

14.04.2022

POL-2022-29316

Sisäministeriön Rajavartio-osasto

VN/7427/2022

Poliisihallituksen lausunto rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeita**Yleistä**

Sisäministeriön rajavartio-osasto on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa rajavartio-osaston laatimasta rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeita käsittelevästä muistiosta (9.3.2022 VN/7424/2022, jäljempänä arviomuistio). Arviomuistiossa esitetään arvioita tarvittavasta sääntelystä ja lisäselvitystarpeesta, eikä käsitellä yksinomaan teknisiä muutostarpeita. Arviomuistion ovat laatineet sisäministeriön rajavartio-osastolla rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeiden arvioimiseksi asetettuun hankkeeseen nimetyt henkilöt.

Poliisihallitus pitää arviomuistiossa esitettyjä muutostarpeita yleisesti ottaen kannatettavina ja perusteltuina. Toimintaympäristön nopea teknistyminen ja digitalisoituminen tuovat mukanaan uusia ja osin jopa tunnistamattomia turvallisuusuhkia. Nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa on perusteltua tarkastella kaikkien keskeisten viranomaisten toimintakykyyn vaikuttavien normien ajantasaisuutta, toimivuutta ja tehokkuutta, jotta uusiin turvallisuushkiin kyetään varautumaan, vastamaan ja reagoimaan.

Poliisihallitus kiinnittää lausunnossaan huomioita niiltä osin kuin se arvioi arviomuistiossa tehdyillä esityksillä olevan vaikutusta poliisia koskevaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai rikostorjunnan tehtäväkenttään tai rikostorjuntaviranomaisten väliseen yhteistyöhön.

Rajavartiolaitoksen tehtävät

Rajavartiolaitoslain (578/2005) 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja tehtävät ovat osin limittäisiä ja päällekkäisiä polisin ja muiden viranomaisten tehtävien kanssa. Rajaturvallisuuden ylläpitämisessä korostuu yhteistyö muiden viranomaisten, yhteisöjen ja asukkaiden kanssa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan erityisesti PTR-viranomaisten välinen saumaton yhteistyö, tietojenvaihto ja toiminnan suuntaaminen yhdessä määriteltyjen painopisteiden mukaisesti on perusteltua ja tärkeää.

Poliisihallitus muistuttaa, että poliisi on tällä hetkellä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rikostorjunnan yleinen ja päävastuullinen viranomainen, eikä tätä ole perusteltua muuttaa.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on perusteltua arvioida arviomuistiossa esitettyin perustein rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevien säännösten muutostarpeita ja päätöksentekomenettelyn toimivuutta ja nopeutta erityisesti kiireellisten tilanteiden varalle.

Tekninen valvonta

Arviomuistiossa todetaan, että Rajavartiolaitoksen teknisen valvonnan nykyisen toimivaltuuden ulottuvuutta asiallisesti, alueellisesti ja ajallisesti tulisi arvioida uudelleen ottaen huomioon erityisesti edellä esitetty yhteiskunnan digitalisoituminen, sen asettamat haasteet ja toisaalta sen tarjoamat keinot. Rajavartiolaitokselle säädettyjä tehtäviä voitaisiin suorittaa kustannustehokkaammin laajentamalla asiallista ja alueellista toimivaltaa, mutta samalla teknisen valvonnan toimivaltuuksia tulisi täsmentää. Teknologinen kehitys on mahdollistanut tekniseen valvontaan soveltuvien valvontavälineiden siirtämisen nopeasti paikasta toiseen luoden edellytykset teknisten valvontavälineiden käyttöön laajemmin tehtävissä, joissa on aiemmin tarvittu ihminen. Teknisen valvonnan käyttöalan laajentamisen myötä Rajavartiolaitos kykenisi kohdentamaan henkilöstövoimavaransa nykyistä paremmin tehtäviin, jotka vaativat nimenomaan ihmisen toimenpiteitä. Erityisesti partiointi voitaisiin kohdentaa optimaalisesti.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on perusteltua tarkastella teknisen valvonnan nykyistä toimivaltuutta tarkemmin, jotta mainittu tehtävien kustannustehokkaampi suorittaminen mahdollistuu teknistä välineistöä hyödyntäen raja-, alue- ja merenkulun valvonnassa sekä erikseen säädetyissä valvontatehtävissä. Asian jatkovalmistelussa tulisi kirjata selkeästi näkyviin ne valvonnan muodot, joita nykyinen lainsäädäntö (rajavartiolain 29§, 578/2205) ei mahdollista ja millaisia haasteita teknisen valvontavälineistön kehittyminen ja käyttäminen aiheuttaa.

Radiotekninen valvonta

Arviomuistiossa todetaan, että Rajavartiolaitoksella ei ole tällä hetkellä radiotekniseen valvontaan liittyviä toimivaltuuksia. Kyse olisi tältä osin uudesta toimivaltuudesta, jonka perusteena olisi se, että nopeasti kehittyvä teknologia mahdollistaisi Rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien hoitamisen huomattavasti aiempaa tehokkaammin.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on perusteltua harkita radiotekniseen valvontaan liittyvän toimivaltuuden lisäämistä Rajavartiolaitokselle ja käyttöönoton ja sääntelyn selvittäminen on tärkeää. Toimivaltuussääntelyn tulee olla ajantasaista toimintaympäristöön ja yhteiskunnan teknologiseen kehitykseen nähden, jotta lainvalvontaviranomaisten toimintaedellytykset eivät heikkene. Asian jatkovalmistelussa on huomioitava radiotekniseen valvontaan keskeisesti liittyvät yksityisyyden suoja, luottamuksellisen vies-

tinnän suoja ja yksilön muiden oikeuksien toteutuminen, joiden yksityiskohdat eivät ilmene arviomuistiosta. Henkilötietojen käsittelyyn, tallentamiseen, käyttämiseen ja tietosuojaan liittyvät kysymykset tulee niin ikään ratkaista ja selvittää jatkovalmistelussa. Lisäksi radioteknisen valvonnan suhde salaiseen tiedonhankintaan ja tiedustelutoimintaan tulee harkita ja selvittää.

Maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laite-etsintä

Arviomuistiossa todetaan, että 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 rajasäännöstön edellyttämässä laajuudessa. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa yhä suurempi osa ihmisten mukanaan kuljettamasta materiaalista ja asiakirjoista on pelkästään sähköisessä muodossa. Laite-etsinnällä puututaan merkittävästi etsinnän kohteen yksityisyydensuojaan. Tämän vuoksi siinä noudatettavista menettelyistä ja sen edellytyksistä säädetään pakkokeinoissa (806/2011). Edellä mainittua rajavartiolain sääntelyä ei siten voida sellaisenaan soveltaa rajanylittäjän mukana olevaan sähköiseen aineistoon, jos sen tarkastaminen edellyttää laite-etsintää. Toimivaltuus laite-etsintään ilman rikosepäilyä tulisi rajata täsmällisesti, jotta sähköisen aineiston tarkastamisella ei kavennettaisi tarkastuksen kohteen yksityisyyden suojaa ja muita perusoikeuksia yhtään enempää kuin on välttämättä tarpeen ja hyväksyttävää. Toimivaltuutta on arvioitava sillä saavutettavien hyötyjen ja sen aiheuttamien haittojen näkökulmasta, joita on punnittava keskenään. Hyötyjen tulee olla painavampia kuin haittojen, jotta toimivaltuus olisi perusteltu.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan toimivaltuus laite-etsintään ilman rikosepäilyä varmistaisi, että menettely rajatarkastuksessa ja turvapaikkahakemusten rekisteröinnin ja käsittelyn yhteydessä tiedonhankintaan käytettävine keinoineen vastaavat nykyajan operatiivisia tarpeita ja vaatimuksia. Toimivaltuussääntelyn tulee olla ajantasaista toimintaympäristöön ja yhteiskunnan teknologiseen kehitykseen nähden, jotta lainvalvontaviranomaisten toimintaedellytykset eivät heikkene, tätä heikkenemistä on kuvattu arviomuistiossa. Laite-etsinnällä puututaan merkittäväällä tavalla kohteen yksityiselämän, minkä vuoksi sääntelyn tulee olla tarkkarajaista ja puuttumisen välttämätöntä. Asian jatkovalmistelussa on huomioitava toimivaltuuteen keskeisesti liittyvät yksityisyyden suoja ja yksilön muiden oikeuksien toteutuminen, joiden yksityiskohdat eivät ilmene arviomuistiosta. Henkilötietojen käsittelyyn, tallentamiseen, käyttämiseen ja tietosuojaan liittyvät kysymykset tulee niin ikään ratkaista ja selvittää jatkovalmistelussa sekä huomioida ja turvata samalla poliisille riittävät tiedonsaantioikeudet tältä osin.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajan läheisyydessä

Arviomuistiossa todetaan, 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. 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. Arviomuistiossa esitetään, että rajavartiolaitoksella olisi vastaava tehtävä ja siihen liittyvät toimivaltuudet myös rajanylityspaikkojen ulkopuolisilla rajaosuuksilla (raja-
vyöhykkeellä). Rajavartiolaitoksen alueellista ulottuvuutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä laajennettaisiin toimivaltuuksien ja muiden toiminnan erityisten edellytysten pysyessä samoina.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esitystä voidaan pitää perusteltuna ja jatkoselvitystä vaativana asiakokonaisuutena, jossa käydään lävitse normaali- ja poikkeusoloihin sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät hetkelliset häiriötilanteet toimivaltuuksien ja yhteistoiminnan näkökulmasta. Paikallispoliisilla on velvollisuus tuottaa poliisipalvelut tasapuolisesti omalla toimialueellaan.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunta

Ihmiskauppa

Arviomuistiossa todetaan, että Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatoimivallan piiriin tulisi lisätä ihmiskaupparikokset silloin kuin ne havaitaan rajavalvonnan yhteydessä. Tällä hetkellä ihmiskaupparikokset kuuluvat rajavartiolaitoksen toimivaltaan vain silloin, jos ihmiskaupparikos liittyy laittoman maa-hantulon järjestämiseen (rikostorjuntalaki 4 § 3 k).

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on tärkeää, että mahdolliset Rajavartiolaitoksen ihmiskaupan torjuntaa heikentävät toimivaltavajeet selvitetään ja korjataan. Ihmiskaupparikollisuus kytkeytyy lähes säännönmukaisesti kansainvälisiin järjestäytyneisiin rikollisryhmiin ja kokonaisuuksiin, joissa rikollisryhmään kuuluvat rikoksentekijät syyllistyvät myös muihin vakaviin rikoksiin kuten törkeisiin huumausaine- ja ampuma-aserikoksiin, joiden tutkinta edellyttää yhteistyötä muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa. Poliisiin on noin vuosi sitten perustettu valtakunnallinen ihmiskauppatutkintaryhmä. On tärkeää, että rikostorjuntaa ohjataan ensisijaisesti viranomaisyhteistyöhön ja siihen sitoutumiseen ja näin voidaan turvata tehtävien hoitaminen tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti. Viranomaisyhteistyö on erityisen tärkeää ja keskeistä ihmiskaupparikollisuuden torjunnassa.

Rahanpesu

Arviomuistiossa todetaan, että Rajavartiolaitos toimittaa rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 §:n perusteella esitutkinnan muun muassa silloin, kun rajatarkastuksen yhteydessä on syytä epäillä rikoslain 32

luvun 1–5 §:ssä tarkoitettua kätkemisrikosta tai -rikkomusta. Rikoslain 32 luvun mukaiset rahanpesurikokset eivät voimassa lainsäädännön mukaan kuulu Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin. Rajavartiolaitos on kuitenkin rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 5 §:n perusteella toimivaltainen suorittamaan myös rahanpesurikoksen esitutinnan, jos toinen esitutkintaviranomainen sitä pyytää ja se liittyy Rajavartiolaitoksen aloittamaan esitutkintaan. Lisäksi edellytyksenä on, että asiaa koskeva syyte voitaisiin käsitellä tuomioistuimessa yhdessä Rajavartiolaitoksen tutkittavana olevaa rikosta koskevan syytteen kanssa. Jos kaikki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 5 §:ssä säädetty edellytykset eivät täyty, Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltuutta suorittaa rahanpesurikoksen esitutkintaa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ja arviomuistiossa esitetyin perustein on perusteltua lisätä Rajavartiolaitokselle toimivaltuus tutkia itsenäisesti oman toiminnan yhteydessä havaittu rahanpesurikos. Rajavartiolaitoksen tehtävien ydinalueelle sijoittuviin rikoksiin liittyy oleellisesti rahapesua ja tällaisen rikollisuuden tehokas torjunta edellyttää myös rahanpesun tehokasta torjuntaa.

Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

Arviomuistiossa todetaan, että Rajavartiolaitoksella tulisi olla oikeus peiteltyyn tiedonhankintaan rikoksen estämiseksi, jos kyse on 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta tai 2) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvästä kätkemisrikoksesta. Arviomuistion mukaan muutokset lisäisivät käytännössä vain seuraavat perusterikokset Rajavartiolaitoksen peitelty tiedonhankinnan käyttöalaa: törkeä vääritys, törkeä metsästysrikos sekä rajatarkastukseen liittyvä törkeä kätkemisrikos ja ammattimainen kätkemisrikos. Peitelty tiedonhankinnan käyttöalaa ei olisi tarpeen laajentaa rikostorjuntalain 4 §:n 12 kohdan ja 13 kohdan mukaisiin rikoksiin (virkarikokset ja sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltävät rikokset).

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan arviomuistion esitykset vastaavat edellä kuvatuilta osin poliisin toimivaltuuksia käyttäen peiteltyä tiedonhankintaa rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi. Esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksien samanlaisuus on lähtökohtaisesti hyvä ja perusteltu lähtökohta, koska se on omiaan lisäämään samaa aihepiiriä koskevan lainsäädännön selkeyttä ja oikeusvarmuutta sekä parantaa viranomaisten yhteistyön edellytyksiä rikostorjunnassa. Esitystä on pidettävä perusteltuna.

Arviomuistiossa todetaan, että peitelty tiedonhankinta olisi keskeinen menetelmä liittyen osallisten selvittämiseen. Poliisihallitus kiinnittää huomiota Keskusrikospoliisin lausunnon (POL-2022-29307) mukaisesti, että peitelty tiedonhankinta on tietystä miehestä suunnitelmallisen tarkkailun "jatke" ja rajoittuu lyhytkestoiseen vuorovaikutukseen kohteen kanssa. Peitelty tie-

donhankinnan käyttäminen vaatii kuitenkin erityistä harkintaa ja huolellisuutta, jottei tiedonhankinnassa edetä peitetoiminnan puolelle. Peitetoiminnalle on laissa säädetty erityiset edellytykset ja päätöksentekoprosessi. Peitellyllä tiedonhankinnalla ei voi ohittaa tai kiertää peitetoimintasäännöksiä. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun lain mukaisesti Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltuutta peitetoimintaan.

Tietolähdetoiminta

Arviomuistiossa todetaan, että Rajavartiolaitoksen käytössä on niin sanottu perusmuotoinen tietolähdetoiminta. Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 58 §:n 2 momentin mukaan tietolähteen ohjattu käyttö ei kuulu Rajavartiolaitoksen keinovalikoimaan. Tietolähdetoiminnan määritelmä tulisi muotoilla vastaamaan poliisilain tämän hetkistä kirjausta. Tältä osin kyse on lähinnä teknisestä asiasta ja siitä, että poliisilain määritelmän muutosta ei ole huomioitu rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ja arviomuistiossa esitetyin perustein on perusteltua muuttaa Rajavartiolaitoksen tietolähdetoiminnan sääntelyn vastaamaan poliisin tällä hetkellä voimassa olevaa tietolähdetoiminnan sääntelyä. Esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksien samanlaisuus on lähtökohtaisesti hyvä ja perusteltu lähtökohta, koska se on omiaan lisäämään samaa aihepiiriä koskevan lainsäädännön selkeyttä ja oikeusvarmuutta sekä parantaa viranomaisten yhteistyön edellytyksiä rikostorjunnassa.

Henkilöstöasiat

Arviomuistiossa todetaan, että Rajavartiolaitoksen henkilöstöstrategian tavoitteita toteutetaan muun muassa vahvistamalla Rajavartiolaitoksen työntantajakilpailukykyä, parantamalla henkilöstön liikkuvuutta, kehittämällä urapolkuja ja joustavoittamalla henkilöstön käyttöä. Samalla vahvistetaan työntajan kouluttaman henkilöstön sitoutumista Rajavartiolaitokseen ja annetun koulutuksen perusteella henkilöstölle määrättyihin tehtäviin.

Poliisihallituksen näkemyksen mukiaan esitetyt henkilöstöstrategian tavoitteet ovat perusteltuja ja hyvän työnantajankuvan kannalta positiivisia.

Eräisiin siviilivirkoihin nimittäminen haettavaksi julistamatta

Arviomuistiossa todetaan, että Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa tulisi säätää mahdollisuudesta nimittää eräisiin Rajavartiolaitoksen sotilaallisen valmiuden ja sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta keskeisiin siviilitehtäviin (esimerkiksi kyberturvallisuuteen liittyvät tehtävät) myös ilman haettavaksi julistamista.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ja arviomuistiossa esitetyin perustein on ymmärrettävää ja perusteltua, että tiettyjen ja rajattujen tehtävien osalta sääntelyä esitetään muutettavaksi, jotta tietyt virat voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, kun tehtävien luonne sitä välttämättä edellyttää.

Muutoksella varmistettaisiin sekä sotilaallisen maanpuolustuksen sekä valmiusorganisaation kannalta keskeisten tehtävien sisällön ja määrän salassa pitäminen sekä Rajavartiolaitoksen kyky suojata valmiuden kannalta keskeisiin virkoihin nimitettävän ja virkoja hakeneiden henkilöstön yksityisyyttä.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Tuomas Pöyhönen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 14.04.2022 klo 16:03. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Sisäministeriö, Rajavartio-osasto (rajavartiolaitos@raja.fi)
RVLE, oikeudellinen osasto (VPRVLEoikeudellinenenosasto@raja.fi)

Tiedoksi

Poliisihallitus, Esikunta
Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg