



Lausuntotiivistelmä; arviomuistio rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeista

1. Lausuntopyyntö

Sisäministeriön rajavartio-osastolla on valmisteltu arviomuistio rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeista. Keskeisimmät selvitettävät asiakokonaisuudet liittyvät rajojen valvontaan, rajatarkastuksiin, Rajavartiolaitoksen osallistumiseen siviili- ja sotilastiedustelun tukemiseen, Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan liittyviin muutostarpeisiin sekä henkilöstöasioihin.

Sisäministeriön rajavartio-osasto pyysi arviomuistiosta lausunnon seuraavilta tahoilta ajalla 9.3.–11.4.2022. Lausuntoja saapui yhteensä 37. Lausunnon antoivat tähdellä merkityt tahot.

- Sisäministeriön poliisiosasto *
- Sisäministeriön maahanmuutto-osasto *
- Sisäministeriön pelastusosasto *
- Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö *
- Sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Oikeusministeriö *
- Puolustusministeriö *
- Sosiaali- ja terveysministeriö * (ei lausuttavaa)
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Ulkoministeriö * (ei lausuttavaa)
- Valtioneuvoston kanslia
- Valtiovarainministeriö * (ei lausuttavaa)
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus *
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia * (ei lausuttavaa)
- Oikeuskanslerinvirasto *
- Tasavallan presidentin kanslia
- Keskusrikospoliisi *
- Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) *
- Maahanmuuttovirasto *
- Metsähallitus * (ei lausuttavaa)
- Onnettomuustutkintakeskus *

- Poliisihallitus *
- Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt
 Kaakkois-Suomen rajavartiosto *
- Pääesikunta *
- Saamelaiskäräjät
- Suojelupoliisi *
- Suomen riistakeskus *
- Tiedusteluvalvontavaltuutettu *
- Tietosuojavaltuutettu * (ei lausuntoa)
- Tulli *
- Valtakunnansyyttäjän toimisto *
- Väylävirasto *
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu *
- Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL ry
- Poliisin ja Rajan henkilöstö JHL ry
- Päälystöliitto ry *
- Rajaturvallisuusunioni ry *
- Suomen Konepäälystöliitto SKL ry
- Suomen Poliisijärjestöjen liitto SPJL ry *
- Upseeriliitto ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK *
- Ihmisoikeusliitto ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK
- Maanomistajain Liitto ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Suomen Asianajajaliitto
- Suomen Kiinteistöliitto ry
- Suomen Kuntaliitto *
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Meripelastusseura ry *
- Suomen Metsästäjäliitto ry *
- Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- Suomen Yrittäjät ry * (ei lausuntoa)
- VR-Yhtymä Oy

Lisäksi lausunnon antoi Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

Lausunnot ovat luettavissa lyhentämättöminä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella SM049:00/2019.

2. Yleistä

Sisäministeriön poliisiosasto toteaa, että arviomuistiosta saa kattavan kokonaiskuvan lainsäädännön muutostarpeista ja se on perusteltu selkeästi. Toimivallan laajentamista koskevien esitysten kohdalla poliisiosasto korostaa, ettei poliisin asemaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rikostorjunnan yleisenä ja päävastuullisena viranomaisena tule muuttaa. Vaikka yksittäinen lakiehdotus ei tällaista tavoittelisi, useampi peräkkäinen lakimuutos voi tosiasiallisesti muuttaa asetelmaa merkittävästi. Rajavartiolaitoksen ydintehtäviin kuulumattomia toimivaltaa laajentavia esityksiä tulisi näin ollen harkita kokonaisuutena ja poikkeuksellisen tarkasti ottaen huomioon myös aiemmat samansuuntaiset lakimuutokset. Lisäksi sääntelyratkaisuihin, joiden seurauksena toimivaltuutta käytettäisiin muuhun kuin sen alkuperäiseen tarkoitukseen, on suhtauduttava pidättyvästi. Tällainen sääntely voisi johtaa tilanteeseen, jossa yhtä tehtävää ja tarkoitusta varten nimenomaisesti säädettyä toimivaltuutta käytettäisiin todellisuudessa pääasiallisena keinona toisen, sinällään lainmukaisen tehtävän suorittamiseen, vaikka se ei olisi ollut lainsäätäjän tarkoitus. Tällöin toimivaltuuden pääasiallinen peruste muuttuisi toissijaiseksi tai sen avulla pyrittäisiin keinotekoisesti oikeuttamaan toimivaltuuden olemassaolo.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto pitää maahantulijoiden liikkeiden ja laajamittaisen maahantulon ennakointiin liittyvien toimien kehittämistä tärkeänä ja kannattaa yleisesti toimia maahantulijoiden henkilöllisyyden selvittämisen parantamiseksi. Henkilöllisyystiedoilla on rajavallvonnan lisäksi merkitystä maahantulon jälkeisille prosesseille. Maahanmuutto-osasto antaa tarkemman lausunnon rajavartio-osaston valmisteleman säädöshankkeen ja hallituksen esityksen yhteydessä.

Oikeusministeriön mukaan arviomuistiossa on tunnistettu ehdotusten perustuslaki- ja perusoikeuskytkentöjä yleisesti ottaen hyvin. Oikeusministeriö tarkastelee lausunnossaan ehdotusten perusoikeusvaikutuksia yleisellä tasolla ja arvioi niitä tarkemmin myöhemmässä vaiheessa. Oikeusministeriö kannattaa omaisuudensuojaaan liittyvän sääntelyn täsmentämistä muistiossa esitettyjen käytännön ongelmien ratkaisemiseksi. Sääntelyn täsmentämisellä on merkitystä myös perusoikeuksien rajoittamisen, sääntelyn asianmukaisuuden sekä lain yhdenmukaisen ja ennustettavamman soveltamisen kannalta.

Oikeusministeriö toteaa, että rajavartiotoiminnassa käytettäviin kulku-uriiin, estelaitteiden rakentamiseen rajavyyhykkeelle ja teknisten valvontalaitteiden asentamiseen liittyvät kysymykset koskevat omaisuudensuojaa. Omaisuudensuojan rajoitukset olisivat oletettavasti suhteellisen vähäisiä tai eivät ainakaan kohtuuttomia, mutta mahdollinen omaisuuden pakkolunastus yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan on myös tarvittaessa huomioitava. Muistiossa on tunnistettu omaisuudensuojan rajoittamisen edellytykset, kuten hyväksyttävä syy, välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä korvaukset.

Puolustusministeriön mukaan vallitsevassa tilanteessa on tärkeää, että turvallisuusviranomaisia koskeva lainsäädäntö on ajan tasalla. Puolustusministeriö asettaa mielellään edustajansa mahdollisiin arviomuistion perusteella käynnistyviin lainsäädäntöhankkeisiin.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toteaa, että arviomuistiosta puuttuu analyysi siitä, miten Rajavartiolaitoksen ehdotetut toimivaltuudet rajaturvallisuudessa, henkilöstöasioissa, rikostorjunnassa sekä sotilas- ja siviilitiedustelussa suhtautuvat Ahvenanmaan erityisasemaan demilitarisoituna ja neutralisoituna alueena. Rajavartiolaitoksen toiminta Ahvenanmaalla edellyttää, että sitä voidaan pitää siviiliviranomaisena eikä sen toiminta Ahvenanmaalla ole ristiriidassa Ahvenanmaan erityisaseman kanssa. Arviomuistiossa ei ole myöskään arvioitu, mitkä ehdotetuista toimivaltuuksista olisivat käytettävissä Ahvenanmaalla ottaen huomioon, että yleinen

järjestys ja turvallisuus kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 6 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. On myös huomattava, että Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa annettua tasavallan presidentin asetusta (309/2017) on muutettava, jos arviomuistiossa ehdotetut muutokset hyväksytään.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toteaa, että yhteistyö Rajavartiolaitoksen kanssa toimii hyvin ja Rajavartiolaitos tekee tärkeää työtä Ahvenanmaalla. On keskeistä, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus osallistuu valmisteluun niin pian kuin mahdollista, jotta ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa Ahvenanmaan erityisaseman eikä Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn lainsäädäntövallan jaon kanssa.

Oikeuskansleri pitää rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeiden kattavaa kartoittamista erittäin tarpeellisenä oikeusvaltion ylläpitämisen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta. Tätä tarvetta korostavat turvallisuusympäristön muutokset, maahanmuuton välineellistämiseen ja muuhun hybrdivaikuttamiseen, pandemioihin ja ilmastomuutokseen liittyvät riskit sekä Euroopan unionin lainsäädännön muutokset. Oikeuskanslerin mukaan laillisuusvalvonnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön ajantasaisuuteen ja kattavuuteen suhteessa kehittyvään teknologiaan, turvallisuusympäristön uhkiiin ja kansallisen turvallisuuden tarpeisiin. On myös Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen lakisidonnaisuuden vaatimus huomioiden vältettävä tilannetta, jossa viranomaistoimivaltuuksien käytössä jouduttaisiin lainsäädännön aukollisuuden vuoksi liikkumaan tulkinnanvaraisella alueella. Kokemukset koronapandemian ajalta ovat tuoneet esille ajantasaisen yleislainsäädännön merkityksen oikeusvarmuudelle, yksilön oikeuksille ja yhteiskunnan häiriönsietokyvylle.

Oikeuskansleri ei arvioi arviomuistiossa esitettyjä muutostarpeita yksityiskohtaisesti, mutta katsoo niiden vaikuttavan sinänsä perustelluilta. Muutosten hyötyä tulee jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin suhteessa perusoikeuksiin, sillä kyse on varsin perusoikeusherkästä sääntelystä. Lisäksi Rajavartiolaitoksen virka-apua koskevan sääntelyn ajantasaisuutta ja mahdollisia sääntelytarpeita olisi tarpeen selvittää arviomuistiota laajemmin.

Keskusrikospoliisi pitää arviomuistiossa esitettyjä muutostarpeita yleisesti ottaen kannatettavina. Nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa on erityisen tärkeää, että kaikkien keskeisten viranomaisten toimintakykyyn vaikuttavien normien ajantasaisuutta ja tehokkuutta tarkastellaan.

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) pitää yleisesti ottaen hyvänä, että toimivaltuuksia kehitetään teknologinen muutos huomioiden, ja kiinnittää lausunnossaan huomiota sähköisen viestinnän käsitteisiin. Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 16, 31 ja 50 §:ssä käytetään käsitettä *tunnistamistiedot* ja rajavartiolaitain (578/2005) 38 a §:ssä käsitettä *välitystiedot*. Arviomuistiossa käytetään kumpaakin käsitettä. Tulkintahaasteiden välttämiseksi Traficom ehdottaa, että käsite *tunnistamistiedot* korvattaisiin yleisesti rajavartiolaitainsäädännössä käsitteellä *välitystiedot*, jota käytetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 3 §:n 40 kohdassa. Vastaavaa muutosta ehdotettiin pakkokeinolakiin (806/2011) hiljattain lausuntokierroksella olleessa työryhmämietinnössä pakkokeinolain muutostarpeista.

Traficom toteaa myös, että rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 16 §:n 1 momentin mukaan tunnistamistiedoilla tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 40 kohdassa tarkoitettua oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa, jota käsitellään viestien välittämiseksi. Määritelmässä viitataan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 40 kohtaan sitä osin referoiden, mutta jättäen huomiotta, että sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukainen välitystietojen määritelmä kattaa myös tietyt radioviestintään liittyvät

tiedot. Terminologian muuttaminen voisi tältä osin selkeyttää rajavartiolaitoslainsäädäntöä radioviestintään liittyvien tietojen näkökulmasta.

Traficomin mukaan rajavartiolaitoslainsäädännössä käytetyn tunnistamis- tai välitystietojen määritelmän kokonaisvaltainen tarkastelu ja uudistaminen voisi myös olla perusteltua. Käsite voisi olla tarpeen määritellä pelkästään rajavartiolaitoslainsäädännössä ilman pykälätason viittausta sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin, sillä terminologia tulee joka tapauksessa lähivuosina irrottaa kyseisestä laista, kun sähköisen viestinnän tietosuojasetus tulee voimaan.

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

Kaakkois-Suomen rajavartioston mukaan arviomuistio on kattava ja siinä perustellaan hyvin muutettavia ja tarkennettavia asiakokonaisuuksia.

Pääesikunnan mukaan vallitsevassa tilanteessa on tärkeää, että turvallisuusviranomaisia koskeva lainsäädäntö on ajan tasalla. Pääesikunta asettaa pyydettäessä edustajansa rajavartiolaitoslaisten tarkentamista koskevaan mahdolliseen lainsäädäntöhankkeeseen.

Suojelupoliisi toteaa, että rajaturvallisuuden varmistamisen merkitys on viime aikoina suuresti kasvanut Suomen turvallisuusympäristön nopean heikkenemisen myötä. Turvallisuusympäristön muutokset jäävät todennäköisesti pysyviksi ja lisäävät painetta Euroopan unionin itäisellä ulkorajalla, jonka valvonnasta Rajavartiolaitos vastaa huomattavilta osin koko unionin tasolla. Rajavartiolaitoksen riittävät ja ajantasaiset toimivaltuudet ovat tämän takia merkittäviä niin Suomen kuin muiden unionin jäsenvaltioiden kansallisen turvallisuuden kannalta.

Suojelupoliisin mukaan arviomuistiossa on kattavasti arvioitu rajavartiolaitoslainsäädännön haasteita ja modernisointitarpeita. Lainsäädännön kehittäminen arviomuistiossa esitettyjen linjausten mukaisesti olisi yleisesti tarpeen. Tarve Rajavartiolaitoksen toimivaltuussäätelyn täydentämiseen liittyy ennen kaikkea laajamittaisen maahantulon ja sen välineellistämisen hallitsemiseen, ja tähän liittyvät riskit ovat kasvaneet merkittävästi. Toimivaltuussäätelyä olisi perusteltua arvioida tarkemmin, ja välttämättömistä toimivaltuuksista tulisi säätää viivytystä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, pitäisikö toimivaltuudet sitoa pelkästään laajamittaisen maaantulon ja sen välineellistämisen tilanteisiin vai pitäisikö osan niistä olla käytössä myös muissa olosuhteissa.

Suomen riistakeskus pitää esitettyjä muutoksia hyvin perusteltuina ja tarpeellisina. Ulkorajojen turvallisuustilanne on heikentynyt siinä määrin merkittävästi, että erilaisiin uhkakuviin, ulkopuolisiin vaikuttamispyrkimyksiin ja rikolliseen toimintaan varautumista on viipymättä edistettävä. Rajavartiolaitoksella on huomattava merkitys rajaseudun ihmisten turvallisuudelle ja turvallisuudentunteelle sekä elinkeinojen ja harrastusten turvaamiselle. Suomen riistakeskus tuo myös esiin, että Rajavartiolaitoksen ja lakisäateisten riistanhoitoyhdistysten yhteistoiminta on merkityksellistä esimerkiksi metsästyksenvalvonnalle. Yhteistoiminta edistää ja tukee sekä riistahallinnon toimivuutta että Rajavartiolaitoksen toimintaedellytyksiä.

Tietosuojavaltuutetun mukaan arviomuistiossa esitetyt rajavartiolaitoslainsäädännön muutokset vaikuttaisivat henkilötietojen käsittelyn laajuuteen ja yksityisyyden suojaan. Tietosuojavaltuutettu ei kuitenkaan voi tässä vaiheessa lausua asiasta, koska arviomuistiossa ei ole riittävän täsmällistä esitystä aiotuista muutoksista ja niiden vaikutuksista henkilötietojen käsittelyyn.

Tulli pitää viime aikojen muuttuneiden olosuhteiden vuoksi lähtökohtaisesti tärkeänä, että pääosa arviomuistion ehdotuksista toteutettaisiin. Tullia koskevaan lainsäädäntöön harkitaan joitain vastaavia muutoksia liittyen esimerkiksi toimivaltuuteen puuttua miehittämättömiin laitteisiin tullivalvonnan ohella Tullin rikostorjunnassa sekä tällaisten laitteiden käyttöön rikostorjunnassa tarkkailun apuvälineenä tai rikostorjunnan henkilöstön turvallisuuden varmistamisessa. Tullissa on lisäksi harkittu tullimiehen tunnistamista nimen sijasta yksilöllisellä koodilla ja tullimies-sanankorvaamista sukupuolineutraalilla ilmauksella. Tullissa tulisi myös olla arviomuistiossa ehdotettu mahdollisuus nimittää joihinkin virkoihin ilman julkista hakumenettelyä.

Tulli kiinnittää huomiota siihen, että tullimiehellä on tullilain (304/2016) 31 §:ssä säädetty oikeus rajatarkastuksen toimittamiseen rajavartiolain 28, 28 a, 36 ja 38 §:ssä rajavartiomiehelle säädettyin toimivaltuuksin. Näiden lisäksi tullitoimipaikan esimiehenä toimivalla tullimiehellä on oikeus ohjata ja rajoittaa liikkumista rajanylityspaikalla siten kuin siitä säädetään rajavartiolain 30 a §:ssä rajanylityspaikan esimiehenä toimivan rajavartiomiehen ja vähintään luutnantin arvoisen rajavartiomiehen osalta. Siltä osin kuin arviomuistiossa esitetyt kehittämistoimet edellyttävät kyseisten säännösten muuttamista, muutokset tulisivat koskemaan myös tullimiestä tämän suorittaessa rajatarkastustehtävää, jollei toisin säädetä.

Väylävirasto kannattaa arviomuistiossa esitettyjä toimia ja pitää rajavartiolainsäädännön toimivuuden ja muutostarpeiden selvittämistä myönteisenä erityisesti rajojen valvonnan, rajatarkastusten ja rikostorjunnan osalta. Rajavartiolaitoksen on kyettävä lakisääteisissä tehtävissään varautumaan uhkiin ja vastaamaan niihin tehokkaasti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa yksittäisten muutosehdotusten ja sääntelyn kokonaisuuden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan arviointi on vielä puutteellista. Perus- ja ihmisoikeuksia on punnittava riittävästi suhteessa rajavalvontaan, rajaturvallisuuteen, kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen sekä niitä koskevan toiminnan tehostamiseen. Erityisesti Suomen perustuslain säännökset yhdenvertaisuudesta, oikeudesta elämään, henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojasta, liikkumisvapaudesta ja yksityisyyden suojasta on huomioitava, samoin kuin vastaavat Euroopan unionin perusoikeudet ja ihmisoikeussopimuksissa turvatut ihmisoikeudet. Huomioon on otettava myös ihmisoikeuselinten esittämät huomiot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:ssä säädetty viranomaisen velvollisuus yhdenvertaisuuden edistämiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan rajavartiolain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on sidottava yhdenvertaisuuslakiin. Säännös on ajalta ennen nykyistä yhdenvertaisuuslakia, eikä sen perusteluissa (HE 220/2013) viitata tarkemmin yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskeviin velvoitteisiin. Säännöksen perusteluissa viitataan lähinnä välittömän syrjinnän kaltaisiin tilanteisiin, kun taas muut syrjinnän muodot jäävät huomiotta. Koulutuksessa ja ohjeistuksessa on käsiteltävä syrjinnän kieltoa siten, kuin siitä on yhdenvertaisuuslaissa säädetty, ja korostettava yhdenvertaisuuden edistämistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että uuden teknologian, tekoälyn ja digitalisaation (jäljempänä tekoäly) hyödyntämiseen liittyy syrjintäriskejä, jotka eivät saa toteutua. On myös harkittava, millaisiin käyttötarkoituksiin tekoäly soveltuu. Tekoälyyn liittyvistä toimivaltuuksista säädetessä ja niitä hyödynnettäessä on noudatettava yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevia lakeja ja velvoitteita, ja yhdenvertaisuusvaikutuksia on arvioitava niin suunnittelun kuin käytön yhteydessä. Tekoälyn hyötyjä ja riskejä on käsitelty Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan neuvoston, Euroopan parlamentin, Euroopan unionin perusoikeusviraston, komission ja kansalaisjärjestöjen asiakirjoissa. Esimerkiksi kasvojentunnistusteknologiaan ja riskiprofilointiin

perustuviin järjestelmiin liittyy huolenaiheita ja käytön rajoitus- ja kieltovaatimuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu viittaa Yhdistyneiden kansakuntien rotusyrjinnän vastaista yleissopimusta valvovan komitean 17.12.2020 antamaan yleiskommenttiin etnisen profiloinnin kiellosta ja tekoälystä turvallisuusviranomaisissa (CERD/C/GC/36) ja korostaa sen koskevan myös Rajavartiolaitoksen mahdollisesti käyttämiä tekoälyjärjestelmiä. Tällaisia järjestelmiä ei tule käyttää, ellei toimittaja pysty osoittamaan arvioineensa riittävästi yhdenvertaisuutta ja syrjinnän ehkäisemistä. Syrjintäriskejä on kartoitettava järjestelmän koko elinkaaren ajan, eikä vaikutusarvioinnissa tule käyttää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta riittämättömiä standardeja.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kehottaa arvioimaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta myös mahdollisesti jo olemassa olevaa tekoälyn hyödyntämistä koskevaa sääntelyä, jos siinä ei ole huomioitu yhdenvertaisuutta, syrjinnän kieltä ja Euroopan unionissa viime vuosien aikana tekoälysääntelystä käytyä keskustelua. Valtuutettu toteaa myös, että yhdenvertaisuutta voidaan edistää viestimällä läpinäkyvästi tekoälyjärjestelmistä ja niiden käyttötarkoituksista, mikä ei tällä hetkellä toteudu riittävästi.

Päällystöliiton mukaan esitetyt muutostarpeet ovat pääsääntöisesti hyödyllisiä ja kannatettavia.

Rajaturvallisuusunioni kannattaa esitettyjä lainsäädännön täydennyksiä ja esittää myös eräitä muita säädösmuutoksia. Pakkokeinolain 2 luvun 9 §:n 1 momentin 3 kohdasta tulisi poistaa vähintään luutnantin arvoa koskeva edellytys. Muutoksen jälkeen rajavartiomies, joka on saanut tutkinnanjohtajalle Rajavartiolaitoksessa säädetyn koulutuksen ja jonka Rajavartiolaitoksen tai sen hallintoyksikön päällikkö on määrännyt tutkinnanjohtajaksi, olisi pidättämiseen oikeutettu virkamies. Lisäksi rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 49 §:ään, jossa säädetään tutkinnanjohtajaksi määrättävältä vaadittavasta koulutuksesta, soveltuvaksi korkeakoulututkinnoksi tulisi lisätä myös muut korkeakoulututkinnot ja perehtyneisyys rikostorjuntaan. Näiden muutosten jälkeen pitkään rikostutkijana toimineet rajavartiomiehet voisivat toimia tutkinnanjohtajan tehtävissä.

Rajaturvallisuusunioni esittää myös, että meripelastuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (37/2002) 8 §:ään lisättäisiin kolmas kohta, jonka mukaan meripelastusjohtajana voisi toimia merivartiokoulutuksen saanut mestarikurssin käynyt rajavartiomies. Näin laajennettaisiin joukkoa, josta meripelastusjohtajia valitaan, sillä tulevaisuudessa opistoupseereiden loppuminen tulee vaikeuttamaan meripelastusjohtajien valintaa. Lisäksi julkisten alojen eläkelain (81/2016) 102 §:n 4 momenttiin lisättäisiin maininta raja- ja merivartijoista, jotta kaikki Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa toimivat henkilöt olisivat eläkkeen suhteen tasa-arvoisessa asemassa.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan esitetyt muutosehdotukset ovat valtaosin perusteltuja. Viranomaisilla tulee olla selkeisiin säännöksiin perustuvat mahdollisuudet tehokkaiden, tarpeellisten ja oikeasuhtaisten tiedustelu- ja muiden toimivaltuuksien käyttöön myös digitaalisessa ympäristössä, minkä vuoksi teknologisen kehityksen huomioiminen ja teknologianeutraali sääntely ovat erittäin tärkeitä. Myös hyvät valvontamekanismit ja jatkuva vaikutusten seuranta ovat tärkeitä. Viranomaisten toimivaltuuksien ei kuitenkaan tule heikentää yritysten kilpailukykyä tai toimintamahdollisuuksia, vaan niiden tulee olla sopusoinnussa elinkeinopoliittisten kysymysten kanssa.

Elinkeinoelämän keskusliitto korostaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ohella sitä, että yrityksiä koskevat velvoitteet on kirjattava lakiin selkeästi ja yksiselitteisesti. Tällöin yritys voi toteuttaa velvoitteen edellyttämän toimenpiteen aina samalla tavalla tai mahdollisesti jopa automatisoida sen, mikä vähentää riskiä virheistä. Myös tietoja tai toimenpidettä pyytävä

viranomaisen hyötty nopeammasta ja luotettavammasta palvelusta. Tulkinnanvaraisuus sen sijaan johtaa helposti epäyhtenäisiin käytäntöihin.

Elinkeinoelämän keskusliitto viittaa lausunnossaan myös sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 299 §:ään, jossa määritellään asiat, joista teleyrityksellä on oikeus saada korvaus valtion varoista. Sääntelyä tulee muuttaa siten, että yrityksillä olisi aina oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisten avustamisesta aiheutuneista kustannuksista, myös henkilötystä, mikä tulisi huomioida myös rajavartiolaitoslainsäädännön mahdollisen päivittämisen yhteydessä. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on myös kiinnittänyt näihin teemoihin huomiota (LiVL 1/2022 vp).

Kuntaliitto pitää toimivaltuuksien arviomista nykyinen turvallisuustilanne huomioiden perusteltuna ja esittää, että mahdollisia säädöstarpeita arvioitaisiin myös kuntien ja Rajavartiolaitoksen yhteistyön näkökulmasta. Arviomuistiossa ei ole tarkasteltu mahdollista yhteistyötä, vaikka esimerkiksi laajamittainen maahantulo vaikuttaa oleellisesti raja-alueen kuntiin ja edellyttää niiltä toimia. Tilannekuvan saamisen ja tiedonvaihdon tulisi turvallisuustilanteen niin edellyttäessä olla mahdollista myös salassa pidettävän tiedon osalta. Lisäksi mahdollisiin muutoksiin liittyviin tehtäviin on varattava riittävät resurssit. Esimerkiksi laajamittaisessa maahantulossa viranomaisten resurssien puute voisi näkyä rekisteröintien viiveinä ja vaikuttaisi välittömästi kuntien kiireellisiin sosiaali- ja terveystalouteihin ja hätämajoitukseen.

Suomen Meripelastusseura esittää, että rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeiden arvioinnissa tarkasteltaisiin myös meripelastuksen järjestämisestä sodan aikana suhteessa Geneven sopimukseen. Meripelastusseura viittaa esipuseerikurssin 67 tutkielmaan ”Meripelastus Suomen meripelastustoimen vastuualueella sodan aikana” (Suutarinen 2015), jonka mukaan kansallisessa lainsäädännössä on osin huomioimatta Geneven sopimusten vaikutus sodan ajan meripelastukseen.

3. Rajavartiolaitoksen tehtävät

Sisäministeriön pelastusosasto toteaa, että osallistumista pelastustoimintaan ja virka-avun antamista koskevaa sääntelyä ei tule sekoittaa keskenään. Rajavartiolaitoksen osallistumisesta pelastustoimintaan säädetään rajavartiolaitoslain 26 §:n 1 momentissa ja pelastuslain (379/2011) 46 §:n 2 momentin 3 kohdassa. Rajavartiolaitos osallistuu pelastustoimintaan omalla kustannuksellaan eikä siitä tule periä maksuja, toisin kuin virka-avun antamisesta.

Traficom kannattaa viranomaisten tehtävien selkeää määrittelyä ja pitää tärkeänä, että kansalliset säädökset muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden. Traficom esittää, että meriturvallisuuteen liittyvien tehtävien tarkemmassa määrittelyssä huomioidaan Traficomien rooli, myös suhteessa Euroopan meriturvallisuusvirastoon (EMSA). Rajavartiolaitoksen ja Traficomien tehtävänjako, yhteistyö ja keskinäinen tiedonluovutus tulisi kuvata riittävällä tarkkuudella säännösten perusteluissa ja tarvittaessa myös säännöksissä.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan erityisesti PTR-viranomaisten välinen saumaton yhteistyö, tietojenvaihto ja toiminnan suuntaaminen yhdessä määriteltujen 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.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun mukaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseen sisältyvien kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien elementtien sääntely voisi olla sekä tehtävä- että

toimivaltuustasolla nykyistä selkeämpää. Tässä yhteydessä olisi perusteltua määritellä selkeästi kansallisen turvallisuuden suhde yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.

4. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen

4.1 Rajanylitysliikenteen rajoittaminen

Oikeusministeriö yhtyy arviomuistiossa esitettyyn arvioon rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevan toimivaltasääntelyn täsmentämisestä ottaen huomioon unionin oikeudesta ja kansainvälisistä velvoitteista johtuvat reunaehdot.

Keskusrikospoliisi kannattaa sitä, että rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevien säännösten muutostarpeita arvioidaan kiireellisesti.

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

Traficom mukaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia puuttua liikennejärjestelmän toimintaan olisi perusteltua tarkastella laajempänä kokonaisuutena ja samalla kuvata eri viranomaisen välinen työnjako. Tämä tukisi myös valmiuslain uudistamista sekä sen kartoittamista, millaisia toimivaltuuksia eri viranomaisilla on normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa palautuskiellon merkitystä ja kehottaa varmistamaan, että mahdollisilla säädösmuutoksilla ei loukata vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Yhdenvertaisuusvaltuutetun huolenaiheena on, että pääsyn epäämisestä tai käännäyttämisestä voi seurata riski palautuskiellon loukkaamisesta. Valtuutettu viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 2011 antamaan ratkaisuun M.S.S. v. Belgia ja Kreikka ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2016:53 esimerkkinä siitä, että palautuskielto on huomioitava myös Euroopan sisäisissä palautuksissa. Valtuutettu on viitannut myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin (N.D. ja N.T. v. Espanja, 2020, M.H. and others v. Croatia, 2021), joiden mukaan sopimusvaltioiden on turvattava tosiasiallinen mahdollisuus hakea turvapaikkaa. Rajanylityksen ja kansainvälisen suojelun hakemisen on valtuutetun mukaan oltava mahdollista kaikissa tilanteissa.

4.2 Rajavyöhykkeen kulku-uran enimmäisleveys

Kaakkois-Suomen rajavartiosto esittää, että valtakunnan rajan varrella olevan kulku-uran ja teknisen valvonnan alueen tulisi olla 10 metriä raja-aukon reunasta ja 15 metriä rajaviivasta. Maksimileveyden tulisi puolestaan olla 15 metriä raja-aukon reunasta ja 20 metriä rajaviivasta. Kulku-uran maksimileveys muodostuisi mahdollisesti painopistealueille rakennettavasta valvontajärjestelmästä, joka alkaisi raja-aukon laidasta (5 metriä rajasta). Järjestelmä voisi sisältää estävän aidan raja-aukon reunalla (5 metriä rajasta), teknisen valvontakentän (5–10 metriä rajasta), kaksisuuntaisen huoltotien (10–20 metriä rajasta) ja toisen ohjaavan aidan (20 metriä rajasta). Huoltotie mahdollistaisi painopistealueella nopean vaikuttamisen ja ryhmittymisen sekä alueen kunnossapidon. Kaakkois-Suomen rajavartiosto toteaa myös, että raja-aukko on myös jatkossa pidettävä kaapeleista ja kulku-urista vapaana.

Kaakkois-Suomen rajavartioston alueella on muihin rajavartiostoihin nähden runsaasti yksityisomistusteisia valtakunnan rajaan rajoittuvia maita. Aiempia rajavalvonnan tarpeita on ollut ajoittain haastavaa toteuttaa sopimusperiaatteella yksityisten maanomistajien mailla. Muuttuneen

turvallisuuspoliittisen tilanteen takia rajavalvonnan ylläpitämisen, kehittämisen ja teknisen toteutuksen tarve kasvaa. Rajavalvonnan teknisten laitteiden sijoittamisen, työturvallisuuden, liikkumiskyvyn ja estelaitteiden asentamisen mahdollistamiseksi on tarpeen käyttää entistä enemmän yksityisiä maa-alueita. Kulku-uran leveydestä säättämisellä olisi merkitystä niin maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun kuin rajavalvonnan kannalta.

4.3 Estelaitteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle

Oikeusministeriön mukaan ehdotettua toimivaltuutta estelaitteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle on vaikeaa arvioida, koska muistion perusteella jää epäselväksi, mitä estelaitteilla ja -rakennelmilla tarkoitetaan. Muistiossa ei myöskään perustella tarvetta pystyttää tällaisia laitteita muualle kuin raja-aukon reunaan. Ehdotuksella olisi myös vaikutuksia omaisuuden suojaan.

4.4 Rajojen tekninen ja radiotekninen valvonta

4.4.1 Tekninen valvonta

Oikeusministeriö kiinnittää teknisen valvonnan laajentamisen osalta huomiota henkilötietojen suojaan ja henkilötietojen käsittelyn yleisiin periaatteisiin, kuten käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin periaatteisiin. Jatkovalmistelussa on tärkeää varmistaa kunkin lakisääteisen tehtävän kohdalla, että henkilötietojen käsittely teknisessä valvonnassa rajataan siihen, mikä on tarpeen suhteessa käsittelyn tarkoituksiin. Teknisestä valvonnasta kerääntyviä henkilötietoja voidaan käsitellä vain tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että henkilötietojen käsittelyssä on varmistettava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen. Periaatteesta on voitu tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä poikkeuksia eikä sääntely ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Oikeusministeriön mukaan on myös tärkeää, että teknisestä valvonnasta ja siihen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädetään riittävän selkeästi, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Oikeusministeriö ei ota kantaa siihen, pitäisikö teknisessä valvonnassa kertyvän kuvan ja äänen käyttämisestä säätää kokonaan henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019), joskin tämä voisi olla tarkoituksenmukaista.

Oikeusministeriön mukaan jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että tekniseen valvontaan liittyvä henkilötietojen käsittely on kaikilta osin yhteensopivaa Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön, muun unionin oikeuden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Voimassa olevaa sääntelyä tulisi arvioida siitä näkökulmasta, että teknisessä valvonnassa voi osaltaan olla kyse automaattisesta kasvojentunnistuksesta ja siten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien biometristen tietojen automaattisesta käsittelystä. Unionin tietosuojasääntely edellyttää, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja käsitellessä huolehditaan muun muassa asianmukaisista ja riittävästä suojatoimista. Perustuslakivaliokunta on puolestaan ottanut kantaa automaattista kasvojentunnista koskevan sääntelyn täsmällisyyteen henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia (650/2019) säädettäessä (ks. PeVL 60/2018 vp, s. 9–10). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ohella voidaan hyödyntää myös Euroopan tietosuojaneuvoston (EDPB) ohjeita 3/2019 henkilötietojen käsittelystä videolaitteilla. Automaattisen kasvojentunnistuksen 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).

Arviomuistion mukaan Rajavartiolaitoksella tulisi myös olla 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 tiedonsaannin välttämättömyyden perustelemisen ohella tiedon käyttötarkoitus tulisi määritellä tarkasti.

Keskusrikospoliisi toteaa, että arviomuistiossa ei ole selkeää arviota siitä, miksi teknistä valvontaa koskevaa rajavartiolain 29 §:ää tulisi muuttaa, ja siinä tulisi tuoda vielä selkeämmin esille, miltä osin nykyinen sääntely ei mahdollista suunniteltua toimintaa. Epäselväksi jää myös se, miksi rajavartiolain 29 § ei jo nykyisellään mahdollista teknistä valvontaa meren rannikolla ja ilmatilassa. Muutosesityksen perustelemiseksi voisi olla hyvä tuoda esille selkeästi voimassa olevan lainsäädännön aiheuttamat haasteet teknisen valvonnan ulottamisessa näille alueille.

Poliisihallituksen mukaan on perusteltua tarkastella tarkemmin nykyistä toimivaltuutta tekniseen valvontaan, jotta tehtäviä voidaan suorittaa kustannustehokkaammin teknistä välineistöä hyödyntämällä raja-, alue- ja merenkulun valvonnassa sekä erikseen säädetyissä valvontatehtävissä. Asian jatkovalmistelussa tulisi kirjata selkeästi näkyviin ne valvonnan muodot, joita nykyinen lainsäädäntö (rajavartiolain 29 §) ei mahdollista, sekä se, millaisia haasteita teknisen valvontavälineistön kehittyminen ja käyttäminen aiheuttaa.

Suojelupoliisi pitää perusteltuna ja tärkeänä laajentaa teknisen valvonnan käytön mahdollisuutta Rajavartiolaitoksen toiminnassa.

Väyläviraston mukaan erityisesti rajojen teknistä valvontaa koskevassa arviomuistion luvussa on tuotu hyvin esiin tarpeet, joita toimintaympäristön nopea teknistyminen, digitalisoituminen ja muu kehitys tuovat mukanaan ennen tuntemattomia turvallisuusuhkia.

4.4.2 Radiotekninen valvonta

Sisäministeriön poliisiosasto pitää radioteknisen valvonnan käyttöönoton ja sääntelyn selvittämistä tärkeänä. Lainvalvontaviranomaisten tosiasialliset toimintamahdollisuudet heikkenevät, jos toimivaltuussääntely ei ole ajantasaista yhteiskunnan teknologiseen kehitykseen nähden. Radiotekniseen valvontaan liittyy kuitenkin yksityisyyden suojan ja muiden yksilön oikeuksien kannalta merkittäviä avoimia kysymyksiä, joiden yksityiskohdat eivät ilmene arviomuistiosta ja joita tulee jatkoselvittää ennen kuin asiaan voidaan ottaa tarkemmin kantaa. Lisäksi radiotekninen valvonta vaikuttaisi olevan teknisesti ja toiminnallisesti hyvin samankaltaista kuin sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 60 §:n mukainen radiosignaalityedustelu. Näiden kahden toiminnan väliset samankaltaisuudet tai erot tulisi tuoda tarkemmin esille.

Poliisiosaston mukaan oleellisin jatkovalmistelussa selvitettävä kysymys on, ovatko kerättävät tiedot henkilötietoja ja voidaanko toiminta rajata henkilötietojen keräämisen ulkopuolelle esimerkiksi anonymisoinnin avulla. Arviomuistiossa henkilötietojen käsittelyyn liittyvän problematiikan ratkaisemiseksi esitetyt toimet eivät yksistään ratkaisisi tietosuojan ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä kysymyksiä. Henkilötiedon määritelmä on laaja ja avoin, sillä henkilötiedoksi katsotaan kaikki tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyvät tiedot riippumatta siitä, tehdäänkö mahdollinen tunnistus suoraan vai epäsuorasti. Epäsuora tunnistaminen viittaa tässä tapauksessa kaikkiin Rajavartiolaitoksen käytettävissä oleviin keinoihin ja näiden yhdistelmiin, kuten tiedon hankkimiseen toisilta viranomaisilta tai yksityisiltä, joilla radioteknisellä valvonnalla kerätty tieto voitaisiin yhdistää luonnolliseen henkilöön. Toinen tärkeä jatkovalmistelussa selvitettävä kysymys on radioteknisen valvonnan suhde salaiseen tiedonhankintaan ja tiedustelutoimintaan. Arviomuistion perusteella radiotekninen valvonta voisi

olla jossain tapauksissa varsin tarkasti kohdennettua, jolloin on kyseenalaista, onko kyseessä enää valvonnallinen keino tai toimenpide. Tällainen tilanne olisi kyseessä esimerkiksi avun tarpeessa olevan henkilön etsintätehtävässä, jolloin tiedonhankinta kohdennetaan tai yritetään kohdentaa yksittäisen henkilön tarkkuudella.

Poliisiosaston mukaan muita jatkovalmistelussa huomioitavia avoimia kysymyksiä ovat esimerkiksi se, miten radioteknisestä valvonnasta käytännössä ilmoitettaisiin ennakkoon niin, että kohteella on tosiasiallinen mahdollisuus saada asiasta tieto ennen valvonnan piiriin joutumista, minkätyyppistä tietoa radioteknisellä valvonnalla pystyttäisiin teoriassa ja käytännössä keräämään ja miten eri tietotyypit suhteutuvat yksityisyyden suojaan. Lisäksi tulisi selvittää, miten kerättyä dataa käsiteltäisiin, oikeuttaisiko toimivaltuus esimerkiksi signaalin tai datavirran purkamiseen tai missä määrin kyseinen toiminta olisi sallittua. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, olisiko salauksen purkaminen tai sen yrittäminen sallittua. Radioteknisellä valvonnalla kerättävät tiedot olisivat ainakin osin oikeudellisessa mielessä henkilötietoja, joten jatkovalmistelussa tulisi selvittää henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn toteuttamista. Tähän liittyen tulisi tarkastella, kuinka kauan tietoja olisi tarkoitus säilyttää, mihin muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen tietoja saisi käyttää, tulisiko tietojen käyttöä rajata erityisillä niin sanotuilla palomuurisäännöksillä ja miten rekisteröidyn henkilön oikeusturvasta huolehdittaisiin.

Oikeusministeriö korostaa radioteknisen valvonnan osalta yksityisyyden suojaa, luottamuksellista viestintää ja henkilötietojen suojaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeen on riittävästi turvattava luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle (PeVM 4/2018 vp, s. 4-5). Säännöksen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta. Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen radioteknisellä valvonnalla edellyttäisi sen arvioimista, täyttäisikö ehdotettu sääntely perusoikeuden rajoittamiselle asetettujen yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp, s. 5) lisäksi kyseiset erityiset rajoitusedellytykset.

Myös radioteknisestä valvonnasta kertyvien henkilötietojen käsittely on rajattava siihen, mikä on kunkin tehtävän ja tarkoituksen kannalta tarpeen. Kyse voi olla perusoikeusherkästä sääntelykontekstista ja arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisesta, joita koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulee ottaa huomioon. Valiokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa 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 kohdalla 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 sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. esim. PeVL 36/2017 vp ja PeVL 18/2014 vp sekä niissä mainitut lausunnot).

Oikeusministeriö toteaa myös, että Rajavartiolaitoksen ehdotettua oikeutta saada tietoja matkapuhelinverkossa sekä valtion viranomaisen, kunnan, yrityksen tai yhteisön rajanylityspaikalle tai sen välittömään läheisyyteen sijoittamassa lähiverkossa tapahtuneesta radioviestinnästä ja sen välitystiedoista tulee arvioida suhteessa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Keskusrikospoliisi pitää kaikkien rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien toimivaltuuksien kehittämistä tärkeänä, mutta radioteknistä valvontaa koskevaan esitykseen voisi olla hyvä tehdä vielä tarvittavia täsmennyksiä. Olisi tarpeen tuoda esitettyä selkeämmin esille, miten esitetty radiotekninen valvonta eroaa nykyisestä teknisen valvonnan sääntelystä. Radioteknisen valvonnan

käyttötarkoitus voisi olla selkeästi kytketty rajavalvontatehtävään, minkä lisäksi radiotekninen valvonta tulee yleisvalvontana pitää erillään kohdennetusta tiedonhankinnasta. Rajavartiolaitokselle esitetään arviomuistiossa oikeutta käsitellä perustuslailla suojattuja luottamuksellisen viestinnän suojan alaisia tietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi, mutta radioteknisen valvonnan toteuttamiselle ei esitetä ennakollisen ilmoittamisen lisäksi mitään muita käyttöedellytyksiä. Esitystä voisi olla hyvä täsmentää tältä osin ottaen huomioon perustuslain välttämättömyysvaatimus.

Traficom kannattaa rajavalvontaa koskevan lainsäädännön kehittämistä siten, että radiotekninen valvonta olisi mahdollista Rajavartiolaitoksen tehtävien hoitamisessa. Toimivaltuuksien lisäämistä voidaan pitää perusteltuina alueellisen koskemattomuuden ja valvonnan turvaamiseksi. Traficomin tehtävänä on varmistaa radiotaajuuksien häiriötön käyttö muun muassa radiolupamenettelyn ja siihen liittyvän taajuussuunnittelun sekä häiriöselvityksen kautta. Radiolähettimien hallussapito ja käyttö edellyttävät Liikenne- ja viestintäviraston myöntämää radiolupaa, jota koskevat säännökset sisältyvät sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin. Ainoastaan lähettävät radiojärjestelmät tarvitsevat radioluvan, ja lähetysten vastaanotto on luvasta vapaata. Ehdotetussa radioteknisessä valvonnassa olisi pääosin kyse vastaanottavien radiojärjestelmien käytöstä, mikä ei edellytä radiolupaa, mutta lupa tarvittaisiin mahdolliseen tutkien käyttämiseen. Traficomin arvion mukaan Rajavartiolaitokselle ehdotettuun radiotekniseen valvontaan ei sisälly riskiä lisääntyvistä häiriöistä. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 319 §:n 4 momentti kuitenkin mahdollistaa jo nykyisin välitystiedon antamisen toiselle viranomaiselle, jos se on tarpeen radiohäiriön aiheuttamista koskevan rikoksen selvittämistä tai syytteeseen panoa varten taikka radioviestinnän häiriön poistamiseksi tai rajoittamiseksi. Tulevassa sääntelyssä tulisi varmistaa vastavuoroisesti, että myös Traficomilla on mahdollisuus saada radiohäiriöiden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot välitystietoineen Rajavartiolaitokselta.

Traficom ei lähtökohtaisesti näe ehdotetussa lainsäädännön muutoksessa ongelmaa viestinnän luottamuksellisuuden näkökulmasta, sillä radioteknistä valvontaa voitaneen pitää käsittelyn tarkoituksen näkökulmasta välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Traficom esittää harkittavaksi, että jatkovalmistelussa käsiteltäisiin radioteknisen valvonnan käyttötarkoitusten ja -edellytysten määrittelyä, kuten sitä, missä määrin radioteknisellä valvonnalla on mahdollista tunnistaa henkilöitä tai käsitellä viestinnän sisältöä, jotta tavoiteltujen hyötyjen oikeasuhtaisuutta on helpompi arvioida suhteessa perusoikeusvaikutuksiin.

Traficom toteaa myös, ettei voimassa olevassa lainsäädännössä vaikuta olevan estettä sille, että Rajavartiolaitos käyttäisi sopimusperusteisesti teleoperaattorien tarjoamia anonymisoitua dataa perustuvia ihmisvirtojen liikkumista koskevia analysointipalveluita. Teleyritysten ja muiden viestinnän välittäjien oikeus käsitellä välitystietoja tilastollisesti perustuu saman lain 142 §:ään, ja määräaikaikaisilla sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 5 ja 6 momenteilla laajennettiin oikeutta käsitellä ja hyödyntää radioviestinnän anonymisoituja välitystietoja rajatuissa tilanteissa myös muille tahoille kuin teleyrityksille ja muille viestinnän välittäjille. Kyseiset 5 ja 6 momentit ovat periaatteessa myös Rajavartiolaitoksen hyödynnettävissä. Rajavartiolaitoksen tulisi ensisijaisesti hankkia analysointipalvelut käyttöönsä kaupallisesti sen sijaan, että sille säädettäisiin tiedonsaantioikeuksia teleyritysten ja muiden yksityisten toimijoiden tilastollisesti käsittelemään tietoon, sillä lain 136 §:n 5 ja 6 momenttiin ja 142 §:ään perustuva tilastollinen käsittely vaatii suunnitelmallisuutta. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 5 momentissa säädetään oikeudesta radioviestinnän tai sen välitystietojen käsittelyyn automaattisen tietojen käsittelyn avulla tilastollisesti erikseen määriteltyjen radioviestinnän muotojen osalta, eikä tietoja saa käsitellä manuaalisesti. Pykälän 6 momentissa rajataan 5 momentissa annettua

käsittelyoikeutta. Käsittelyn perusteella muodostettavan tilastollisen analyysin tai käsittelyn tuloksen on oltava sellainen, ettei siitä pysty tunnistamaan yksittäistä luonnollista henkilöä.

Poliisihallituksen mukaan on perusteltua harkita, että Rajavartiolaitokselle säädettäisiin radiotekniseen valvontaan liittyvä toimivaltuus, ja toimivaltuuden käyttöönottoon ja sääntelyyn liittyviä seikkoja on tärkeää selvittää. Toimivaltuussääntelyn tulee olla toimintaympäristöön ja yhteiskunnan teknologiseen kehitykseen nähden ajantasaista, etteivät lainvalvontaviranomaisten toimintaedellytykset heikkene. Jatkovalmistelussa on huomioitava radiotekniseen valvontaan keskeisesti liittyvät yksityisyyden suoja, luottamuksellisen viestinnän suoja ja yksilön muiden oikeuksien toteutuminen, joiden yksityiskohdat eivät ilmene arviomuistiosta. Henkilötietojen käsittelyyn, tallentamiseen, käyttämiseen ja tietosuojaan liittyvät kysymykset tulee niin ikään selvittää ja ratkaista jatkovalmistelussa. Lisäksi radioteknisen valvonnan suhde salaiseen tiedonhankintaan ja tiedustelutoimintaan tulee selvittää.

Suojelupoliisi pitää perusteltuna ja tärkeänä säätää Rajavartiolaitokselle toimivaltuus radiotekniseen valvontaan aluevalvonnan kannalta merkityksellisen alueen valvontaa varten. Koska radioteknisen valvonnan toimivaltuuden käytöllä puututtaisiin sen piiriin tulevien henkilöiden yksityisyyteen ja muihin perusoikeuksiin, jatkovalmistelussa tulisi tarkoin arvioida, kuinka toimivaltuuden käyttö voitaisiin rajata perusoikeudet huomioon ottavalla, mutta Rajavartiolaitoksen tarpeita vastaavalla tavalla. Rajavartiolaitoksella tulee olla oikeus luovuttaa radioteknisen valvonnan avulla saatuja henkilötietoja Suojelupoliisille tälle säädettyä kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävää varten siten kuin henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 32 §:ssä säädetään.

Väyläviraston mukaan erityisesti radioteknistä valvontaa koskevassa arviomuistion luvussa on tuotu hyvin esiin tarpeet, joita toimintaympäristön nopea teknistyminen, digitalisoituminen ja muu kehitys tuovat mukanaan ennen tuntemattomia turvallisuusuhkia.

Elinkeinoelämän keskusliitto korostaa, ettei yrityksiä tule velvoittaa räätälöimään palveluitaan Rajavartiolaitoksen tarpeiden mukaan. Rajavartiolaitoksen tulee hankkia radioviestintää ja sen välitystietoja koskevat tiedot kaupallisin ehdoin. Ehdotus, jonka mukaan Rajavartiolaitoksella olisi oikeus saada sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 5 ja 6 momentin mukaisesti käsiteltäviä tietoja teleoperaattorin matkapuhelinverkossa sekä rajanylityspaikalle tai sen välittömään läheisyyteen sijoitetussa lähiverkossa tapahtuneesta radioviestinnästä ja sen välitystiedoista, tarkoittaa, että Rajavartiolaitos voisi käyttää teleoperaattorin tai lähiverkon omistajan tai haltijan tarjoamia anonymisoitua ja aggregoitua eli summattua dataa perustuvia ihmisvirtojen liikkumista koskevia analysointipalveluita erikseen säädettyihin käyttötarkoituksiin. Rajavartiolaitos ei käsitelisi radioviestinnän välitystietoja itse, vaan telepalveluntarjoaja anonymisoisi ja aggregoisi tiedot. Ehdotuksen sanamuodon perusteella Rajavartiolaitos ilmeisesti käyttäisi teleoperaattorin matkapuhelinverkon tietojen osalta teleoperaattorin palveluvalikoimassa jo olevia anonymisoitujen tietojen palveluita. Rajavartiolaitoksen tietojen hankkimisen tulee tapahtua kaupallisin ehdoin, joten operaattorilla ei tule olla velvollisuutta räätälöidä palveluaan Rajavartiolaitoksen tarpeisiin, jos Rajavartiolaitoksen haluama palvelu ei olisi kaupallisessa valikoimassa.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan vaatimus, jonka mukaan edellä mainituista toimenpiteistä ei saisi aiheutua vähäistä suurempaa haittaa radioviestinnälle tai yleisen televerkon palveluille tai laitteille, on riittämätön. Rajavartiolaitoksen suorittaman paikannuksen ja muiden arviomuistiossa kuvattujen viranomaisten suorittamien teknisten ja radioteknisten valvontatoimien osalta on ensiarvoisen tärkeää, ettei yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille aiheuteta häiriötä.

Ehdotettuun sääntelyyn tulee sisällyttää vaatimus, että viranomaisten toimet eivät saa aiheuttaa lainkaan tällaista häiriötä. Vastaavaa edellytetään muun muassa rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 33 §:ssä ja pakkokeinolain 10 luvun 25 §:ssä.

Elinkeinoelämän keskusliitto toteaa lisäksi, että siirrettävillä radioteknisillä laitteilla tarkoitettaneen väärennettyjä tukiasemia eli niin sanottuja IMSI-catcher-laitteita. Kyseiset laitteet saattavat aiheuttaa verkossa häiriötä, joiden syntymistä on vaikea arvioida etukäteen. Rajavartiolaitokselle tulee tämän takia säätää velvollisuus ilmoittaa teleyrityksille teknisten ja radioteknisten valvontatoimien käytöstä, jotta mahdollinen alueellinen häiriötilanne voidaan tunnistaa edes jälkikäteen. Jos ilmoitukset saataisiin etukäteen, häiriötilanteisiin voisi varautua mahdollisuuksien mukaan myös ennalta.

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto (FiCom) ry toteaa, että Rajavartiolaitoksen tulee hankkia teleoperaattorien radioviestinnästä ja sen välitystiedoista käsittelemät tiedot kaupallisiin ehdoin, eikä operaattoreilla tule olla velvollisuutta räätälöidä palvelujaan Rajavartiolaitoksen tarpeisiin. Ehdotettuun sääntelyyn tulisi lisätä edellytys, jonka mukaan viranomaisten suorittamat toimenpiteet eivät saa aiheuttaa lainkaan häiriötä radioviestinnälle tai yleisen televerkon palveluille tai laitteille. Vastaava säännös on rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 33 §:ssä ja pakkokeinolain 10 luvun 25 §:ssä. Rajavartiolaitokselle tulee lisäksi asettaa velvollisuus ilmoittaa teknisten ja radioteknisten valvontatoimien käytöstä teleyrityksille, sillä niin sanottujen IMSI-catcher-laitteiden käytöstä saattaa aiheutua vaikeasti ennakoitavia häiriötä. Etukäteen saadun ilmoituksen myötä häiriötilanteisiin voisi varautua.

FiComin mukaan teleoperaattoreille asetettavien velvoitteiden on oltava niin yksiselitteisiä ja selkeitä, ettei minkäänlaista tulkinnanvaraisuutta jää. Sääntelyn tulkinnanvaraisuus aiheuttaa lisätyötä, hidastaa vaadittujen tietojen luovuttamista ja vaikuttaa telepakkokeinojen kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksiin. Myös automatisaation hyödyntäminen edellyttää riittävän täsmällistä sääntelyä.

Lisäksi FiCom toteaa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 299 §:ään viitaten, että kustannusten korvauksen sääntelyä tulee muuttaa niin, että teleyrityksillä on aina oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisten avustamisesta aiheutuneista kustannuksista, myös henkilötyöstä. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on lausunnossaan LiVL 1/2022 vp kiinnittänyt huomiota samoihin näkökohtiin. Ehdotetuille muutoksille tulee myös varata riittävä siirtymäaika, jotta voidaan välttää kohtuuton manuaalisen lisätyön määrä. Muutoksia tulee soveltaa vasta sitten, kun tarvittavat järjestelmäpäivitykset on tehty.

4.5 Eri liikennemuotojen rajoittaminen

Oikeusministeriö toteaa, että liikenteen rajoitustoimivaltuudet vaikuttavat liikkumisvapauteen ja edellyttävät hyvin perusteltua, täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä. Myös eri viranomaisten toimivaltasuhteiden tulee olla selkeitä.

Suojelupoliisin mukaan olisi perusteltua säätää Rajavartiolaitoksen oikeudesta rajoittaa tilapäisesti raideliikennettä maarajoilla ja satamissa tai ainakin tarkemmin arvioida, tulisiko sääntelyä tältä osin täydentää. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, pitäisikö toimivaltuus sitoa vain laajamittaisen maaantulon ja sen välineellistämisen tilanteisiin, ja miten tämä toteutettaisiin, vai pitäisikö sitä voida käyttää myös muissa olosuhteissa.

Tulli pitää tärkeänä, että mahdollisesti säädettävän toimivaltuuden käyttämistä edeltäisi aina Tullin kuuleminen, koska rajojen ylittävän raideliikenteen valvonta kuuluu Tullin kaupallisen henkilö- ja tavaraliikenteen valvonnan ydintehtäviin. Näin on säädetty myös vesiliikenteen osalta rajavartiolaitain 38 b §:n 2 momentissa. Kuulemismenettelyn tulisi olla joustava ja nopea, mutta kuitenkin sellainen, että Tulli pystyy sopeuttamaan valvonnalliset ja muut toimintonsa rajoitetun liikenteen olosuhteisiin.

4.6 Maahantuloedellytysten selvittäminen

Oikeusministeriö toteaa liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden olevan merkityksellisiä maahantuloedellytysten tutkimuksen keston osalta. Vapaudenmenetyksestä tai sen pidentämisestä säätämiseen pitää olla perustuslaissa ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetetut reunaehdot huomioiden erittäin painavat perusteet.

Suojelupoliisi katsoo perustelluksi säätää Rajavartiolaitoksen oikeudesta pitää rajanylittäjä viranomaiskontrollissa pidempään kuin 12 tuntia, jos maahantulon edellytyksiä ei siinä ajassa ole ehditty selvittää. Vähintään on perusteltua arvioida tarkemmin, pitäisikö lainsäädäntöä tältä osin täydentää. Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida, pitäisikö toimivaltuus sitoa vain laajamittaisen maaantulon ja sen välineellistämisen tilanteisiin, ja miten tämä toteutettaisiin, vai pitäisikö sitä voida käyttää myös muissa olosuhteissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että ulkorajojen valvonnan yhteydessä suoritettava ulkomaalaisvalvonta on syrjinnälle riskialtista toimintaa, joten sitä koskevan sääntelyn ja ohjeistuksen on oltava erityisen selkeää. Rajavartiolaitoksen ulkomaalaisvalvontaan liittyviä ohjeita on tarpeen uudistaa ja tarkentaa syrjinnän ehkäisemisen varmistamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa myös esille tarpeen uudistaa ulkomaalaislain (301/2004) 129 a §:ää ja YK:n rotusyrjinnän vastaista yleissopimusta valvovan komitean (CERD-komitea) vuonna 2000 antaman yleiskommentin liittyen etnisen profiloinnin ehkäisyyn turvallisuusviranomaisten toiminnassa. Suomalaisten turvallisuusviranomaisten valvontatoimenpiteiden on oltava linjassa komitean yleiskommentissaan antamien linjausten kanssa.

4.7 Maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laite-etsintä

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa sitä, että lainvalvontaviranomaisten toimivaltuussääntelyssä pyritään huomioimaan mahdollisimman hyvin yhteiskunnan teknologinen kehitys ja siten esimerkiksi sähköisessä muodossa olevat asiakirjat. Rajavartiomiehellä on oikeus tarkastaa henkilö tai hänen matkatavaransa paperisen asiakirjan löytämiseksi, mutta nykyään vastaavat tiedot ovat sähköisesti mobiililaitteilla, joita rajavartiomies ei saa tarkastaa ilman asianosaisen suostumusta. Tämä heikentää tehokasta rajavalvontaa ja on siten todellinen ja merkittävä ongelma, joka tulee tulevana vuosina kasvamaan. Henkilön hallussa tai matkavaraoissa olevia asiakirjoja ei kuitenkaan voi suoraan verrata teknisessä laitteessa sähköisessä muodossa oleviin tietoihin, kun huomioidaan viranomaisen haltuun tulevan potentiaalisen tiedon määrä ja laatu. Nykyaikaisessa tietoyhteiskunnassa luonnollisen henkilön koko henkilökohtainen historia on usein dokumentoituna yhteen tekniseen laitteeseen, esimerkiksi älypuhelimeseen, joka voi olla yhteydessä erilaisiin pilvipalveluihin tai muihin laitteisiin ja palveluihin. Potentiaalinen yksityisyyden luokkauksen laajuus ja syvyys on henkilökohtaisessa mobiililaitteessa olevaa dataa tutkittaessa mittakaavaltaan aivan erilainen kuin henkilön mukana olevia fyysisiä asiakirjoja ja matkatavaroita tarkastettaessa. Oletettavasti vain murto-osa viranomaisen haltuun päätyvästä sähköisestä tiedosta olisi merkityksellistä käsillä olevan virkatehtävän kannalta. Viranomaisen haltuun päätyisi

myös merkittävä määrä täysin ulkopuolisia henkilöitä koskevaa sähköistä tietoa, esimerkiksi valokuvia ja viestejä.

Poliisiosaston näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi pohtia tarkemmin, onko toimivaltuuden käyttöä mahdollista rajata teknisesti tai juridisesti niin, että yksityisyyden suojan loukkaus olisi mahdollisimman rajattu ja kohdennettu käsillä olevaan virkatehtävään sekä paremmin suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tulisi pohtia esimerkiksi sitä, voidaanko laite-etsintä rajata vain tiettyihin laitteissa oleviin tietoryhmiin, mitkä ovat laite-etsinnän konkreettiset edellytykset, miten saatuja tietoja käsillään ja säilytetään, mihin muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen tietoja saisi käyttää ja mitkä ovat laitteen omistajan tai haltijan oikeussuojakeinot. Lisäksi poliisiosasto toteaa, että jos Rajavartiolaitokselle säädettäisiin toimivaltuus hallinnolliseen laite-etsintään, poliisilla tulisi olla vastaava toimivaltuus samoissa laite-etsinnän perusteena olevissa tehtävissä.

Oikeusministeriö toteaa, että laite-etsinnällä puututaan merkittävästi etsinnän kohteen yksityisyydensuojaan, luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen ja henkilötietojen suojaan. Asiassa on arvioitava perusoikeuksien yleisiä ja erityisiä rajoitusedellytyksiä. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet laite-etsintään rajataan siten, ettei yksityisyyden suojaa, luottamuksellista viestintää eikä henkilötietojen suojaa rajoiteta enempää kuin tarpeen ja välttämätöntä. Huomiota on tältä osin kiinnitettävä perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaan lausuntokäytäntöön, jonka mukaan yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on kulloisessakin sääntely-yhteydessä arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja sisältyy osittain perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa hyväksyttävänä.

Keskusrikospoliisi katsoo, että laite-etsintää koskeva esitys on sinänsä perusteltu. Laite-etsinnällä puututaan kuitenkin merkittävällä tavalla kohteen yksityiselämän ja erityisesti luottamuksellisen viestinnän suojaan, minkä vuoksi sääntelyn tulee olla tarkkarajaista ja perusoikeuteen puuttumisen välttämätöntä. Mahdollisissa lainsäädäntömuutoksissa poliisille tulisi turvata tältä osin riittävät tiedonsaantioikeudet.

Traficom suhtautuu laite-etsintää koskevan toimivaltuuden laajentamiseen myönteisesti. Rajavalvonnan toteuttaminen ja turvapaikkahakemusten asianmukainen käsittelyn turvaaminen ovat tärkeitä tavoitteita, joiden nojalla laite-etsinnän sallimista rajavirtioviranomaisille voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä ja kannatettavana. Yhä suurempi osa ihmisten mukanaan kuljettamista asiakirjoista on pelkästään sähköisessä muodossa, joten on perusteltua ottaa tämä teknologisen kehityksen myötä tapahtunut muutos huomioon laajentamalla viranomaisen toimivaltuuksia. Ehdotettu toimivaltuus voi kuitenkin puuttua merkittävästi etsinnän kohteen yksityisyyden suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Esimerkiksi matkapuhelimessa voi olla myös sellaista luottamuksellisen viestinnän suojaa nauttivaa sisältöä, joka ei ole tarpeellista rajavalvonnan toteuttamisessa. Toimivaltuuden täsmällinen rajaaminen on tärkeää, jotta sähköisen aineiston tarkastamisella ei kavennettaisi tarkastuksen kohteen yksityisyyden suojaa ja muita perusoikeuksia yhtään enempää kuin on välttämättä tarpeen ja hyväksyttävää. Ehdotusta olisi hyvä jatkokäsittelyssä tarkoin arvioida suhteessa perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioituun lakivaraukseen.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että turvapaikanhakijoihin kohdistuvalla laite-etsinnällä olisi erityisesti henkilöllisyyden kokonaisvaltaisen selvittämisen näkökulmasta välitön yhteys turvapaikkahakemusten käsittelyyn Maahanmuuttovirastossa. Maahanmuuttovirastolla on rajattu

kyky saada kansainvälistä suojelua hakeneelta henkilöltä tietoa hänen henkilöllisyydestään, jos hän esittää itsestään ja henkilöllisyydestään vain vajavaiset tiedot. Laite-etsinnällä saataisiin täydentävää tietoa turvapaikkahakemusten käsittelyyn ja turvapaikkaperusteiden arvioimiseen. Laite-etsinnän avulla voitaisiin muun muassa selvittää hakijan henkilötiedot, kotimaa ja -alue, matkareitti ja koulutuksellinen ja ammatillinen tausta sekä arvioida hakijan perhesuhteita. Perhesuhteiden arvioinnissa olennaisia olisivat tiedot yhteydenpidosta kotimaahan ja mahdollisesta turvaverkosta ja perheenjäsenistä. Laite-etsinnällä voitaisiin saada kuvia hakijan matkustus- ja muista henkilöasiakirjoista, tutkia hakijan sosiaalisen median tilejä ja avoimia lähteitä sekä tunnistaa poissuljentaviitteitä. Tietoon voitaisiin saada myös hakijan mahdollinen oleskelu ja liikkuminen konfliktialueilla, hakijan kontaktit salakuljettajiin ja heitä koskevat tiedot sekä hakijan mahdollinen osallistuminen aseelliseen toimintaan. Lisäksi laite-etsinnän avulla voitaisiin paljastaa ihmiskaupparikoksia ja tunnistaa ihmiskaupan uhreja.

Maahanmuuttoviraston mukaan laite-etsintä voi parantaa viranomaisen edellytyksiä tunnistaa turvapaikkaprosessin väärinkäyttöä. Merkittävistä hyödyistä huolimatta laite-etsinnässä on kyse perusoikeusherkästä toimenpiteestä, sillä laite-etsinnällä puututaan merkittävästi etsinnän kohteen yksityisyydensuojaan. On hyvä, että tämä seikka on tunnistettu arviomuistiossa ja sille on annettu painoarvoa.

Poliisihallituksen mukaan toimivaltuus laite-etsintään ilman rikosepäilyä varmistaisi, että menettely rajatarkastuksessa ja turvapaikkahakemusten käsittelyssä sekä tiedonhankintaan käytettävät keinot vastaavat nykyajan operatiivisia tarpeita ja vaatimuksia. Laite-etsinnällä puututaan merkittäväällä tavalla kohteen yksityiselämään, minkä vuoksi sääntelyn tulee olla tarkkarajaista ja oikeuksiin puuttumisen välttämätöntä. Jatkovalmistelussa on huomioitava yksityisyyden suojan ja muiden yksilön oikeuksien toteutuminen, joiden yksityiskohdat eivät ilmene arviomuistiosta. Henkilötietojen käsittelyyn, tallentamiseen ja käyttämiseen sekä tietosuojaan liittyvät kysymykset tulee niin ikään selvittää jatkovalmistelussa. Myös poliisin tiedonsaantioikeudet on turvattava.

Suojelupoliisin mukaan olisi perusteltua säätää Rajavartiolaitoksen oikeudesta suorittaa laite-etsintä maahantulijan mukana olevaan sähköiseen aineistoon tai vähintäänkin tarkemmin arvioida lainsäädännön täydentämisen tarvetta. Rajavartiolaitoksella tulee olla oikeus luovuttaa laite-etsinnän avulla saatuja tietoja Suojelupoliisille henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 32 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Tulli toteaa, että rajavartiolain 28 §, jossa arviomuistion mukaan laite-etsinnän käytöstä rajavalvonnassa tulisi säätää, koskee myös tullimiestä tämän suorittaessa rajatarkastustehtävää. Näin ollen myös Tullilla olisi rajatarkastustehtävissä toimivaltuus hallinnollisen laite-etsintään. Toimenpidettä koskevasta päätöstoimivallasta tulee siten säätää myös esimerkiksi tullilain 31 §:ssä. Tulli yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan toimivaltuuden säätämistä harkittaessa tulisi pohtia, miten tarkastuksessa tarvittavat tiedot etsitään laitteesta kunnioittaen mahdollisimman pitkälle tarkastuksen kohteena olevan henkilön oikeutta yksityisyyteen.

4.8 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajan läheisyydessä

Sisäministeriön poliisiosasto pitää arviomuistion ehdotusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikkojen ulkopuolisilla rajaosuuksilla sinänsä perusteltuna, mutta tällaisten toimivallan laajennusten tulisi koskea vain poikkeusoloja tai muuta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ajallisesti rajattua häiriötilannetta. Nykytilaan ei poliisiosaston käsityksen mukaan

liity normaalioloissa merkittäviä ongelmia, eikä arviomuistiossa ole myöskään tuotu sellaisia esille. On myös huomattava, että normaalioloissa paikallispoliisilla on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 6 §:n 1 momentin perusteella velvollisuus tuottaa poliisipalvelut tasapuolisesti omalla toimialueellaan.

Oikeusministeriö toteaa, että toimivaltuus puuttua häiriötilanteisiin esimerkiksi laajamittaisessa maahantulossa rajanylityspaikkojen ulkopuolisilla rajaosuuksilla vaikuttaisi liikkumisvapauteen ja edellyttäisi hyvin perusteltua täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä. Eri viranomaisten toimivaltasuhteiden tulee olla selkeitä, ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on laissa säädetty poliisin tehtäväksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Poliisin toimivaltuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen kanssa. Poliisilla on myös erityistä koulutusta ja kokemusta toimivaltuuksista, joilla kajotaan perusoikeuksiin. 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 toteuttamisvaihtoehdoilla, jotka säilyttäisivät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät yleisillä alueilla ja paikoilla nykyiseen tapaan lähtökohtaisesti poliisilla (PeVL 67/2016 vp). Oikeusministeriön mukaan on perusteltua ottaa edellä mainitut seikat jatkovalmistelussa huomioon.

Poliisihallitus pitää perusteltuna esitystä, jonka mukaan Rajavartiolaitoksella olisi rajavartiolaiton 20 §:ssä säädettyä vastaava tehtävä ja siihen liittyvät toimivaltuudet myös rajanylityspaikkojen ulkopuolisilla rajaosuuksilla. Esitys vaatii jatkoselvittämistä, jossa normaali- ja poikkeusoloihin sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä hetkellisiä häiriötilanteita on käsiteltävä toimivaltuuksien ja yhteistoiminnan näkökulmasta. Poliisihallitus tuo myös esiin, että paikallispoliisilla on poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus tuottaa poliisipalvelut tasapuolisesti omalla toimialueellaan.

Suojelupoliisi katsoo perustelluksi säätää Rajavartiolaitoksen oikeudesta puuttua häiriötilanteisiin myös rajanylityspaikkojen ulkopuolisilla rajaosuuksilla. Vähintään tulisi tarkemmin arvioida, pitäisikö lainsäädäntöä tältä osin täydentää. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, pitäisikö toimivaltuus sitoa vain laajamittaisen maaantulon ja sen välineellistämisen tilanteisiin, ja miten tämä toteutettaisiin, vai pitäisikö toimivaltuutta voida käyttää myös muissa olosuhteissa.

5. Rajavartiolaitoksen rikostorjunta

5.1 Rajavartiolaitoksen tutkittavat rikokset

Sisäministeriön poliisiosasto toteaa, ettei arviomuistiosta käy ilmi, kuinka paljon Rajavartiolaitos paljastaa oman toimintansa yhteydessä epäiltyjä ihmiskaupparikoksia, joissa Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltaa aloittaa esitutkintaa tai ryhtyä muihin rikostorjunnallisiin toimenpiteisiin arviomuistiossa kuvatus toimivaltarajauksen takia. Tällainen arvio voisi antaa asian jatkovalmistelussa merkityksellistä lisätietoa ongelman laajuudesta. On tärkeää, että mahdolliset Rajavartiolaitoksen ihmiskaupan torjuntaa heikentävät toimivaltavaheet selvitetään ja mahdollisuuksien mukaan korjataan ottaen huomioon ihmiskaupparikollisuuden torjunnan tärkeys ja Rajavartiolaitoksen erityisosaaminen ja tehtäväkenttä ihmiskaupparikollisuuden torjunnassa. Poliisiosasto kannustaa pohtimaan jatkovalmistelussa esitetyn rajauksen *”ihmiskaupparikokset, jotka tulevat ilmi rajavalvonnan yhteydessä”* mielekkyyttä ja sitä, voisiko rajausta laajentaa.

Rajaus voisi esimerkiksi kattaa ihmiskaupan, joka tulee ilmi Rajavartiolaitoksen toimivaltaan kuuluvan muun rikoksen esitutkinnassa. Oleellista kuitenkin olisi, että Rajavartiolaitoksesta ei tulisi ihmiskaupparikosten torjunnan yleisviranomaista ja toimivalta olisi laissa sidottu täsmällisesti Rajavartiolaitoksen ydintehtäviin.

Poliisiosasto pitää esitystä Rajavartiolaitoksen toiminnassa havaittujen rahanpesurikosten lisäämisestä rikostorjunnallisen toimivallan piiriin perusteltuna. Rajavartiolaitoksen tehtävien ydinalueelle sijoittuviin rikoksiin liittyy merkittävässä määrin rahapesua, ja tällaisen rikollisuuden tehokas torjunta edellyttää myös rahanpesun tehokasta torjuntaa. Rajavartiolaitoksen nykyinen asiaa koskeva toimivaltuussäätely vastaa huonosti tosiasiallisia käytännön tilanteita, koska esitutkinta tai muu rikostorjuntatoimenpide joudutaan usein aloittamaan hyvin vajailla ja epäselvillä tosiasiatiedoilla. Tällöin ei välttämättä pystytä ottamaan lopullisesti kantaa asiaan soveltuvaan rikossäännökseen. Alkuvaiheessa samat seikat voivat osoittaa kahteen tai useampaan keskenään kilpailevaan rikossäännökseen, kuten kätkemisrikokseen ja rahanpesuun, ja alussa valittu rikossäännös voi myöhemmin vaihtua. Rajavartiolaitoksen tiettyyn yksilöityyn rikossäännökseen ja tarkkarajaisiin erityisolosuhteisiin sidottu rikostorjunnallinen toimivalta on omiaan heikentämään oikeusvarmuutta ja rikostorjunnan tehokkuutta. Mahdollinen lainmuutos ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että Rajavartiolaitoksesta tulisi rahanpesurikosten torjunnan yleisviranomainen. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnallista toimivaltaa rahanpesurikoksissa on syytä rajata lain tasolla täsmällisesti siten, että Rajavartiolaitoksen toimivaltaan kuuluisi ainoastaan Rajavartiolaitoksen ydintehtäviin kiinteästi liittyvä rahanpesu.

Oikeusministeriö pitää ihmiskaupan ilmitulon, rikosvastuun toteutumisen ja ihmiskaupan uhrien aseman edistämisen kannalta perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluviin rikoksiin lisättäisiin ihmiskaupparikokset ilman liityntää laittoman maahantulon järjestämiseen, kun ne havaitaan rajavalvonnan yhteydessä. Oikeusministeriö viittaa tässä yhteydessä ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan vuosille 2021–2023, joka hyväksyttiin 6.5.2021 valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Ohjelman valmistelusta vastasi poikkihallinnollinen työryhmä, jota valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori johti oikeusministeriöstä käsin. Työryhmä kartoitti laajasti ihmiskaupan vastaisen työn nykytilaa, ja keskeinen havainto oli, että ihmiskaupparikoksissa rikosvastuun toteutumisessa on merkittäviä haasteita. Yhtenä syynä tälle nähtiin Rajavartiolaitoksen rajoitettu toimivalta tutkia ihmiskaupparikoksia. Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman yhdeksi toimenpiteeksi on kirjattu selvitys Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamismahdollisuuksista tutkia ihmiskaupparikoksia silloinkin, kun niihin ei liity laitonta maahantulon järjestämistä.

Keskusrikospoliisin mukaan arviomuistion perusteella jää epäselväksi, miksi ja miltä osin Rajavartiolaitoksen tutkintatoimivaltuuksia tulisi laajentaa rajavalvonnan yhteydessä havaittaviin ihmiskaupparikoksiin, joihin ei liity epäilyä laittoman maahantulon järjestämisestä. Arviomuistion mukaan ihmiskauppaa on vaikea havaita saavuttaessa Suomeen esimerkiksi toisen EU-maan myöntämän oleskeluluvan turvin. Lainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimus huomioiden Rajavartiolaitoksen toimivallan tulisi olla tältä osin selkeästi rajattu.

Keskusrikospoliisi toteaa, että ihmiskaupparikollisuus kytkeytyy lähes säännönmukaisesti järjestäytyneisiin rikollisryhmiin, joihin kuuluvat rikosentekijät syyllistyvät usein myös useisiin muihin vakaviin rikoksiin, kuten törkeisiin huumausaine- ja ampuma-aserikoksiin. Poliisilla on yleisenä ja ensisijaisena esitutkintaviranomaisena huomattavasti paremmat mahdollisuudet tutkia tällaisia kokonaisuuksia tarvittaessa yhteistyössä muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa. Poliisiin on lisäksi noin vuosi sitten perustettu valtakunnallinen ihmiskauppatutkintaryhmä. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että rikostorjuntaa ohjataan ensisijaisesti viranomaisyhteistyöhön, jotta voidaan turvata tehtävien hoitaminen tehokkaasti,

tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti. Viranomaisyhteistyö on myös ihmiskaupparikollisuuden torjunnassa erityisen keskeistä.

Keskusrikospoliisin mukaan esitystä, jonka mukaan Rajavartiolaitoksella tulisi olla toimivaltuus tutkia itsenäisesti toimintansa yhteydessä havaittu rahanpesurikos, tulee vielä täsmentää. Rajavartiolaitoksen rooli suhteessa rahanpesun esirikoksiin ja niihin liittyviin tutkintajärjestelyihin jää arviomuistion perusteella epäselväksi. Poliisi on ensisijainen rikostorjuntaviranomainen, eikä esityksellä siten tavoiteltane sitä, että Rajavartiolaitos olisi toimivaltainen kaikkien rahanpesurikosten esirikosten, kuten huumausainekaupan, osalta. Rajavartiolaitoksen toimivallan tulisi olla selkeästi rajattu.

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että mahdolliset Rajavartiolaitoksen ihmiskaupan torjuntaa heikentävät toimivaltavajeet selvitetään ja korjataan. Ihmiskaupparikollisuus kytkeytyy lähes säännönmukaisesti kansainvälisiin järjestäytyneisiin rikollisryhmiin ja kokonaisuuksiin, joissa rikollisryhmään kuuluvat rikoksentekijät syylistyvät 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. Rikostorjuntaa on tärkeää ohjata ensisijaisesti viranomaisyhteistyöhön, jonka avulla voidaan turvata tehtävien tehokas, tarkoituksenmukainen ja taloudellinen hoitaminen. Viranomaisyhteistyö on erityisen keskeistä ihmiskaupparikollisuuden torjunnassa. Poliisihallitus toteaa lisäksi, että Rajavartiolaitokselle on perusteltua säätää toimivaltuus tutkia itsenäisesti oman toiminnan yhteydessä havaitut rahanpesurikokset. Rahanpesu liittyy oleellisesti rikoksiin, joiden torjunta kuuluu Rajavartiolaitoksen tehtävien ydinalueelle. Tällaisen rikollisuuden tehokas torjunta edellyttää myös rahanpesun tehokasta torjuntaa.

Tulli kannattaa ehdotusta Rajavartiolaitoksen rikostutkinnallisen toimivallan laajentamisesta sellaisiin ihmiskaupparikoksiin, joilla ei ole liityntää laittoman maahantulon järjestämiseen, kun ne havaitaan rajavalvonnan yhteydessä. Sen sijaan Tulli ei tue ehdotusta Rajavartiolaitoksen itsenäisestä toimivallasta rahanpesurikosten tutkimiseen. Kyseinen ehdotus saattaisi varojen maahantuonti- tai maasta vientitilanteissa havaittujen rahanpesuepäilyjen osalta johtaa tarpeettomasti päällekkäiseen toimivaltaan Tullin kanssa. Tulli voi ottaa tutkittavakseen arviomuistiossa tarkoitetut epäillyt rahanpesurikokset rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 1 luvun 2 §:n perusteella. Sen mukaan tullirikoksella eli Tullin rikostorjunnalliseen toimivaltaan kuuluvalla rikoksella tarkoitetaan muun muassa sellaista rikosta, johon sisältyy omaisuuden maahantuontia, maastavientiä tai Suomen kautta kuljettamista. Lisäksi Tulli on Euroopan unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta annetun lain (432/2021) 2 §:ssä tarkoitettu ensisijainen toimivaltainen viranomainen. Kyseisen säännöksen mukaan Rajavartiolaitos on lain tarkoittama toimivaltainen viranomainen vain sen suorittaessa tullitehtäviä.

Tulli tukee ehdotusta Rajavartiolaitoksen oikeudesta televalvontaan törkeän väärennyksen, törkeän kätkemisrikoksen ja ammattimaisen kätkemisrikoksen estämiseksi. Tulli kannattaa myös sitä, että peitelty tiedonhankinta rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi laajenisi Rajavartiolaitoksen tarkastettavaa asiakirjaa koskevaan törkeään väärennykseen, törkeään metsästysrikokseen sekä rajatarkastuksen yhteydessä törkeään ja ammattimaiseen kätkemisrikokseen. Lisäksi Tulli tukee tietolähdetoiminnan laajentamista Rajavartiolaitoksessa ohjattuun tietolähteen käyttöön ja Rajavartiolaitoksen oikeutta maksaa tietolähteelle palkkio, sillä nämä ehdotukset ovat yhdenmukaisia Tullia ja poliisia koskevan lainsäädännön kanssa. Sama koskee ehdotusta, jonka mukaan peittelystä tiedonhankinnasta voisi Rajavartiolaitoksessa päättää myös salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu rajavartiomies.

Valtakunnansyyttäjän toimiston mukaan Syyttäjälaitoksella ei ole huomautettavaa siihen, että Rajavartiolaitos saisi aiempaa laajemman oikeuden tutkia itsenäisesti ihmiskaupparikoksia ja oikeuden tutkia rajatarkastuksen yhteydessä ilmenneet rahanpesurikosepäilyt. Syyttäjälaitoksella on yleisesti hyvin positiivinen kuva siitä, miten Rajavartiolaitos nykyisellään suoriutuu esitutkintavelvoitteestaan. Esitetyissä toimivaltuuksien laajentamisessa ei ole kyse uuden tutkintaoikeuden saamisesta vaan vähäisistä lisäyksistä nykyisiin toimivaltuuksiin, joten on perusteltua olettaa, että Rajavartiolaitos suoriutuisi hyvin myös näistä uusista tehtävistä.

Syyttäjälaitoksella ei ole huomautettavaa myöskään siihen, että Rajavartiolaitoksella olisi oikeus tietolähteen ohjattuun käyttöön ja palkkion maksamiseen tietolähteelle sekä aiempaa laajempi oikeus peiteltyyn tiedonhankintaan. Syyttäjälaitos kannattaa sitä, että esitutkintaviranomaisella on riittävät ja tehokkaat toimivaltuudet rikosten tutkimiseksi. Esitettyjä salaisia pakkokeinoja koskevien ohjeistusten, koulutuksen ja käytänteiden sekä niiden käytön valvonnan on kuitenkin oltava tiedonhankintakeinon kohteiden oikeusturvan ja toimintaan liittyvien henkilöiden turvallisuuden edellyttämällä tasolla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että Rajavartiolaitos on yksi niistä viranomaisista, jotka todennäköisimmin kohtaavat ihmiskaupan uhreja, ja Rajavartiolaitoksella on tältä osin merkittävä rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana. Ihmiskaupan muodot ovat huomattavan moninaisia ja moni ihmiskaupan uhri ylittää rajan luvallisesti. Rikosvastuu ei ole ihmiskaupparikosten kohdalla toteutunut riittävän tehokkaasti, joten on tarkasteltava keinoja sen tehostamiseksi. Rikosten paljastaminen edistää myös sitä, että ihmiskaupan uhrit tunnistetaan paremmin ja ohjataan avun pariin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ongelmallisena ulkomaalaislain 148 §:n § momentin 6 kohtaa, jonka mukaan ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kehottaa käännyttämisen sijasta ohjaamaan henkilön avun pariin asian selvittämiseksi, jos herää vähäisinkään epäily mahdollisesta joutumisesta ihmiskaupan uhriksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentaminen rajavalvonnan yhteydessä ilmi tulleiden ihmiskaupparikosten tutkimiseen edellyttää, että tavoitteena on paljastaa ja tutkia ihmiskaupparikoksia tehokkaammin ja henkilökunnan asiantuntemuksen vahvistamisesta ja koulutuksesta huolehditaan. Lisäksi haasteet Rajavartiolaitoksen ja poliisin tutkintayhteistyössä tulee ratkaista tehokkaan yhteistyön varmistamiseksi.

5.2 Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot

Sisäministeriön poliisiosasto yhtyy arviomuistiossa televalvonnasta lausuttuun ja pitää televalvontaa koskevia esityksiä perusteltuina rikosten ennalta estämisen tärkeä yhteiskunnallinen merkitys huomioiden. Poliisilla on oikeus suorittaa televalvontaa törkeän väärennyksen, törkeän kätkemisrikoksen, ammattimaisen kätkemisrikoksen, ihmiskaupan ja törkeän ihmiskaupan estämiseksi, ja olisi vaikea löytää objektiivisia perusteita sille, miksi Rajavartiolaitoksella tulisi olla heikommat oikeudelliset edellytykset estää kyseisiä ydintehtäviinsä liittyviä rikoksia.

Poliisiosasto toteaa peiteltyä tiedonhankintaa koskevan esityksen osalta, että toimivaltuussymmetria eri esitutkintaviranomaisten välillä on hyvä lähtökohta. Se on omiaan edistämään lainsäädännön selkeyttä ja oikeusvarmuutta, minkä lisäksi se parantaa viranomaisten yhteistoiminnan edellytyksiä rikostorjunnassa. Esityksillä tavoitellaan ilmeisesti ensisijaisesti rikostorjunnan tehokkuutta, mutta perustelut ovat varsin yleisiä ja keskittyvät yksityiskohtaisemmin vain siihen, mitä olisi tarpeen muuttaa. Arviomuistiosta ei käy tarkemmin

ilmi, mitkä ovat nykytilan konkreettiset ongelmakohdat ja miten esitetyt muutokset korjaisivat tilannetta. Tilannetta voisi selvittää esimerkiksi esimerkeillä tapauksista, joissa peiteltyä tiedonhankintaa olisi tarpeen käyttää. Poliisiosasto suhtautuu varauksellisesti siihen, että toimivaltuus peiteltyyn tiedonhankintaan kuvattaisiin lain tasolla yleisesti ja mahdollisesti tarpeettoman laveasti ("rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta"), jos käyttöalaa olisi tosiasiallisesti tarpeen laajentaa vain kahteen tai kolmeen rikosnimikkeeseen.

Poliisiosasto pitää perusteltuna esitystä, jonka mukaan peiteltyyn tiedonhankinnan päätöksentekijöihin lisättäisiin tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu rajavartiomies. Muutoksen jälkeen Rajavartiolaitoksen päätöksentekotasoa vastaisi poliisin päätöksentekotasoa.

Poliisiosasto toteaa myös, että tietolähdetoimintaa koskevat esitykset käytännössä muuttaisivat Rajavartiolaitoksen tietolähdetoiminnan sääntelyn vastaamaan poliisin ja Tullin tällä hetkellä voimassa olevaa tietolähdetoiminnan sääntelyä. Kyseessä ei siten olisi kokonaan uudenlainen toimivaltuus tai sääntely, ja esitykset olisivat omiaan parantamaan rikostorjunnan tehokkuutta ja poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välistä yhteistoimintaa rikostorjunnassa. Poliisiosasto kuitenkin huomauttaa, että ohjatun tietolähteen käyttömahdollisuudet ovat käytännössä hyvin rajallisia Suomen rikosoikeuden laajan tekijä- ja osallisuusvastuun sekä tietolähteen absoluuttisen rikosentekokiellon takia.

Oikeusministeriö kiinnittää salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan jakson osalta huomiota pakkokeinolain muutostarpeita tarkastelleen työryhmän yksimieliseen mietintöön OMML 2022:1. Muun muassa sisäministeriön rajavartio-osasto on ollut työryhmässä edustettuna. Työryhmän tehtävänä on ollut tarkastella pakkokeinolain muutostarpeita ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotka ovat johdonmukaisuussyistä voineet koskea myös muun lainsäädännön muutoksia. Mietinnössä ehdotetaan lisättäväksi pakkokeinolain 10 luvun 14 §:ään uusi 4 momentti, jonka mukaan myös Rajavartiolaitos saisi kohdistaa epäiltyyn peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa, jos tätä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, tai jos kysymyksessä on rikoslain (39/1889) 17 luvun 19 §:ssä tarkoitettu rikos. Rajavartiolaitoksen oikeutta peiteltyyn 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.

Oikeusministeriö korostaa yleisesti, ettei pakkokeinojen käyttöalaa pohdittaessa riitä sen osoittaminen, että tietty pakkokeino voisi olla toimiva työkalu tietyn rikoksen selvittämisessä. Tämä korostuu erityisesti salaisten pakkokeinojen kohdalla. Salaisten pakkokeinojen käytölle on korkeat selvitetävän rikoksen vakavuustasoa koskevat vaatimukset ja muutenkin tiukat käyttöä koskevat edellytykset erityisesti perusoikeuksiin puuttumiseen liittyen. Huomioon tulee ottaa perusoikeuksien rajoitusedellytykset, joiden vuoksi rajoitusten tulee muun ohessa olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Pakkokeinon käyttökelpoisuus, hyödyllisyys tai tarpeellisuus jonkin rikoksen selvittämisessä ei ole yksin ratkaisevassa asemassa arvioitaessa, pitäisikö keinon käyttö lainsäädännössä sallia kyseisen rikoksen selvittämisessä. Pelkästään

toimivaltuuden tehokkuus ei tee sitä välttämättömäksi. Perusoikeusrajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, jos rikosta ei useinkaan pystytä selvittämään ilman pakkokeinon käyttämistä.

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

Keskusrikospoliisin mukaan esitys peitellyn tiedonhankinnan laajentamisesta jää arviomuistion perusteella hieman epäselväksi. Tarkoituksena lienee ollut rajata peitellyn tiedonhankinnan käyttäminen Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvien rikosten estämiseen. Peitelty tiedonhankinta on tietystä mielessä suunnitelmallisen tarkkailun jatke ja rajoittuu lyhytkestoiseen vuorovaikutukseen kohteen kanssa. Sen käyttäminen vaatii erityistä harkintaa ja huolellisuutta, jotta tiedonhankinnassa ei edetä peitetoiminnan puolelle. Peitetoiminnalle on säädetty erityiset edellytykset ja päätöksentekoprosessi, eikä peiteltyllä tiedonhankinnalla voida ohittaa tai kiertää peitetoimintasäännöksiä. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun lain mukaisesti Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltuutta peitetoimintaan.

Keskusrikospoliisi pitää perusteltuna esitystä, jonka mukaan tietolähdetoiminnan määritelmä tulisi muotoilla vastaamaan poliisilakia (872/2011). Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain mukaan ohjattu tietolähteen käyttö ei kuulu Rajavartiolaitoksen käytettävissä oleviin tiedonhankintakeinoihin. Arviomuistion mukaan Rajavartiolaitoksella olisi tietolähteen ohjatun käytön mukaiselle tiedonhankinnalle normaalia tietolähdetoimintaa isompi käyttötarve, mutta arviomuistiossa ei kuitenkaan suoraan esitetä ohjatun tietolähteen käytön lisäämistä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin

Traficom ehdottaa, että televalvonnan laajentamista koskevassa esityksessä tuotaisiin seikkaperäisemmin esiin perustelut toimivaltuuden laajentamiselle. Tällöin esityksen jatkokäsittely helpottuisi ja asiassa tulisi huomioitua luottamuksellisen viestinnän suoja.

Poliisihallitus pitää peiteltyä tiedonhankintaa koskevaa esitystä perusteltuna. Arviomuistiossa esitetty vastaa poliisin toimivaltuuksia peiteltyyn tiedonhankintaan rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi. Esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksien samanlaisuus on hyvä ja perusteltu lähtökohta, koska se on omiaan lisäämään samaa aihepiiriä koskevan lainsäädännön selkeyttä ja oikeusvarmuutta. Se myös parantaa viranomaisten yhteistyön edellytyksiä rikostorjunnassa. Poliisihallitus kiinnittää Keskusrikospoliisin lausuntoon viitaten huomiota siihen, että peitelty tiedonhankinta on tietystä mielessä suunnitelmallisen tarkkailun jatke ja rajoittuu lyhytkestoiseen vuorovaikutukseen kohteen kanssa. Peitellyn tiedonhankinnan käyttäminen vaatii erityistä harkintaa ja huolellisuutta, jottei tiedonhankinnassa edetä peitetoiminnan puolelle. Peiteltyllä tiedonhankinnalla ei voida ohittaa tai kiertää laissa peitetoiminnalle säädettyjä erityisiä edellytyksiä ja päätöksentekoprosessia. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun lain mukaisesti Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltuutta peitetoimintaan.

Poliisihallituksen mukaan on perusteltua muuttaa Rajavartiolaitoksen tietolähdetoiminnan sääntely vastaamaan poliisin voimassa olevaa tietolähdetoiminnan sääntelyä. Poliisihallitus viittaa tältä osin arviomuistiossa esitettyihin perusteluihin ja esitutkintaviranomaisten samanlaiseen lainsäädäntöön liittyviin etuihin.

Elinkeinoelämän keskusliitto toteaa, että rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 16 §:ssä säädetyn televalvonnan käyttöalan laajentaminen törkeään väärennykseen, törkeään kätkemisrikokseen ja ammattimaiseen kätkemisrikokseen lisäisi entisestään teleoperaattoreille lähetettävien kyselyiden määrää ja niiden aiheuttamaa hallinnollista taakkaa. Elinkeinoelämän keskusliitto korostaa lausunnossaan salaisten pakkokeinojen käytön asianmukaisen valvonnan ja

salaisten pakkokeinojen asianhallintajärjestelmän eli ns. SALPA-järjestelmän systemaattisen käytön merkitystä viestinnän yksityisyydensuojalle, tietosuojalle ja tietopyyntöjen lajuudelle.

Suomen Metsästäjäliitto vastustaa jyrkästi esitystä peiteltyyn tiedonhankinnan laajentamisesta koskemaan myös törkeää metsästysrikosta. Suomen Metsästäjäliitto viittaa poliisilain 15 §:ään, jossa on säädetty rikosnimikkeet, joiden kohdalla poliisi saa käyttää peiteltyä tiedonhankintaa, ja toteaa, ettei törkeän metsästysrikoksen tutkintaa tule rinnastaa seksikaupan, terrorismin tai huumausainekaupan tutkintaan.

FiCom toteaa, että televalvonnan käyttöalan laajentaminen lisää entisestään teleoperaattoreille tulevien kyselyiden määrää ja hallinnollista taakkaa. Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta. Lisäksi FiCom kiinnittää huomiota asianmukaiseen valvontaan ja menettelyyn. SALPA-järjestelmää tulee käyttää systemaattisesti riippumatta käytännön tilanteesta, sillä järjestelmän käyttämättä jättäminen voi johtaa pakkokeinojen käytön laajenemiseen laissa säädetystä ja vaarantaa viestinnän yksityisyyden ja tietosuojan.

6. Muu sääntely ja toimivaltuudet

6.1 Lisäykset rajavartiolaitokseen sotilas- ja siviilitiedustelusta

Sisäministeriön poliisiosaston mukaan ensisijaisesti tiedustelutoiminnan vastuuviranomaisten, Puolustusvoimien ja Suojelupoliisin, tulisi tunnistaa nykytilan ongelmakohdat ja mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet. Rajavartiolaitoksen tai muunkaan viranomaisen toimivaltuussääntelyn tai resursoinnin ei tulisi merkittävilta osin perustua mahdollisuuksiin antaa virka-apua tai tukea muille viranomaisille. Olisi oleellista selvittää, miten Puolustusvoimat ja Suojelupoliisi näkevät nykytilanteen ja kehittämistarpeet.

Poliisiosasto pitää ongelmallisena sitä, jos tiettyä tarkoitusta varten säädettyä toimivaltuutta käytetään sellaisenaan toiseen tarkoitukseen ilman perusteellista, lainvalmisteluun sisältyvää keinokohtaista arviointia. Sotilas- ja siviilitiedustelun päämäärät ja tarpeet, kuten kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja siihen liittyvät tiedonhankintatarpeet, voivat olla siinä määrin erilaisia, ettei niihin voida soveltaa suoraan esimerkiksi rikostorjuntaa varten säädettyjä toimivaltuuksia, koska sääntelyn taustalla olevat oikeudelliset ja reaaliset premissit poikkeavat toisistaan. Poliisiosasto viittaa tältä osin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun OAK/289/2021 (23.11.2021, s. 21–22) ja siinä mainittuihin oikeuslähteisiin. Ratkaisussa korostetaan tarvetta eriyttää tiedustelun ja rikostorjunnan toimivaltuudet toisistaan. Poliisiosasto viittaa lisäksi hallituksen esitykseen HE 198/2017 vp (s. 37) ja perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 4/2018 vp (s. 7–8), jossa samaa teemaa on käsitelty viestin luottamuksellisuuden näkökulmasta.

Poliisiosasto katsoo kyseessä olevan periaatteellisesti merkittävä ja arviomuistiossa esitettyä laajempi kysymys siitä, missä määrin perinteisten lainvalvontaviranomaisten tulisi voida aktiivisesti avustaa sotilas- ja tiedusteluviranomaisten tiedustelutehtävien hoitamista omilla tehtäväalueillaan ja osana omaa perustoimintaansa. Kysymys on perusoikeusherkkä, joten tarkemman kannan muodostaminen vaatisi arviomuistiotta perusteellisempaa selvitystä ja tiedusteluviranomaisten näkemyksiä. Jatkovalmistelussa tulisi myös huomioida vireillä oleva ulkopuolinen esiselvitys ja sen tulokset poliisin rikostiedusteluun liittyvän lainsäädännön tilasta ja kehittämisestä.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö puoltaa sen jatkotarkastelua, että Rajavartiolaitoksella olisi mahdollisuus pyynnöstä tukea siviilitiedusteluviranomaista omia toimivaltuuksiaan käyttämällä. Suomen toimintaympäristö on vaikeutunut, ja nykyisessä

uhkaympäristössä mahdollisimman kattava tiedonhankinta on kansallisen turvallisuuden suojaamisen näkökulmasta tärkeää.

Kansallisen turvallisuuden yksikkö viittaa lausunnossaan Suomen perustuslain 10 §:n muuttamista koskevaan perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 4/2018 vp). Perustuslakivaliokunta korosti, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voitaisiin säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin Suojelupoliisi, pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Lisäksi Suojelupoliisin salaista tiedonhankintaa koskevat toimivaltuudet jakautuvat Suojelupoliisin rikostorjuntatehtävään (poliisilaki 5 luku) ja siviilitiedusteluun (poliisilaki 5 a luku, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa). Siviilitiedustelussa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta eikä toimivaltuuksien käyttäminen ole sidottu rikosepäilyyn. Toimivaltuuksien soveltamisala ei ole yhtenevä, vaikka määritelmällisesti ja toteutustavaltaan tiedustelumenetelmät perustuvat osin rikostorjuntaviranomaisille säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja pakkokeinoihin. Tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä Suojelupoliisin esitutkintatoimivaltuudet poistettiin, eikä Suojelupoliisi käytä enää pakkokeinolain mukaisia toimivaltuuksia.

Kansallisen turvallisuuden yksikkö toteaa myös, että arviomuistiossa viitattu siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöstä annettu valtioneuvoston selonteko (VNS 11/2021 vp) annettiin eduskunnalle 16.12.2021 ja on edelleen eduskunnan käsittelyssä. Tähän mennessä puolustusvaliokunta on antanut lausunnon mietintövaliokuntana toimivalle hallintovaliokuntalle (PuVL 2/2022 vp). Kansallisen turvallisuuden yksikkö yhtyy arviomuistion kirjaukseen, jonka mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävistä etenkin aluevalvonta ja sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistuminen liittyvät kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja Suomen ulkorajojen valvonnalla, rajaturvallisuudella ja sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumista koskevilla tehtävillä on erityistä merkitystä kansallisen turvallisuuden ja valtion suvereenisuuden kannalta.

Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisten toimivaltasääntelyn tulee olla tarkkaa ja täsmällistä. Viranomaisten välisten toimivaltarajojen tulee olla selkeitä, jos Rajavartiolaitokselle katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa siviilitiedusteluun ja/tai sotilastiedusteluun liittyviä tehtäviä. Siviili- ja sotilastiedusteluun liittyy hyvin perusoikeusherkkiä kysymyksiä, joten perus- ja ihmisoikeuksien arviointiin tulee kiinnittää erityisesti huomiota.

Puolustusministeriö toteaa, että esitetyt lisäykset rajavartiolaitokseen sotilas- ja siviilitiedustelusta edellyttävät laajempaa perehtymistä Rajavartiolaitoksen mahdolliseen rooliin sotilastiedusteluviranomaisena ja tiedonhankintatoimijana. Laki sotilastiedustelusta tuli voimaan vuonna 2019, eikä sen valmistelussa katsottu tarpeelliseksi antaa Rajavartiolaitokselle sotilastiedustelu- tai tiedonhankintatehtäviä. Puolustusministeriöllä ei ole ollut käytettävissä olleen ajan puitteissa mahdollisuutta arvioida Rajavartiolaitoksen roolia sotilas- ja siviilitiedustelussa tarkemmin.

Keskusrikospoliisin mukaan esitys sotilas- ja siviilitiedustelun tukemisen säätämisestä uudeksi Rajavartiolaitoksen tehtäväksi herättää kysymyksen, eikö voimassa oleva lainsäädäntö mahdollista tällaista toimintaa. Rajavartiolaitoksen tehtäväkentän laajentaminen tähän suuntaan muuttaisi merkittävästi Rajavartiolaitoksen asiallista toimialaa. Sotilas- ja siviilitiedustelulainsäädännössä on kattavasti huomioitu tiedusteluviranomaisten yhteistyö muiden viranomaisten kanssa. Esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 55 §:n 2 momentin mukaan Suojelupoliisin on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siviilitiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Säännöksen mukaan myös muut viranomaiset voivat tällöin tarvittaessa avustaa Suojelupoliisia siviilitiedustelussa. Yhteistyön piiriin kuuluu muun ohella keskinäinen virka-apu. Ensisijaisesti tulisi arvioida voimassa olevan lainsäädännön tarjoamat mahdollisuudet asiassa huomioiden erityisesti tiedustelulakien yhteistyösäännökset ja Rajavartiolaitoksen virka-apusääntely.

Pääesikunta toteaa myös, että lisäykset rajavartiolaikiin sotilas- ja siviilitiedustelusta edellyttävät laajempaan perehtymistä Rajavartiolaitoksen mahdolliseen rooliin sotilastiedusteluviranomaisena ja tiedonhankintatoimijana. Käytettävissä olleen ajan puitteissa ei ollut mahdollista arvioida Rajavartiolaitoksen roolia sotilas- ja siviilitiedustelussa.

Suojelupoliisin mukaan on tarpeen ja tärkeää säätää arviomuistiossa esitetysti Rajavartiolaitoksen oikeudesta antaa tiedusteluviranomaisille pyynnöstä apua niiden tehtäväalaan kuuluvien yksittäisten tiedonhankintatoimenpiteiden toteuttamiseksi. Rajaturvallisuuden ylläpitotehtävät liittyvät läheisesti useisiin siviilitiedustelun kohdeuhkiin, ja Rajavartiolaitos on usein käytännössä ainoa viranomainen rajanylityspaikoilla. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien kansainvälisen luonteen vuoksi raja-alueen tilanne ja ulkorajan rajanylitystapahtumiat ovat erittäin merkittäviä uhkien havaitsemisen, niitä koskevan tiedonhankinnan ja niiden hallitsemiseksi tarvittavien toimenpiteiden kannalta. Suomen lähialueiden turvallisuustilanteen nopea ja oletettavasti verrattain pysyväksi jäävä heikentyminen saattaa heijastua ulkorajan turvallisuuteen, mikä korostaa Rajavartiolaitokselta saatavan tuen merkitystä siviilitiedustelun tehokkaassa hoitamisessa.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toteaa, että tarvittaessa olisi säädettävä erikseen Rajavartiolaitoksen mahdollisuudesta tukea rajavalvonnan yhteydessä muiden viranomaisten kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, mikä voisi vaatia toimivaltuuksien täydentämistä. Kyse voisi olla esimerkiksi tietojen keräämisestä Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisten pyynnöstä niiden tiedustelutehtäviä varten taikka tiedonhankintatoimenpiteiden suorittamisesta edellä mainittujen tiedusteluviranomaisten puolesta ja pyynnöstä.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisiin haasteisiin, jotka liittyvät siihen, että rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla sekä poliisiyhteistyö kuuluvat Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan, kun taas jäsenvaltion kansallinen turvallisuus ja sen suojaamiseksi harjoitettava siviili- ja sotilastiedustelu kuuluvat jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan. Jaetun ja yksinomaisen toimivallan kysymykset voivat vaikuttaa esimerkiksi tilanteessa, jossa jäsenvaltio voisi perustaa kansallisen rekisterin, jonka tietoja voitaisiin hyödyntää sekä jaettuun että jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvassa toiminnassa, mutta sen sijaan perustetaan unionin yhteinen rekisteri jaettuun toimivaltaan kuuluvan toiminnan tehokkuuden turvaamiseksi (esim. rajanylitystietojärjestelmä EES). Unionin oikeuden näkökulmasta mahdollisuuteen hyödyntää jäsenvaltion rajavalvontaviranomaisten rajavalvonnan yhteydessä keräämiä biometrisiä tietoja jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden suojaamisessa voisi vaikuttaa se, onko jaettuun toimivaltaan kuuluva tietojen kerääminen rajanylitystietojärjestelmään mahdollista pitää käsitteellisesti erillään jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta tietojen keräämisestä jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, muille viranomaisille luovuttamisesta ja muuhun rekisteriin tallettamisesta. Käytännössä kyse on samoista ja samalla kertaa kerättävistä tiedoista. Tiedusteluvalvontavaltuutettu viittaa tältä osin myös eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 173/2021 vp).

6.2 Miehittämättömät laitteet

Sisäministeriön pelastusosasto kannattaa sitä, että miehittämättömien laitteiden käyttämisen mahdollisuuksia pelastustoiminnassa jatkoselvitetään.

Traficom pitää perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan miehittämättömiä ilma-aluksia koskevat säädökset laajennettaisiin koskemaan kaikkia miehittämättömiä laitteita, ja toteaa

teknologianeutraalin lainsäädännön olevan kannatettava lähtökohta säädösvalmistelussa. Ehdotus ei muuta käsiteltävän radioviestinnän alaa, vaan laajentaa toimivallan koskemaan kaikkia miehittämättömiä laitteita. Traficom toteaa yleisesti, että miehittämättömien laitteiden kulkuun puuttuminen voi vaikuttaa myös muuhun radioviestintään. Tekniset toimenpiteet tulee toteuttaa sekä ajallisesti että laajuudeltaan siten, että vaikutukset kohdistuisivat mahdollisimman tarkasti vain haitalliseksi havaittuun toimintaan.

6.3 Virka-avun maksuttomuus Onnettomuustutkintakeskukselle

Sisäministeriön poliisiosasto pitää rajavartiolaitokseen ehdotettavaa muutosta Onnettomuustutkintakeskukselle annettavasta virka-avusta perusteltuna. Vastaava virka-avun kustannuksia koskeva säännös sisältyy eduskunnan käsittelyssä olevaan esitykseen laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä rajavartiolaitokselle annettavasta muutosehdotukseen (HE 106/2021 vp). Poliisiosastolla on myös parhaillaan käynnissä säädöshanke poliisin antaman virka-avun maksullisuudesta ja siitä poikkeamisesta.

Onnettomuustutkintakeskuksen mukaan olisi hyvä, että Rajavartiolaitoksen Onnettomuustutkintakeskukselle annama virka-apu olisi selkeästi säädetty maksuttomaksi. Tämä olisi omiaan edistämään turvallisuustutkintaa ja sujuvoittamaan viranomaisten yhteistyötä. On myös tarkoituksenmukaista, että Rajavartiolaitoksella on oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista virka-avun sitoessa suuria voimavaroja ja pitkittyessä siten, että se haittaa olennaisesti Rajavartiolaitoksen perustoimintoja tai aiheuttaa merkittäviä kustannuksia. Asiasta säädettäessä tulisi käyttää samaa sanamuotoa ja kriteeristöä kuin poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) 11 §:ssä. Arviomuiotiossa ehdotetut maksullisuuden kriteerit ovat jossain määrin laajemmat kuin mainituissa pykälässä, mitä Onnettomuustutkintakeskus ei pidä tarkoituksenmukaisena. Jos Rajavartiolaitokselta turvallisuustutkintaan tai sen turvaamiseen tarvittava virka-apu sitoo suuria voimavaroja ja pitkittyy, virka-avun kustannukset aiheuttavat käytännössä Onnettomuustutkintakeskukselle tarpeen lisäarviomäärärahasta, jonka saaminen edellyttää eduskuntakäsittelyä. Kynnys virka-avun maksullisuuteen on hyvä pitää korkeana tehokkaan hallinnon ja resurssien käytön varmistamiseksi.

6.4 Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle

Sisäministeriön poliisiosasto toteaa, että on perusteltua arvioida virka-apua koskevan toimivaltuussäätelyn ajantasaisuutta. Virka-avussa käytettävien voimakeinojen ja aseistuksen tarkempi säätely olisi linjassa hallituksen esitykseen laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp) sisältyvien ehdotusten kanssa.

Oikeusministeriö toteaa, että Puolustusvoimien Rajavartiolaitokselle antamaa virka-apua koskeva hallituksen esitys (HE 106/2021 vp) on lausuntoa annettaessa vielä käsiteltävänä eduskunnassa.

Puolustusministeriö toteaa, että Puolustusvoimien virka-avusta Rajavartiolaitokselle säädetään rajavartiolaitain 79 §:ssä, jota uudistettiin vasta muutama vuosi sitten. Nyt ei ole tarpeen muuttaa sen perusteita tai muuten laajentaa Puolustusvoimien virka-apua muihin Rajavartiolaitoksen lakisäätöihin tehtäviin.

Pääesikunta toteaa, että rajavartiolaitain 79 §:ää uudistettiin vasta muutama vuosi sitten, eikä sitä ole tarpeen muuttaa tai laajentaa.

Päälystöliitto esittää selvitettäväksi, tulisiko Puolustusvoimien virka-apun antaminen olla mahdollista myös kotimaan rajojen ulkopuolella, jos virka-aputehtävä laajenee esimerkiksi merialueella valtakunnan rajojen ulkopuolelle.

6.5 Velvollisuus luovuttaa omaisuutta ja suorittaa palveluja Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi

Oikeusministeriö toteaa, että velvollisuutta luovuttaa omaisuutta Rajavartiolaitokselle ei voida perustella pelkästään Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien tukemisella. Konkreettisia tilanteita, joissa omaisuuden luovuttaminen voisi olla välttämätöntä, tulisi kuvata ja arvioida, samoin kuin sitä, missä määrin on kyse punninnasta eri perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen välillä.

6.6 Kansainvälisen avun pyytämistä ja antamista koskeva sääntely

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa tiedotusvälineiden raportoineen tapauksista, joissa yhteiseurooppalaisiin operaatioihin osallistuneet rajavartijat ovat olleet mukana niin sanotuissa push-back-tilanteissa, joissa perus- ja ihmisoikeuksia on loukattu. Tilanteet, joissa ihmisiä on unionin ulkorajoilla pakotettu takaisin ilman, että kansainvälisen suojelun hakemuksia on otettu vastaan, ovat erittäin ongelmallisia. Suomen ja Frontexin yhteistyö tulee kasvamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU)2019/1896 myötä, ja suomalaiset rajavartijat tulevat yhä lisääntyvässä määrin osallistumaan Euroopan rajojen valvontaan muualla kuin Suomessa. Suomalaiset virkamiehet eivät voi olla osallisena operaatioissa, joissa loukataan oikeutta turvapaikan hakemiseen tai joissa ei auteta siirtolaisia ja pakolaisia. On erittäin tärkeää, että Suomi tukee Frontexin perusoikeusvastaavan ja perusoikeusvalvojien työtä, ja että suomalaisten rajavalvontaviranomaisten toimivaltuudet ja vastuut kansainvälisessä yhteistyössä määritellään selkeästi. Lisäksi suomalaisten rajavartijoiden kansallisesti kohtaamat ongelmatilanteet tulee käsitellä selkeissä menettelyissä.

7. Henkilöstöasiat

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

7.1 Rajajoukkojen liittäminen

Päälystöliitto toteaa, että Puolustusvoimiin liitettäviin joukkoihin kuuluvien virkamiesten asemasta ja palaamisesta Rajavartiolaitoksen palvelukseen ei ole tällä hetkellä säädetty. Asian valmistelu on tärkeää. Lisäksi Rajavartiolaitoksen virkamiesten palvelussuhteen ehtoja ja palkkausta tulisi tarkastella yhteistyössä henkilöstöjärjestöjen kanssa valmiuden kohottamisen eri vaiheissa riippumatta siitä, liitetäänkö joukkoja Puolustusvoimiin vai ei.

7.2 Rajavartijan peruskurssin opiskelijan määrääminen rajaturvallisuuden häiriötilanteissa rajavartiomieheksi ilman normaalioloissa edellytettyä kielitaitoa

Oikeusministeriö toteaa, että rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 36 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset muun muassa Rajavartiolaitoksessa vaadittavasta kielitaidosta julkisyhteisöjen

henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003) edellytetyllä tavalla. Asian valmistelussa tulisi selvittää, edellyttääkö kielitaitovaatimusta koskevan poikkeuksen säätäminen lain tasoista sääntelyä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toteaa, että Ahvenanmaan itsehallintolain 36 §:n mukaan Ahvenanmaa on ruotsinkielinen ja Ahvenanmaalla valtion viranomaisten virkakielenä on ruotsi. Ahvenanmaan maakunnan hallitus viittaa lausunnossaan myös Ahvenanmaan itsehallintolain 42 §:ään, jossa säädetään valtion palveluksessa olevien kielitaidosta. Näistä säännöksistä johtuvasta kielitaitovaatimuksesta ei voida tehdä poikkeuksia.

7.3 Palvelussitoumus ja koulutuskorvausasetus

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotusta uudesta, Rajavartiolaitoksen lentävää henkilöstöä lakisääteisesti koskevasta palvelussitoumuksesta on arvioitava niin perustuslain 6 §:n, 7 §:n kuin 18 §:n kannalta (ks. PeVL 23/2017 vp ja siinä viitatus). Sääntelyn on oltava tarkkarajaista ja täsmällistä.

Päällystöliiton mukaan ensisijaisesti tulisi käyttää laajemmin vapaaehtoisia sitoumuksia kuin säätää uusista lisäsitoumuksista. Lakisääteisten ja jatkokoulutuksen jälkeen annettavien sitoumusten päällekkäiseen kulumiseen ei tule tehdä muutoksia. Sitoumusajan laskentamallin muuttaminen voi aiheuttaa työnantajalle suuren imagohaitan ja vaikeuttaa rekrytointia tuntuvasti. Pätevyyksiin johtavia jatkokoulutuksia tehdään tällä hetkellä paljon normaalien työtehtävien ohella esimerkiksi partiolennoilla, jolloin niistä ei kerry työnantajalle sitoumuksia aiheuttavia lisäkuluja. Tällaisia työn ohessa tapahtuvia jatkokoulutuksia ei tule laskea sitoumusajan lisäysten piiriin. Lentävän henkilöstön sitouttamiseen tulisi jatkossakin ensisijaisesti käyttää työolosuhteiden, tehtävien, palvelussuhteen ehtojen ja palkkauksen kehittämistä, vaikka palkkakilpailu yksityisten toimijoiden kanssa on vaikeaa. Näiden sitouttamistoimien positiivisena puolena on Rajavartiolaitoksen työnantajakuva paraneminen lentävän henkilöstön keskuudessa ja siten Rajavartiolaitoksen vetovoiman lisääntyminen.

7.4 Lentäjän koulutusta vaativien tehtävien luettelon päivittäminen

Päällystöliitto pitää tärkeänä, että virkamiehen siirtäminen muuhun kuin lentäjän koulutusta vaativaan tehtävään vaatii jatkossakin virkamiehen suostumusta. Lentäjien vähäisen ja lentotehtävien suuren määrän vuoksi ei ole järkevää määrätä lentäjiä vastentahtoisesti muihin tehtäviin. Tämä voisi aiheuttaa ongelmia rekrytoinnille ja työnantajimagolle.

7.5 Rajavartiomies-käsitteen uudistaminen sukupuolineutraaliksi

Päällystöliiton mukaan palvelusarvojen ja virkanimikkeisiin liittyvien ilmausten merivartija ja rajavartija tulisi pysyä ennallaan. Toimivaltuudet tulisi sitoa mahdolliseen uuteen käsitteeseen, jos sellainen koetaan kokonaisharkinnan jälkeen tarpeelliseksi.

7.6 Reserviin kuulumisen sotilasvirkaan nimittämisen edellytyksenä

Oikeusministeriö kehottaa arvioimaan reserviin kuulumista koskevan edellytyksen vaikutuksia perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden ja, jos julkisuutta kaavaillaan rajoitettavaksi, perustuslain 12 §:n mukaisen julkisuusperiaatteen kannalta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltojen soveltamisalaan, sillä virantäyttöä ilman julkista hakumenettelyä ei ole jätetty niiden ulkopuolelle. Oikeusministeriö viittaa näiden seikkojen osalta

myös sisäministeriölle antamaansa lausuntoon poliisin virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta (VN/5934/2021-OM-11).

Päällystöliitto kannattaa esitettyä muutosta reserviin kuulumisesta rajavartijan virkaan nimitämisen edellytyksenä.

7.7 Eräisiin siviilivirkoihin nimitäminen haettavaksi julistamatta

Poliisihallituksen mukaan arviomuistiossa esitetyin perustein on ymmärrettävää ja perusteltua, että sääntelyä esitetään tiettyjen rajattujen tehtävien osalta muutettavaksi, jotta tietyt virat voidaan täyttää haettavaksi julistamatta tehtävien luonteen sitä välttämättä edellyttäessä. Muutoksella varmistettaisiin sotilaallisen maanpuolustuksen ja valmiusorganisaation kannalta keskeisten tehtävien sisällön ja määrän salassa pitäminen, samoin kuin Rajavartiolaitoksen kyky suojata valmiuden kannalta keskeisiin virkoihin nimitettävien ja virkoja hakeneiden henkilöstön yksityisyyttä.

Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry (SPJL) pitää muutosesitystä viranomaisten nykyinen toimintaympäristö huomioiden perusteltuna. Julkisen hakumenettelyn tavoitteena on hallinnon uskottavuuden, avoimuuden, oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden turvaaminen sekä parhaan mahdollisen henkilöstön saaminen julkishallinnon palvelukseen, mutta muutosesitykselle on olemassa hyväksyttävä ja erittäin painava yhteiskunnallinen intressi. Virkaan nimitettäessä tulee voida ottaa huomioon organisaation asema ja tehtävät sekä velvollisuus suojata kriittisiin virkoihin nimitettävien ja tällaisia virkoja hakeneiden henkilöiden yksityisyyttä ja turvallisuutta. Lainsäädännön on vastattava vallitsevan toimintaympäristön haasteisiin, eikä muutosesityksen tavoitteita voida saavuttaa ilman lainsäädännön muuttamista.

Julkisen hakumenettelyn tulee tästä huolimatta olla edelleen pääsääntö, ja mahdollisuus siitä poikkeamiseen tulee rajata vain välttämättömään. Julkisesta hausta poikkeamisen edellytyksenä tulee olla, että poikkeamiselle on tehtävän luonteesta johtuva perusteltu ja välttämätön tarve. Menettely ei voi perustua avoimeen säännökseen, joten sääntelyn tulee olla tarpeeksi täsmällistä ja tarkkaan rajattua, vaikka lakiin ei ole mahdollista laatia tyhjentävää tehtävälistaa. Menettelyn tulee aina noudattaa hyvän hallinnon oikeusperiaatteita ja erityisesti hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaista tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Ei-julkisella menettelyllä ei saa kiertää viran hakumenettelyä koskevia säännöksiä eikä virantäyttömenettelyn periaatteita.

SPJL toteaa myös, että julkisesta menettelystä poikkeaminen merkitsee valitusoikeuden rajoittamista. Valtion virkamieslain (750/1994) 59 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan nimittämistä koskevasta päätöksestä ei saa valittaa, jos virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Arviomuistion mukaan esitetty muutos ei velvoittaisi puheena olevien virkojen täyttämiseen haettavaksi julistamatta, mitä SPJL pitää erittäin tärkeänä. Valitusoikeutta ei saa rajoittaa laajemmalti kuin on tarpeen, ja ei-julkisessa menettelyssä valitusoikeuden käyttämiseksi tarvittavat tiedot voitaisiin antaa pseudonymisoidusti. Menettelyn käyttöön tulee myös rakentaa sisäinen yhteistoimintamenettely, jossa esimerkiksi viraston ratkaisuesitys ei-julkisen virantäyttömenettelyn käyttämisestä käsiteltäisiin henkilöstöä edustavan luottamusmiehen kanssa ennen menettelyn aloittamista. Pääluottamusmiehellä tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa viraston ratkaisuun. Henkilöstön vaikutusmahdollisuudet ja kuuleminen ovat tärkeitä nimenomaan hallinnon uskottavuuden, avoimuuden, oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta.

8. Meripelastuslaki

Sisäministeriön poliisiosasto toteaa, että hätälähettimien signaalien paikantaminen vaikuttaa samankaltaiselta kuin radiotekninen valvonta, joten poliisiosasto kiinnittää sen osalta soveltuvin osin huomiota samoihin seikkoihin kuin radioteknisen valvonnan kohdalla. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi perusteltua harkita, tulisiko lentokoneiden mustia laatikoita käsitellä omana erillisenä kohtana. Arviomuistiosta ei käy selkeästi ilmi, missä käytännön tilanteissa tarve paikantaa mustien laatikoiden signaaleja voisi realisoitua ja mitkä ovat nykytilanteen ongelmakohdat.

Onnettomuustutkintakeskus pitää tärkeänä, että lainsäädännöllä varmistettaisiin Rajavartiolaitoksen mahdollisuus paikantaa hädässä olevan henkilön päätelaitteen signaali itse omilla suorituskyvyillään. Tämä edesauttaisi ihmishenkien pelastamista, ja samalla saataisiin lisätietoa mahdollista turvallisuustutkintaa varten. Myös esitetty meripelastuslain (1145/2001) 13 §:n muutos, jonka myötä mahdollistaisi silminnäkijän henkilötietojen tallentamisen meripelastusrekisteriin, edesauttaisi mahdollista turvallisuustutkinnan tekemistä.

Onnettomuustutkintakeskus toteaa, että lentokoneiden mustien laatikoiden paikantaminen on tärkeää pelastustoimien kohdentamisen ja onnettomuudesta tehtävän turvallisuustutkinnan kannalta. Onnettomuustutkintakeskus korostaa myös viranomaisyhteistyön merkitystä mustien laatikoiden etsinnässä ja käsittelyssä. Mustia laatikoita voidaan nykyisellään etsiä turvallisuustutkintalain (525/2011) Onnettomuustutkintakeskukselle antamin toimivaltuuksin esimerkiksi Rajavartiolaitoksen tai Puolustusvoimien antamaa virka-apua hyödyntäen.

Suomen Meripelastusseura kannattaa kaikkia arviomuistiossa meripelastuslakiin esitettyjä täydennyksiä. Meripelastusseura pitää hyvänä erityisesti esitettyä muutosta, joka mahdollistaisi matkapuhelinpaikannuksen kaikissa meripelastuksen vaaratilanteissa. Lisäksi esitetty oikeus kaikkien hätälähettimien signaalien paikantamisesta tehostaisi merkittävästi avun saamista mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti onnettomuuspaikalle sekä ihmishenkien pelastamista.

FiComin mukaan on ensiarvoisen tärkeää, että Rajavartiolaitoksen itse suorittama hädässä olevan henkilön laitteen paikantaminen ei aiheuta häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. Sama pätee myös muihin arviomuistiossa kuvattuihin viranomaisten itse suorittamiin teknisiin ja radioteknisiin valvontatoimiin. Jos Rajavartiolaitoksen sallitaan käyttää uusia teknisiä mahdollisuuksia, säädöksiin tulee lisätä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 33 §:n 2 momentissa säädettyä vastaava vaatimus, ettei haitallista häiriötä aiheudu.

9. Asetusten muutostarpeet

9.1 Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä

Tulli on kiinnostunut osallistumaan rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) sisällön tarkastelemiseen ja siinä yhteydessä tehtävään PTR-viranomaisten työnjaon mahdollisten kehittämistarpeiden selvittämiseen. Tullin osallistumisen olisi tärkeää myös poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1126/2009) mahdollisessa tarkastelussa.

9.2 Sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta

Oikeusministeriö toteaa, että arviomuistion 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kertoo keskustelleensa poliisin ja Puolustusvoimien kanssa siitä, että hijabin käyttö sallittaisiin osana virkapukua. Samaistuttavien ihmisten näkeminen yhteiskunnan eri osa-alueilla vaikuttaa siihen, millaisena vähemmistöihin kuuluvat ihmiset näkevät roolinsa suomalaisessa yhteiskunnassa. Yhteiskunnan monimuotoisuuden on tärkeää näkyä myös turvallisuusviranomaisissa, sillä se on omiaan lisäämään vähemmistöjen luottamusta heitä kohtaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan Rajavartiolaitoksen on otettava tämä kehityskulku huomioon virkapukuun liittyvissä uudistuksissa.

SPJL kannattaa ehdotettua mahdollisuutta käyttää nimikyltin sijasta muuta yksilöivää tunnistetta. SPJL korostaa viranomaisiin kohdistuvaan häirintään puuttumisen tärkeyttä ja työnantajan velvollisuutta suojata virkamiesten yksityisyyttä, fyysistä ja henkistä turvallisuutta ja muita perusoikeuksia. SPJL viittaa poliisin virkapuvusta annetun sisäministeriön asetuksen (1106/2013) viimeisimmän, 1.10.2020 voimaan tulleen muutoksen valmisteluasiakirjoihin, joissa korostettiin poliisissa työskentelevien virkamiesten yksityisyyttä. Riittävää tulee olla, että virkamies on tarvittaessa luotettavasti yksilöitävissä. Välitön nimeltä tunnistaminen ei ole enää nykyisessä toimintaympäristössä perusteltua, ja perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun toteutuminen on mahdollista myös yksilöivän tunnisteiden avulla. Tunnistelaatta on nimilaatta varmempi tapa yksilöidä virkamies, koska samannimisiä virkamiehiä voi olla useita, mutta tunnisteita on vain yksi. Tunnistelaatan käyttäminen ei olisi ristiriidassa kansalaisten oikeusturvan kanssa eikä merkitsisi viranomaisen olevan epäluotettava. Toiminnan avoimuus ja luotettavuus perustuu siihen, että virkamies on yksilöitävissä ja toimii asianmukaisesti.

SPJL ei pidä hyvänä esitystä, jonka mukaan tunnistelaatta otettaisiin käyttöön vain erikseen annettavalla Rajavartiolaitoksen päätöksellä, koska näin pystytään reagoimaan vain ennalta tiedossa olevaan mahdolliseen uhkatilanteeseen. Poliisitoimessa saatujen kokemusten mukaan maalittaminen liittyy sekä etukäteen tunnistettuihin tilanteisiin että yllättäviin yksittäisiin tehtäviin. Suojaustoimenpiteiden tulee olla lähtökohtaisesti ennalta estäviä. Yksittäisellä virkamiehellä tulee olla maalittamisen torjumiseksi mahdollisuus korvata nimilaatta numerotunnisteella omaa harkintaansa käyttäen yksittäisessä, turvallisuusnäkökulmasta perustellussa tilanteessa. Muutos voi jäädä vaikutuksettomaksi, jos tunnisteiden käyttäminen on kankeaa.

SPJL on samaa mieltä arviomuistiossa todetun kanssa siitä, että työnantajan suojaamistoimet eivät saa rajoittua vain osaan henkilöstöä. Organisaation tulee voida suojella henkilökuntansa yksityisyyttä ja turvallisuutta samoin edellytyksin työtehtävästä riippumatta, joten on selvitettävä keinoja koko henkilöstön henkilöllisyyden suojaamiseksi. Tulisi miettiä tarkkaan, missä vaiheessa virkamiehen nimen selvittäminen on virkatoimen kohteen oikeusturvan kannalta ylipäänsä olennaista.