

Lausunto

19.4.2022

VN/7427/2022

VN/7427/2022-OM-35

Sisäministeriö

Oikeusministeriön lausunto rajavartiolaitainsäädännön muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon rajavartiolaitainsäädännön muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta. Muistiossa nostetaan esiin useita erilaisia rajavartiolaitainsäädännön asiakokonaisuuksia. Useat arviomuistiossa ehdotetut täsmennystarpeet ovat merkityksellisiä perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden kannalta sekä perusoikeuksien rajoittamisen kannalta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä arvioida ja tarvittaessa täsmentää viranomaisten toimivaltasäätelyä ja korostaa tarvetta säätää asianmukaisesti perusoikeusrajoituksista.

Oikeusministeriö kiinnittää seuraavassa huomiota eritoten eräisiin sellaisiin kysymyksiin, jotka vaikuttavat muodostuvan merkitykselliseksi suhteessa perustuslakiin. Lisäksi lausunnossa kiinnitetään huomiota erikseen (osin päällekkäin perustuslakikykentäisten kysymysten tarkastelun kanssa) henkilötietojen suojaan, salaisten tiedonhallinta- ja pakkokeinojen käyttöön, sekä Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin.

Perustuslakikykentäisistä kysymyksistä

Oikeusministeriö toteaa, että arviomuistiossa on yleisesti ottaen tunnistettu hyvin erilaisiin sääntelykysymyksiin liittyviä kytkentöjä perustuslakiin, ja varsinkin perusoikeuksiin. Muistiossa todetaan, että ehdotusten tarkempi arviointi muun muassa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tehdään myöhemmässä vaiheessa. Tämä huomioiden, ja kun muistiossa ei ole säännösluonnoksia, lausuminen muistion perustuslakikykentäisistä asiakokonaisuuksista on tässä suhteessa mahdollista lähinnä melko yleisellä tasolla.

Muistiossa esiin tuodun valossa rajavartiolaitainsäädäntöön olisi mahdollisesti tarve tehdä useita sellaisia muutoksia tai tarkistuksia, jotka koskisivat ainakin yhdenvertaisuutta (PL 6 §), henkilökohtaista vapautta (PL 7 §), liikkumisvapautta (PL 9 §), oikeutta yksityisyyteen (PL 10 §), luottamuksellisen viestin suojaa (PL 10 §) ja omaisuudensuojaa (PL 15 §), sekä elinkeinovapautta (PL 18 §).

Liikkumisvapaus

Liikkumisvapautteen liittyvänä yleisesti merkittävimpänä kysymyksenä muistiossa tuodaan esiin (s. 5) rajanylitysliikenteen rajoittaminen (rajavartiolaitaki 16 §). Tällä kysymyksellä on liittymäpinnat Euroopan unionin antamaan sääntelyyn. Muistiossa viitataan ylimpien laillisuusvalvojen kannanottoihin, joissa sääntelyn täsmentäminen on nähty tarpeelliseksi, sekä arvioidaan ainakin rajavartiolaitaissa olevan useammankin pykälän osalta muutostarpeita. Oikeusministeriö yhtyy muistiossa (s. 5-6) esitettyyn arvioon rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevan toimivaltasäätelyn täsmentämisestä, huomioiden EU- ja kansainvälisten velvoitteiden reunaehdot.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Verraten yksityiskohtaisempina liikkumisvapauteen liittyvinä kysymyksinä tuodaan esiin toimivaltakysymyksiä Rajavartiolaitoksen oikeudesta rajoittaa raideliikennettä maalla ja satamissa vastaavalla tavalla kuin rajavartiolaitain 38 b §:ssä on säädetty vesiliikenteen osalta (s. 14) ja niin ikään toimivallan käyttötason madaltamista (s. 14). Viimeksi mainittua perustellaan operatiivisesta näkökulmasta. Toimivallasta liikkumisvapauteen liittyen olisi nähtävästi kyse siinäkin (s. 16), että rajavirtioviranomaisella olisi mahdollisuus puuttua häiriötilanteisiin myös rajanylityspaikkojen ulkopuolisilla rajaosuuksilla, esimerkiksi laajamittaisessa maahantulossa.

Oikeusministeriö toteaa, että edellä mainitun kaltaiset rajoitustoimivaltuudet edellyttävät hyvin perusteltua täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä. Myös eri viranomaisten toimivaltasuhteiden tulee olla selkeitä.

Liikkumisvapauden, samaten kuin perustuslain 7 §:ssä turvatus henkilökohtaisen vapauden, kannalta merkityksellisenä voidaan pitää muistiossa (s. 14) maahantuloedellytyksiä koskevan osuuden yhteydessä mainittua siitä, että toimivalta velvoittaa tutkittava henkilö rajavirtiolain 27 §:n 2 momentin nojalla olemaan tutkinnassa enintään 12 tuntia kerrallaan on käytännössä osoittautunut riittämättömäksi, kun tutkinta voi kokonaisuutena kestää pidempään kuin 12 tuntia, eikä laissa ole sääntelyä siitä, millä keinoin henkilö voidaan pitää viranomaiskontrollissa pitkäkestoisessa tutkinnassa tutkintatoimien välissä. Oikeusministeriö painottaa, että edellä mainittuunkin liittyvät perustuslaista ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä johtuvat reunaehdot, jolloin esimerkiksi vapaudenmenetyksestä tai sen pidentämisestä säättämiseen pitää olla erittäin painavat perusteet.

Oikeus yksityisyyteen ja luottamuksellisen viestin suoja

Muistiossa nostetaan esiin tarve saada Rajavirtiolaitokselle radiotekniseen valvontaan liittyviä toimivaltuuksia (s. 10-). Muistion mukaan radiotekninen valvonta kohdentuisi tyypillisesti valvonta-alueella oleskelevan ihmisen tai eläimen hallussa olevan radiolaitteen viestiliikenteeseen. Matkapuhelimen tai muun henkilöön yhdistettävän päätelaitteen osalta radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältäisi väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä (s. 13). Tällöin toimivaltaisuus olisi merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityisyyden suojan sekä luottamuksellisen viestin suojan kannalta.

Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että rajoituslausekkeen on turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Sen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta. (PeVM 4/2018 vp, s. 4-5)

Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen siis edellyttäisi kyseessä olevassa asiayhteydessä sen arvioimista, täyttäisikö ehdotettu sääntely perusoikeuden rajoittamiselle asetettujen yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp, s. 5) lisäksi myös mainitut erityiset rajoitusedellytykset.

Myös muistiossa (s. 15-16) mainittu toimivaltaisuus laite-etsinnästä ilman rikosepäilyä on merkityksellinen niin yksityisyyden suojan kuin luottamuksellisen viestin suojan kannalta ja senkin osalta tulisi arvioitavaksi sekä yleiset että erityiset perusoikeuden rajoitusedellytykset.

Omaisuuksensuoja

Omaisuuksensuojaa koskevat kysymykset liittyvät rajavirtiotoinnassa käytettäviin kulku-uriiin (s. 6-7), estelaitteiden rakentamiseen (s. 7) ja teknisten valvontalaitteiden asentamiseen (s. 10). Oletettavasti näistä aiheutuvat omaisuusensuojan rajoitukset olisivat perusoikeuden suojaa nauttivan kannalta suhteellisen vähäisiä tai eivät ainakaan kohtuuttomia, mutta tarvittaessa on huomioitava myös omaisuuden pakkolunastus yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Oikeusministeriö pitää kannatettavana, että em. omaisuusensuojaa koskevaa rajavirtiotoinninan sääntelyä selkeytetään ja täsmennetään, niin esitettyjen käytännön ongelmien ratkaisemiseksi kuin perusoikeuksien rajoittamisen kannalta, sekä muutoinkin asianmukaisen sääntelyn ja lain yhdenmukaisen ja ennustettavamman soveltamisen kannalta. Muistiossa on tunnistettu omaisuusensuojan rajoittamisen edellytykset, mm. hyväksyttävä syy, välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä korvaukset (s. 7).

Muistiossa todetaan, että rajavirtiolain 50 § ei mahdollista estelaitteiden tai -rakennelmien pystyttämistä muualle rajan läheisyyteen kuin raja-aukon reunaan edes poikkeuksellisissa tilanteissa, minkä vuoksi sääntelyn täydentämistä olisi arvioitava tältä osin. Muistion perusteella jää epäselväksi, mitä "estelaitteilla ja -rakennelmilla" tarkoitetaan (vrt. 50 §:ssä tarkoitettu raja-aita).

Muistiossa ei myöskään perustella lainkaan tarvetta tällaisten laitteiden ja rakennelmien pystyttämiseksi muualle kuin raja-aukon reunaan. Ehdotusta on tämän vuoksi vaikea arvioida.

Muistiossa (s. 26) todetaan, että Rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä ei ole meripelastuslain 11 §:ää lukuun ottamatta säännöksiä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen velvollisuudesta luovuttaa omaisuutta Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi. Velvollisuus luovuttaa Rajavartiolaitokselle täyttä korvausta vastaan omaisuutta tai suorittaa palveluja, jos se olisi välttämätöntä, tukisi muistion mukaan Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamista; vastaavasti kuin asiasta on poliisin ja pelastusviranomaisten osalta säädetty näitä koskevissa laeissa. Tältä osin tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan kuvata ja arvioida – perusoikeuden rajoittamisen perusteina – niitä konkreettisia tilanteita, joissa omaisuuden luovuttaminen Rajavartiolaitokselle voisi olla välttämätöntä; ja missä määrin on esimerkiksi kysymys punninnasta eri perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen välillä. Pelkkä perustelu omaisuuden luovuttamiseksi Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien tukemiseksi ei ole riittävä.

Henkilötietojen suoja

Arviomuistiossa tuodaan esiin uuden teknologian ja digitalisaation avaamat mahdollisuudet. Teknologiaa hyödyntämällä voidaan edistää turvallisuutta laajoilla harvaanasutuilla alueilla, parantaa rajaturvallisuutta, tehostaa viranomaistoimintaa ja varmistaa, että viranomaiset selviävät tehtävistään niille osoitettujen resurssien puitteissa. Toisaalta toimintaympäristön nopean teknistymisen ja digitalisoitumisen on tunnistettu tuovan mukanaan uusia ja osin ennen tuntemattomia turvallisuushuhtia, joihin on tarve varautua. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että viranomaistoiminnassa hyödynnetään uuden teknologian ja digitalisaation avaamat mahdollisuudet, mutta korostaa, että uutta teknologiaa käyttöönotettaessa tulee tehdä huolellinen arviointi myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, muun muassa henkilötietojen suojan näkökulmasta. Arviomuistiossa on todettu, että tällainen arviointi tehdään myöhemmässä vaiheessa. Henkilötietojen suojan osalta huomiota tulisi kiinnittää ennen muuta seuraaviin asiakokonaisuuksiin: i) teknistä valvontaa koskevan sääntelyn kehittäminen, ii) sääntely radioteknisestä valvonnasta sekä iii) maahantulijoiden laitteisiin kohdistettavasta laite-etsinnästä rajavalvonnan ja turvapaikkahakemusten rekisteröinnin ja käsittelyn yhteydessä.

Teknistä valvontaa koskevan sääntelyn kehittäminen

Rajavartiolaitoksella on nykyisen rajavartiolain 29 §:n, aluevalvontalain 30 §:n ja merenkulun turvatoimilain 17 §:n nojalla oikeus kohdistaa teknistä valvontaa lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Arviomuistiossa tuodaan esiin tarve arvioida uudelleen ja laajentaa Rajavartiolaitoksen asiallisia, alueellisia ja ajallisia toimivaltuuksia.

Muistiossa esitetään muun muassa, että teknistä valvontaa tulisi laajentaa rajavalvonnan ohella myös muihin tehtäviin. Esimerkkinä tällaisista tehtävistä mainitaan rajajärjestyksen ylläpitäminen, turvaamistehtävät, oman toiminnan suojaaminen ja kadonneiden etsintä. Normaaliolojen häiriötilanteissa, kuten laajamittaiseen maahantuloon varauduttaessa tai sen hallinnassa, teknistä valvontaa voitaisiin hyödyntää laajemmin kuin tavanomaisessa tilanteessa. Ministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että käsittelyssä huomioidaan henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet, muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuusperiaate sekä tietojen minimoinnin periaate. Jatkovalmistelussa on tärkeää varmistaa kunkin lakisääteisen tehtävän osalta, että teknisen valvonnan yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittely rajataan siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten henkilötietoja käsitellään. Teknisestä valvonnasta kerääntyviä henkilötietoja voidaan käsitellä vain tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä. Valiokunnan mielestä periaatteesta on voitu tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia eikä sääntely ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. esim. PeVL 40/2021 vp; PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp, PeVL 13/2017 vp, PeVL 33/2016 vp, PeVL 20/2016 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 25/2009 vp).

Alueellisen toimivallan laajentamisen osalta arviomuistiossa esitetään, että oikeus tekniseen valvontaan koskisi myös Rajavartiolaitoksen toimitiloja ja sen hallinnassa olevia alueita. Toimivalta ulottuisi myös liikkumisrajoituksen piiriin kuuluviin harjoitusalueisiin. Kuten muistiossa on nostettu esiin, teknistä valvontaa laajennettaessa tulee varmistaa, että tekninen valvonta toteutetaan yhteensopivasti yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (nk. työelämän tietosuojalaissa) kanssa. Työelämän tietosuojalain 5 luvussa säädetään erikseen kameravalvonnasta työpaikalla.

Muistiossa harkitaan lisäksi, tulisiko teknisessä valvonnassa kertyvän kuvan ja äänen käyttämisestä tarkoituksenmukaista säätää kokonaan henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019, jäljempänä Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki). Voimassa olevan rajavartiolaitain 31 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus käyttää rajanylityspaikalla teknisessä valvonnassa kertyvää kuvaa ja ääntä henkilöiden automaattiseen tunnistamiseen toimivaltaisen viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan haastettavien, kiinniotettavien, pidätettävien, säilöön otettavien, vangittavien tai viranomaisten seurantaan otettavien henkilöiden tunnistamiseksi. Oikeusministeriö ei sinänsä ota kantaa siihen, pitäisikö asiasta säätää Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa, joskin tämä voisi pykälän sisältö huomioiden olla tarkoituksenmukaista.

Ministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että samalla kun pohditaan, missä säädöksessä tekniseen valvontaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä on tarkoituksenmukaista säätää, arvioidaan myös sitä, että teknisestä valvonnasta ja siihen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä on säädetty riittävän selkeästi, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että tekniseen valvontaan liittyvä henkilötietojen käsittely on kaikilta osin yhteensopivaa EU:n tietosuojalainsäädännön, muun unionin oikeuden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Voimassa olevaa sääntelyä tulisi arvioida ennen muuta siitä näkökulmasta, että teknisessä valvonnassa voi osaltaan olla kyse automaattisesta kasvojen tunnistuksesta. Tältä osin kyse on erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien biometristen tietojen automaattisesta käsittelystä. EU:n tietosuojasääntely edellyttää, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja käsitellessä huolehditaan muun muassa asianmukaisista ja riittävästä suojatoimista. Jatkovalmistelussa tulisi huomioida myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Valiokunta on Tullia koskevaa henkilötietolakia säädettäessä ottanut kantaa automaattista kasvojen tunnistusta koskevan sääntelyn täsmällisyyteen (ks. PeVL 60/2018 vp, s. 9–10). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ohella voidaan hyödyntää myös Euroopan tietosuojaneuvoston (EDPB) ohjeita 3/2019 henkilötietojen käsittelystä videolaitteilla. Automaattisen kasvojen tunnistuksen osalta ministeriö nostaa lisäksi esiin valmisteilla olevan tekoälyasetusehdotuksen, jossa muun muassa reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttöä lainvalvontatarkoituksiin ehdotetaan rajatuin poikkeuksin kiellettäväksi (ks. (KOM(2021) 206 lopullinen ja U 28/2021 vp).

Radiotekninen valvonta

Arviomuistiossa tuodaan esille tarve säätää Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia radiotekniseen valvontaan. Radioteknisellä valvonnalla tarkoitettaisiin radiotaajusten sähkömagneettisten aaltojen, radiolaitteiden sekä muiden radiotaajuisia sähkömagneettisia aaltoja tuottavien laitteiden havaitsemista, paikantamista, tunnistamista, yksilöimistä, seuranta ja tallentamista sekä näin kerätyn tiedon käyttämistä säännöksessä tarkoitetun tehtävän hoitamiseen. Valvonta kohdentuisi tyypillisesti valvonta-alueella oleskelevan ihmisen tai eläimen hallussa olevan radiolaitteen viestiliikenteeseen. Muistiossa on tuotu esiin, että jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota yksityisyyden suojaan ja muihin perusoikeuksiin liittyvien näkökulmien tunnistamiseen ja tasapainoiseen huomioimiseen.

Ministeriö pitää tärkeänä, että yksityisyyden suojan ohella kiinnitetään huomiota niin henkilötietojen suojaan kuin luottamukselliseen viestintään. Siltä osin kuin kyse on luonnollisten henkilöiden henkilötietojen käsittelystä, radioteknisestä valvonnasta kertyvän henkilötiedon käsittelystä tulee huolehtia siitä, että käsittely rajataan siihen, mikä on kunkin tehtävän ja tarkoituksen kannalta tarpeellista. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että kyse voi olla perusoikeusherkästä sääntelykontekstista ja arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisesta. Näiltä osin jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Valiokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perusoikeusherkissä sääntelykontesteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. esim. PeVL 26/2018 vp, s. 3; PeVL 14/2018 vp, s. 7). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 14/2018 vp; PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Luottamuksellisen viestinnän osalta huomiota tulee kiinnittää sähköisen viestinnän tietosuojaa koskevaan sääntelyyn ja tätä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. esim. PeVL 36/2017 vp ja PeVL 18/2014 vp ja niissä mainitut lausunnot). Ministeriön huomio kiinnittyy arviomuistion ehdotukseen mahdollisuudesta säätää Rajavartiolaitokselle oikeus saada matkapuhelinverkossa sekä valtion viranomaisen, kunnan, yrityksen tai yhteisön rajanylityspaikalle tai sen välittömään läheisyyteen sijoittamassa lähiverkossa tapahtuneesta radioviestinnästä ja sen välitystiedoista. Kyseisten tietojen osalta arviointia tulee tehdä myös suhteessa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (ks. esim. yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland; yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 ja Watson; C-207/16 Ministerio Fiscal; C-623/17 Privacy International; yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18 La Quadrature du Net; C-746/18 Prokuratuur).

Maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laite-etsintä rajavalvonnan ja turvapaikkahakemusten rekisteröinnin ja käsittelyn yhteydessä

Arviomuistiossa nostetaan esiin tarve laajentaa maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laite-etsintä myös rajavalvonnan ja turvapaikkahakemusten rekisteröinnin ja käsittelyn yhteydessä. Rajavartiolain 28 §:n mukaan rajavartiomiehellä on Schengenin rajasäännöstössä tarkoitetun rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus ilman rikosepäilyä ottaa tilapäisesti haltuunsa asiakirjoja ja tavaroita sekä tarkastaa ja kohdistaa niihin etsintä Schengenin rajasäännösten edellyttämässä laajuudessa. Rikoslain 17 luvun 7 §:n mukaan henkilöitä, jotka rikkovat maahan saapuessaan rajanylittämistä koskevia säännöksiä, epäillään lähtökohtaisesti valtionrajarikoksesta. Valtionrajarikoksen tutkinnan yhteydessä on mahdollista suorittaa pakkokeinoin mukainen laite-etsintä. Valtionrajarikoksesta ei kuitenkaan rikoslain mukaan tuomita ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa Suomessa. Nykyinen sääntely ei arviomuistion mukaan kuitenkaan mahdollista kaikissa tilanteissa pääsyä rajanylittäjän mukana kulkevaan sähköiseen aineistoon.

Arviomuistiossa on tunnistettu, että laite-etsinnällä puututaan merkittävästi etsinnän kohteen yksityisyydensuojaan ja luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen. Ministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että laite-etsinnällä puututaan myös henkilötietojen suojaan. Henkilötietojen suoja sisältyy osittain perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvun yksityiselämän suojan piiriin. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet laite-etsintään rajataan siten, ettei yksityisyyden suojaa, henkilötietojen suojaa eikä luottamuksellista viestintää rajoiteta enempää kuin tarpeellista ja/tai välttämätöntä. Tältä osin huomiota on syytä kiinnittää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettyä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. PeVL 14/2018 vp; PeVL 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot; PeVL 29/2016 vp, s. 4–5; PeVL 37/2013 vp, s. 2/I ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp; PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajan läheisyydessä

Muistiossa (s. 16) tuodaan esiin, että rajavartiolain 20 §:n mukaan Rajavartiolaitos huolehtii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla, toimitilassaan ja hallinnassaan olevalla alueella silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Tehtävään liittyvistä toimivaltuuksista säädetään lain 32, 32 a ja 33 a §:ssä. Rajavartiolaissa on säännökset myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä poliisin pyynnöstä sekä kiiretilanteissa myös itsenäisesti tietyin edellytyksin. Rajavyöhyke ei suurilta osin kuulu rajavartiolain 20 §:ssä tarkoitettuihin alueisiin. Toimivaltuus puuttua häiriötilanteisiin myös rajanylityspaikkojen ulkopuolisilla rajaosuuksilla esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteissa nähdään muistiossa kuitenkin hyödyllisenä.

Oikeusministeriö toteaa, sinänsä jo aiemmin sisäministeriölle toisen lausuntoasian yhteydessä esitetysti (OM 131/43/2017; RVLDno/2016/774), että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta on todennut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Lisäksi poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 6/2018 vp, PeVL 67/2016 vp, PeVL 10/2016 vp, PeVL 49/2014 vp, PeVL 37/2002 vp, PeVL 2/1996 vp). Poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että tämän vuoksi tuli vielä harkita, onko ehdotetulle sääntelylle riittäviä perusteita ja päästäisiinkö esityksen tavoitteisiin riittävästi sellaisilla toteuttamisvaihtoehdoilla, jotka säilyttäisivät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät yleisillä alueilla ja paikoilla nykyiseen tapaan lähtökohtaisesti poliisilla (PeVL 67/2016 vp).

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että edellä mainitut seikat otetaan jatkovalmistelussa huomioon.

Tiedonsaantioikeudet

Muistiossa (s. 10) nostetaan esiin Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeuksien kannalta merkityksellinen kysymys siitä, että Rajavartiolaitoksella olisi oikeus saada vastikkeetta käyttöönsä toisen valtion viranomaisen, kunnan, yrityksen tai yhteisön rajanylityspaikalle tai sen välittömään läheisyyteen sijoittaman kuvaa tai ääntä välittävän tai tallentavan teknisen laitteen

valvontamateriaali. Oikeusministeriö toteaa, että tiedonsaantioikeuden osalta tiedon käyttötarkoituks tulisi määritellä tarkasti sen ohella, millä perusteilla tiedonsaantioikeutta voitaisiin pitää välttämättömänä Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta.

Rajavartiolaitoksen tutkittavat rikokset

Rajavartiolaitoksen tutkittavista rikoksista ihmiskauppaa koskevan jakson (4.1.1) osalta oikeusministeriö nostaa esiin ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan vastaiselle toiminnalle. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma vuosille 2021-2023 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.5.2021. Ohjelman valmistelusta vastasi poikkihallinnollinen työryhmä, jota valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori johti oikeusministeriöstä käsin. Toimintaohjelman laatimista varten työryhmä kartoitti laajasti ihmiskaupan vastaisen työn nykytilaa. Keskeinen havainto oli se, että ihmiskaupparikoksissa rikosvastuu toteutumisessa on merkittäviä haasteita. Yhtenä syynä tälle nähtiin Rajavartiolaitoksen rajoitettu toimivalta tutkia ihmiskaupparikoksia.

Arviomuistiossa todetusti ihmiskaupan paljastaminen on keskeinen osa rajatarkastuksia ja niihin olennaisesti liittyvää rikostiedustelua ja -tutkintaa. Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) mukaan Rajavartiolaitos ei kuitenkaan ole toimivaltainen tutkimaan ihmiskauppaa ilman kytkentää laittoman maahantulon järjestämiseen. Useilla mahdollisilla ihmiskaupan uhreilla on nykyisin lailliset edellytykset saapua Suomeen ja oleskella maassa, jolloin asiaan liittyvä tieto siirretään poliisille tai uhrin suostumuksella asiasta ilmoitetaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle. Rajatarkastusten yhteydessä havaittujen mahdollisten ihmiskaupan uhrien oma käsitys matkansa tarkoituksesta ja työtarjouksesta kuitenkin estävät monesti ilmoituksen tekemisen. Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman yhdeksi toimenpiteeksi on kirjattu selvitys Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamismahdollisuuksista tutkia ihmiskaupparikoksia silloinkin, kun niihin ei liity laitonta maahantulon järjestämistä.

Arviomuistiossa esitetään, että Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluviin rikoksiin lisättäisiin ihmiskaupparikokset ilman liityntää laittoman maahantulon järjestämiseen, kun ne havaitaan rajavalvonnan yhteydessä. Edellä todetuista perusteista oikeusministeriö pitää ihmiskaupan ilmitulon, rikosvastuun toteutumisen ja ihmiskaupan uhrien aseman edistämisen kannalta esitettyä muutosta perusteltuna.

Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot

Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan jakson (4.2) osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota pakkokeinolain muutostarpeita tarkastelleen työryhmän juuri valmistuneeseen yksimieliseen mietintöön (OMML 2022:1). Työryhmässä on ollut muun ohessa edustus sisäministeriön rajavartio-osastolta. Työryhmän tehtävänä on ollut tarkastella pakkokeinolain (806/2011) muutostarpeita ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotka ovat voineet erityisesti johdonmukaisuussyistä koskea myös muuhun lainsäädäntöön tarvittavia muutoksia.

Oikeusministeriö toteaa, että arviomuistiossa ehdotetun mukaan Rajavartiolaitoksella tulisi olla oikeus pakkokeinolain 10 luvun 14 §:n mukaisen peitellyn tiedonhankinnan käyttämiseen tutkittavakseen kuuluvan rikoksen selvittämiseksi myös, jos on syytä olettaa, että toimenpiteellä saadaan selvitystä: 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta; tai 2) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvästä kätkemisrikoksesta. Muistion mukaan Rajavartiolaitoksen tarve peitellylle tiedonhankinnalle korostuu erityisesti Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan painopistealueella torjuttaessa laittomaan maahantuloon liittyvää rikollisuutta, mutta se on toimiva työkalu myös eräiden muiden Rajavartiolaitoksen tutkintavastuulla olevien rikosten estämisessä ja selvittämisessä.

Arviomuistiossa todetaan edelleen rikosten selvittämisessä käytössä oleviin tutkintavaltuuksiin liittyen, että mahdollinen ihmiskaupan lisääminen Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin tulisi huomioida toimivaltuuksissa siten, että ihmiskaupparikoksen tutkimiseksi olisi käytettävissä samat toimivaltuudet kuin tällä hetkellä on törkeän laittoman maahantulon tutkimiseksi.

Oikeusministeriö huomauttaa, että edellä viitatussa mietinnössä OMML 2022:1 ehdotetaan lisättäväksi pakkokeinolain 10 luvun 14 §:ään uusi 4 momentti, jonka mukaan myös Rajavartiolaitos saisi kohdistaa epäiltyyn peitellyä tiedonhankintaa tietoverkossa, jos tätä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, tai jos kysymyksessä on rikoslain 17 luvun 19 §:ssä tarkoitettu rikos. Rajavartiolaitoksen oikeutta peitellyyn tiedonhankintaan ollaan siten jo mietinnössä ehdotettu laajennettavaksi nykyisestä. Ehdotuksen johdosta kyseisessä mietinnössä on ehdotettu muutettavaksi myös rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 58

§:ää, jonka mukaan Rajavartiolaitoksella olisi jatkossakin oikeus muuhun peiteltyyn tiedonhankintaan kuin pakkokeinolain 10 luvun 14 §:n 4 momentissa tarkoitettuun peiteltyyn tiedonhankintaan tietoverkossa vain selvitetessä törkeää laittoman maahantulon järjestämistä taikka törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskauppaa tai törkeää ihmiskauppaa. Työryhmässä ei ole esitetty perusteluja sen puolesta, että Rajavartiolaitoksella tulisi muuten kuin tietoverkossa tapahtuvan peiteltyyn tiedonhankinnan osalta olla nykyistä laajempi oikeus peiteltyyn tiedonhankintaan rikosten selvittämisessä.

Arviomuistion edellä viitattujen ehdotusten johdosta oikeusministeriö yleisellä tasolla korostaa, että pakkokeinojen käyttöalaa pohdittaessa riittävää ei ole sen osoittaminen, että tietty pakkokeino voisi olla toimiva työkalu tietyn rikoksen selvittämisessä. Erityisesti tämä korostuu pakkokeinolain 10 luvun mukaisten salaisten pakkokeinojen kohdalla. Salaisten pakkokeinojen käytölle asetetaan korkeat selvitetävän rikoksen vakavuustasoa koskevat vaatimukset ja muutenkin tiukat pakkokeinojen käyttöä koskevat edellytykset. Tämä liittyy paitsi pakkokeinojen käyttämiseen salassa, erityisesti puuttumiseen perustuslailla turvattuihin perusoikeuksiin jälkimmäisen vaihdellessa pakkokeinosta ja käyttämistilanteesta riippuen.

Huomioon tulee tässä suhteessa ottaa perusoikeuksien rajoitusedellytykset, joiden johdosta rajoitusten tulee muun ohessa olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia sekä välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Oikeusministeriö huomauttaa, että pakkokeinon käyttökelpoisuus, hyödyllisyys tai tarpeellisuus jonkin rikoksen selvittämisessä ei ole yksin ratkaisevassa asemassa arvioitaessa sitä, pitäisikö keinon käyttö lainsäädännöllisesti sallia tuon rikoksen selvittämisessä. Toimivaltuutta ei tee välttämättömäksi pelkästään havainto valtuuden tehokkuudesta. Perusoikeusrajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, jos rikosta ei pystytä useinkaan selvittämään ilman pakkokeinon käyttämistä.

Peitellystä tiedonhankinnasta päättämisen osalta oikeusministeriö arvioi, että arviomuistiossa ehdotettu Rajavartiolaitoksen päätöksentekotason yhtenäistäminen muihin lainvalvontaviranomaisiin nähden vaikuttaa perustellulta.

Muita huomioita

Jakson 8.6 toisessa kappaleessa (s. 36) mainittua rikoslain 25 luvun 9 §:ää koskevaa lainsäädäntöhanketta koskevat tiedot on aihetta päivittää. Muutettu säännös on hyväksytty eduskunnassa (698/2021) ja tullut voimaan 1.10.2021.

Muistion jaksossa 5.4 (s. 26) tarkastellaan Puolustusvoimien virka-apua Rajavartiolaitokselle. Oikeusministeriö toteaa, että asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 106/2021 vp) on vielä tätä lausuntoa annettaessa käsiteltävänä eduskunnassa.

Muistiossa (s. 28) katsotaan, että Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 48 §:n 1 momenttia tulisi muuttaa siten, että rajavartijan peruskurssin opiskelija voitaisiin määrätä rajaturvallisuuden häiriötilanteissa rajavartiomieheksi ilman 50 §:n 2 momentissa edellytettyä tyydyttävää toisen kotimaisen kielen kielitaitotasoa. Tällainen kielitaitovaatimusta koskeva poikkeus olisi käytettävissä vain rajaturvallisuuden häiriötilanteissa tai valmiutta tehostettaessa ja vain määräajan, enintään kuusi kuukautta kestävässä virkasuhteissa. Oikeusministeriö toteaa, että Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 36 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset mm. rajavartiolaitoksessa vaadittavasta kielitaidosta julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003) edellytetyllä tavalla. Asian valmistelussa tulisi selvittää, edellyttääkö mainitun poikkeuksen säätäminen lain tasoista sääntelyä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että muistiossa (s. 33) todetaan muutostarpeita säätää reserviin kuulumisesta sotilasvirkaan nimittämisen edellytyksenä ja eräisiin siviilivirkoihin nimittämistä haettavaksi julistamatta. Tällaisten sääntelykysymysten osalta tulisi arvioida niiden vaikutusta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuteen ja myös perustuslain 12 §:n julkisuusperiaatteen osalta, jos julkisuutta kaavaillaan rajoitettavaksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tältä osin myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) ja sen syrjinnän kieltojen soveltamisalaan. Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan kaikessa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, pois lukien yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluva toiminta ja uskonnonharjoitus. Yhdenvertaisuuslaki kieltää välittömän ja välillisen syrjinnän. Virantäyttöä ilman julkista hakumenettelyä ei ole jätetty yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltosäännösten ulkopuolelle. Oikeusministeriö viittaa edellä mainittujen osalta myös äskettäin sisäministeriölle antamaansa lausuntoon, joka koskee poliisin virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta (VN/5934/2021-OM-11: Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta).

Muistiossa ehdotetaan säädettäväksi myös uudesta palvelussitoumuksesta, joka koskisi lakisääteisesti Rajavartiolaitoksen lentävää henkilöstöä. Tällaista ehdotusta on arvioitava niin perustuslain 6 §:n, 7 §:n kuin 18 §:ssä turvatuin elinkeinonvapauden kannalta (ks. PeVL 23/2017 vp ja siinä viitatu) ja sääntelyn on oltava tarkkarajaista ja täsmällistä.

Arviomuistiossa pohditaan Rajavartiolaitoksen roolia siviili- ja sotilastiedustelussa. Oikeusministeriö toteaa tähän liittyen, että viranomaisten toimivaltasääntelyn tulee olla tarkkaa ja täsmällistä ja eri viranomaisten välisten toimivaltarajojen tulee olla selkeitä, jos muistiossa esiin tuodulla tavalla katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa Rajavartiolaitokselle siviilitiedusteluun ja/tai sotilastiedusteluun liittyviä tehtäviä. Huomattavaa myös on, että siviilitiedusteluun ja sotilastiedusteluun liittyy hyvin perusoikeusherkkiä kysymyksiä, jolloin perus- ja ihmisoikeuksien arviointiin tulee kiinnittää erityisessä määrin huomiota.

Osastopäällikön sijainen,
yksikön päällikkö

Niklas Wilhelmsson

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu

SM Sisäministeriö

Tiedoksi

Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

VN/7427/2022-OM-35

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: