

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 201/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Ari-Pekka Koivisto, sisäministeriö
- rajavartioylitarkastaja Anne Ihanus, sisäministeriö
- OTM, projektitutkija Johannes Heikkinen
- professori Mikael Hidén

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia, ulkomaalaislakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia ja poliisilakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyvissä suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan muun muassa henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta, liikkumisvapautta ja yksityiselämän suojaa koskevien perusoikeussäännösten sekä julkisen hallintotohtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2018 vp

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitys kuitenkin sisältää useita perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä asioita, hallitus pitää perusteltuna, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Rajavartiolaitokselle ehdotettavat toimivaltuudet

Esityksen tarkoituksena on kehittää Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen normaaliolojen toimivaltuuksia. Esityksessä ehdotetaan erityisesti täydennettävän rajavartiomiehen toimivaltuuksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä rajanylityspaikoilla, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Lisäksi ehdotetaan muun muassa täydennyksiä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin poliisin pyynnöstä tai poliisin tukena suoritettavissa tehtävissä, virka-apusääntelyn ajantasaistamista ja eräistä uusista toimivaltuuksista säätämistä. Ehdotukseen sisältyy myös sääntelyä asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien toimivaltuuksista.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 10/2016 vp, s. 3).

Hallituksen esityksessä (s. 59) Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien ja niiden soveltamisalan laajentamista perustellaan muun muassa sillä, että uudenlaisten uhkakuvien luonteeseen kuuluu keskeisenä piirteenä vaikuttaminen viranomaistoiminnan rajapintoihin. Tämän vuoksi on esityksen mukaan tärkeää varmistaa, että rajanylityspaikat, Rajavartiolaitoksen toimitilat ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevat alueet voidaan turvata silloinkin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä.

Perustuslakivaliokunta pitää sääntelylle esitettyjä perusteita hyväksyttävänä. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on, että rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivaltuudet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä olisivat vastaisuudessaakin alueellisesti rajattuja ja käytettävissä vain tilanteissa, joissa poliisi on estynyt. Lisäksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon ensisijainen johtovastuu kuuluisi edelleen poliisille.

Perustuslakivaliokunta on korostanut toimivaltuuksien ja voimakeinojen käytön osalta myös asianmukaista koulutusta (esim. PeVL 67/2016 vp, s. 3, PeVL 19/2005 vp, s. 6—7). Esityksessä (s. 59) arvioidaan, että rajavartiomiehillä on pääosin jo tarvittava koulutus ja käytännön kokemus toimivaltuuksien käyttöön, mutta viitataan myös täydennyskoulutuksen tarpeeseen. Valiokunta

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2018 vp

korostaa erityisesti Rajavartiolaitokselle ehdotettavia uusia toimivaltuuksia koskevan koulutuksen merkitystä.

Tekninen kuuntelu toimenpiteen turvallisesti suorittamiseksi

Rajavartiolaitoksen toimivaltuudesta tekniseen kuunteluun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä ehdotetaan säädettäväksi rajavartiolain 32 a §:ssä. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatus kirjehen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta. Lailla voidaan saman pykälän 3 momentin mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Ehdotus muistuttaa jossakin määrin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 36/2017 vp) hiljattain säädettyä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (jäljempänä myös rikostorjuntalaki) 25 §:n 5 momentin sääntelyä. Perustuslakivaliokunta totesi rikostorjuntalain 25 §:n 5 momentissa olevan kyse tilanteesta, jossa Rajavartiolaitos suorittaa jotakin laissa säädettyyn toimivaltuuteen perustuvaa rikostorjuntatoimenpidettä. Ehdotetulla sääntelyllä voitiin valiokunnan mielestä katsoa olevan osin liittyviä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiseen rikosten tutkinnan tarkoituksessa. Ottaen erityisesti huomioon valiokunnan kannanotot 10 §:n 3 momentin piiriin kuuluvista rikoksista ei tuolloin ehdotettu toimivaltuus ollut ongelmitta sovitettavissa yhteen valiokunnan rikosten tutkintaa koskevan käytännön kanssa (PeVL 36/2017 vp, s. 3—4).

Nyt ehdotetun rajavartiolain 32 a §:n mukaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuus tekniseen kuunteluun kytkeytyy yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Säännöksellä ei siten ole edes samankaltaista yhteyttä rikosten tutkintaan kuin rikostorjuntalain 25 §:n 5 momentin sääntelyllä. Perustuslakivaliokunta pitää lisäksi selvänä, ettei yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen itsessään sisälly perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuun rikosten tutkintaan eikä muuhunkaan momentissa tarkoitettuun luottamuksellisen viestin suojan rajoitusperusteseen.

Nyt ehdotetun toimivaltuuden käyttäminen on samankaltaisesti kuin rikostorjuntalain 25 §:n 5 momentissa rajattu käytettäväksi tilanteissa, joissa se on välttämätöntä Rajavartiolaitoksen toimenpiteen turvallisesti suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Sääntelyn hyväksyttävä tarkoitus suojata henkeä ja terveyttä palautuu perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuksiin (ks. myös PeVL 11/2005 vp, s. 5/I). Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt ehdotetulla säännöksellä voidaan nähdä olevan samantyyppinen turvallisuusintresseihin kytkeytyvä tavoite kuin mitä perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettulla turvallisuustarkastuksella, vaikka kyse onkin hyvin erilaisesta sääntely-yhteydestä kuin missä kysymystä luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisesta turvallisuustarkastuksessa on yleensä valiokunnan käytännössä aikaisemmin tarkasteltu (PeVL 56/2010 vp, PeVL 30/2001 vp). Nyt ehdotettua toimivaltuutta voidaan käyttää vain rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitilassa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella. Sääntelyn tällainen rajattu soveltamisala samoin kuin soveltamistilanteiden konkreettisuus osoittavat samankaltaisuutta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2018 vp

rajoituksiin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan turvallisuustarkastuksessa. Siten 32 a §:ssä ehdotetun rajoituksen luottamuksellisen viestin suojaan voidaan valiokunnan mielestä arvioida kuuluvan perustuslain 10 §:n 3 momentissa rajoitusperusteena mainitun turvallisuustarkastuksen piiriin, eikä säännös muodostu perustuslain vastaiseksi.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että valiokunnan käytännössä on osin irtauduttu perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyistä kotirauhan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista koskevista sanamuodoista (PeVL 36/2017 vp, s. 4). Valiokunnan mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista (PeVM 5/2005 vp, s. 2). Valiokunta pitää tältä kannalta epätydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta. Valiokunta korostaa valtioneuvostolle osoittamaansa kehotusta harkita, millaisiin toimenpiteisiin sanotun seikan johdosta olisi ryhdyttävä.

Asevelvollisten tehtävät ja asema

Asevelvollisia sekä vapaaehtoiseen asepalvelukseen otettuja naisia voidaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Rajavartiolaitain 34 d §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännökset asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena.

Asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan osallistuminen Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseen ei perustu suostumukseen, vaan palvelusta suorittava voidaan määrätä näihin tehtäviin. Asevelvollisten oikeusasema määräytyy yleisesti paitsi perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuutta koskevan sääntelyn myös maanpuolustusvelvollisuutta täsmentävän asevelvollisuuslain mukaan. Palvelukseen määrätty asevelvolliset eivät ole virkasuhteessa puolustusvoimiin tai Rajavartiolaitokseen, vaan heitä koskee asevelvollisuuslain 57 §:ssä säädetty palvelusvelvollisuus. Asevelvollisen tulee sanotun säännöksen mukaan palvella hänelle määrättyssä joukossa sekä noudattaa lakiin perustuvan toimivallan nojalla annettuja sotilaallista järjestystä ja palvelusta koskevia määräyksiä, esimiehen käskyjä ja muita palvelukseen kuuluvia velvollisuuksiaan. Asevelvolliset ovat myös erityisen rikosoikeudellisen vastuun alaisia (ks. rikoslain 45 luku).

Asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien oikeusasema ja Rajavartiolaitoksen kiinteä johto- ja määräämisvalta huomioon ottaen asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville annettavaksi nyt ehdotetuissa tehtävissä ei — toisin kuin ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetään — ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut perustuslain 127 §:n kannalta kysymystä siitä, millaisiin tehtäviin asevelvollisia voidaan määrätä. Valiokunta on pitänyt mahdollisena sääntelyä asevelvollisen määräämisestä puolustusvoimille sinänsä kuulumattomiin, mutta luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistäviin lyhytkestoisiin tehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 7/II). Samoin on voitu säätää asevelvollisten määräämisestä osallistumaan muun muassa tiettyihin virka-aputehtäviin ja pelastustehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 6—7). Nyt ehdotetut tehtävät ovat valiokunnan mielestä luonteeltaan asevelvollisille sopivia, ja niiden voidaan arvioida edistävän ase-

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2018 vp

velvollisten koulutusta. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi asianmukaiset säännökset tehtävien kestosta, toimivaltuuksien sisällöstä ja rajauksista sekä koulutuksesta (ks. myös PeVL 65/2016 vp, s. 6). Sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 127 §:n kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 22.3.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Arto Satonen kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala