

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 17/1998 vp**

**Hallituksen esitys laiksi rajavartiolaitoksesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 7 päivänä toukokuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 42/1998 vp laiksi rajavartiolaitoksesta valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, sisäasiainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rajavartiolaitoksesta, jossa säädettäisiin tyhjentävästi rajavartiolaitoksen tehtävistä ja niiden toteuttamisessa noudatettavista yleisistä periaatteista, rajavartiomiehen toimivaltuuksista sekä rajavartiotoiminnan tietojen hankkimisesta, tallettamisesta, käyttämisestä ja luovuttamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että lain jotkut säännökset oikeuttavat puuttumaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapauteen, yksityiselämään ja kotirauhaan sekä henkilötietojen ja omaisuuden suojaan. Rajoittavien säännösten todetaan olevan useassa kohdassa sisällöltään ja

tarkoitukseltaan yhteneväisiä poliisilain ja poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain vastaavien säännösten kanssa. Käsiillä olevia rajoitusperusteita on perustelujen mukaan pidettävä hallitusmuodon ja ihmisoikeussopimusten nojalla hyväksyttävänä. Säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan erikseen säännöksiä rajatarkastusten suorittamisesta sekä henkilökohtaisen koskemattomuuden että kotirauhan kannalta. Näihin perusoikeuksiin puututaan perustelujen mukaan toisen perusoikeuden, nimittäin henkilökohtaisen turvallisuuden ja samalla kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä toisaalta turvallisuutta abstraktisesti uhkaavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi. Säätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan myös säännöksiä rajavartioviran-

omaisten oikeudesta liikkua toisen kiinteistöllä, rajanylityspaikkoja koskevista rajoituksista, teknisestä valvonnasta ja tarkkailusta sekä henkilötietojen hankkimisesta ja käyttämisestä. Esityksessä päädytään siihen, että lakiehdotus voidaan

käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tarkoituksenmukaisena, että perustuslakivaliokunta antaa lausunnon esityksestä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet kohdistuvat lakiehdotuksessa, kuten nykyisessä laissakin, moniin perusoikeuksiin. Rajavartiolaitoksen tehtävät puolestaan liittyvät yleisesti ottaen sellaisiin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden olemassaoloa perusoikeusrajoituksen pitäminen hyväksyttävänä perusoikeuksien yleisten oppien mukaan vaatii. Näistä intresseistä muodostuu samalla myös sellaisia perusteita, joiden nojalla esimerkiksi Euroopan ihmisoikesopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa sallitaan rajoitukset sopimuksen takaamaan yksityis- ja perhe-elämän sekä kotirauhan suojaan. Perusoikeusrajoitusten tulee täyttää lisäksi vaatimukset rajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta samoin kuin oikeusturvajärjestelyjen riittävytydestä.

Lakiehdotuksen 10 § sisältää yleiset, lakia sovellettaessa noudatettavat säännökset suhteellisuusperiaatteesta. Valiokunta pitää tämän kaltaista yleisluonteista ja jossain määrin periaatteellistakin sääntelyä hyvänä ja sopivana tällaisessa perusoikeuksien kannalta herkässä sääntötyössä (vrt. PeVL 15/1994 vp). Sääntely on luonnehdittavissa lakiin kirjatuksi osoitukseksi muun muassa perusoikeusystävällisen laintulkinnan periaatteesta, joka on otettava huomioon toimivaltuuksia käytettäessä.

Välttämättömyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen liittyy toimivaltuuksien alueellinen käyttöala. Jotkut valtuudet ovat ehdotuksen mukaan käytettävissä rajavartiolaitoksen koko valvonta-alueella, kun taas toisia valtuuksia saa käyttää vain rajatummalla alueella, kuten rajan-

ylityspaikalla. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan rajalaitoksen valvonta-alue on nykyistä oleellisesti laajempi, sillä siihen kuuluu koko Lapin läänin alue. Esimerkiksi lakiehdotuksen 9 § poliisitehtävien suorittamisesta koskee koko valvonta-alueita. Säännös yhdessä 23 §:n kanssa tarjoaa sanamuotonsa perusteella huomattavan suuret valtuudet juuri tämän säännöksen soveltamisalan laajuuden vuoksi. Valiokunta pitää säännöksen täsmäntämistä välttämättömänä.

Valvonta-alueen laajennusta perustellaan tältä osin esityksessä tarpeella lisätä metsästyksen ja maastoliikenteen valvontaa pohjoisilla erämaaseuduilla ja harvaan asutuilla alueilla. Kysymyksessä on valiokunnan mielestä sellainen syy, joka on hyvin kaukana rajavartiolaitoksen perimmäisistä tehtävistä. Perusoikeuksiin ulottuvan toimivaltuussääntelyn kannalta tästä laajennuksesta aiheutuu tarpeetonta väljyyttä ja epämääräisyyttä, mikä on omiaan korostamaan ehkä liiaksikin lain 10 §:n käytännön merkitystä. Valiokunnan käsityksen mukaan valvonta-alueen tällaisen laajennuksen vuoksi lakiin tulee ottaa eri säännökset siitä, miten tämän lain mukaiset toimivaltuudet ovat käytettävissä metsästyksen ja maastoliikenteen valvonnassa.

Oikeusturvajärjestelyjen kannalta tulee huomata, että lain mukaisten valtuuksien käyttämisestä ei välttämättä ole mahdollista tehdä sellaisia päätöksiä, joihin voidaan liittää muutoksenhakumahdollisuus. Tämä on omiaan korostamaan valtuuksia käyttävien henkilöiden koulutuksellisen ja muun pätevyyden merkitystä. Lain mukaisten toimivaltuuksien käyttäjät määräytyvät viime kädessä asetuksen perusteella (2 §:n 8 kohta), mitä ei voida pitää täysin asianmukaisena perusoikeuksiin liittyvän sääntelyn lakitasoisuus -vaatimuksen kannalta (vrt. PeVL 12/1998

vp ja 21/1997 vp). Valiokunta tähdentää sitä, että pelkästään virkamiesasemassa olevien henkilöiden tulee voida käyttää yksilön perusoikeuksiin ulottuvia valtuuksia ja että heillä on oltava tähän riittävä koulutus ja muu pätevyys.

*Omaisuuksensuojaan ja liikkumisvapauteen puuttuvat valtuudet*

Lakiehdotuksen 14 § koskee rajavartioviranomaisten oikeutta liikkua toisen maa- ja vesialueella sekä oikeutta saada käyttöönsä valvontatiloja, mitkä seikat ovat merkityksellisiä hallitusmuodon 12 §:ssä turvautun omaisuudensuojan kannalta. Tällainen valtuus on välttämätön rajavartiolaitoksen tehtävien kannalta. Valtuus on sinänsä määritelty laissa riittävän tämillisesti, joskin valiokunnan mielestä on syytä harkita pihapiirin ja muiden sellaisten erityisalueiden saattamista sääntelyssä eri asemaan. Alueen omistajan ja haltijan asema on pykälän 2 ja 3 momentissa järjestetty niin, että perusoikeusrajoitusta on pidettävä myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisena. Tämä sääntely, kuten myöskään 20 §:ään perustuva vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunotto, ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 15 ja 16 §:n säännöksillä liikenteen ohjaamisesta ja kulkuneuvon pysäyttämisestä on liittymäkohtia omaisuudensuojaan, mutta valiokunnan mielestä niiden pääasiallinen merkitys perusoikeuksien kannalta kytkeytyy hallitusmuodon 7 §:n 1 momentin liikkumisvapauslainsäätöön. Rajavartiomiehen valtuudet on ehdotuksessa alueellisesti rajattu ja ne ovat käytettävissä rajavartiolaitoksen valvottavaksi säädettyllä rajanylityspaikalla. Säännökset eivät aiheuta valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia muistakaan perusoikeusrajoitusten sallittavuutta koskevista näkökohdista käsin.

*Henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta rajoittavat valtuudet*

Henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta merkittäviä valtuuksia sisältyy lakiehdotuksen 17—19 §:ään sekä henkilöntarkastuksesta koskevaan 21 §:ään ja 24 §:ään voimakeinojen käyttämisestä. Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koske-

mattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin ja 18 §:n kiinniottovaltuudet sekä 19 §:n säännökset turvallisuustarkastuksesta eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Kiinniottovaltuuksiin johdosta valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla ja että lakiehdotuksessa ei ole tästä asiasta eri säännöksiä. Lakiehdotuksen 66 §:n 2 momentin nojalla ministeriö voi antaa säännöksiä muun muassa menettelystä kiinni otettujen käsittelyssä. Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä, että tämän valtuuden sisältö kytketään lakiin otettavaan, esimerkiksi seuraavanlaiseen yleissääntöön: ”Kiinni otetun oikeuksia saa rajoittaa vain siinä määrin kuin kiinni ottamisen tarkoitus vaatii.”

Lakiehdotuksen 21 § koskee rajavartiomiehen oikeutta suorittaa henkilöntarkastus rajatarkastustehtävien toteuttamiseksi. Tarkastuksen edellytyksenä ei vaadita konkreettista rikosepäilyä. Valtuuden käyttäminen on sidottu pelkästään tarkoituserityykseen, kuten sen selvittämiseen, ettei henkilöllä ole luvattomia esineitä tai aineita. Rajatarkastustehtävät johtuvat valiokunnan mielestä erityisen hyväksyttävistä ja painavista yhteiskunnallisista tarpeista. Niiden asianmukaiseksi suorittamiseksi on välttämätöntä, että henkilöntarkastusmahdollisuus on käytettävissä periaatteessa kaikkia maahan tulevia ja maasta lähteviä kohtaan. Rajatarkastuksen tällaisesta väistämättä kaiken kattavasta tarkoituksesta seuraa, ettei ehdotettu henkilöntarkastusvaltuus ole valiokunnan käsityksen mukaan vastoin hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin säännöksiä. — Pykälän 1 momentin sanamuotoa on valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin syytä täsmentää niin, että henkilöntarkastus saadaan suorittaa ”osana rajatarkastusta”.

Pykälän 2 momentin perusteella henkilöntarkastus voidaan erityisestä syytä suorittaa maahan tulevassa tai maasta lähtevässä kulkuneuvossa myös rajanylityspaikan tai valvontalueen ulkopuolellakin. Toimivaltuuden käytön

tällainen alueellinen määrittely on tarpeettoman väljä. Esityksen perustelujen valossa säännöksellä tähdätään henkilöntarkastusten suorittamisvaltuuden aikaan saamiseen sellaisilla alueilla, jotka jäävät maa- tai aluevesirajan ja rajanylityspaikan väliin, sekä ilma-alustan laskeutumispai-koilla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtuuden avulla pyritään sallimaan henkilöntarkastus myös liikkuvassa junassa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että säännöstä täsmennetään näitä tarkoituksia vastaavaksi.

Voimakeinojen käyttämistä koskevassa lakiehdotuksen 24 §:ssä valiokunta on kiinnittänyt huomiota 3 ja 4 momenttiin. Näistä ensiksi mainittu kohta vastaa niitä vaatimuksia, joita valiokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti välttämättöminä tällaisessa sivullisen voimakeinojen käyttöä koskevassa sääntelyssä (PeVL 15/1994 vp). Valiokunnan mielestä on kuitenkin tarpeen, että lain 58 §:n yleissäännöksessä avustavan henkilön valtuuksista viitataan nimenomaisesti 24 §:n 3 momentin säännöksiin. Lakiehdotuksen 24 §:n 4 momentissa on viittaus ns. aluevalvontasetukseen. Kyseinen asetuksentasoinen sääntely ei ole kaikin osin sopusoinnussa perusoikeuksiin liittyvän lakitasoisuus-vaatimuksen kanssa. Tästä syystä on valiokunnan käsityksen mukaan välttämätöntä poistaa 4 momentti lakiehdotuksesta.

#### *Kotirauhaa ja yksityiselämää koskevat valtuudet*

Lakiehdotuksen 16 §:n 2 ja 3 momentti koskevat kulkuneuvojen tarkastamista. Kuten esityksen perusteluissa mainitaan, kulkuneuvon tarkastusvaltuus voi kohdistua myös kulkuneuvon kotirauhan piiriin kuuluvaan osaan. Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä siltä osin kuin tarkastusvaltuus ulottuu myös asuntovaunuun tai matka-autoon (PeVL 12/1998 vp) taikka aluksen vakinaisesti tai muutoin pitkäaikaisesti asumiseen käytettäviin tiloihin.

Hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvaton kotirauhan piiriin ulottuvista sellaisista toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi rai rikosten selvittämiseksi, voidaan saman pykälän 3 momentin nojalla säätää lailla. Lakiehdotuksen mukaan tarkastus voi-

daan toimittaa ”rajavalvontaan tai rajatarkastukseen kuuluvan toimenpiteen suorittamiseksi”. Ehdotuksen 2 §:ään sisältyvien näiden käsitteiden määritelmien perusteella on selvää, että rikos tai rikosepäily ei ole tarkastuksen edellytyksenä. Tämä todetaan myös esityksen perusteluissa. Tässä tapauksessa ei täyty myöskään se hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa säädetty rajoitusperuste, että kulkuneuvon tarkastus on välttämätöntä perusoikeuksien turvaamiseksi.

Yllä mainitut kulkuneuvot ja niihin kuuluvat asumistilat jäävät valiokunnan mielestä yleensäkin kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (ks. PeVL 8/1994 vp). Niitä käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen, ja tällainen kaksinaiskäyttö voi olla valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomionarvoinen seikka. Kyseiset kulkuneuvot on rajavalvonnan ja rajatarkastusten kannalta nähtävä ennen muuta välineinä liikkua maasta toiseen. Rajavalvonnan ja rajatarkastusten tarkoitusten saavuttamiseksi niitä tuleekin voida kohdella rajanylityspaikoilla ja 16 §:n 3 momentissa mainitulla alueella lähtökohtaisesti samoin kuin muita kulkuneuvoja. Valiokunta näin ollen katsoo, viitaten kyseisten kulkuneuvojen erikoiseen asemaan kotirauhan perustuslainsuojan kannalta, että lakiehdotuksen 16 §:n 2 ja 3 momentti eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Kotirauhan turvasta johtuvien näkökohtien vuoksi on kuitenkin syytä tähdentää, että tarkastukset tulee tarkoitetuissa kulkuneuvoissa ja niiden tiloissa toimittaa suurta hienotunteisuutta noudattaen.

Lakiehdotuksen 26 ja 27 § koskevat valtuuksia teknisen valvonnan sekä tarkkailun suorittamiseen. Näiden valtuuksien valtiosääntöoikeudellinen merkitys voi liittyä yksityiselämän ja kotirauhan suojaan (vrt. PeVL 2/1996 vp).

Teknistä valvontaa voidaan ehdotuksen 26 §:n mukaan harjoittaa rajavartiolaitoksen koko valvonta-alueella. Valtuuden käyttämiseen ei ehdotuksessa liitetä minkäänlaisia rajoituksia, kun taas esimerkiksi poliisilain 29 §:n nojalla teknistä valvontaa saadaan suorittaa pelkästään julkisella paikalla ja yleisellä tiellä. Ehdotetussa avoimuudessaan valvontavaltuus merkitsee sitä, että valvonta voi kohdistua muun muassa kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Toisaalta la-

kiehdotuksen määrittelyt siitä, missä tarkoituksessa valvontaa saadaan suorittaa, ovat selvästi laveammat kuin hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa mainitut syyt (niiden tulkinnasta ks. PeVL 2/1996 vp ja 6/1998 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotus on tältä osin laajuudessaan ja epämääräisyydessään ristiriidassa perustuslain kanssa. Ristiriita voidaan poistaa esimerkiksi siten, että teknisen valvonnan sallittavuus rajataan sellaisiin paikkoihin, jotka eivät ole vaikiintuneen kotirauhan perustuslainsuojan piirissä.

Lakiehdotuksen 27 §:ssä kotirauhan piiri on suljettu pois sallituista tarkkailupaikoista. Tarkkailun edellytyksenä vaaditaan konkreettista epäilyä siitä, että tarkkailtava syyllistyy johonkin laissa tarkoitettuun rikokseen. Ehdotus ei aiheuta valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia.

#### *Muita seikkoja*

Lakiehdotuksen 31—42 §:ään sisältyvät säännökset rajavartiolaitoksen tarkoituksiin pidettävistä henkilörekistereistä. Sääntely on yksityiskohtaista ja kohdistuu muun muassa tietojen poistamiseen ja tietojen luovuttamisedellytyk-

siin. Sääntely vastaa sitä vaatimustasoa, jonka on valiokunnan tulkintakäytännössä katsottu seuraavan hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin säännöksestä henkilötietojen suojasta (esim. PeVL 28—30/1997 vp).

Lakiehdotuksen 43 § koskee rikosten esitutkintaa rajavartiolaitoksen toimesta. Koska esitutkinnassa on kysymys perusoikeuksiin keskeisesti kohdistuvista toimivaltuuksista, pitäisi laista ehdotettua täsmällisemmin selvittää, minkä perusteiden mukaan esitutkinta kuuluu joko rajavartiolaitokselle tai poliisille tai muulle viranomaiselle.

#### *Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 26 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jäs. Gunnar Jansson /r  
Anneli Jäätteenmäki /kesk  
Marjut Kaarilahti /kok  
Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /kok

Johannes Leppänen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk  
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

