asettavat uusia vaatimuksia myös rajavartiomiehille annettavalle koulutukselle sekä eri toimintojen organisoinnille rajavartiolaitoksessa.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan rikosasioiden käsittely rajavartiolaitoksessa tullaan uudistuksen yhteydessä keskittämään siihen erikoistuneelle henkilökunnalle. Tälle henkilökunnalle on tarkoitus suunnata myös lisä- ja jatkokoulutusta. Valiokunta pitää tärkeänä, että tähän koulutukseen sisältyy riittävästi myös oikeudellisia asioita — ennen kaikkea toimivaltuuksien käyttämisen edellytyksiä ja rajoituksia — koskevaa koulutusta. Valiokunta on pannut myönteisesti

senä seikkana merkille, että uudistuksen yhteydessä rajavartiomiehen nykyinen puolen vuoden koulutusaika pitenee yhteen vuoteen. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan viittannut myös siihen, että poliisin ja tullin kanssa yhteneväisiin tehtäviin annetaan rajavartiomiehille samansisältöinen koulutus kuin poliisimiehille ja tullimiehille ja että rajavartiolaitoksen peruskoulutus on käytännössä yhtä pitkä kuin poliisimiehen ja tullimiehen. Myös lakivaliokunta pitää näitä koulutuksen pituuteen ja sisältöön liittyviä seikkoja keskeisinä sekä ehdotettujen toimivaltuuksien laajennuksen yleisen hyväksytävyyden että rajavartiomiesten toimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden kannalta.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 11 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä rajavartiolaitoksen virkamiesten erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Valiokunta pitää tärkeänä, että laajentuneiden toimivaltuuksien myötä virkamiehille asetuvat kasvavat vaatimukset otetaan huomioon myös näitä erityisiä kelpoisuusehtoja määriteltäessä.

Lakivaliokunta on lakiehdotuksia tarkastellessaan toimialansa mukaisesti keskittynyt esitutkintaa, rikosten selvittämistä ja pakkokeinoja koskeviin rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin sekä rangaistussäännöksiin. Valiokunta puoltaa

oman toimialansa osalta hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

1. Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta

18 §. Vaitiolo-oikeus. Pykälän mukaan rajavartiolaitoksen henkilöstöön kuuluva ei ole velvollinen ilmaisemaan hänelle hänen palvelussuhteessaan tietoja luottamuksellisesti antaneen henkilöllisyyttä eikä salassa pidettäviä teknisiä tai taktisia menetelmiä.

Voimassa olevaan rajavartiolaitoksesta annetun lain (320/1999) 55 §:ään verrattuna ehdotus merkitsisi vaitiolo-oikeuden laajentamista, koska säännöksestä poistettaisiin rajoitus, jonka mukaan vaitiolo-oikeus koskee vain kuulemista todistajana tai muutoin. Samalla vaitiolo-oikeudesta tulisi ehdoton, koska uuteen säännökseen ei enää sisältyisi mahdollisuutta, että tuomioistuimien voi erittäin painavien syiden vaatiessa määrätä tiedon ilmaistavaksi, jos virallinen syyttäjä ajaa syytettyä rikoksesta, josta saattaa seurata vankeutta kuusi vuotta tai ankarampi rangaistus. Voimassa olevan lain mukaan tietoa ei tosin tällöinkään saa määrätä ilmaistavaksi, jos siitä ilmeisesti aiheutuisi vakavaa vaaraa virkamiehen tai hänen läheisensä turvallisuudelle.

Esillä oleva ehdotus vastaa poliisilakiin ehdotettua muutosta, josta lakivaliokunta on vastikään antanut lausunnon (LaVL 6/2005 vp — HE 266/2004 vp). Tuolloin valiokunta totesi perustelujen valossa jäävän epäselväksi, miksi poliisilain 44 §:n 1 momenttiin nykyisin sisältyvä, lähinnä todistajana esiintymistä koskeva rajoitus olisi poistettava. Sama arvostelu voidaan kohdistaa myös nyt esillä olevan ehdotuksen perusteluihin (ks. s. 86/I). Erityisesti valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei edellä mainitun, nykyiseen 55 §:n 2 momenttiin sisältyvän rajoituksen poistamista mitenkään perustella edes siltä osin kuin säännöksen soveltamisalaan kuuluva virkamies käyttäisi vaitiolo-oikeuttaan oikeudenkäynnissä.

Edellä mainituin perustein ja poliisilain muuttamisesta antamaansa lausuntoon viitaten lakivaliokunta esittää,

että rajavartiolaitoksen virkamiehen vaitiolo-oikeutta koskeva säännös säilytetään sellaisena kuin se on nykyisin voimassa olevassa rajavartiolaitoksesta annetun lain 55 §:ssä.

29 §. Sotilasrikossäännösten soveltaminen. Pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään rikoslain 45 luvun sotilasrikossäännösten soveltamisesta rajavartiolaitoksen virkamiehiin. Pykälän 3 momentti sisältää valtuussäännöksen.

Rajavartiolaitoksen sotilasviroissa palvelevat ovat 1 momentin mukaan rikoslain 45 luvun sotilaita koskevien säännösten alaisia. Sotilasvirassa olevan rajavartiomiehen oikeudesta voimakeinojen käyttämiseen säädetään kuitenkin "ensisijaisesti" rajavartiolain 35 §:ssä. Rakenteeltaan samanlainen säännös on sota-ajan osalta pykälän 2 momentissa.

Perustelujen (s. 92/I) mukaan rajavartiomiehen voimakeinoista säädetään yhdenmukaisesti poliisin voimakeinojen kanssa. Rajavartiolain ehdotettu 35 §:n 1 momentti sisältääkin asiallisesti poliisilain (493/1995) 27 §:ää vastaavan säännöksen voimakeinojen käyttämisestä. Toisaalta perusteluissa huomautetaan myös siitä, että kaikilla rajavartiolaitoksen sotilasviroissa palvelevilla ei ole rajavartiomiehen toimivaltaa, vaikka heidän tehtävänsä voivat sinänsä vaatia voimakeinojen käyttämistä. Tämän vuoksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa ei estettäisi soveltamasta rikoslain 45 luvun 26 a §:ää rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleviin virkamiehiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt ehdotettua voimakeinojen käyttöä koskevaa sääntelytapaa epäselvänä. Lakivaliokunta yhtyy tähän arvioon. Se pitää ehdotetun sääntelyn tavoitetta kuitenkin sinänsä hyväksyttävänä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustelujen mukaan voimassa olevan lain puutteet eivät niinkään koske käytettävissä olevien voimakeinojen laatua vaan kysymystä siitä, ketkä voimakeinoja voivat käyttää. Valiokunnan mielestä tällainen henkilöllistä soveltamisalaa koskeva ongelma on syytä ratkaista säätämällä erikseen siitä, milloin rajavartiomiehen voima-

keinojen käyttöoikeutta koskevaa säännöstä sovelletaan sellaiseenkin rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palvelevaan henkilöön, jolla tällaista voimankäyttöoikeutta ei muutoin ole. Kyse on siis rajavartiolaitain 35 §:n 1 momentin henkilöllisen soveltamisalan laajentamisesta. Sääntelyn tavoite on valiokunnan mielestä tältä osin toteutettavissa lisäämällä 35 §:ään asiaa koskeva uusi 2 momentti. Tällöin myös hallituksen esityksen mukaisen, tehtävässä avustavaa sivullista koskevan momentin soveltamisalaa on syytä laajentaa kattamaan myös uuden 2 momentin mukaiset erityistilanteet.

Rajavartiolaitain 35 §:n 1 momentin mukaisten voimakeinojen käyttöoikeudesta erillisenä kysymyksenä on arvioitava sitä, missä tilanteissa ja millä edellytyksillä rajavartiolaitoksessa palvelevalle henkilölle on tarpeen antaa oikeus rikoslain 45 luvun 26 a §:n mukaisten voimakeinojen käyttämiseen. Koska rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen, voidaan pitää perusteltuna, että silloin kun henkilö on asetettu suorittamaan mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettua vartio-, päivystys- tai poliisitehtävää tai kun kyseessä on säännöksen 2 momentissa kuvattu vaaratilanne, myös rajavartiolaitoksen sotilasvirassa olevalla virkamiehellä on samanlaiset valtuudet kuin sotilaalla. Valiokunnan mielestä oikeus rikoslain 45 luvun 26 a §:ssä tarkoitettujen voimakeinojen käyttämiseen on syytä laissa rajata tämän periaatteen mukaisesti. Näin meneteltäessä on samalla aiheellista säätää, että siltä osin kuin rajavartiolaitain 35 §:n ja rikoslain 45 luvun 26 a §:n mukaisten voimakeinojen käyttötilanteet ovat päällekkäisiä, viimeksi mainitut voivat jo luonteensa vuoksi tulla käytettäviksi vain toissijaisesti.

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että rajavartiolaitoksen hallinnosta säädettävän lain 29 §:n 1 ja 2 momentista poistetaan sana "ensisijaisesti",

että rajavartiolaitain 35 §:ään lisätään edellä mainitun sisältöinen uusi 2 momentti,

että 35 §:n avustavaa henkilöä koskevaa säännöstä laajennetaan vastaavasti,

että 35 §:ään lisätään säännös, jonka mukaan rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palvelevalla henkilöllä on rikoslain 45 luvun 26 a §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettussa tehtävässä tai tilanteessa oikeus käyttää voimakeinoja niillä edellytyksillä ja sen mukaan kuin mainitussa pykälässä säädetään, jos tilanne ei ole hallittavissa rajavartiolaitain 35 §:n 1 momentin mukaisin keinoin, ja

että rajavartiolaitain 35 §:n viimeisestä momentista poistetaan viittaus rikoslain 45 luvun 26 a §:ään.

2. Rajavartiolaitain

9 §. Toimenpiteen siirtäminen ja toimenpiteestä luopuminen. Pykälän 1 momentin mukaan rajavartiomiehellä on oikeus luopua toimenpiteestä, jos sen loppuunsaattaminen voisi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin tavoiteltavaan tulokseen nähden. Rikosasiassa toimenpiteestä luopumisesta ja toimenpiteen siirtämisestä on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa (s. 100/II) huomautetaan, eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 266/2004 vp). Kyseinen esitys sisältää myös ehdotuksen toimenpiteen siirtämistä koskevaksi poliisilain säännökseksi. Ehdotuksesta antamassaan lausunnossa (LaVL 6/2005 vp) lakivaliokunta piti tarpeellisena säännökseen otettavaa soveltamisalarajausta, jolla osoitetaan, ettei toimenpiteen siirtämisen suoranaisena seurauksena saa olla toisen hengen tai terveyden vaarantuminen. Aiempaan lausuntoonsa viitaten lakivaliokunta pitää samanlaista rajausta tarpeellisena myös rajavartiolaitain kohdalla.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että toimenpiteen siirtämistä koskeva säännös on kirjoitettu varsin yleiselle tasolle jää-

vän viittauksen muotoon. Ottaen huomioon asian merkityksen sekä toimenpiteen kohteena olevan yksilön että toimenpidettä siirtävän virkamiehen oikeusturvan kannalta valiokunta pitää tarpeellisena, että sääntelyä täsmennetään.

Edellä olevilla perusteilla lakivaliokunta esittää,

että oikeutta toimenpiteen siirtämiseen rajoitetaan siten kuin valiokunta on lausunnossaan LaVL 6/2005 vp esittänyt ja

että siirtämisoikeudesta joko säädetään itsenäisesti rajavartiolaissa tai lakiin otetaan ainakin yksilöity viittaus poliisilain asianomaiseen säännökseen.

21 §. *Kiireelliset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poliisitehtävät.* Pykälässä säädetään niistä edellytyksistä, joilla rajavartiolaitos voi suorittaa kiireellisiä poliisitehtäviä. Pykälän 2 momentin mukaan rajavartiolaitos voi suorittaa kiireellisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvan poliisitehtävän ilman poliisiin pyyntöäkin, jos tarve tehtävän suorittamiseen on tullut ilmeiseksi rajavartiolaitoksen oman muun toiminnan yhteydessä eikä toimenpidettä voida viivyttää terveydelle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttamatta.

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 106/II) mukaan rajavartiomies voisi säännöksen nojalla puuttua konkreettiseen terveydelle tai omaisuudelle aiheutuvaan uhkaan, jollei poliisin apua ole viipymättä saatavilla. Edelleen perustelujen mukaan keskeytettävänä rikollisena tekona voisi tulla kyseeseen esimerkiksi varkaus, vahingonteko, pahoinpitely tai vaarallisen rattijuopon matkanteko. Sen sijaan toimenpiteisiin ei tulisi ryhtyä sellaisissa "ilmeisissä rikoksissa", joissa toimenpiteitä voidaan viivyttää ilman, että käynnissä olevasta teosta aiheutuu vaaraa terveydelle tai omaisuudelle.

Lakivaliokunta tukee ehdotetun sääntelyn tavoitetta. Se on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että säännöksen sanamuodon mukaan kyse on yleisesti kiireellisestä "yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvasta poliisitehtävästä", kun taas perustelut viittaavat

nimenomaan rikoksen estämiseen tai sen keskeyttämiseen. Ottaen huomioon, että esimerkiksi poliisilain 1 §:ssä erotetaan poliisin tehtävinä toisistaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen ja niiden syytteeseen saattaminen, ehdotettu sanamuoto vaikuttaa varsin lavealta. Valiokunnan mielestä säännöksen perustelut viittaavat siihen, että sen soveltamisala tulisi rajata rikoksen estämiseen ja tekeillä olevan rikoksen keskeyttämiseen.

Lakivaliokunta esittää,

että säännöksen 2 momenttia rajataan edellä mainituin tavoin.

22 §. *Terrorismintorjunta ja muut erityistilanteet.* Pykälän 1 momentin mukaan rajavartiolaitos voi päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä antaa poliisiin käyttöön kalustoa, henkilöitä ja erityisasiantuntijapalveluita, jos se on erityisen uhan vuoksi välttämätöntä muun muassa terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen torjumiseksi.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että säännöksessä ei millään tavoin yksilöidä, mitkä kaikki teot kuuluvat "terroristisessa tarkoituksessa tehtäviin rikoksiin". Ottaen huomioon, että saman käsitteen avulla säännellään 33 §:ssä rajavartiomiehen toimivaltuuksia poliisitehtävissä, valiokunta pitää tarpeellisena säännöksen rajaamista (ks. myös LaVL 6/2005 vp) rikoslain 34 a luvun 1 §:ään, jossa säädetään terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta.

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta esittää,

että terroristisessa tarkoituksessa tehtävä rikos sekä 22 §:ssä että 33 §:ssä sidositaan sanonnallisesti rikoslain 34 a luvun 1 §:ään.

29 §. *Rajanylityspaikalla suoritettava automaattinen tunnistaminen ja 31 §. Rajavalvontaan liittyvä tekninen valvonta.* Automaattista tunnistamista koskevan pykälän 1 momentin mukaan rajavartiolaitoksella on oikeus tällaiseen toimintaan rajanylityspaikalla säännöksessä yksilöityjen tarkoitusten toteuttamiseksi. Momentin mu-

kaan automaattista tunnistamista saa suorittaa vain muussa kuin vakituiseen asumiseen käytetävissä tilassa. Sitä ei saa kohdistaa myöskään säännöksessä erikseen lueteltuihin tiloihin. Pykälän 2 momentin mukaan automaattisesta tunnistamisesta on ilmoitettava sopivalla merkillä.

Lain 2 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan automaattisella tunnistamisella tarkoitetaan teknisin menetelmin tapahtuvaa etsittävän henkilön tunnistamista vertaamalla henkilöstä otettua kuvatallennetta viranomaisen käytettävissä olevaan kuvamateriaaliin. Määritelmän valossa automaattisessa tunnistamisessa on olennaista juuri kahden erilaisen kuvamateriaalin keskinäinen vertailu. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 114/I) käy ilmi, että automaattinen tunnistaminen perustuu pitkälti 31 §:n mukaisella teknisellä valvonnalla saatuihin kuvatallenteisiin. Mainitun pykälän mukaan rajavartiolaitoksella on rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus rajan tuntumassa ja sen välittömässä läheisyydessä kohdistaa poliisilaissa tarkoitettua teknistä valvontaa muualle kuin kotirauhan piiriin kuuluvaan alueeseen. Tällaisesta teknisestä valvonnasta on ilmoitettava sopivalla merkillä.

Edellä esitetyn perusteella on selvää, että lain 29 ja 31 § liittyvät läheisesti toisiinsa. Valiokunnan mielestä niiden tarkka keskinäinen yhteys jää ehdotuksessa kuitenkin epäselväksi. Lähtökohtaisesti näyttää siltä, että tekninen valvonta käytännössä ainakin pääsääntöisesti edeltää automaattista tunnistamista, vaikka sitä koskevan säännöksen lakitekniinen sijoittaminen 31 §:ksi ei tätä ilmennäkään. Teknisen valvonnan kohteet puolestaan rajautuvat poliisilain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella. Näihin kohteisiin kuuluvat muun muassa ajoneuvojen kuljettajat ja jalankulkijat. Valvonnan kohteisiin nähden on yllättävää, ettei 31 §:ään sisälly säännöstä tiettyjen yksityisyyden suojan kannalta tärkeiden paikkojen rajaamisesta valvonnan ulkopuolelle. Toisaalta tällainen säännös sisältyy automaattisesta tunnistamisesta koskevan 29 §:n 1 momenttiin, vaikka tässä toiminnassa pitäisi edellä mainitun määritelmän mukaisesti olla kyse vain kuvamateriaalin vertailusta eikä teknisestä valvonnasta erillisestä tarkkailu- tai katseluoikeudesta. Täl-

laiseen kuvavertailutoimintaan viittaa myös henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa säädettäväksi ehdotetun lain 12 §:n 3 momentin 5 kohdan säännös, jossa puhutaan rajavartiolain 29 §:ssä säädetyistä "tunnistamisesta". Tällaisessa puhtaassa vertailutoiminnassa 1 momentin 2. virkkeeseen sisältyvät rajoitukset ovat tarpeettomia.

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta esittää,

että 29 ja 31 §:n keskinäistä suhdetta ja soveltamisalaa selvennetään,

että 31 §:ään sisällytetään 29 §:n 1 momentin 2. virkettä vastaava säännös niistä tiloista, joihin teknistä valvontaa ei saa kohdistaa, ja

että pykälien lakitekniistä sijoittamista harkitaan uudelleen.

35 §. *Rajavartiomiehen voimakeinot.* Pykälässä säädetään rajavartiomiehen oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävässään sekä voimakeinojen käyttämisen rajoista. Valiokunta viittaa tältä osin edellä rajavartiolaitoksen hallinnosta säädettävän lain 29 §:n kohdalla lausumaansa.

44 §. *Esitutinnan siirtäminen toiselle esitutkintaviranomaiselle.* Rajavartiolain 42 §:n 2 momentin mukaan rajavartiolaitos toimittaa esitutkinnan myös silloin, kun on muun muassa syytä epäillä rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön syyllistyneen sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltävään rikokseen taikka rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun virkarikokseen, jollei puolustusvoimien tai poliisin esitutkintaa koskevista toimivaltuuksista muuta johdu. Tutkinnanjohtajana tällaisessa rajavartiolaitoksen toimittamassa esitutkinnassa on rajavartiolain 46 §:n mukaan pakkokeinolain 1 luvun 6 §:n 4 kohdassa tarkoitettu rajavartiolaitoksen virkamies tai valtioneuvoston asetuksessa säädetyin koulutuksen saanut ja kokemuksen omaava asianomaisen hallintoyksikön päällikön tutkinnanjohtajaksi määräämä rajavartiomies.

Säännösten sanamuotojen perusteella syntyy vaikutelma, että rajavartiolaitos tutkii oman virkamiehensä johdolla myös kaikki ne rikokset, joissa epäiltynä on rajavartiolaitoksessa palveleva henkilö. Perustelujen (s. 131/II) valossa näin ei ilmeisesti kuitenkaan ole tarkoitettu meneteltäväksi. Niiden mukaan nimittäin rajavartiolaitoksen virkamiestä koskevaa rikosepäilyä "ei ole välttämätöntä säätää aina syyttäjän johdettavaksi, koska esteetön poliisiviranomainen olisi yleensä saatavilla". Lainattu perustelumaininta viittaa esitutkintalain (449/1987) 14 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa aina virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Perustelujen lausumasta lieneekin pääteltävissä, että rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön tekemiksi epäillyt rikokset on ainakin pääsääntöisesti tarkoitus siirtää poliisin tutkittaviksi lain 44 §:n 1 momentin nojalla. Tällainen toimintamalli olisi lähellä sitä menettelyä, josta säädetään poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetussa laissa (1251/1995). Mainitun lain 1 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimat tutkii muun muassa sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltävät rikokset sekä puolustusvoimien palveluksessa olevan henkilön tekemiksi epäillyt virkarikokset. Saman pykälän 2 momentin mukaan tutkintatehtävä on kuitenkin kokonaan siirrettävä poliisin suoritettavaksi, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää.

Rajavartiolain 44 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitos siirtää esitutkinnan poliisille, jos asia tai sen edellyttämien esitutkintatoimenpiteiden laatu tai laajuus sitä edellyttää taikka jos asianomainen esitutkintaviranomainen sitä vaatii. Pykälään ei erikseen sisälly säännöstä niistä tapauksista, joissa tutkittavana on rajavartiolaitoksessa tapahtuneeksi epäilty, sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltävä rikos tai virkarikos. Lakivaliokunta pitää rajavartiolaitoksen kaltaisen turvallisuusorganisaation kohdalla jo yleiseltäkin kannalta tärkeänä, että luottamus rikosasioiden tutkinnan puolueettomuuteen säilyy erityisesti silloin, kun rikoksesta epäiltynä on laitok-

sen palveluksessa oleva henkilö. Tämän vuoksi valiokunta pitää tarpeellisena, että lakiin otetaan säännös tällaisen asian siirtämisestä poliisin tutkittavaksi. Valiokunnan mielestä tällainen säännös ei kuitenkaan voi olla ehdoton, koska esimerkiksi selvästi hyvin vähäisten rikosten tutkinnan siirtämistä poliisille ei voida pitää perusteltuna.

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta esittää,

että rajavartiolain 44 §:ää täydennetään säännöksellä, jonka mukaan rajavartiolaitoksen on siirrettävä esitutkinta poliisin suoritettavaksi silloin, kun on syytä epäillä rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön syyllistyneen sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltävään rikokseen taikka rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun rikokseen, jos rikoksen vakavuus tai luottamus tutkinnan puolueettomuuteen sitä edellyttää.

51 §. *Rajavyöhykettä koskevat kiellot ja 52 §. Rajavyöhykelupa.* Pykälään sisältyvät säännökset niistä toiminnoista, jotka ovat rajavyöhykkeellä joko kiellettyjä tai luvanvaraisia. Sekä kiellon rikkominen että ilman asianmukaista lupaa toimiminen säädetään puolestaan 72 §:ssä rangaistavaksi rajavyöhykerikkomuksena.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota 51 §:n 2 kohtaan ja 52 §:n 2 kohtaan, joissa molemmissa mainitaan liikkuminen rajakaistalla. Perusteluistakaan ei selviä, onko tällainen liikkuminen tarkoitettu kieltää kokonaan vai ainoastaan saattaa se luvanvaraiseksi. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

että 51 §:ää ja 52 §:ää selvennetään siltä osin kuin kyse on rajakaistalla liikkumisen sallittavuudesta.

64 §. *Vapautensa menettäneen henkilön säilytystilat.* Pykälässä säädetään siitä, millaisissa tiloissa vapautensa menettänyt saa rajavartiolaitoksessa säilyttää ja miten tällaisia tiloja on varoitettava. Pykälän 4 momentti sisältää valtuussäännöksen, jonka mukaan vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelusta rajavartiolai-

toksen tiloissa voidaan antaa tarkentavia säännöksiä sisäasiainministeriön asetuksella.

Rajavartiolaitoksen huostassa oleviin vapautensa menettäneisiin henkilöihin sovelletaan 61 §:n mukaan pääsääntöisesti, mitä tutkintavankeudesta annetussa laissa (615/1974) säädetään. Poikkeuksen tästä muodostavat säilöön otetut ulkomaalaiset, päihtyneet sekä sotilaskurinpäidollisesti kiinniotetut ja rangaistut. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä laaja vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskeva uudistus, johon sisältyy myös ehdotus uudeksi tutkintavankeuslaiksi (HE 263/2004 vp). Uusi laki tulee sisältämään yksityiskohtaisia säännöksiä tutkintavangin asemasta ja kohtelusta. Odotettavissa olevaan uudistukseen nähden valiokunta ei pidä tarpeellisena, että rajavartiolakiin sisällytetään ehdotettu asetuksenantovaltuus. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 139/I ja 140/II) käy myös ilmi, että voimassa olevaan lakiin sisältyvän vastaavan valtuussäännöksen nojalla tarkempia asetuksen taseisia säännöksiä ei ole rajavartiolaitoksen säilyttämien henkilöiden osalta annettu. Valiokunta ei myöskään periaatteelliselta kannalta pidä hyväksyttävänä, että vapautensa menettäneiden kohtelusta ylipäänsä säädettäisiin ministeriön asetuksen tasolla. Edellä olevilla perusteilla lakivaliokunta esittää,

että 64 §:n 4 momenttiin sisältyvä valtuussäännös poistetaan.

71 §. Rajavartiolaitoksen kohteita ja harjoitustia koskevat liikkumisrajoitukset. Pykälässä säädetään rajavartiolaitoksen hallitsemaa tilaa tai aluetta koskevista liikkumisrajoituksista ja -kielloista sekä niistä välittömistä toimenpiteistä, joita tällaista kieltoa tai rajoitusta rikkovaan henkilöön voidaan kohdistaa.

Lain 73 §:n mukaan rangaistaan sitä, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo rajavartiolaitoksen hallitsemaa tilaa tai aluetta koskevan liikkumisrajoituksen tai -kiellon. Sanamuoto on tältä osin sama kuin 71 §:n 1 momentin 1. virkkeessä. Rangaistussäännöksen sanamuodon valossa jää jossain määrin epäselväksi, onko se tarkoitettu kattamaan myös sellai-

set tilapäiset liikkumisrajoitukset, joita 71 §:n 1 momentin 2. virkkeen nojalla voidaan määrätä sotilaallisen harjoitusalueen osalle. Jos rangaistussäännös on tarkoitettu koskemaan myös viimeksi mainittuja rajoituksia, sääntelyä selkeyttäisi 71 §:n 1 momentin nykyisten 1. ja 2. virkkeen erottaminen omiksi momenteikseen. Tällöin myös rangaistussäännöksessä voitaisiin erikseen viitata kyseisiin momentteihin.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että 71 §:ssä ei erikseen velvoiteta rajavartiolaitosta millään tavoin ilmoittamaan asetetuista liikkumisrajoituksista. Tällainen ilmoittaminen on kuitenkin tärkeää sekä rajoitusalueilla liikkuvien oikeusaseman kannalta että kiellon noudattamisen tehokkuuden kannalta yleensä. Toisaalta lain 84 §:n 2 momentin 5 kohdasta ilmenee, että tällaisen ilmoitusvelvollisuuden ajatellaan ainakin osittain olevan olemassa. Lakivaliokunnan mielestä laissa on tarpeen nimenomaisesti säätää velvollisuudesta kieltotauluin tai muin selvästi havaittavin merkein osoittaa se alue, jolla liikkumisrajoitus tai -kielto on voimassa.

Edellä olevan perusteella lakivaliokunta esittää,

että 71 ja 73 §:n keskinäistä suhdetta selvennetään ja

että 71 §:ää täydennetään säännöksellä, jonka mukaan rajavartiolaitoksella on velvollisuus kieltotauluin tai muin selvästi havaittavin merkein osoittaa liikkumisrajoituksen tai -kiellon alainen alue.

72 §. Rajavyöhykerikkomus. Pykälä sisältää luettelon niistä teoista tai laiminlyönneistä, jotka rangaistaan rajavyöhykerikkomuksena.

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 145/II) mukaan rangaistuksen tuomitseminen edellyttää tahallisuutta tai törkeää tuottamusta. Ehdotettu säännös on nyt kuitenkin kirjoitettu niin, että sen mukaan rangaistaviksi tulisivat ainoastaan tahalliset teot. Rikoslain 3 luvun 5 §:n 2 ja 3 momentista nimittäin seuraa, että rikoslain yleisten oppien uudistuksen voimaantulon jälkeen annetuissa rikoslain ulkopuolisissa rangaistussään-

nöksissä kuvatut teot ovat rangaistavia vain tahallisuutena, jollei nimenomaisesti toisin säädetä (ks. myös HE 44/2002 vp, s. 71/II).

Lakivaliokunta pitää perusteltuna, että esimerkiksi rajavyöhykettä koskevan kiellon rikominen tai lupatodistuksen mukana pitämisen laiminlyönti ovat rangaistavia myös törkeän tuottamuksellisina. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

että 72 §:n johdantokappale muutetaan kuulumaan seuraavasti: "Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta".

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Tero Rönni /sd
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Petri Salo /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Minna Sirnö /vas
	Tatja Karvonen /kesk	Timo Soini /ps
	Petri Neittaanmäki /kesk	Astrid Thors /r
	Heli Paasio /sd (osittain)	Marja Tiura /kok
	Lyly Rajala /kok	Jan Vapaavuori /kok.
	Jukka Roos /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.