



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

Muistio

9.3.2022

VN/7427/2022

## Arvio rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeista

**Sisällys**

1	Tausta	4
2	Rajavartiolaitoksen tehtävät	5
3	Rajaturvallisuuden ylläpitäminen	5
3.1	Rajanylitysliikenteen rajoittaminen	5
3.2	Rajavyöhykkeen kulku-uran enimmäisleveys	6
3.3	Estelaitteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle	7
3.4	Rajojen tekninen ja radiotekninen valvonta	7
3.4.1	Toimintaympäristön kehitys, siitä aiheutuvat haasteet ja mahdollisuudet	7
3.4.2	Tekninen valvonta	9
3.4.3	Radiotekninen valvonta	10
3.5	Eri liikennemuotojen rajoittaminen	14
3.6	Maahantuloedellytysten selvittäminen	14
3.7	Maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laite-etsintä	14
3.8	Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajan läheisyydessä	16
4	Rajavartiolaitoksen rikostorjunta	16
4.1	Rajavartiolaitoksen tutkittavat rikokset	16
4.1.1	Ihmiskauppa	16
4.1.2	Rahanpesu	18
4.2	Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot	19
4.2.1	Televalvonta rikoksen estämiseksi	19
4.2.2	Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset	19
4.2.3	Peitellystä tiedonhankinnasta päättäminen	20
4.2.4	Tietolähdetoiminta	20
5	Muu sääntely ja toimivaltuudet	22
5.1	Lisäykset rajavartiolakiin sotilas- ja siviilitiedustelusta	22
5.2	Miehittämättömät laitteet	25
5.2.1	Miehittämättömien laitteiden kulkuun puuttuminen	25
5.2.2	Miehittämättömien laitteiden käyttö Rajavartiolaitoksen omassa toiminnassa	25
5.3	Virka-avun maksuttomuus Onnettomuustutkintakeskukselle	26
5.4	Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle	26
5.5	Velvollisuus luovuttaa omaisuutta ja suorittaa palveluja Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi	26
5.6	Kansainvälisen avun pyytämistä ja antamista koskeva sääntely	27
6	Henkilöstöasiat	27
6.1	Rajajoukkojen liittäminen	27

6.2	Rajavartijan peruskurssin opiskelijan määrääminen rajaturvallisuuden häiriötilanteissa rajavartiomieheksi ilman normaalioloissa edellytettyä kielitaitoa	28
6.3	Palvelussitoumus ja koulutuskorvausasetus	28
6.4	Lentäjän koulutusta vaativien tehtävien luettelon päivittäminen	30
6.5	Henkilöstöhallinnon menettelyt, toimivaltuudet ja muutoksenhakusäännökset	31
6.6	Opiskelu rajavartijan peruskurssilla Raja- ja merivartiokoulussa	31
6.7	Rajavartiomies-käsitteen uudistaminen sukupuolineutraaliksi	32
6.8	Rajavartiolaitoksen reserviläisten ja Raja- ja merivartiokoululla opiskelevien kadettien käyttö rajaturvallisuustehtävissä	32
6.9	Reserviin kuulumisen sotilasvirkaan nimittämisen edellytyksenä	33
6.10	Eräisiin siviilivirkoihin nimittäminen haettavaksi julistamatta	33
7	Meripelastuslaki	34
8	Asetusten muutostarpeet	35
8.1	Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta	35
8.2	Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä	35
8.3	Sisäasiainministeriön asetus Rajavartiolaitoksen hallitsemaa tilaa ja aluetta koskevista liikkumisrajoituksista ja -kielloista	35
8.4	Sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitoksen menetelmistä kulkuneuvojen pysäyttämässä ja voimakeinojen käyttämisessä	36
8.5	Sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitoksen menettelystä eläimen kiinniottamisessa, säilyttämisessä ja lopettamisessa	36
8.6	Sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta	36
8.7	Sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitokseen palvelussuhteessa olevan virkamiehen ulkomaanedustuksen korvauksista	38

## 1 Tausta

Sisäministeriö asetti 22.1.2020 esiselvityshankkeen rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeiden arvioimiseksi ajalle 22.1.–30.9.2020. Hankkeen toimikautta jatkettiin myöhemmin 31.5.2021 saakka.

Hankkeen tavoitteena on selvittää rajavartiolaitoslainsäädännön toimivuutta ja lainsäädännön muutostarpeita erityisesti rajojen valvonnan, rajatarkastusten ja Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan osalta. Lisäksi hankkeen tavoitteena on selvittää Rajavartiolaitoksen henkilöstöpolitiikan toteuttamisen alaan liittyvät asiat sekä muuhun kuin rajavartiolaitoslainsäädäntöön liittyvät muutostarpeet. Hankkeen tehtävänä on valmistella esiselvitys, jossa kartoitetaan lainsäädännön muutostarpeet ja kehittämiskohteet. Esiselvitys lähetetään lausuntokierrokselle, jonka jälkeen päätetään mahdollisten lainsäädäntöhankkeiden käynnistämisestä.

Tässä muistiossa arvioidaan rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeita. Muun lainsäädännön muutostarpeet käsitellään erikseen muussa yhteydessä. Muistiossa esitetään arvioita tarvittavasta sääntelystä tai lisäselvitystarpeesta. Muistiossa ei käsitellä yksinomaan teknisiä muutostarpeita. Muistion ovat laatineet sisäministeriön rajavartiolaitos-osastolla hankkeeseen nimetyt henkilöt.

Samanaikaisesti tämän muistion kanssa valmisteltiin sisäministeriössä selvitys varautumisesta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen (Sisäministeriön julkaisu 2022:20). Selvityksessä tarkasteltiin sisäasiainhallinnon lainsäädäntöä ja sen muutostarpeita. Tarkastelu oli oikeudellista ja rajoittui normaaliolojen lainsäädäntöön. Selvityksessä todetaan, että Rajavartiolaitoksella on voimassa olevan lainsäädännön perusteella käytössään useita toimivaltuuksia, joilla voidaan vastata myös muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Lainsäädännön edelleen kehittämistä on kuitenkin tarkoituksenmukaista selvittää. Työryhmä esitti, että selvityksessä esitetyt arviot säädosmuutostarpeista tarkastellaan yksityiskohtaisesti toimivaltaisessa ministeriössä ja ryhdytään viivytyksettä tarvittaviin toimenpiteisiin muuttoliikettä välineellistävään hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi. Rajavartiolaitoslainsäädännön osalta selvittäviksi ja tarkemmin arvioitaviksi asiakokonaisuuksiksi tunnistettiin seuraavat:

- Rajanylitysliikenteen väliaikaista rajoittamista koskevan sääntelyn sekä sisärajovalvonnan aikana sovellettaviksi tulevien säännösten ja toimivaltuuksien täsmentäminen
- Rajavyöhykettä koskevan sääntelyn kehittäminen
- Teknistä valvontaa koskevan sääntelyn kehittäminen sekä sääntely radioteknisestä valvonnasta
- Mahdollisuus rajoittaa tilapäisesti raideliikennettä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi
- Tarvittava sääntely, jotta henkilö voidaan pitää viranomaiskontrollissa pitkäkestoisessa maahantuloedellytysten tutkinnassa
- Maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laite-etsintä sekä rajovalvonnan että turvapaikkahakemusten rekisteröinnin ja käsittelyn yhteydessä
- Yksityisten tahojen velvollisuus luovuttaa Rajavartiolaitokselle sen lakisäätöisessä tehtävässä välttämätöntä kalustoa, välineistöä ja muuta omaisuutta tai suorittamaan välttämättömiä palveluja
- Rajavartiolaitoksen henkilöresurssien turvaaminen normaaliolojen häiriötilanteissa
- Puolustusvoimien Rajavartiolaitokselle antamaa virka-apua koskevan sääntelyn kehittäminen
- Avun vastaanottaminen suoraan toiselta valtiolta kahdenvälisesti

Edellä mainitut asiakokonaisuudet on sisällytetty tähän muistioon, mutta ehdotusten tarkempi arviointi muun muassa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tehdään myöhemmässä vaiheessa. Edellä mainitussa sisäministeriön selvityksessä todetaan, että sisäministeriön on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2022 hallituksen esitys kiireellisimmiksi katsotuista rajavartiolaitoslainsäädännön muutoksista. Arvio hallituksen esitykseen sisällytettävistä ehdotuksista tehdään myöhemmin hankkeen valmistelun aikana.

## 2 Rajavartiolaitoksen tehtävät

Rajavartiolain (578/2005) 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolaitos vastaa yhteistyöstä Euroopan raja- ja merivartioviraston kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa (1145/2001).

Meriturvallisuuden ylläpitäminen on keskeinen tehtäväkokonaisuus, joka ei tällä hetkellä näy riittävästi rajavartiolain 3 §:ssä säädettyissä Rajavartiolaitoksen tehtävissä. Rajavartiolaitoksen merivartiostot vastaavat tai osallistuvat lukuisiin merellistä turvallisuutta lisääviin tehtäviin, kuten meripelastukseen, merellisiin avustustehtäviin, ympäristövahinkojen torjuntaan avomerellä, vesiliikenteen valvontaan, ammatti- ja vapaa-ajan kalastuksen valvontaan sekä eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain (485/2004, *merenkulun turvatoimilaki*) mukaiseen valvontaan ja toimenpiteisiin. Muita tällaisia Rajavartiolaitoksen tehtäviä ovat talousvyöhykkeen valvonta, merellisten öljypäästöjen valvonta ja seuraamusmaksujen määrääminen, merivalvonta, merenkulun turvatoimihälytysten vastaanotto, merellinen tullivalvonta, merellä tapahtuvien alusten välisten öljylastin siirtojen (STS-siirtojen) valvonta sekä aluksesta ilmaan menevien päästöjen valvonta. Merivartiostot hoitavat myös kiireellisiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäviä, sillä Rajavartiolaitos on usein käytännössä ainoa merellä tai saaristossa saatavilla oleva lainvalvontaviranomainen.

Rajavartiolain 3 §:ssä tulisi huomioida Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) kanssa tehtävän yhteistyön ohella yhteistyö Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) kanssa. Rajavartiolaitos ja EMSA tekevät yhteistyötä esimerkiksi merellisen ympäristövahinkojen torjunnan ja kauko-ohjattavien miehittämättömien ilma-alusten (Remotely Piloted Aircraft Systems, RPAS) parissa. Pykälässä tulisi mahdollisesti huomioida myös Euroopan kalastuksenvilvontaviraston (EFCA) kanssa tehtävä yhteistyö, johon kuuluu esimerkiksi kalastuksenvilvonnan yhteisvalvontakampanjoita (JDP-kampanjat). Useat merivartiostojen virkamiehet on nimetty EFCA:n kalastuksenvilvoiksi.

## 3 Rajaturvallisuuden ylläpitäminen

### 3.1 Rajanylitysliikenteen rajoittaminen

Rajavartiolain 16 §:ssä säädetään rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta. Rajanylityspaikalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännöstön<sup>1</sup> 2 artiklan 8 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa. Ulkorajoilla tarkoitetaan Suomen ja EU- tai Schengen-alueeseen kuulumattoman valtion välisiä rajoja. Rajavartiolain 16 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Jatkotyössä voi olla tarpeen arvioida tarkemmin erittäin kiireellisiä tilanteita koskevaa päätöksentekomenettelyä.

Rajavartiolain 16 §:ssä ei säädetä nimenomaisesti rajanylitysliikenteen muunlaisesta rajoittamisesta. Kuitenkin Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen (SopS 66/1994, *rajanylityspaikkasopimus*) 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikenne voidaan pysäyttää tai sitä voidaan rajoittaa vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta. Covid-19-pandemian aikana vuosina 2020–2022 valtioneuvosto on päätöksillään rajoittanut rajanylitysliikennettä ulkorajoilla myös ilman, että rajanylityspaikkaa olisi kokonaan suljettu. Tämä on katsottu mahdolliseksi, koska rajanylitysliikenteen rajoittaminen on rajanylityspaikan sulkemista lievempi toimenpide. Rajavartiolain 16 §:n sääntelyä olisi kuitenkin

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä.

tarkoituksenmukaista tarkistaa tältä osin. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat katsoneet, että sääntelyä olisi tarpeen täsmentää<sup>2</sup>.

Pykälän 2 momentin mukaan rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Pykälässä tai sen esitöissä ei nimenomaisesti todeta, riittääkö edellä mainittujen oikeuksien turvaamiseksi se, että Suomen ulkorajalla on ainoastaan tietty rajoitettu määrä rajanylityspaikkoja, joilla mainittuja oikeuksia voi käyttää.

Suomen ja toisen EU- tai Schengen-valtion välisillä rajoilla (sisäraja) ei ole normaalitilanteessa rajavalvontaa eikä rajanylityspaikkoja, vaan sisärajat voi ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistetaan rajatarkastuksia. Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvussa säädetään rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan vuoksi. Rajavartiolain 15 §:ssä säädetään sisärajavälön palauttamista koskevasta menettelystä Suomessa. Pykälän mukaan asiasta päättää lähtökohtaisesti valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Päätöksentekoa koskeva menettely on katsottu pääosin toimivaksi. Valtioneuvosto on tehnyt covid-19-pandemian aikana useita sisärajavälön palauttamista koskevia päätöksiä, joissa on myös rajoitettu EU:n vapaata liikkuvuutta. Tällaisesta ei kuitenkaan ole nimenomaista sääntelyä rajavartiolaissa. Laissa ei myöskään säädetä siitä, mitkä muut säännökset ja toimivaltuudet tulevat sovellettaviksi sisärajavälön aikana. Rajavartiolaissa on useita säännöksiä, joita sanamuotonsa perusteella sovelletaan vain ulkorajoilla.

Alustavien selvitysten perusteella muutostarpeita olisi ainakin rajavartiolaissa (13, 15, 16, 28, [29 §], 30 ja 30 a §) sekä mahdollisesti ulkomaalaislaissa (301/2004, esim. 142 §). Lisäksi olisi tarkistettava ainakin poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1126/2009) ja mahdollisesti rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) sääntelyä.

### 3.2 Rajavyöhykkeen kulku-uran enimmäisveys

Rajavartiolain 50 a §:ssä säädetään raja-aukosta ja rajavyöhykkeen kulku-urasta. Maa- tai vesialueen omistaja tai haltija on velvollinen sallimaan valtion kustannuksella: 1) Suomen rajalle muodostetulta raja-aukolta näkyvyyttä haittaavien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen; 2) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi tarpeellisen kulku-uran esteenä olevien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen; 3) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi tarpeellisen kulku-uran edellyttämien vähäisten rakenteiden rakentamisen. Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisoikeus ei koske piha- ja puutarha-alueita. Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta sekä kulku-uran rakentamisesta on ennakolta hyvissä ajoin ilmoitettava maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle. Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta sekä kulku-uran rakentamisesta aiheutuvasta vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.

Hallituksen esityksessä (HE 220/2013 vp) todetaan, että maanomistaja olisi velvollinen sallimaan rajavyöhykkeen kulku-uralla olevien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen sekä välttämättömien tehtävien kannalta tarpeellista liikkumista varten vähäisten rakennelmien, kuten pitkospuiden ja siltojen, rakentamisen. Kulku-uralla käytetään maastoajoneuvoja eli moottorikelkkoja ja maastomönkijöitä. Kulku-uraa ei hallituksen esityksen mukaan saisi rakentaa leveämmäksi kuin mitä välttämätön liikkuminen uralla edellyttää. Perustelujen mukaan vähäisillä rakennelmilla tarkoitetaan esimerkiksi pitkospuita, kaiteita ja vesistön ylittäviä siltoja, jotka ovat tarpeen jalan, suksin ja maastoajoneuvoilla liikkumista varten.

Rajavartiolain 50 a §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtien sekä edellä mainitun perusteella nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa lähtökohtaisesti kulku-urien rakentamisen maastoajoneuvoilla ajettavaksi eikä tämä edellytä maanomistajan lupaa. Laissa ei ole mainintaa kulku-urien rakentamisen edellyttämien maansiirtotöiden tekemisestä, vaikka maastoajoneuvojen käyttämistä varten rakennettavat kulku-urat voivat edellyttää melko mittavienkin maansiirtotöiden tekemistä. Tämän takia kyseiseen säännökseen olisi tarpeen selvyyden vuoksi lisätä oikeus välttämättömien maansiirtotöiden tekemiseen käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan.

---

<sup>2</sup> [OKV/61/10/2020](#) ja [EOAK/3257/2020](#)

Rajatöiden tavoitteena ovat pitkäikäiset ja palvelusturvalliset rajalaitteet sekä kyky huoltaa niitä koneellisesti. Tavoitteena on esimerkiksi luopua kulku-uralla olevista pitkoksista kokonaan ja osittain myös silloista. Pyrkimyksenä on ollut saada kulku-urat suurimmalta osin vähintään maastoajoneuvolla ajettaviksi. Rajavartiostoilla on ollut haasteita saada joiltain maanomistajilta lupaa kulku-uran tarpeelliselle leventämiselle, jolloin ainoa mahdollisuus olisi pakkolunastaa maa-alue.

Rajavartiolaitoksen operatiivisen liikkumisen lisäksi esitettyä kulku-uraa tarvitaan rajalaitteiden rakentamiseen ja ylläpitoon sekä kehittyvän teknisen valvonnan tarpeisiin. Raja-aukkoa ja kulku-uraa koskevassa säännöksessä olisi hyödyllistä huomioida myös valvontatekniikan tehokkaan käytön edellyttämät raivaukset ja mahdolliset maaston muokkaukset. Kulku-uran rakentaminen vaatii puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen lisäksi usein maansiirtotöiden tekemistä ja rajalaitteiden rakentamista.

Työturvallisen liikkumisen varmistamiseksi ja kustannustehokkaan kulku-uran ylläpidon saavuttamiseksi tulisi harkita, että rajavartiolain 50 a §:n 1 momentissa määritettäisiin metrimääräinen kulku-uran leveyden enimmäismäärä. Pääosassa kulku-uria riittänee viisi metriä rajaviivasta sisämaahan päin työturvallisuuden edistämiseksi ja kalustorikkojen määrän vähentämiseksi. Kun otetaan huomioon työkoneiden mahdollinen tarve (esimerkiksi kaivinkoneet leveyksineen), tulisi kulku-uran enimmäisleveyden olla enintään 10 metriä rajaviivasta sisämaahan päin, mikä vastaa normaalin metsäautotien tilatarvetta. Tällöin tilaa olisi riittävästi ajouraltaan neljämetrisen metsätien lisäksi teknisen valvonnan vaatimille kaapeloinneille. Rajaviivasta mitattava metrimäärä saattaa kuitenkin olla ongelmallinen silloin, jos rajaviivasta sisämaahan päin on luonnoneste, jonka läpi ei ole kustannussyistä järkevää rakentaa.

Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään todennut, että omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalle laille asetetut yleiset edellytykset. Perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta merkityksellisenä, että yksityiselle aiheutuva vahinko korvataan (PeVL 51/2006 vp).

Perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa arvioitaessa merkityksellistä olisi rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen tarve. Oikeus puuttua omaisuuden suojaan tulee olla rajattu vain niihin tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta. Rajavartiolain 50 a §:n 3 momentin mukaan vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus. Kulku-uran leveydestä säätäminen olisi merkityksellistä myös maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

### 3.3 Estelaitteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle

Rajavartiolain 7 luku sisältää rajavyöhykettä koskevat säännökset. Lain 49 §:n mukaan rajavyöhyke voidaan perustaa ulkorajalle, jos se on välttämätöntä rajajärjestyksen valvomiseksi ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Rajavyöhykettä ei voida perustaa sisärajalle.

Rajavartiolain 50 §:n mukaan maanomistaja tai maa-alueen haltija on rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan rakentamisen Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan (*raja-aita*). Säännös ei mahdollista estelaitteiden tai -rakennelmien pystyttämistä muualle rajan läheisyyteen kuin raja-aukon reunaan edes poikkeuksellisissa tilanteissa. Sääntelyn täydentämistä olisi arvioitava tältä osin.

### 3.4 Rajojen tekninen ja radiotekninen valvonta

#### 3.4.1 Toimintaympäristön kehitys, siitä aiheutuvat haasteet ja mahdollisuudet

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että Suomi tunnetaan edelläkävijänä, jossa digitalisaation ja teknisen kehityksen tuomia mahdollisuuksia kehitetään ja otetaan käyttöön yli hallinto- ja toimialarajojen. Hallitusohjelman tavoitteena on nostaa julkisen sektorin teknologia- ja digitalisaatiokyvykkyyttä. Tavoitteeksi on asetettu Rajavartiolaitoksen suorituskyvyn turvaaminen muuttuvassa toimintaympäristössä muun muassa uusimalla Rajavartiolaitoksen tekniset valvontajärjestelmät vuoteen 2022 mennessä.

Uusimman teknologian ja digitalisaation avaamien mahdollisuuksien tunnistaminen ja hyödyntäminen edistää edellä mainittujen hallitusohjelman mukaisten tavoitteiden saavuttamista. Teknologiaa hyödyntämällä voidaan edistää

turvallisuutta laajoilla harvaanasutuilla alueilla, parantaa rajaturvallisuutta, tehostaa viranomaistoimintaa ja varmistaa, että viranomaiset selviävät tehtävistään niille osoitettujen resurssien puitteissa. Ennalta ilmoitettu radiotekninen valvonta olisi omiaan ennaltaehkäisemään luvaton toimintaa. Teknologian merkitys turvallisuuden rakentamisessa korostuu laajoilla harvaanasutuilla alueilla.

Toisaalta toimintaympäristön nopea teknistyminen ja digitalisoituminen sekä muu kehitys tuovat mukanaan uusia ja osin ennen tuntemattomia turvallisuusuhkia, joihin Rajavartiolaitoksen tulee lakisääteisissä tehtävissään varautua ja kyetä vastaamaan tehokkaasti. Esimerkiksi satelliittipaikannussignaalien häirintä on lisääntynyt, mikä häiritsee myös Rajavartiolaitoksen toimintaa.

Yhteiskunnan teknologinen kehitys ja digitalisoituminen tulee myös tulevaisuudessa jatkumaan nopeatempoisesti ja kattamaan erittäin laajasti yhteiskunnan eri osa-alueet. Erityisesti langaton radioteknologia eri muodoissaan valtaa alaa hyvin nopeasti. Matkaviestiverkoista 4G-verkot kattavat laajasti Suomen alueen ja 5G-verkot keskeisimmät osat suurimmista kaupungeista. Verkkojen peittoalueet laajenevat nopeasti, mikä osaltaan mahdollistaa digitalisoitumisen etenemisen ja syventymisen. Muut langatonta tekniikkaa hyödyntävä teknologiat ja järjestelmät kehittyvät yhtä aikaa viestintäverkkojen kanssa ja osin myös hyödyntävät niitä.

Rajaturvallisuuden kannalta merkityksellisiä ovat erilaiset kansalaisten käyttämät langatonta tekniikkaa hyödyntävät valvontajärjestelmät ja -kamerat, koiratutkat kameroineen ja etäyhteyksineen, miehittämättömät ilma-alukset ja alukset (UAV/UAS) erilaisine kameroineen ja Lidar-teknologioineen sekä monipuolistuva esineiden internet (IoT) erityyppisine sensoreineen. Teknologinen kehitys on lisännyt Rajavartiolaitoksen valvonnan kohteena olevien henkilöiden ja eläinten hallussa olevien sekä kulkuneuvoihin kiinnitettyjen radioteknisten laitteiden määrää. Myös rajaturvallisuutta vaarantavissa rikoksissa käytetään aiempaa enemmän erilaisia radioteknisiä laitteita. Esimerkiksi luvattomat rajanylittäjät hyödyntävät erilaisia päätelaitteilla käytettäviä karttasovelluksia reittivalinnoissaan ja suunnistaessaan valtakunnanrajan yli.

Teknologia on toisin sanoen kehittynyt erittäin paljon mahdollistaen esimerkiksi matka-, sijainti- ja ihmisvirta-analyytit, joita voidaan käyttää apuna päätöksenteossa. Matka-analyysi kertoo ihmisvirtojen liikkeistä, ja sijaintianalyytin avulla voidaan saada selville kävijöiden määrä tietyllä alueella. Ihmisvirta-analyysi puolestaan kertoo, missä ja mihin väkijoukot liikkuvat. Analytiikkaan tarvittava data voidaan teknologian avulla kerätä mobiililaitteiden anonymisoiduista sijaintitiedoista.

Rajavartiolaitoksen käytössä olevat tekniset valvontajärjestelmät on rakennettu osin jo 1990-luvulla. Rajojen valvonnan osalta tekniseen valvontajärjestelmäkokonaisuuteen kuuluu kiinteitä, siirrettäviä ja taktisia järjestelmiä. Teknisen valvonnan järjestelmät sijoittuvat Schengen-alueen ulkorajoille, rajanylityspaikoille sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleville alueille ja kiinteistöille. Järjestelmien maantieteellisessä kattavuudessa ja mukautuvuudessa erilaisiin nopeasti vaihtuviin tilanteisiin on näin ollen puutteita. Nykyinen sääntely ei mahdollista radioteknistä valvontaa, jolla olisi huomattavan paljon potentiaalia ottaen huomioon Rajavartiolaitoksen ydintehtävät ja roolin kokonaisturvallisuuden kentällä.

Teknologisen kehityksen vuoksi on perusteltua selvittää, minkälainen tekninen ja radiotekninen valvontajärjestelmä olisi Rajavartiolaitoksen tehtävien tehokkaan ja taloudellisen suorittamisen sekä rajaturvallisuuden kannalta tarkoituksenmukainen ottaen huomioon nykyisin käytettävissä olevan teknologian mahdollisuudet. Tätä koskeva selkeä sääntelypohja olisi myös tarpeen valmistella.

Toimintaympäristön muutos on nopeaa, osin vaikeasti ennakoitavissa olevaa ja vaikutuksiltaan laajaa. Etenkin yksittäisiä uusia teknologioita ja niiden kyvykkyyttä on mahdotonta kuvata etukäteen, joten sääntelyn tulee olla teknologianeutraalia. Viranomaisella on velvollisuus seurata ja ennakoida toimintaansa vaikuttavia muutoksia ja huolehtia toimintansa kehittämistä muun muassa käytössä olevan teknologian ja toimivaltuuksien osalta. Toiminnan kehittämisessä on varmistettava erityisesti turvallisuudesta sekä kyvystä hoitaa viranomaisen tehtävät tehokkaasti ja viranomaiselle osoitettujen voimavarojen puitteissa.

Uuden teknologian mahdollisuudet ovat laajat ja tehokkaat, sillä teknologia ja digitalisaatio ovat tulleet syvällisesti osaksi koko yhteiskuntaa ja ihmisten arkipäivää. Tämän takia on erittäin keskeistä ottaa tulevassa teknologian käyttöalan, -tarkoitusten ja vaihtoehtojen pohdinnassa huomioon yksityisyyden suojaan ja muihin perusoikeuksiin liittyvät vaikutukset niin, että toimenpiteillä turvattavat edut ja niistä aiheutuvat haitat ovat perusoikeusnäkökulmasta tasapainossa. Teknologinen kehitys ja yhteiskunnan digitalisaatio eivät saisi johtaa siihen, että viranomaistoimivaltuudet tosiasiallisesti kaventuvat nykyisestä. Käytännössä tämä on kuitenkin lopputuloksena, jos viranomaistoimivaltuuksia ei kehitetä tekniikan kehittyessä.



Toiminnan suunnittelussa on myös huomioitava laaja-alaisen vaikuttamisen eri muodot, kuten ihmisten käyttäminen välineinä laajamittaisen maahantulon järjestämisessä valtioon kohdistuvan painostamisen keinona. Toiminnan suunnittelussa ja kyvykkyyksien rakentamisessa tulee huomioida tällaiset monimuotoiset ja nopeasti ilmenevät uhkat, joiden ennakoimisessa ja hallitsemisessa voitaisiin paremmin hyödyntää nykyaikaista teknologiaa.

#### 3.4.2 Tekninen valvonta

Rajavartiolain 29 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus rajavalvonnan toteuttamiseksi kohdentaa teknistä valvontaa rajan läheisyydessä, Suomen merialueella sekä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä muualle kuin rikoslain (39/1889) 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan piiriin kuuluvaan alueeseen.

Aluevalvontalain (755/2000) 30 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus hallinnassaan olevalla alueella sekä meren rannikolla, merellä ja ilmatilassa suorittaa muuhun kuin vakituksena asuntona olevaan rakennukseen tai muutoin kotirauhan piiriin kuuluvaan rakennukseen tai alueeseen kohdistuvaa teknistä valvontaa osana aluevalvontaa sekä 44 §:ssä ja rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä tarkoitettujen rikosten ennalta estämiseksi, sanotuista rikoksista epäiltyjen tunnistamiseksi sekä erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi.

Merenkulun turvatoimilain 17 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus siitä sopivalla merkillä ennalta ilmoitettuaan suorittaa mainitussa laissa tarkoitetun suomalaisen sataman alueella paikoissa, joihin yleisöllä on pääsy, poliisilain (872/2011) 4 luvun 1 §:n 1 momentissa ja tullilain (304/2016) 5 luvun 28 §:ssä tarkoitettua teknistä valvontaa merenkulun turvallisuuden toteuttamiseksi.

Rajavalvonnan, aluevalvonnan ja merenkulun turvallisuuden toteuttamisen lisäksi Rajavartiolaitos suorittaa muita sille erikseen säädettyjä valvontatehtäviä. Rajavartiolaitos ylläpitää rajajärjestystä ja -turvallisuutta, ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta rajanylityspaikoilla, Rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla sekä tukee muita viranomaisia tehtävissään. Rajavartiolaitos suorittaa etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä ja osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamisen turvaaminen edellyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamista siihen kohdistuvilta uhkilta.

Rajavartiolaitoksen teknisen valvonnan nykyisen toimivaltuuden ulottuvuutta asiallisesti, alueellisesti ja ajallisesti tulisi arvioida uudelleen ottaen huomioon erityisesti edellä esitetty yhteiskunnan digitalisoituminen, sen asettamat haasteet ja toisaalta sen tarjoamat keinot. Rajavartiolaitokselle säädettyjä tehtäviä voitaisiin suorittaa kustannustehokkaammin laajentamalla asiallista ja alueellista toimivaltaa, mutta samalla teknisen valvonnan toimivaltuuksia tulisi täsmentää.

Mahdollisuuksia hyödyntää teknistä valvontaa rajavalvonnan ohella muissa tehtävissä tulisi selvittää. Esimerkkinä tällaisista tehtävistä voidaan mainita rajajärjestyksen ylläpitäminen, turvaamistehtävät, oman toiminnan suojaaminen ja kadonneiden etsintä. Normaaliolojen häiriötilanteissa, kuten laajamittaiseen maahantuloon varauduttaessa tai sen hallinnassa, voitaisiin hyödyntää teknistä valvontaa laajemmin kuin tavanomaisessa tilanteessa.

Teknologinen kehitys on mahdollistanut tekniseen valvontaan soveltuvien valvontavälineiden siirtämisen nopeasti paikasta toiseen luoden edellytykset teknisten valvontavälineiden käyttöön laajemmin tehtävissä, joissa on aiemmin tarvittu ihminen. Teknisen valvonnan käyttöalan laajentamisen myötä Rajavartiolaitos kykenisi kohdentamaan henkilöstövoimavaransa nykyistä paremmin tehtäviin, jotka vaativat nimenomaan ihmisen toimenpiteitä. Erityisesti partiointi voitaisiin kohdentaa optimaalisesti. Positiivisiin vaikutuksiin voidaan lukea myös paraneva reagointinopeus harvaanasutuilla alueilla sekä mahdollisuus varautua paremmin kulloisellekin tehtävälle lähdeettäessä juuri kyseisen tilanteen vaatimalla varustuksella ja henkilöstökokoonpanolla, mikä vaikuttaisi myös virkamiesten työturvallisuuteen. Ennalta ilmoitettu tekninen valvonta olisi omiaan myös ennaltaehkäisemään luvaton toimintaa ja tukemaan erilaisten tilanteiden jälkikäteistä selvittämistä. Tavoitteena olisi poistaa nykyisen sääntelyn katvealueet, rakentaa erilaiset häiriötilanteet huomioiden joustavuutta ja selkeyttä sääntelypohjaa. Jatkovalmistelussa olisi erityisen tärkeää arvioida tavoiteltuja hyötyjä suhteessa arvioituihin vaikutuksiin yksityisyyden suojaan ja muihin perusoikeuksiin.

Rajavartiolaitoksella on rajavartiolain 29 §:n mukaan oikeus tekniseen valvontaan Suomen merialueella rajavalvonnan suorittamiseksi. Oikeutta tekniseen valvontaan tulisi täsmentää siten, että se olisi mahdollista aluevalvontalain 30 §:ää vastaavalla tavalla myös meren rannikolla ja ilmatilassa. Käytännössä teknisen valvonnan välineet sijaitsevat rannikolla, ja ne ovat hyvin näkyvissä ja suunnattuina pääsääntöisesti merelle tai Rajavartiolaitoksen hallitsemalle alueelle taikka rajanylityspaikalle ja sen välittömään läheisyyteen. Muutos täsmentäisi myös rannikolla sijaitsevien teknisen valvonnan laitteiden ja rantaviivan väliselle alueelle välttämättä kohdentuvan teknisen valvonnan toimivaltuutta ja parantaisi siten säännöksen tarkkarajaisuutta.

Rajavartiolaitoksen oikeutta tekniseen valvontaan tulisi laajentaa koskemaan Rajavartiolaitoksen toimitiloja ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevia alueita, mukaan lukien liikkumisrajoituksen piiriin kuuluvat harjoitusalueet.. Toimivaltuuden tarpeellisuus korostuisi erityisesti normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, jolloin Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevien alueiden määrä kasvaa. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 5 luvussa säädetään kameravalvonnasta työpaikalla, mikä tulee ottaa toimitiloja koskevilta osin huomioon.

Rajavartiolain 29 §:n 2 momentissa tarkoitettua teknisestä valvonnasta ilmoittamista koskevaa säännöstä tulisi täsmentää vastaavaksi kuin mitä aluevalvontalain 30 §:ssä säädetään, jos teknisen valvonnan toimivaltuus ulotettaisiin ilmatilaan tai rannikolta merelle tapahtuvaan valvontaan. Käytännössä on mahdotonta ilmoittaa teknisestä valvonnasta ilmatilassa. Teknisen valvonnan laitteet sijaitsevat meren rannikolla niin lähellä rantaviivaa, että ilmoittamisvelvollisuudesta vapautettu alue on merialueeseen verrattuna hyvin kapea ja siitä aiheutuva haitta on hyvin vähäinen.

Rajavartiolain 29 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitos saa asettaa teknistä laitteistoa teknistä valvontaa varten rajavyöhykkeellä sekä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä ilman maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan lupaa. Rajavyöhykkeen ulkopuolella teknistä laitteistoa voidaan ilman maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan lupaa asettaa vain tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi. Olisi tarkoituksenmukaista, että teknisen tilapäisen valvonnan ajallinen kesto vastaisi sisärajavalonnan väliaikaisen palauttamisen enimmäiskesto. Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun 25 artiklan 4 kohdan mukaan kokonaisaika, jonka rajavalvonta saa enintään olla palautettuna sisärajoille on kuusi kuukautta. Kokonaisajanjaksoa voidaan kuitenkin säännöksessä mainituissa poikkeuksellisissa olosuhteissa jatkaa enintään kahteen vuoteen. Näin ollen olisi perusteltua, että Rajavartiolaitos voisi asettaa teknistä laitteistoa tilapäisesti myös rajavyöhykkeen ulkopuolelle ilman maa- ja vesialueen omistajan tai haltijan lupaa korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi, ja laissa säädettäisiin päätöksentekomenettelystä tilanteessa, jossa laitteiston asettaminen olisi tarpeen kuutta kuukautta pidemmäksi ajaksi rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon, alueellisen koskemattomuuden valvonnan tai valmiuslain (1552/2011) 3 §:n mukaisten poikkeusolojen hallinnan vuoksi. Tällä olisi erityistä merkitystä myös sisärajoilla, joilla ei ole rajavyöhykettä.

Merenkulun turvatoimilain 17 §:n 2 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada sataman pitäjältä ja laivaisännältä käyttöönsä kyseisessä laissa tarkoitettuun suomalaisen sataman turvatoimialueelle tai suomalaiseen alukseen sijoitetun jatkuvasti kuvaa välittävän tai kuvaa tallentavan teknisen laitteen valvontamateriaali, jos laissa tarkoitettu turvataso 1 tai 2 on asetettu. Myös muilla toimijoilla, kuten rajanylityspaikkana toimivan lentoaseman, sataman tai rautatieaseman toiminnasta vastaavilla tahoilla, on käytössään kameravalvontalaitteita. Tällaisten rajanylityspaikalla ja sen läheisyydessä jo olevien valvontalaitteiden yhteiskäyttö ja tallenteiden hyödyntäminen erityisesti rajavalvonnassa ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä rajanylityspaikalla edesauttaisi turvallisuusviranomaisten toimintaa ja vähentäisi tarvetta asentaa samaan paikkaan usean eri organisaation laitteistoja. Tämä edellyttäisi, että laissa säädettäisiin Rajavartiolaitoksen oikeudesta 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 sekä siitä, mihin tarkoituksiin materiaalia voitaisiin käyttää.

Teknisessä valvonnassa kertyvän kuvan ja äänen käyttämisestä automaattiseen tunnistamiseen säädetään tällä hetkellä rajavartiolain 31 §:ssä. Tulisi harkita, olisiko teknisessä valvonnassa kertyvän kuvan ja äänen käyttämisestä tarkoituksenmukaista säätää kokonaan henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019).

### 3.4.3 Radiotekninen valvonta

Rajavartiolaitoksella ei ole tällä hetkellä radiotekniseen valvontaan liittyviä toimivaltuuksia. Kyse olisi tältä osin uudesta toimivaltuudesta, jonka perusteena olisi se, että nopeasti kehittyvä teknologia mahdollistaisi Rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien hoitamisen huomattavasti aiempaa tehokkaammin. Radioteknistä valvontaa voitaisiin hyödyntää keskeisimpien Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien toteuttamisessa. Radioteknisen valvonnan mahdollisuuksien ja vaikutusten arviointi olisi tämän takia tärkeää. Vaihtoehtojen arvioinnissa tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota yksityisyyden suojaan ja muihin perusoikeuksiin liittyvien näkökulmien tunnistamiseen ja tasapainoiseen huomioimiseen.

Koska Rajavartiolaitoksen radioteknisestä valvonnasta ei ole aiemmin säädetty, tulisi sääntelyyn sisältyä radioteknisen valvonnan määritelmä. Radioteknisellä valvonnalla tarkoitettaisiin radiotaajuisten sähkömagneettisten aaltojen, radiolaitteiden sekä muiden radiotaajuisia sähkömagneettisia aaltoja tuottavien laitteiden havaitsemista, paikantamista, tunnistamista, yksilöimistä, seurantaa ja tallentamista sekä näin kerätyn tiedon käyttämistä

säännöksessä tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi. Radiotekninen valvonta kohdentuisi tyypillisesti valvonta-alueella oleskelevan ihmisen tai eläimen hallussa olevan radiolaitteen viestiliikenteeseen. Viestiliikenne voi olla myös radiotiellä siirrettävää digitaalista tietoliikennettä. Valvonta voi kohdistua myös esimerkiksi viestintää sisältämättömiin radioaaltoihin kuten alusten tutkasignaaleihin. Valvonta voi myös kohdentua laitteiden instrumentointisignaaleihin, kuten miehittämättömän järjestelmän toimintaan ja toiminnan tarkkailuun liittyviin radiosignaaleihin. Radioteknisessä valvonnassa tarkoituksena olisi

- havaita sähkömagneettinen aalto sekä sen taajuus, teho ja modulaatio,
- paikantaa sähkömagneettisen aallon suunta ja radiolaite,
- tunnistaa radiolähtetimen laji (esim. meri-VHF-radio, tutka),
- yksilöidä radiolaitteet niiden erottelemiseksi toisistaan,
- seurata radiolaitteita,
- tallentaa edellä mainitut tiedot sekä
- käyttää tietoja.

Riittävä valvonnan taso voitaisiin saavuttaa valvomalla radiotaajuisia signaaleja lähettävien laitteiden määrää, lajia ja sijoittumista erikseen määriteltävillä rajan läheisillä alueilla kuten Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla, tiloissa ja kiinteistöillä sekä rajavyöhykkeellä, joissa liikkuminen on luvanvaraista. Teknologia mahdollistaisi alueella asuvien ja pysyvästi työskentelevien, kotirauhan piiriin kuuluvien sekä muiden valvonnalta rajoitettujen alueiden rajaamisen valvonnan ulkopuolelle. Mahdollisuus hyödyntää ulko- ja sisärajoilla ihmisvirta-analyyseja valvonnan tukena antaisi nopeaa tilannekuvaa esimerkiksi rajanylityksistä rajanylityspaikkojen väliseltä alueelta. Näin muodostuvan tilannekuvan avulla muuta valvontaa voitaisiin suunnata mahdollisimman tehokkaasti. Radiotaajuuksiin perustuvan tilannekuvan rakentaminen ja ylläpito olisi nykyisiin teknisiin valvontajärjestelmiin nähden huomattavasti kustannustehokkaampaa ja nopeammin siirrettävää.

Rajaturvallisuuden häiriötilanteissa ja valmiuslain mukaisten poikkeusolojen aikana radioteknistä valvontaa tulisi voida käyttää laajemmin. Edellytyksenä olisi, että samalla laajennettaisiin valvonnan ulkopuolelle rajattuja alueita, jotta viranomaisen toimintaedellytysten varmistaminen voidaan toteuttaa puuttumatta ihmisten yksityisyyden suojaan ja muihin perusoikeuksiin.

Radioteknisen valvonnan mahdollistaminen olisi erittäin tärkeää erityisesti rajojen valvonnan toteuttamiselle. Luvattomat rajanylittäjät ja rajavyöhykkeellä luvattomasti liikkuvat henkilöt käyttävät tai kantavat mukanaan lähes poikkeuksetta erilaisia sähkömagneettisia aaltoja lähettäviä laitteita, joita voidaan käyttää luvattoman rajanylityksen apuvälineenä. Esimerkiksi päätelaitteella käytettävät karttaohjelmistot helpottavat liikkumista tiestön ulkopuolella tiestölle sijoitetun teknisen valvonnan, partioiden ja ulkopuolisten silminnäkijöiden välttämiseksi. Radioteknisen valvonnan avulla valvontaverkko olisi mahdollista ulottaa nykyistä teknisen valvonnan verkkoa laajemmalle alueelle valtakunnanrajalla ja sen läheisellä alueella sekä merialueella. Radioteknisellä valvonnalla olisi mahdollista korvata ja täydentää valvontaverkkoa kustannustehokkaasti myös näkyvyyden ollessa huono. Radioteknisen valvonnan avulla voitaisiin havaita esimerkiksi merirajalla sumun vuoksi eksyneen tai sumua hyödyntämään pyrkivän aluksen tutkasignaalit ja ryhtyä valvontatiedon perusteella toimenpiteisiin eksyneen avustamiseksi, luvattoman rajanylityksen ennaltaehkäisemiseksi tai luvattoman rajanylittäjän kiinniottamiseksi.

Radioteknisellä valvonnalla voitaisiin myös paljastaa turvallisuusradioviestintää vaarantavat radiohäiriöitä aiheuttavat radiolähtetimet, kuten satelliittipaikannussignaalin tai Rajavartiolaitoksen radioviestintää häiritsevät laitteet. Oikeus radiotekniseen valvontaan olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimintaa haittaavan radiohäiriön aiheuttajan tai ilman radiolupaa käytettävän luvanvaraisen radiolähtetimen havaitsemiseksi, tunnistamiseksi, paikantamiseksi, häiriön poistamiseksi tai rajoittamiseksi. Rajavartiolaitoksen ydintehtävien suorittamisen turvaaminen edellyttää Rajavartiolaitokselta kykyä suojautua toimintaansa kohdistuvilta uhilta.

Jos Rajavartiolaitokselle säädettäisiin toimivaltuus radiotekniseen valvontaan, sitä voitaisiin käyttää aluevalvonnan kannalta merkityksellisen alueen valvomiseksi esimerkiksi sisärajalta, merialueella tai ilmatilassa.

Rajavartiolaitos osallistuu maastoon eksyneiden ja siellä avun tarpeessa olevien ihmisten etsintään. Tulisi harkita, olisiko perusteltua hyödyntää radioteknistä valvontaa myös henkilöetsintätehtävissä, joissa kyseinen laitteisto saattaisi tuottaa nopeaa sijaintitietoa ja lisätä todennäköisyyttä eksyneen tai avun tarpeessa olevan henkilön löytämisestä ajoissa. Asialla olisi merkitystä etenkin laajoilla harvaanasutuilla alueilla. Etsintäalueella olevilla tai sinne siirrettävillä radioteknisen valvonnan laitteilla voitaisiin yltää teleoperaattorin paikannusta tarkempaan paikannukseen siellä, missä teleoperaattoreiden linkkiverkosto on harva.

Rajavartiolaityksellä on merenkulun turvatoimilain 17 §:n mukaan oikeus siitä ennalta ilmoittamalla suorittaa suomalaisen sataman alueella paikoissa, joihin yleisöllä on pääsy, teknistä valvontaa mainitussa laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Radioteknisellä valvonnalla voitaisiin täydentää mainitun lain teknisen valvonnan valvontaverkkoa. Radioteknistä valvontaa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi luvattomien liikkujien päätelaitteiden ja veneiden tutkien paljastamiseksi ja toimenpiteiden suuntaamiseksi. Erilaisia mahdollisuuksia tehostaa viranomaistoimintaa teknologiaa hyödyntämällä olisi siis tunnistettavissa paljon, mutta kunkin ajateltavissa olevan käyttötarkoituksen osalta tulee erikseen pohtia sen hyötypotentiaalia suhteessa perusoikeuksiin.

Radioteknisen valvonnan toimivaltuutta harkittaessa tulisi arvioida sen alueellista kohdentumista. Koska radioteknistä valvontaa voidaan käyttää sekä itsenäisesti että teknisen valvonnan korvaajana ja täydentäjänä, maantieteellinen toimivaltuus olisi tarkoituksenmukaista säätää yhdenmukaisesti teknisen valvonnan toimivaltuuden kanssa, mukaan lukien ilmatila. Toimivaltuuksien käytössä on huomioitava, että myös radioteknisen valvonnan on kohdennettava rajavartiolaityn 4 §:n 1 momentin mukaisesti. Siten pääosa radioteknisestä valvonnasta tapahtuisi valtakunnanrajan läheisillä alueilla, merialueilla ja Rajavartiolaityksen hallinnassa olevilla alueilla. Muualla radiotekninen valvonta olisi tilapäistä.

Vastaavalla tavalla kuin on todettu teknisen valvonnan osalta, myös radioteknisestä valvonnasta ilmoittamisesta tulisi säätää pyrkien mahdollisimman laajaan ilmoittamisvelvollisuuteen. Huomioon on kuitenkin otettava hankaluudet, joita käytännössä liittyy esimerkiksi valvonnasta ilmoittamiseen ilmatilassa.

Radioteknisen valvonnan toimivaltuudesta säädettyä tulisi säätää myös laitteiden sijoittamiseen liittyvistä kysymyksistä. Koska radioteknistä valvontaa voitaisiin käyttää sekä itsenäisesti että teknisen valvonnan korvaajana ja täydentäjänä, olisi tarkoituksenmukaista säätää laitteiston asettamisesta vastaavasti kuin teknisen valvonnan laitteiden asettamisesta säädetäisiin.

Tulisi harkita sen mahdollistamista, että Rajavartiolaityksellä olisi oikeus saada sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 136 §:n 5 ja 6 momentin mukaisesti käsiteltäviä tietoja teleoperaattorin matkapuhelinverkossa sekä valtion viranomaisen, kunnan, yrityksen tai yhteisön rajanylityspaikalle tai sen välittömään läheisyyteen sijoittamassa lähiverkossa tapahtuneesta radioviestinnästä ja sen välitystiedoista. Tämä tarkoittaisi, että Rajavartiolaitykselle voisi käyttää teleoperaattorin tai lähiverkon omistajan tai haltijan tarjoamia anonymisoitua ja aggregoitua eli summattua dataa perustuvia ihmisvirtojen liikkumista koskevia analysointipalveluita erikseen säädettyihin käyttötarkoituksiin. Kyseiset palvelut hyödyntävät esimerkiksi tietoa siitä, missä joukko tunnistamattomia päätelaitteita sijaitsee. Rajavartiolaitykselle ei käsiteltäisiin 136 §:n mukaisia radioviestinnän välitystietoja itse, vaan tietojen anonymisointi ja aggregointi tapahtuisi telepalveluntarjoajan toimesta. Rajavartiolaitykselle saisi palvelun tarjoajalta ainoastaan raportin, josta ei ole mahdollista tunnistaa yksittäistä käyttäjää. Rajavartiolaitykselle voisi hyödyntää palvelua esimerkiksi riskien arvioinnissa ja toimintansa suuntaamisessa päivittäistä toimintaa pidemmällä aikavälillä. Rajavartiolaitykselle voisi hyödyntää palvelua esimerkiksi palautettaessa rajavalvontaa määrääjäksi sisärajoille, jossa Rajavartiolaityksellä ei ole teknisen valvonnan laitteistoa ja partiointi on ulkorajoja merkittävästi vähäisempää.

Radioteknisen valvonnan toimivaltuus edellyttäisi, että Rajavartiolaityksellä olisi oikeus käsitellä radioviestintää sekä tunnistamis- ja välitystietoja sähkömagneettisten aaltojen ja radiolähtäjien havaitsemiseksi, paikantamiseksi, tunnistamiseksi, yksilöimiseksi, seuraamiseksi ja tallentamiseksi. Oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevat tiedot olisi hävitettävä viipymättä, ellei laissa toisin säädetä. Toimenpiteistä ei saisi aiheutua vähäistä suurempaa haittaa radioviestinnälle tai yleisen televerkon palveluille tai laitteille. Radioteknisellä valvonnalla ei saisi hankkia tietoa viestin sisällöstä.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan radioviestinnällä tarkoitetaan viestintää radioaaltojen avulla. Saman pykälän ja momentin 20.6.2016–21.6.2024 välisen ajan voimassaolevan 40 kohdan mukaan välitystiedoilla tarkoitetaan oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa, jota käsitellään viestin välittämiseksi, sekä tietoa radioaseman tunnistuksesta, radiolähtäjien käyttäjästä sekä tietoa radiolähtäjien alkamisajankohdasta, kestosta ja lähetyspaikasta. Saman lain 136 §:ssä säädetään viestin ja välitystietojen luottamuksellisuudesta. Pykälän mukaan viestinnän osapuoli voi käsitellä omia sähköisiä viestejään ja niihin liittyviä välitystietoja, jollei laissa toisin säädetä. Tämä tarkoittaa, että myös radioviestintä ja sen välitystiedot ovat lähtökohtaisesti luottamuksellisia. Yllä mainitusta pääsäännöstä poiketen yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radioviestintää ja sen välitystietoja saa lain 136 §:n 2 momentin mukaan käsitellä muutoinkin kuin viestinnän osapuolena, jollei laissa toisin säädetä. Tällaisena radioviestintänä pidetään esimerkiksi televisio- ja radio-ohjelmistojen lähetys- ja yleisellä kutsukanavalla harjoitettavaa radioviestintää. Lain 136 §:n 3 momentin mukaan muita sähköisiä viestejä ja välitystietoja saa käsitellä viestinnän osapuolen suostumuksella tai jos laissa niin säädetään. Esimerkiksi

rajavartiolain 38 a §:n 3 momentin mukaan rajavartiomiehellä on oikeus käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi sekä miehittämättömän ilma-aluksen kokonaisuusjärjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi. Radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintitietojen avulla saatu luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto on hävitettävä viipymättä, jollei laissa toisin säädetä.

Radioteknistä valvontaa voisi olla tarpeellista kohdentaa sekä yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettuun viestintään että muuhun radioviestintään. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa radiosignaalin lähetystehon, modulaation ja taajuuden havainnoinnin. Väliaikaisesti voimassa oleva välitystietoja koskeva määritelmä ei myöskään sisällä tietoa radiolähtetimen lajista. Radiolähtetimen lajilla tarkoitetaan sitä, onko kyseessä esimerkiksi meri-VHF-radio, tutka tai hätälähetin. Siten radiosignaalin havaitseminen sekä radioliikenteen ja -lähtetimen lajin selvittäminen on mahdollista jo voimassaolevan lainsäädännön perusteella. Tieto radiosignaalin vastaanottaneen sensorin sijainnista mahdollistaa jo esimerkiksi teknisten valvonnan suuntaamisen tai partion lähettämisen sensorin alueelle. Kyse ei kuitenkaan ole sellaisesta luonnollisen henkilön yksilöinnistä, jossa pelkän viestinnän käsittelyn avulla saataisiin selville lähtetimen haltijan henkilöllisyys tai edes tietoa siitä, onko radiolähetin ihmisen tai eläimen hallussa tai kiinnitettynä liikkuvaan esineeseen.

Radiolähtetimen tai sen käyttäjän paikantaminen sekä radiolähtetimen tai sen käyttäjän yksilöinti johtaa välitystietona suojatun tiedon selvittämiseen, joka ei voimassaolevan lainsäädännön mukaan ole mahdollista Rajavartiolaitoksen toiminnassa. Toimivaltuus radiolaitteen paikantamiseksi olisi tarpeen, jotta toimenpiteet voidaan suunnata mahdollisimman tarkasti. Mahdollisimman tarkka paikantaminen olisi tarpeellista myös alueellisen toimivallan ulkopuolella oleviin radiolaitteisiin kohdistettavien valvontatoimenpiteiden estämiseksi. Valvontajärjestelmään on mahdollista ohjelmoida maantieteellinen alue, jonka ulkopuolelle paikantuvien radiosignaalien ja -lähtetimen tiedot poistuvat valvontajärjestelmästä automaattisesti ilman, että järjestelmää käyttävä rajavartiomies saa niistä tietoa. Radiolähtetimen yksilöinti olisi tarpeellista eri radiolähtetimen erottelun toisistaan, jotta toimenpiteet voitaisiin kohdistaa mahdollisimman tarkasti ainoastaan toimenpiteitä vaativan kohteen alueelle ja aiheuttaa mahdollisimman vähän haittaa muille radioteknisellä valvonnalla havaituille kohteille. Radiolähtetimen yksilöinti on mahdollista toteuttaa esimerkiksi oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevalla tunnistetiedolla, jota käsitellään viestin välittämiseksi. Tällaisessa tarkoituksessa tunnistetietoa ei kuitenkaan käytettäisi radiolähtetimen mahdollisen omistajan tai haltijan tunnistamiseksi. Valvontajärjestelmä voitaisiin ohjelmoida esimerkiksi siten, että sen käyttäjä ei saa tietää radiolähtetimen yksilöintiin käytettävää tunnistetietoa. Radiolaitteiden erottelu olisi tarpeellista myös radiolaitteiden seuraamisen mahdollistamiseksi. Radioteknisen valvonnan toimeenpanossa tulisi varmistaa, että valvontajärjestelmän käyttäjä ei saa radioviestinnän tai välitystietojen käsittelyn perusteella tietää radiolaitteen käyttäjää tai muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi säädettyä viestinnän sisältöä, jollei laissa toisin säädetä.

Matkapuhelimen tai muun henkilöön yhdistettävän päätelaitteen osalta radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä. Tällöin on kyse perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatusta luottamuksellisen viestin suojasta, josta voidaan poiketa vain tietyin edellytyksin. Radioviestinnän ja välitystietojen avulla saatu luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto olisi näin ollen hävitettävä viipymättä, jollei laissa toisin säädetä. Mikäli tilanteessa kuitenkin esimerkiksi selvitetäisiin rikosta, joka oikeuttaa puuttumaan luottamuksellisen viestin suojaan, sovellettaisiin asiaa koskevaa muuta lainsäädäntöä.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 309 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus saada virka-apua Puolustusvoimilta radioviestinnän häiriöiden syiden selvittämiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto voi pyynnöstä antaa virka-apuna asiantuntija-apua toiselle viranomaiselle. Liikenne ja viestintävirastolla ei kuitenkaan ole oikeutta luovuttaa toiselle viranomaiselle tietoja viesteistä, välitystiedoista tai sijaintitiedoista taikka luottamuksellisen radiolähtetimen sisällöstä ja olemassaolosta. Jos päädyttäisiin siihen, että Rajavartiolaitokselle säädettäisiin radioteknisen valvonnan toimivaltuuksia, tulisi harkita myös oikeutta käsitellä toisen valtion viranomaisen luovuttamia tietoja vastaavalla tavalla kuin oman radioteknisen valvonnan avulla hankittuja tietoja. Tämä mahdollistaisi Liikenne- ja viestintäviraston ja muiden valtion viranomaisten radiotekniseen valvontaan soveltuvien laitteiden ja osaamisen hyödyntämisen yli organisaatorajojen. Rajavartiolaitoksen toimiessa harvaanasutuilla alueilla, muiden viranomaisten tuen merkitys korostuu niin normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa.

Vastaavasti kuin teknisen valvonnan laitteita, radioteknisessä valvonnassa tarvittavia laitteita tulisi voida sijoittaa rajavyöhykkeelle pysyvästi ja rajavyöhykkeen ulkopuolelle määräajaksi ilman maa-alueen omistajan tai haltijan lupaa. Radioteknisestä valvonnasta tulisi ilmoittaa ennalta sopivalla merkillä laissa säädettävien poikkeuksien, jotka olisivat vastaavat kuin teknisen valvonnan osalta.

Kaikkiaan radiotekninen valvonta mahdollistaisi teknisillä laitteilla suoritettavan valvonnan kustannustehokkaasti ja nykyisin käytössä olevaa teknistä valvontaa merkittävästi laajemmalla alueella. Radioteknisen valvonnan toimivaltuus mahdollistaisi Rajavartiolaitoksen henkilöstövoimavarojen kohdentamisen toimenpiteisiin, joissa vaaditaan ihmisen toimenpiteitä, sen sijaan, että henkilöresursseja käytetään havainnointitehtäviin, jotka olisi mahdollista suorittaa teknisin keinoin huomattavasti kattavammin ja taloudellisemmin. Radioteknisen valvonnan avulla partiointi voitaisiin kohdentaa optimaalisesti.

### 3.5 Eri liikennemuotojen rajoittaminen

Rajavartiolain 38 b §:n mukaan sisäministeriö voi enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan kieltää vesiliikenteen tai rajoittaa sitä rajoitetulla Suomen aluevesien osalla ja Saimaan kanavalla, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä. Rajaturvallisuutta välittömästi vaarantavassa kiireellisessä tilanteessa päätöksen voi tehdä sen alueellisen rajavirtioviranomaisen päällikkö, jonka toimialuetta asia pääosin koskee. Alueellisen rajavirtioviranomaisen päällikön päätöksestä on viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle, joka voi päättää vesiliikenteen keskeytyksen tai rajoituksen jatkamisesta tai lopettamisesta.

Kiireellisessä tilanteessa päätöksenteko hallintoyksikön päällikön tasolla saattaa olla liian korkea ja viivästyttää operatiivisten tehtävien välitöntä toimeenpanoa, minkä vuoksi päätösvallan siirtämistä yleisjohtajalle tulisi harkita. Asiassa olisi kuitenkin huomioitava erilaiset vesialueet ja erityisesti merialueilla kansainvälisen merioikeuden määräykset. Sisävesialueilla päätöksentekotason madaltaminen olisi yksinkertaisempaa, mutta toisaalta on arvioitava, ovatko erilaiset päätöksentekotasot käytännössä tarkoituksenmukaisia.

Vaikka vesiliikenteen tilapäisellä keskeyttämisellä rajoitetaan kansainvälisenä oikeutena turvattua vapaata merenkulkua, sillä toisaalta ennaltaehkäistään meripelastustilanteita turvaamalla ulkopuolisten merellä liikkujien turvallisuutta, varmistetaan Rajavartiolaitoksen henkilökunnan ja muiden meripelastukseen osallistuvien työturvallisuutta, turvataan Rajavartiolaitoksen tehtävien toteuttamista sekä nostetaan voimankäytön kynnyistä mahdollista kohdehenkilöä tai -alusta kohtaan poistamalla tai pienentämällä ulkopuolisille aiheutuvaa välitöntä vaaraa.

Raideliikennelain (1302/2018) 180 §:ssä säädetään Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta keskeyttää raideliikenne tai rajoittaa sitä vakavassa normaaliolojen häiriötilanteessa tai jos raideliikennejärjestelmän turvallisuus, ihmisen henki taikka terveys on uhattuna. Olisi harkittava, tulisiko myös Rajavartiolaitokselle säätää oikeus rajoittaa raideliikennettä maalla ja satamissa vastaavalla tavalla kuin rajavartiolain 38 b §:ssä on säädetty vesiliikenteen osalta. Rajoitusoikeus myös raideliikenteessä turvaisi erityisesti ulkopuolisten liikkujien turvallisuutta, varmistaisi Rajavartiolaitoksen henkilökunnan työturvallisuutta, turvaisi Rajavartiolaitoksen tehtävien toteuttamista ja nostaisi voimankäytön kynnyistä kohdehenkilöä kohtaan pienentämällä tilanteesta ulkopuolisille ja henkilöstölle aiheutuvaa vaaraa. Nopea rajoitustoimi on tarpeellinen myös rajaturvallisuuden häiriötilanteissa.

### 3.6 Maahantuloedellytysten selvittäminen

Schengenin rajasäännösten II osastossa säädetään ulkorajojen valvonnasta. Osasto sisältää säännökset muun muassa maahantuloedellytyksistä sekä rajanylittäjille tehtävistä rajatarkastuksista. Rajatarkastajat arvioivat henkilöiden maahantuloedellytykset heidän saapuessaan rajanylityspaikalle ja tekevät päätöksen joko maahan päästämisestä tai maahantulon estämisestä. Kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille, sovelletaan sisärajoilla Schengenin rajasäännösten 32 artiklan mukaan ulkoraja-valvontaa koskevan II osaston asiaankuuluvia säännöksiä soveltuvin osin.

Rajavartiolain 27 §:ssä säädetään rajatapahtumaa sekä maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskevasta tutkinnasta. Pykälän 2 momentin mukaan tutkittava henkilö on velvollinen olemaan tutkinnassa (esimerkiksi rajatarkastuksessa) enintään 12 tuntia kerrallaan. Tutkinta voi kokonaisuutena kestää pidempään kuin 12 tuntia. Laissa ei ole sääntelyä siitä, millä keinoin henkilö voidaan pitää viranomaiskontrollissa pitkäkestoisessa tutkinnassa tutkintatoimien välissä. Laajamittaisen maahantulon tilanteissa on mahdollista, että henkilön maahantulon edellytyksiä ei ehditä selvittää 12 tunnin kuluessa. Sääntelyn täydentämistä olisi arvioitava tältä osin.

### 3.7 Maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laite-etsintä

Rajavartiolain 28 §:n mukaan rajavartiomiehellä on Schengenin rajasäännöstyössä tarkoitetun rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus ilman rikosepäilyä ottaa tilapäisesti haltuunsa asiakirjoja ja tavaroita sekä tarkastaa ja kohdistaa niihin etsintä Schengenin rajasäännösten edellyttämässä laajuudessa. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa yhä suurempi osa

ihmisten mukanaan kuljettamasta materiaalista ja asiakirjoista on pelkästään sähköisessä muodossa. Laite-etsinnällä puututaan merkittävästi etsinnän kohteen yksityisyydensuojaan. Tämän vuoksi siinä noudatettavista menettelyistä ja sen edellytyksistä säädetään pakkokeinolaissa (806/2011). Edellä mainittua rajavartiolain sääntelyä ei siten voida sellaisenaan soveltaa rajanylittäjän mukana olevaan sähköiseen aineistoon, jos sen tarkastaminen edellyttää laite-etsintää.

Schengenin rajasäännösten mukaisen rajavalvonnan kattava toteuttaminen ei kuitenkaan nykyisellään ole kaikissa tilanteissa mahdollista ilman pääsyä rajanylittäjän mukana kulkevaan sähköiseen aineistoon. Rajatarkastajalla ei ole käytännössä juurikaan keinoja tarkastaa esimerkiksi sitä, vaarantaako rajanylittäjän mukana oleva sähköisessä muodossa oleva tieto esimerkiksi jonkin jäsenvaltion yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita. Nykytilanteessa sähköisestä aineistosta ei voida ilman rikosepäilyä saada selvitystä myöskään matkustusasiakirjansa tarkoituksella hävittäneen tai matkareittiään salaamaan pyrkivän henkilön kohdalla, vaikka rikostutkinnasta saatujen kokemusten perusteella tietoa olisi käytännössä usein saatavilla. Ylipäätään sähköisen materiaalin käyttö perustuu asianosaisen vapaaehtoisuuteen, vaikka analogisen, paperilla olevan tiedon merkitys on tutkintojen tarkoituksen toteutumisen kannalta koko ajan vähäisempi.

Laite-etsinnän käytöstä rajavalvonnassa tulisi säätää rajavartiolain 28 §:ssä. Laite-etsinnästä voitaisiin päättää ja siinä voitaisiin menetellä pakkokeinolain mukaisesti, mutta rajavartiolaissa voitaisiin tarkentaa etsinnän käyttötarkoitusta ja siinä löydetyn tiedon käytettävyyttä. Etsinnässä saisi etsiä ainoastaan sellaista tietoa, jolla voi olla merkitystä suoritettavan tarkastuksen tai tutkinnan lopputuloksen kannalta. Esimerkiksi pitkään laittomasti Schengen-alueella oleskelevan henkilön kohdalla tämä voisi tarkoittaa tietoa, jonka avulla voidaan selvittää henkilön oleskelun todellinen tarkoitus.

Henkilöitä, jotka rikkovat maahan saapuessaan rajanylittämistä koskevia säännöksiä, epäillään lähtökohtaisesti valtionrajarikoksesta (rikoslain 17 luvun 7 §). Valtionrajarikoksen tutkinnan yhteydessä on mahdollista suorittaa pakkokeinolain mukainen laite-etsintä. Valtionrajarikoksesta ei kuitenkaan rikoslain mukaan tuomita ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa Suomessa. Turvapaikanhakijaa koskevaa rikostutkintaa ei siten lähtökohtaisesti ole perusteltua jatkaa, eivätkä rikostorjunnan toimivaltuudet ole tällöin enää käytettävissä. Tällaisessa tilanteessa kyse ei myöskään välttämättä ole enää rajavalvonnasta, etenkin, jos turvapaikkahakemuksen rekisteröinti tapahtuu muualla kuin rajanylityspaikalla tai raja-alueella esimerkiksi laajamittaisen maahantulon vuoksi.

Eryteisesti muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa on erityisen tärkeää saada selville, kuka tulija on ja millä perusteella hän on pyrkimässä Suomeen. Turvapaikkahakemuksia vastaanottavilla ja käsittelevillä viranomaisilla on voimassa olevan lainsäädännön mukaan hyvin rajoitetut toimivaltuudet selvittää kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden taustoja, jos henkilöllä on esittää vain vajavaiset tiedot henkilöllisyydestään ja maahantulonsa perusteista. Laite-etsinnän käyttö olisi siten tarpeellista myös turvapaikkahakemusten rekisteröinnin ja käsittelyn yhteydessä. Menettelydirektiivin<sup>3</sup> 13 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tutkia hakijan ja hänen mukanaan olevat tavarat. Myös EU:ssa käsitellyssä olevaan asetusehdotukseen kolmansien valtioiden kansalaisten seulonnan ulkorajoilla<sup>4</sup> sisältyy säännös, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tällaisista toimivaltuuksista kansallisessa lainsäädännössään.

Toimivaltuus laite-etsintään ilman rikosepäilyä tulisi rajata täsmällisesti, jotta sähköisen aineiston tarkastamisella ei kavennettaisi tarkastuksen kohteen yksityisyyden suojaa ja muita perusoikeuksia yhtään enempää kuin on välttämättä tarpeen ja hyväksyttävää. Toimivaltuutta on arvioitava sillä saavutettavien hyötyjen ja sen aiheuttamien haittojen näkökulmasta, joita on punnittava keskenään. Hyötyjen tulee olla painavampia kuin haittojen, jotta toimivaltuus olisi perusteltu.

Toimivaltuus laite-etsintään ilman rikosepäilyä varmistaisi, että menettely rajatarkastuksessa ja turvapaikkahakemusten rekisteröinnin ja käsittelyn yhteydessä tiedonhankintaan käytettävien keinoineen vastaavat nykyajan operatiivisia tarpeita ja vaatimuksia. Toisaalta laite-etsinnällä puututaan merkittävästi etsinnän kohteen yksityisyyden suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Asian perusoikeusherkkyys tulee huomioida sekä toimivaltuuden säätämistä harkittaessa että mahdollisesti säädettävää toimivaltuutta käytettäessä. Perustuslain 10 §:ssä turvataan jokaisen

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä.

<sup>4</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta, COM(2020) 612.

yksityisyyden suoja ja luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Rajatarkastuksessa tarkastuksen kohteen yksityisyyden suojaan voidaan myös voimassa olevan lainsäädännön nojalla puuttua monella tapaa pakkokeinoihin vertautuvalla tavalla. Rajatarkastuksessa voidaan esimerkiksi tehdä pakkokeinoon vertautuva henkilöntarkastus ja tarkastaa henkilön päällä olevat vaatteet sekä kaikki mukana kulkevat tavarat. On kuitenkin huomattava, että yksityishenkilöiden älypuhelimet, kannettavat tietokoneet ja muut laitteet sisältävät nykyaikana tyypillisesti erittäin laajasti yksityiselämän piiriin kuuluvaa henkilökohtaista tietoa. Erityisesti puhelimia ja muita mobiililaitteita kannetaan yleensä mukana kaikkialle ja käytetään jatkuvasti hyvin monenlaisiin tarkoituksiin. Laitteet voivat sisältää myös arkaluontoisia henkilötietoja, esimerkiksi tietoja vakaumuksesta, poliittisesta mielipiteestä, terveydestä tai seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Laitteessa voi olla tällaisia tietoja myös muista henkilöistä kuin tarkastuksen kohteesta esimerkiksi laitteeseen lähetettyjen viestien, kuvien ja äänitiedostojen kautta. Toimivaltuuden säätämistä harkittaessa tulisi pohtia, miten tarkastuksessa tarvittavat tiedot etsitään laitteesta kunnioittaen mahdollisimman pitkälle tarkastuksen kohteena olevan henkilön oikeutta yksityisyyteen.

### 3.8 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajan läheisyydessä

Rajavartiolain 20 §:n mukaan Rajavartiolaitos huolehtii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla, toimitilassaan ja hallinnassaan olevalla alueella silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Tehtävään liittyvistä toimivaltuuksista säädetään lain 32, 32 a ja 33 a §:ssä. Rajavartiolaissa on säännökset myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä poliisin pyynnöstä sekä kiiretilanteissa myös itsenäisesti tietäin edellytyksin. Rajavyöhyke ei suurilta osin kuulu rajavartiolain 20 §:ssä tarkoitettuihin alueisiin. Toimivaltuus puuttua häiriötilanteisiin myös rajanylityspaikkojen ulkopuolisilla rajaosuuksilla esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteissa olisi kuitenkin hyödyllinen. Sääntelyn muut edellytykset, mukaan lukien poliisin estyneenä olo ja velvollisuus ilmoittaa poliisille vähäistä vakavammasta toimenpiteestä, olisi perusteltua pitää näissäkin tilanteissa ennallaan.

## 4 Rajavartiolaitoksen rikostorjunta

### 4.1 Rajavartiolaitoksen tutkittavat rikokset

#### 4.1.1 Ihmiskauppa

Laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvä ihmiskauppa kuuluu Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydinalueeseen. Ihmiskaupan paljastaminen on keskeinen osa rajatarkastuksia ja niihin olennaisesti liittyvää rikostiedustelua ja -tutkintaa.

Rajavartiolaitos on usein ensimmäinen viranomainen, jonka mahdollinen ihmiskaupan uhri kohtaa saapuessaan Suomeen. Rajatarkastuksissa pyritään maastalähtö- ja maahantuloedellytysten selvittämisen yhteydessä ja riskianalyyysiä hyödyntämällä tunnistamaan mahdollisia ihmiskaupan uhreja ja tarvittaessa ohjaamaan heidät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Rajatarkastuksissa kiinnitetään myös erityistä huomiota alaikäisiin lapsiin riippumatta siitä, matkustavatko he aikuisen seurassa vai yksin. Rajavartiolaitos ottaa rajatarkastustoiminnassaan erityisesti huomioon sen, että myös alaikäinen voi olla ihmiskaupan uhri.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskevissa tutkinnoissa havaitaan usein viitteitä myös ihmiskaupparikoksista. Rajavartiolaitos pyrkii näissä rikostorjuntansa ydinalueelle kuuluvissa tapauksissa edistämään yhteisten tutkintaryhmien ja operaatioiden perustamista ja toimintaa erityisesti Europol- ja Eurojust-yhteistyön keinoin.

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 4 §:n mukaan Rajavartiolaitos tutkii vain sellaisia ihmiskaupparikoksia, jotka liittyvät laittoman maahantulon järjestämiseen. Alla on ajantasainen taulukko, josta ilmenevät Rajavartiolaitoksen tutkimat ihmiskaupparikokset.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ihmiskauppa	0	0	8	3	4	0	3	1	0	0	0	1



Törkeä IHKA	0	1	4	0	6	1	0	2	0	1	0	0
-------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Taulukosta on havaittavissa, että viimeisten vuosien aikana Rajavartiolaitoksessa on kirjattu varsin vähän esitutkintoja, joissa rikosnimikkeenä on ihmiskauppa tai törkeä ihmiskauppa. Toteutuneet tutkinnot on pääosin hoidettu Suomenlahden merivartiostossa tai Länsi-Suomen merivartiostossa, ja ne liittyvät lento- tai laivaliikenteessä Suomeen saapuneisiin henkilöihin.

Sytä tutkintojen määrän vähenemiseen tai aloittamatta jättämiseen on useita, vaikka rajoilla saatetaan kohdata mahdollisia ihmiskaupan uhreja. Monilla mahdollisilla ihmiskaupan uhreilla on nykyisin lailliset edellytykset saapua Suomeen ja oleskella maassa, jolloin asia ei välttämättä herätä riittävästi huomiota rajatarkastuksessa tai muussa Rajavartiolaitoksen toimenpiteessä.

Useat Rajavartiolaitoksen vuosien aikana suorittamat esitutkinnot on päätetty sillä perusteella, että asiassa ei ole katsottu tapahtuneen rikosta tai ketään ei ole voitu asettaa asiassa syytteeseen. Monessa tapauksessa epäilty ihmiskauppa on tapahtunut jossain muualla kuin Suomessa, eikä tapahtumia ole kyetty vahvistamaan kyseiseen maahan tehdyistä tiedusteluista huolimatta. Tähän mennessä kahdessa Rajavartiolaitoksen tutkimassa ihmiskaupparikoksessa rikosprosessi on edennyt tuomioistuimen antamaan tuomioon ihmiskaupasta.

Rajavartiolaitos ohjaa vuosittain avun tarpeessa olevia ihmisiä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Näin toimitaan myös tapauksissa, joissa esitutkintakynnys ei ole ylittynyt. Vuosina 2015–2019 Rajavartiolaitos on tehnyt auttamisjärjestelmälle yhteensä 11 esitystä henkilön ottamiseksi auttamisjärjestelmän piiriin. Näistä esityksistä ainoastaan yhteen on tehty kielteinen päätös, ja muissa tapauksissa henkilöt on otettu järjestelmän asiakkaisiksi.

Vaikka Rajavartiolaitoksen ihmiskaupparikosten tutkintatoimivaltuus on kytketty lainsäädännössä laittoman maahantulon järjestämistä koskeviin rikoksiin, Rajavartiolaitoksen erityisosaamista voidaan voimassa olevan lainsäädännön mukaan hyödyntää poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain nojalla. Edellä mainitun lain tarkoittamia yhteisiä tiedustelu- tai tutkintaryhmiä on mahdollista perustaa ihmiskaupparikosten tutkintaan toimittaessa yksinomaan poliisin tehtäväalueella.

Joitain poliisin kanssa yhteisiä tutkintaryhmiä ihmiskaupparikosten tutkintaa varten on perustettu, mutta niissä ei ole toistaiseksi saavutettu merkittäviä tuloksia. Yhteisen tutkintaryhmän perustaminen on useassa tapauksessa osoittautunut varsin hitaaksi toimenpiteeksi. Rajavartiolaitoksen näkökulmasta haasteelliseksi on osoittautunut myös tutkintaan sitoutuvan vastinparin löytyminen poliisista ja yhteiseen tutkintaryhmään poliisin käytössä olevat resurssit.

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 §:ssä säädettyihin Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluviin rikoksiin tulisi lisätä ihmiskaupparikokset ilman liityntää laittoman maahantulon järjestämiseen, kun ne havaitaan rajavalvonnan yhteydessä. Osa ihmiskaupan uhreista saapuu Suomeen ja oleskelee Suomessa laillisesti esimerkiksi toisen EU-maan myöntämän oleskeluluvan turvin, minkä takia toimintaa ei ole havaittu Suomeen saavuttaessa. Tällä muutoksella parannettaisiin ihmiskaupan uhrien asemaa, koska viranomaisella olisi paremmat mahdollisuudet puuttua heti asian taustalla olevaan rikokseen. Rajavartiolaitoksen toimivaltuus tutkia ihmiskaupparikoksia itsenäisenä nimikkeenä voitaisiin rajata koskemaan rajavalvonnan yhteydessä ilmi tulleita tapauksia. Painopisteenä olisivat edelleen tapaukset, jotka tulevat esiin rajat ylittävässä liikenteessä ja vaativat kansainvälistä viranomaisyhteistyötä.

Rajavartiolaitoksen rajoitettuun toimivaltaan on kiinnitetty huomiota myös 7.5.2021 julkaistussa ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa. Yhtenä toimintaohjelman mukaisena jatkotoimenpiteenä on selvittää mahdollisuudet laajentaa Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ihmiskaupparikosten tutkimiseksi myös silloin, kun niihin ei liity laitonta maahantulon järjestämistä.

Rajavartiolaitoksen tutkintatoimivallan laajentaminen edellä kuvatuin tavoin edellyttäisi ihmiskaupparikosten tutkinnassa tarvittavien tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevien toimivaltuuksien tarkastelua. Ihmiskaupan lisääminen Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin tulisi huomioida toimivaltuuksissa siten, että ihmiskaupparikoksen tutkimiseksi olisi käytettävissä samat toimivaltuudet kuin tällä hetkellä on törkeän laittoman maahantulon tutkimiseksi. Tässä yhteydessä tulee lisäksi tarkastella Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellista kohdentumista koskevan rajavartiolain 4 §:n muutostarvetta.

#### 4.1.2 Rahanpesu

Rajavartiolaitos toimittaa rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 §:n perusteella esitutinnan muun muassa silloin, kun rajatarkastuksen yhteydessä on syytä epäillä rikoslain 32 luvun 1–5 §:ssä tarkoitettua kätkemisrikosta tai -rikkomusta. Rikoslain 32 luvun mukaiset rahanpesurikokset eivät voimassa lainsäädännön mukaan kuulu Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin. Rajavartiolaitos on kuitenkin rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 5 §:n perusteella toimivaltainen suorittamaan myös rahanpesurikoksen esitutinnan, jos toinen esitutkintaviranomainen sitä pyytää ja se liittyy Rajavartiolaitoksen aloittamaan esitutkintaan. Lisäksi edellytyksenä on, että asiaa koskeva syyte voitaisiin käsitellä tuomioistuimessa yhdessä Rajavartiolaitoksen tutkittavana olevaa rikosta koskevan syytteen kanssa. Jos kaikki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 5 §:ssä säädetty edellytykset eivät täyty, Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltuutta suorittaa rahanpesurikoksen esitutkintaa.

Rajavartiolaitoksen käytännön toiminnassa on havaittu tarve suorittaa myös rahanpesurikosten esitutkintaa itsenäisesti, kun rahanpesurikosepäily havaitaan Rajavartiolaitoksen omassa toiminnassa. Kätkemisrikoksen tunnusmerkistö on lähes aina päällekkäinen rahanpesun tunnusmerkistön kanssa, ja rikoslain 32 luvun 1 §:ssä määritellään rahanpesun olevan ensisijainen rikosnimike kätkemisrikokseen verrattuna. Jos Rajavartiolaitoksen tutkima epäilty kätkemisrikos on tutkittava rahanpesurikoksena, se siirretään nykykäytännön mukaan poliisille tai tutkitaan isomman kokonaisuuden osana Rajavartiolaitoksen suorittamana muuna esitutkintana toisen esitutkintaviranomaisen pyynnöstä.

Käytännössä Rajavartiolaitoksen tutkimat epäillyt kätkemisrikokset ovat yleensä olleet anastetun auton, työkoneen, perämoottorin tai merkkivaatteiden kätkemisiä, jotka ovat paljastuneet Venäjälle poistuvan henkilön rajatarkastuksessa. Rajavartiolaitos on tutkinut tapaukset kätkemisrikoksina, eikä niissä ole tutkittu mahdollisia rahanpesuviitteitä. Useissa tapauksissa syyttäjät ovat kuitenkin esittäneet ensisijaisen rikosnimikkeen muuttamista rahanpesuksi. Tällöin esimerkiksi anastetun auton kuljettajan tietämättömyys ajoneuvon alkuperästä ei estä tutkintaa. Muutoksesta on ilmoitettu tapauskohtaisesti poliisille, joka on tutkinnan ollessa jo käynnissä pyytänyt tutkimaan epäillyn rahanpesun. Jos syyttäjän näkemys ensisijaisesta rikosnimikkeestä ei tule esiin esitutinnan aikana syyttäjyhteistyössä, vaan vasta syyteharkinnassa, mahdollinen lisätutkinta edellyttää nykytilanteessa poliisin toimenpiteitä asiassa, jota Rajavartiolaitos on alun perin tutkinut. Jos Rajavartiolaitoksella olisi itsenäinen toimivaltuus rahanpesurikoksen esitutkintaan, kun rikosepäily tulee esille Rajavartiolaitoksen toiminnan yhteydessä, voisi Rajavartiolaitos tutkia nämä asiat kokonaan.

Edellä mainittujen kätkemisrikosten lisäksi rahanpesuepäily voi liittyä myös muihin rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 §:ssä mainittuihin rikoksiin, kuten törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen. Nykytilanteessa näiden tapausten määrä on vähäinen, mutta rajatilanteen heikentyessä niiden määrä voi lisääntyä huomattavasti. Toimivaltuus on täten tärkeä myös varautumisen kannalta.

Nykyisin käytössä olevat vaihtoehdot Rajavartiolaitoksen kohdatessa rahanpesuepäilyn ovat tutkinnan siirtäminen poliisille, poliisin kanssa yhteisen tutkintaryhmän perustaminen tai tapauksen tutkiminen itsenäisesti rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 5 §:ssä säädettyin edellytyksin poliisin pyynnöstä. Nämä kaikki vaihtoehdot ovat ongelmallisia. Tutkinnan siirtämisen poliisille tai poliisin kanssa yhteisen tutkintaryhmän perustamisen on käytännössä koettu hidastavan tutkinnan toimenpiteitä, sillä poliisilla ei välttämättä ole ollut heti edellytyksiä sitoa resurssiaan yllättäen tulleeseen tutkintaan. Tutkintatoimenpiteiden siirtäminen myöhempään ajankohtaan on käytännössä mahdotonta esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa käytetään vapautteen kohdistuvia pakkokeinoja. Tutkiessaan itsenäisesti rahanpesurikoksia poliisin pyynnöstä Rajavartiolaitoksella ei ole tällä hetkellä toimivaltaa kaikkien tarvittavien pakkokeinojen käyttämiseen.

Rajavartiolaitoksen itsenäinen toimivalta tutkia rahanpesua olisi tarpeen myös rikoksen esitutinnan turvaamisen kannalta, vaikka tapaus myöhemmin siirrettäisiin poliisin tutkittavaksi. Rajavartiolaitos voisi aina aloittaa tutkinnan, vastata sen ensimmäisistä toimenpiteistä ja varmistaa tutkinnan jatkon onnistumisen. Itsenäinen tutkintatoimivaltuus on tarkoituksenmukainen myös lainvalvontaviranomaisten resurssien kokonaiskäytön näkökulmasta. Poliisi voi joka tapauksessa rikostorjunnan yleisviranomaisena aina ottaa minkä tahansa Rajavartiolaitoksen tutkittavana olevan rikosasian itselleen tutkittavaksi.

## 4.2 Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot

### 4.2.1 Televalvonta rikoksen estämiseksi

Televalvonnalla tarkoitetaan laissa tunnistamistietojen hankkimista viestistä, joka on lähetetty yleiseen viestintäverkkoon tai siihen liitettyyn viestintäverkkoon kytketystä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu tällaiseen osoitteeseen tai laitteeseen, sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimista taikka osoitteen tai laitteen käytön tilapäistä estämistä. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan saman pykälän 4 momentin perusteella säätää lailla muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 16 §:n televalvonnan edellytyksiin rikoksen estämiseksi on kirjattu perusterikoksina 1) törkeä laittoman maahantulon järjestäminen; 2) törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskaupparikos; tai 3) törkeä metsästysrikos.

Edellytyksiin tulisi lisätä törkeä väärennys, törkeä kätkemisrikos ja ammattimainen kätkemisrikos. Jos ihmiskauppa ilman kytkentää laittoman maahantulon järjestämiseen lisätään Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin, edellytyksiin tulisi lisätä myös ihmiskaupparikokset.

Tällöin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet rikoksen estämiseksi olisivat vastaavat kuin nykyiset rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 58 §:n mukaiset salaisten pakkokeinojen toimivaltuudet rikoksen selvittämiseksi. Lainvalvontaviranomaisten tulee pyrkiä ensisijaisesti ennaltaehkäisemään ja vähentämään rikoksia. Poikkeuksena vastaavuudessa olisi törkeä laittoman saaliin kätkeminen, jota ei esitetä lisättäväksi. Perusteena on rikosnimikkeen kolmen vuoden rangaistusmaksimi, minkä vuoksi myöskään poliisilla ei ole oikeutta televalvontaan kyseisen rikoksen estämiseksi.

Esitetyistä rikoksista törkeä väärennys liittyy hyvin olennaisesti laittoman maahantulon järjestämiseen. Kaikki mainitut rikokset ovat usein ammattimaista ja laajamittaista rikollisuutta, jolla voi olla yhtymäkohtia muuhun vakavaan rikollisuuteen. Lisäksi törkeä kätkemisrikos, ammattimainen kätkemisrikos ja törkeä väärennys ovat useimmiten rajat ylittävää rikollisuutta, jotka paljastuvat Rajavartiolaitoksen valvontatyössä. Mainittujen rikosten estämisellä ja törkeän väärennyksen kohdalla myös yrityksen estämisellä on tärkeä yhteiskunnallinen merkitys.

### 4.2.2 Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

Peitellyllä tiedonhankinnalla tarkoitetaan tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa tiedonhankintaa, jossa virkamiehen tehtävän salaamiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja.

Peitellyn tiedonhankinnan perusterikokset ovat vakavia. Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 23 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa käyttää peiteltyä tiedonhankintaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen taikka törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen ja siihen liittyvään ihmiskaupparikokseen. Saman lain 58 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus peiteltyyn tiedonhankintaan selvitettäessä törkeää laittoman maahantulon järjestämistä, törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskauppaa tai törkeää ihmiskauppaa.

Edellä mainittujen lisäksi Rajavartiolaitoksella tulisi olla oikeus Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 23 §:n mukaiseen peiteltyyn tiedonhankintaan rikoksen estämiseksi, jos kyse on 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta; tai 2) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvästä kätkemisrikoksesta. Rajavartiolaitoksella tulisi myös olla oikeus pakkokeinolain 10 luvun 4 §:n mukaisen peitellyn tiedonhankinnan käyttämiseen tutkittavakseen kuuluvan rikoksen selvittämiseksi, jos on syytä olettaa, että toimenpiteellä saadaan selvitystä: 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta; tai 2) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvästä kätkemisrikoksesta.

Tämä tarkoittaisi, että peitelty tiedonhankinta rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi laajenisi Rajavartiolaitoksen tarkastettavaa asiakirjaa koskevaan törkeään väärennykseen, törkeään metsästysrikokseen sekä rajatarkastuksen yhteydessä törkeään ja ammattimaiseen kätkemisrikokseen. Sen sijaan toimivaltuutta ei olisi perusteltua laajentaa

Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 4 §:n 12 ja 13 kohdassa tarkoitettuihin rikoksiin. Käytännössä Rajavartiolaitos ei tarvitse kyseistä toimivaltuutta näiden rikosten estämiseksi, ja vakavimmat lain 4 §:n 12 ja 13 kohdassa tarkoitetut rikosepäilyt siirretään poliisiin tutkittavaksi.

Rajavartiolaitoksen tarve peitellylle tiedonhankinnalle korostuu erityisesti Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan painopistealueella torjuttaessa laittomaan maahantuloon liittyvää rikollisuutta, mutta se on toimiva työkalu myös eräiden muiden Rajavartiolaitoksen tutkintavastuulla olevien rikosten estämisessä ja selvittämisessä.

Törkeiden matkustusasiakirjoihin kohdistuvien väärennysrikosten estäminen ja selvittäminen kuuluu Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydinalueelle, koska siinä on kyse Schengen-ulkorajan ylittävään laittomaan maahantuloon liittyvästä rikollisuudesta. Törkeät väärennykset ovat järjestäytyneiden, monipolvisten ja useaan tasoon organisoitujen ryhmien tekemiä. Osallisten selvittäminen peitellyn tiedonhankinnan keinoin olisi keskeinen menetelmä selvittää asiaa. Matkustusasiakirjoihin liittyvä törkeä väärennysrikos on rikoslajina hyvin lähellä törkeän laittoman maahantulon järjestämistä. Yhtäläinen toimivaltuus molempien rikosten estämisessä ja selvittämisessä loisi edellytyksiä laittomaan maahantuloon liittyvän vakavan rikollisuuden torjuntaan.

Jos ihmiskauppa ilman kytkentää laittoman maahantulon järjestämiseen lisittäisiin Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin, olisi peitelty tiedonhankinta rikoksen estämiseksi esitetyn muutoksen myötä käytettävissä myös ihmiskaupparikoksen estämiseksi.

#### 4.2.3 Peitellystä tiedonhankinnasta päättäminen

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 24 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäällikkö tai apulaisosastopäällikkö päättää peitellystä tiedonhankinnasta Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi. Vastaavasti lain 59 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston osastopäällikkö tai apulaisosastopäällikkö päättää peitellystä tiedonhankinnasta Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen selvittämiseksi.

Peitellyn tiedonhankinnan käyttäminen on keskeinen osa vakavan rikollisuuden torjunnan keinovalikoimaa. Operatiivisessa rikostorjunnassa on mahdollista, että peitellyn tiedonhankinnan käyttämisestä koskevat tilanteet voivat ilmetä nopeasti ja ajankohtana, jolloin tietty yksittäinen virkamies ei ole tavoitettavissa. Tällöin kyseistä toimivaltuutta ei voida käyttää pakkokeinon käyttämisen aineellisten edellytysten täyttymisestä huolimatta.

Poliisilain 5 luvun 16 §:n mukaan keskusrikospoliisin, suojelupoliisin tai poliisilaitoksen päällikkö taikka tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu poliisimies tai suojelupoliisin päälliköön kuuluva poliisimies päättää peitellystä tiedonhankinnasta. Pakkokeinolain 10 luvun 15 §:n mukaan keskusrikospoliisin, suojelupoliisin tai poliisilaitoksen päällikkö taikka tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies päättää peitellystä tiedonhankinnasta.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 3 luvun 12 §:n mukaan Tullin rikostorjunnan päällikkö tai tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu tullimies päättää peitellystä tiedonhankinnasta tullirikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi.

On tarkoituksenmukaista, että päätöksentekotasoa yhtenäistettäisiin muihin lainvalvontaviranomaisiin nähden ja päätöksentekijöihin lisittäisiin tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu rajavartiomies.

#### 4.2.4 Tietolähdetoiminta

Rajavartiolaitoksen käytössä on niin sanottu perusmuotoinen tietolähdetoiminta. Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 58 §:n 2 momentin mukaan tietolähteen ohjattu käyttö ei kuulu Rajavartiolaitoksen keinovalikoimaan.

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 36 §:n mukaan tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, Rajavartiolaitokselle laissa tutkittavaksi säädettyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista rajavartio- ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä (tietolähde). Pykälässä säädetään lisäksi tietolähdetoimintaa koskevien tietojen tallettamisesta henkilörekisteriin.

Perusmuotoinen tietolähdetoiminta on passiivista eli tietojen vastaanottamista. Rajavartiolaitoksen käytössä ei ole tietolähteen ohjattua käyttöä (pakkokeinolain 10 luvun 39 §, poliisilain 5 luvun 40 §, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun 39 §) eikä palkkion maksamista tietolähteelle (poliisilain 5 luvun 41 §, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun 40 §). Tietolähteen ohjatussa käytössä kyse on aktiivisesta tietojen hankkimisesta eikä vain tietojen vastaanottamisesta. Toisin kuin muissa salaisissa tiedonhankinta- ja pakkokeinoissa, tietolähteen ohjattua käyttöä ei ole sidottu esimerkiksi perusterikoksiin tai rikoksen vakavuuteen.

Tietolähdetoiminta on salainen tiedonhankintakeino ja salainen pakkokeino, ja se voi olla keskeinen instrumentti vaativien rikosasioiden estämisessä ja selvittämisessä. Tietolähdetoimintaa ei monissa tapauksissa ole mahdollista korvata jollain toisella salaisella tiedonhankinta- tai pakkokeinolla.

Rajavartiomiehet ovat yleensä ensimmäisiä viranomaisia, jotka kohtaavat ulkomaalaisen tämän tullessa maahan. Rajatarkastus- ja rikostorjuntatehtävissä kohdataan tuhansia ulkomaalaisia ihmisiä. Ensimmäisen viranomaiskosketuksen myötä voi syntyä ensin satunnaisen tiedottajan suhde, joka myöhemmin kehittyi tietolähdetoiminnaksi.

Tietolähteet tiedottavat asioista, joista muuten ei saataisi tietoa, esimerkiksi ihmisten salakuljetuksesta, vapauten kohdistuvista rikoksista, asiakirjaväärennyksistä, organisaatioista ja rahan liikkeistä Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin liittyen. Tietoa voidaan saada myös muusta vakavasta rikollisuudesta, kuten lähtömaan sotarikoksista, terrorismista ja Suomeen palaavista vierastaistelijoista. Tämän jälkimmäisen tiedon Rajavartiolaitos välittää niin Keskusrikospoliisille kuin Suojelupoliisille tai asianomaiselle poliisilaitokselle. Rajavartiolaitos on siirtänyt poliisille myös paljon tietolähteiltä saatua vakaviin huumausainerikoksiin liittyvää tietoa.

Rajavartiolaitoksen kokemuksen mukaan tietolähdetoiminnalla on ollut keskeinen rooli uusien viranomaisille entuudestaan tuntemattomien rikosasioiden esiin nostamisessa ja jo käynnissä olevien esitutkintojen selvittämisessä. Rajavartiolaitoksen käytössä oleva niin sanottu perusmuotoinen tietolähdetoiminta mahdollistaa passiivisen tietojen vastaanottamista tietolähteeltä. Tällöin Rajavartiolaitos ei kuitenkaan kykene riittävässä määrin yksilöimään, millaiselle tiedolle on tarvetta, eikä hyödyntämään täysin tietolähdetoiminnan mahdollisuuksia. Tietolähteen ohjattu käyttö mahdollistaisi sellaisten tietojen pyytämisen tietolähteeltä, jolle Rajavartiolaitoksella olisi isompi käyttötarve. Tarkennettujen tietopyyntöjen kautta saadut tiedot mahdollistaisivat aikaisempaa tehokkaammin Rajavartiolaitoksen toimivallan mukaisten rikosten estämisen ja paljastamisen. Parhaassa tapauksessa tarkennetut tietopyynnöt vähentäisivät muiden salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttöä, kun pyydettyjen tietojen avulla toimintaa kyetään kohdentamaan yksityiskohtaisemmin.

Pakkokeinolain 10 luvun 39 §:n 3 momentin mukaan tietolähteen turvallisuudesta on tarpeen mukaan huolehdittava tiedonhankinnan aikana ja sen jälkeen. Viranomaisen velvollisuus huolehtia tietolähteen turvallisuudesta on kirjattu nimenomaan tietolähteen ohjattua käyttöä sääntelevään kohtaan. Rajavartiolaitos tulkitsee, että viranomaisen velvollisuus huolehtia tietolähteen turvallisuudesta koskee myös Rajavartiolaitosta niin sanotussa normaalimuotoisessa tietolähdetoiminnassa. Nykyinen sääntely on kuitenkin kirjattu epäselvästi ja voi näyttäytyä niin, että voimassa oleva sääntely saattaa asettaa Rajavartiolaitoksen tietolähteet erilaiseen asemaan verrattuna poliisin ja Tullin tietolähteisiin.

Rajavartiolaitokselta puuttuu toimivalta maksaa tietolähteelle palkkio, mikä myös asettaa Rajavartiolaitoksen tietolähteet erilaiseen asemaan verrattuna poliisin ja Tullin tietolähteisiin. Palkkion maksu olisi vartenotettava keino tehostaa Rajavartiolaitoksen tietolähdetoimintaa.

Rajavartiolaitoksessa perusmuotoista tietolähdetoimintaa harjoittavat vain asianmukaisen koulutuksen saaneet rajavartiomiehet. Koulutus on yhteismitallista poliisin koulutuksen kanssa ja osittain yhteistyössä järjestettyä. Tietolähdetoiminnan järjestämiseksi Rajavartiolaitoksessa on perustettu erillinen organisaatio ja annettu tietolähdetoimintaa koskeva sisäinen määräys. Rajavartiolaitoksen esikunta valvoo osaltaan salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen käyttöä sekä raja- ja merivartiostojen sisäisen valvonnan järjestämistä ja toteutumista.

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain määritelmä tietolähdetoiminnasta eroaa hieman poliisilain 5 luvun 40 §:n määritelmästä, jonka mukaan tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista poliisin ja muun viranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä (tietolähde). Rajavartiolaitoksen toimivaltuussäännös vastaa poliisin säännöstä ennen 1.6.2019 poliisilakiin tehtyä muutosta (26.4.2019/581). Kyseisessä muutoksessa ”muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä” muutettiin muotoon ”muun viranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä”.

Tietolähdetoiminnan määritelmä tulisi muotoilla vastaamaan poliisilain tämän hetkistä kirjausta. Tältä osin kyse on lähinnä teknisestä asiasta ja siitä, että poliisilain määritelmän muutosta ei ole huomioitu rikostorjunnasta

Rajavartiolaikoksessa annetussa laissa. Poliisilain muutos tehtiin osana siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöä, ja sen syynä oli Suojelupoliisin aseman muuttuminen.

## 5 Muu sääntely ja toimivaltuudet

### 5.1 Lisäykset rajavartiolakiin sotilas- ja siviilitiedustelusta

Uudet siviili- ja sotilastiedustelulait (laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) ja laki sotilastiedustelusta (590/2019)) tulivat voimaan 1.6.2019. Tiedustelutoiminnan tavoitteet liittyvät kansallisen turvallisuuden vahvistamiseen. Uudessa lainsäädännössä säädetään selkeästi, tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi siviili- ja sotilastiedustelun tarkoituksesta, kohteista, toimivaltuuksista ja viranomaisista. Siviili- ja sotilastiedustelun tulee perustua kaikilta osin uuteen sääntelyyn kohteidensa, menetelmiensä ja toimivaltuuksiensa puolesta. Uusilla tiedustelutoimivaltuuksilla hankitaan välttämätöntä tiedustelutietoa kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta ja tuetaan valtion ylimmän johdon päätöksentekoa varmistamalla sen perustuminen oikeaan, ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon. Uusi tiedustelulainsäädäntö on parantanut viranomaisten tiedustelukyvykkyyttä ja kykyä reagoida uhiin.

Tiedustelulainsäädännön toimivuutta ja kehittämistarpeita on arvioitu valtioneuvoston selonteossa tiedustelulainsäädännöstä (valtioneuvoston julkaisu 2021:94). Lainsäädännön on arvioitu parantaneen tiedusteluviranomaisten kykyä hankkia tietoa Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Samalla lainsäädännön arvioinnin on todettu olevan jatkuvasti käynnissä oleva prosessi, jossa tulee huomioida tiedustelulainsäädännön soveltamisesta saatavat kokemukset. Säädöspohjaa tulee kehittää kokonaisvaltaisesti keskinäiset riippuvuudet tunnistaen, minkä lisäksi tiedusteluviranomaisten ja muiden turvallisuusviranomaisten välisten prosessien toimivuus tulee varmistaa. Tiedusteluviranomaisten keskinäisen toiminnallisen yhteistyön lisäksi yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa vahvistaa kansallisen turvallisuuden suojaamisen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Selonteossa todetaan, että tiedusteluviranomaisten yhteistyö muiden viranomaisten kanssa on yleisesti osoittautunut toimivaksi. Joissain tapauksissa laki sotilastiedustelusta, poliisilain 5 a luku tai muu lainsäädäntö saattaa kuitenkin asettaa rajoitteita käytännön yhteistoiminnalle. Yhteistoimintaa voidaan kehittää edelleen huolehtimalla säädöspohjan ajantasaisuudesta ja arvioimalla tilannetta yhteistoiminnasta saatavien kokemusten ja esille nousseiden ongelmien kautta.

Siviilitiedustelun edellytyksenä on, että tiedustelumenetelmien käyttö on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Siviilitiedustelun keinoin on mahdollista hankkia tietoa esimerkiksi terrorismista, ulkomaisesta tiedustelutoiminnasta, kansainvälisestä järjestäytyneestä rikollisuudesta, vieraan valtion toiminnasta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavasta toiminnasta, joukkotuhoaseiden suunnittelusta, valmistamisesta, levittämisestä ja käytöstä, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavasta kriisistä sekä kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Vastuuviranomainen on suojelupoliisi.

Sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta. Sotilastiedustelusta vastaa Puolustusvoimat. Sotilastiedustelusta annetun lain 11 §:n mukaan sotilastiedusteluviranomaisia ovat pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Lain 3 luku koskee yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa ja 4 luvussa säädetään käytettävissä olevista tiedustelumenetelmistä. Käytettävät menetelmät vastaavat osittain niitä, joita käytetään rikostorjunnan salaisessa tiedonhankinnassa, kuten tarkkailu ja tekninen tarkkailu. Käytettävissä on myös niistä poikkeavia menetelmiä, esimerkiksi radiosignaalityedustelu.

Rajavartiolaikoksen tehtävistä säädetään rajavartiolain 3 §:ssä. Rajavartiolaikoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen, mihin kuuluu valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkomisen estäminen, rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvien uhkien estäminen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuminen sekä rajanylityksen turvallisuuden varmistaminen. Ulkorajan ylittämistä annetuilla säännöksillä tarkoitetaan erityisesti Schengenin rajasäännöstöä, jonka johdantokappaleen 6 mukaan rajavalvonnan tarkoituksena on auttaa ehkäisemään muun muassa jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat. Schengenin rajasäännösten 6 artiklan mukaan kolmannen maan kansalaisen maahantuloodedellytyksiin kuuluu, että tämä ei vaaranna minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta eikä kansainvälisiä suhteita.

Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa. Rajavartiolaitos vastaa yhteistyöstä Euroopan raja- ja merivartioviraston kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartioviranomainen on esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 1 §:ssä mainittu esitutkintaviranomainen, ja rajavartioviranomaisen esitutkintatoimivallasta säädetään tarkemmin rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa.

Rajavartiolain 4 §:ssä käsitellään Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellista kohdentumista. Sen mukaan Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa tarkoitetulla (1058/2004) talousvyöhykkeellä. Muualla rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi, virka-avun antamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle. Käytännössä alueellisesti tarkasteltuna Rajavartiolaitoksen toiminnassa painottuvat erityisesti ulkoraja, saaristo ja Ahvenanmaa.

Rajavartiolaitos on myös aluevalvontalain 23 §:ssä mainittu aluevalvontaviranomainen. Rajavartiolaitos ylläpitää tilannekuvaa toimintaympäristöstä ja sen kehittymisestä. Rajavartiolaitoksen korkeaa valmiutta, toimivaltuuksia ja suorituskykyä hyödynnetään puolustusjärjestelmän tukena alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa. Tilanteen niin edellyttäessä rajajoukkoja liitetään Puolustusvoimiin ja käytetään maa- ja meripuolustuksen tehtävissä osana koko Suomen puolustusjärjestelmää. Rajavartiolaitoksen puolustussuunnittelu ja -valmistelut toteutetaan kiinteässä yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa.

Rajavartiolaitoksen tehtävistä etenkin aluevalvonta ja sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistuminen liittyvät kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Suomen ulkorajojen valvonnalla, rajaturvallisuudella ja sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta koskevilla tehtävillä on erityistä merkitystä kansallisen turvallisuuden ja valtion suverenisuuden kannalta. Suomea velvoittavan EU-lainsäädännön mukaisesti rajavalvontaan kuuluvat rajanylityspaikoilla henkilöihin kohdistettavien rajatarkastusten lisäksi rajanylityspaikkojen välisen rajaosuuden valvonta sekä sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien analyysi. Rajaturvallisuus on laaja käsite, joka koostuu yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien konkreettisten uhkien ehkäisemisestä rajavalvonnan ja rikostorjunnan yhteydessä ja jonka voidaan katsoa ulottuvan myös laajemmin kansalliseen turvallisuuteen liittyvien uhkien ehkäisemiseen.

Rajavartiolaitoksen läheinen rajapinta sotilastiedusteluun johtuu siitä, että Rajavartiolaitos on osa Suomen puolustusjärjestelmää. Edellä mainitulla tavalla Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluu rajavartiolain 3 §:n 3 momentin mukaan osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen, ja sotilastiedustelu on keskeinen osa Suomen puolustusvalmiutta. Rajavartiolaitoksen suorituskyvyt ovat muodostaneet merkittävän osan esimerkiksi Maavoimien sotilastiedustelun suorituskyvystä, mikä on merkinnyt Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen erittäin tiivistä yhteistyötä sotilastiedustelussa. Aiemmin Rajavartiolaitos on osallistunut suorituskykyjen rakentamiseen, valmiuden ylläpitoon, sotilastiedustelun operatiiviseen toimintaan ja reaaliaikaisen tilannekuvan tuottamiseen Puolustusvoimien ja sen sotilastiedusteluviranomaisten kanssa sovitulla tavalla. Mahdollisuudet sotilastiedustelua tukevaan tiedonhankintaan ovat kaventuneet erillisen lainsäädännön voimaantulon jälkeen, sillä Rajavartiolaitokselle ei ole säädetty sotilastiedusteluun liittyvää roolia, tehtävää eikä tiedonhankintaan liittyviä toimivaltuuksia.

Mahdollisuudet sotilastiedustelusta annetun lain tulkinnalliseen laajentamiseen edes vähäisessä määrin ovat erittäin rajalliset ottaen huomioon, että laki on uusi ja kattavaksi tarkoitettu ja asia on perusoikeusherkkä. Aktiiviseen tiedonhankintaan liittyvien toimivaltuuksien käyttämiselle ja toimenpiteiden suorittamiselle tulee jokaisessa tapauksessa olla selkeä lantainen sääntelypohja sen sijaan, että tiedustelulainsäädännön pohjalta tehtäisiin perusoikeuksia heikentäviä tulkintoja.

Myöskään uudessa siviilitiedustelulainsäädännössä Rajavartiolaitokselle ei ole erikseen säädetty mitään siviilitiedustelun tukemiseen liittyviä tehtäviä tai toimivaltuuksia. Poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä luetellaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavat toiminnot, jotka voivat olla siviilitiedustelun kohteina. Rajavartiolaitokselle on rajavartiolaissa säädetty muun muassa velvoite varautua terrorismin torjuntaan ja antaa virka-apua sekä poliisin ohella

yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtäviä. Lisäksi Rajavartiolaitokselle säädetty rajaturvallisuuden ylläpitämisen ja sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät liittyvät useisiin poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä mainittuihin uhkiin.

Rajavartiolaitos voi käyttää Puolustusvoimille ja suojelupoliisille virka-apua antaessaan vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka on säädetty Rajavartiolaitokselle kyseistä virka-apuna suoritettavaa tehtävää varten. Virka-apuna on katsottu voitavan antaa myös yksittäisten pyyntöjen perusteella sellaista tukea, joka ei edellytä mitään toimivaltuuksien käyttämistä. Tällaista tukea olisi esimerkiksi kuljetus-, välineistö-, tila- tai henkilöstöapu ilman varsinaista toimivaltuuksien käyttöä. Rajavartiolaitoksen on mahdollista omien tehtäviensä suorittamisen yhteydessä huomioida myös sotilas- ja siviilitiedusteluun liittyviä näkökohtia tavalla, joka ei edellytä tiedustelutoimivaltuuksien käyttöä. Esimerkiksi rajatarkastuksen yhteydessä tehty havainto voidaan ja tulee ilmoittaa vastuuviranomaiselle.

Olisi tarkoituksenmukaista, että Rajavartiolaitos voisi tukea nykyistä laajemmin sotilas- ja siviilitiedustelun tiedonhankintaa esimerkiksi seuraavilla tavoilla, jos niihin liittyvistä toimivaltuuksista nimenomaisesti säädettäisiin. Rajavartiolaitos voisi pyynnöstä suorittaa sotilas- tai siviilitiedusteluviranomaisen puolesta yksittäisen tiedonhankintaan liittyvän toimenpiteen taikka sotilas- tai siviilitiedusteluviranomaisen tehtäväalueeseen kuuluvan yksittäisen sotilas- tai siviilitiedusteluun liittyvän toimenpiteen tai joukon toimenpiteitä käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita se saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa tehtävissä, kuten rikostorjunta- ja aluevalvontatehtävissä, ja joiden käyttöön se on saanut koulutuksen. Johtovastuu säilyisi sotilas- tai siviilitiedusteluviranomaisella myös silloin, kun Rajavartiolaitos suorittaisi sen pyynnöstä tällaisen yksittäisen toimenpiteen tai joukon toimenpiteitä. Rajavartiolaitokselle kuuluu rikostorjuntatehtäviään varten laaja joukko vastaavia salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia, joita sotilas- ja siviilitiedusteluviranomaisilla on toimiessaan sotilas- tai siviilitiedustelutehtävissä. Esimerkinä voidaan mainita tarkkailu, suunnitelmallinen tarkkailu, tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta. Myös aluevalvontatehtäviin liittyy toimivaltuuksia, jotka ovat tästä näkökulmasta merkityksellisiä. Rajavartiolaitoksen mahdollisuutta tiedusteluviranomaisen pyynnöstä kuvata oman virkatehtävänsä yhteydessä tulisi selvittää.

Olisi tärkeää, että Rajavartiolaitos voisi tukea sotilas- ja siviilitiedusteluviranomaista vastaavalla tavalla kuin ennen tiedustelulakien säätämistä, koska toimintaympäristö kehittyi jatkuvasti haasteellisempaan suuntaan ja viranomaisilla on yleensä niukat voimavarat. Tehtävä- ja toimivaltakysymysten oikeudellinen perusta on kuitenkin tiedustelulakien säätämisen jälkeen ollut epäselvä. Kansallisen turvallisuuden tarpeiden varmistamiseksi tulisi selvittää, mitä vaihtoehtoja lainsäädännön täsmentämiseksi olisi, jotta Rajavartiolaitoksen suorituskykyä voitaisiin käyttää myös sotilas- ja siviilitiedustelun kannalta tarpeellisiin kohteisiin. Resurssien tarkoituksenmukaisen käytön kannalta olisi perusteltua, että Rajavartiolaitoksen oman toiminnan yhteydessä voitaisiin tukea myös tiedusteluviranomaisten toimintaa. Rajavartiolaitos ei suorittaisi tiedustelutehtäviä erikseen tai omatoimisesti, vaan osallistumalla oman tehtävänsä ohella tiedusteluviranomaisen johtamiin tiedusteluhankkeisiin esimerkiksi suorittamalla yksittäisen toimenpiteen käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita rajavartiomies saa käyttää omalla tehtäväalueellaan muissa lakisääteisissä tehtävissään. Tältä osin on kiinnitettävä erityistä huomiota rajavartiolain 7 b §:ssä säädettyyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Toimivaltuutta saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten se on laissa säädetty. Tämän takia olisi tärkeää säätää laissa, että rajavartiomies saisi käyttää toimivaltuuksiaan sotilas- tai siviilitiedusteluviranomaisen pyynnöstä suoritettavassa tehtävässä. Rajavartiomies suorittaisi yksittäisen toimenpiteen sotilas- tai siviilitiedusteluun liittyvän tehtävän kuuluessa edelleen sotilas- tai siviilitiedusteluviranomaiselle. Toimenpiteen suoritettuaan hän luovuttaisi kertyneet tiedot kokonaisuudessaan asianomaiselle tiedusteluviranomaiselle, joka vastaisi kaikista niihin mahdollisesti liittyvistä tarpeellisista jatkotoimenpiteistä.

Rajavartiolaitos toimii laajasti ja monipuolisesti tehtävissä, joissa sen virkamiehet väistämättä tekevät oman toimintansa ohella havaintoja liittyen sotilas- ja siviilitiedustelun toimialoihin. Rajavartiolaitoksen toiminta on maantieteellisesti laajaa maassa, merellä ja ilmassa muodostaen näköalan erilaisiin turvallisuusuhkiin, joiden laaja-alaiseen tunnistamiseen rajavartiomiehet on koulutettu. Rajavartiolaitoksen havainnot välitetään vastuuviranomaiselle, mutta mahdollisimman tehokkaan toiminnan vuoksi havainnon pohjalta tulisi myös kyetä reagoimaan. Erityisesti rajanylitystilanteissa täytyisi reagoida välittömästi, jotta se olisi ylipäänsä mahdollista.

Olisi tehokkaampaa, jos Rajavartiolaitos voisi toimivaltaisen tiedusteluviranomaisen pyynnöstä toimia käyttäen omia, muita tehtäviään varten säädettyjä toimivaltuuksia. Rajavartiolaitos olisi aktiivinen toimija sotilas- ja siviilitiedusteluun liittyvässä tiedonhankinnassa sen sijaan, että sen rooli rajoittuisi pelkästään muun työn ohessa tekemänsä havainnon ilmoittamiseen vastuuviranomaiselle, mutta se toimisi kuitenkin kuvatulla tavalla toimeenpaneavassa tukiroolissa ja tiedusteluviranomainen toimisi kuvatulla tavalla tiedonhankintaa johtavassa roolissa.

Rajavartiolaitoksen toiminta on alueellisesti painottunut rajojen läheisyyteen, ja Rajavartiolaitos on usein käytännössä ainoa viranomainen rajanylityspaikalla. Muiden viranomaisten avustaminen niiden lakisääteisissä tehtävissä olisi näin



ollen perusteltua tehtävän tarkoituksenmukaisen suorittamisen kannalta. Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan edellä mainittu sääntely toisi lisäarvoa kansalliselle turvallisuudelle ottaen huomioon laitoksen tehtävät ja toiminnan alueellinen painottuminen. Sääntelyn puute on kaventanut aiemmin vakiintuneen käytännön mukaista yhteistyötä. Viranomaistoiminnan tehokkuutta lisäksi tukeutuminen Rajavartiolaitoksen toimintamahdollisuuksiin, joista yhtenä vaihtoehtona olisi toimenpiteen suorittaminen.

## 5.2 Miehittämättömät laitteet

### 5.2.1 Miehittämättömien laitteiden kulkuun puuttuminen

Rajavartiolain 38 a §:ssä säädetään miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Sääntely ei nykyisellään koske muita miehittämättömiä ja kauko-ohjattavia laitteita. Teknologian kehittyessä myös maalla, veden pinnalla ja veden alla kulkevat miehittämättömät laitteet ovat yleistyneet. *Miehittämättömät ilma-alukset* tulisi korvata *miehittämättömillä laitteilla*.

Rajaturvallisuustehtävissä tulee kyetä puuttumaan myös miehittämättömän maa- tai vesikulkuneuvon tai -laitteen kulkuun vastaavalla tavalla kuin miehittämättömien ilma-alusten kulkuun. Miehittämättömän laitteen ohjaaminen voi tapahtua kauko-ohjaimella, etukäteen ohjelmoidulla reitillä ja matkapuhelinverkkojen kehittymisen myötä internetin yli käyttäen matkapuhelinverkkoa viestiverkkona suorien radioyhteyksien sekä Bluetooth- ja WIFI-verkkojen sijasta.

Miehittämättömien laitteiden määrä on kasvanut viime vuosina. Niitä voidaan käyttää vaarallisella tavalla tai ne voivat olla itsessään vaaraa aiheuttavia esimerkiksi ominaisuuksiensa, käyttötapansa, rakenteensa tai kuormansa vuoksi. Miehittämättömiä laitteita on mahdollista käyttää tietoisesti viranomaisten toiminnan esteenä, mutta niiden käyttö voi muodostaa myös tahattomasti esteen sekä fyysisesti että radiotaajuuksien käytön vuoksi. Niitä voidaan käyttää myös viranomaisen toiminnan paljastamiseen.

Miehittämättömän laitteen käyttämisellä voidaan syyllistyä laittomaan tekoon. Kyse voi olla esimerkiksi ilmailulain (864/2014) 178 §:ssä säädetystä ilmailurikkomuksesta tai aluevalvontalain 44 §:ssä säädetystä aluerikkomuksesta. Rikoslain säännöksistä kyseeseen voi tulla 12 luvun 5 §:ssä säädetty vakoilu, 7 §:ssä säädetty turvallisuussalaisuuden paljastaminen tai 9 §:ssä säädetty luvaton tiedustelutoiminta, 17 luvun 7 §:ssä säädetty valtionrajarikos tai 7 c §:ssä säädetty alueloukkaukset, 21 luvun 13 §:ssä säädetty vaaran aiheuttaminen taikka 23 luvun 1 §:ssä säädetty liikenneturvallisuuden vaarantaminen tai 2 §:ssä säädetty törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen.

Rikostorjunnasta Rajavartiolaikoksessa annetun lain 4 §:n mukaan Rajavartiolaitos on toimivaltainen tutkimaan edellä mainitusta rikoksista alueloukkauksen, aluerikkomuksen, valtionrajarikoksen sekä liikenneturvallisuuden vaarantamisen törkeine tekemuotoineen vesiliikenteessä ja sen tullessa ilmi Rajavartiolaikokselle säädetyn valvontatehtävän yhteydessä (esimerkiksi rajanylityspaikalla). Muiden edellä mainittujen rikkomusten ja rikosten tutkintavastuu kuuluu ensisijaisesti poliisille. Rikostorjunnasta Rajavartiolaikoksessa annetun lain 5 §:n mukaan Rajavartiolaitos voi toisen esitutkintaviranomaisen pyynnöstä suorittaa esitutkinnan muussakin asiassa, jos se liittyy Rajavartiolaikoksen aloittamaan esitutkintaan ja sitä koskeva syyte voitaisiin käsitellä tuomioistuimessa yhdessä Rajavartiolaikoksen tutkittavana olevaa rikosta koskevan syyteen kanssa. Rajavartiolaikoksella on lisäksi poliisin, tullin ja rajavartiolaikoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) 2 §:n 2 momentin mukaan oikeus suorittaa toisen viranomaisen tehtäväalueeseen kuuluva yksittäinen rikostorjuntaan liittyvä toimenpide, jos toimenpidettä ei voida viivyttää.

### 5.2.2 Miehittämättömien laitteiden käyttö Rajavartiolaikoksen omassa toiminnassa

Lisäksi tulisi tarkastella maalla, vedessä ja ilmassa toimivien kauko-ohjattavien laitteiden ja autonomisten sensorialustojen käyttömahdollisuuksia Rajavartiolaikoksen valvonta- ja muissa tehtävissä. Tällä hetkellä Rajavartiolaikoksen toiminnassa hyödynnetään kauko-ohjattavia miehittämättömiä ilma-aluksia, mutta käyttöarvoa olisi myös muunlaisilla kauko-ohjattavilla laitteilla, esimerkiksi vedessä ja maalla liikkuvilla laitteilla sekä autonomisilla laitteilla. Miehittämättömien alusten käyttö esimerkiksi pelastustehtävissä ja kemikaalitorjuntatilanteissa merialueella mahdollistaisi kemikaalien vaikutuspiirissä ja räjähdysvaarallisilla alueilla operoinnin ilman, että sinne tulee lähettää pelastushenkilöstöä, millä olisi työturvallisuuden kannalta suuri merkitys. Sääntelyssä ei tällä hetkellä huomioida tämäntyyppisten laitteiden käyttöä Rajavartiolaikoksen toiminnassa. Tulisi erikseen arvioida, minkälaista sääntelyä laitteiden käytön laajentaminen vaatisi.

### 5.3 Virka-avun maksuttomuus Onnettomuustutkintakeskukselle

Rajavartiolaitos voi antaa pyynnöstä virka-apua valtion viranomaiselle sen laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi. Rajavartiolaitoksen antamasta avusta poliisille ja Tullille säädetään poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa. Virka-avun ja tuen antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna Rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tehtävien suorittamista.

Rajavartiolain 81 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen muulle viranomaiselle antamasta virka-avusta voidaan periä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) tarkoitettua omakustannusarvoa alempi maksu tai jättää maksu kokonaan perimättä, jos virka-apupyynnössä tarkoitettu tehtävä kuuluu Rajavartiolaitoksen omiin tehtäviin tai jos virka-apua annetaan Rajavartiolaitoksen oman tehtävän suorittamisen yhteydessä taikka jos asiasta muualla niin säädetään.

Rajavartiolaitoksen Onnettomuustutkintakeskukselle antamasta virka-avusta ei tällä hetkellä ole säädetty, eikä virka-apu aina välttämättä täytä 81 §:n 1 momentin edellytyksiä. Esitetään harkittavaksi, että Onnettomuustutkintakeskukselle annettavasta virka-avusta säädetäisiin nimenomaisesti. Virka-avun kustannusten osalta voitaisiin säätää vastaavasti kuin poliisille annettavan vaativan virka-avun kustannuksista, jolloin virka-avun sitoessa suuria voimavaroja ja pitkittyessä siten, että se haittaa olennaisesti Rajavartiolaitoksen tai virka-apua antavan yksikön perustoimintoja taikka aiheuttaa merkittäviä kustannuksia, Rajavartiolaitoksella olisi oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Vähäinen virka-apu Onnettomuustutkintakeskukselle olisi maksutonta. Tavoitteena olisi sääntelyn täsmentäminen ja onnettomuustutkintaan liittyvien asioiden selvittämisen edistäminen.

### 5.4 Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle

Puolustusvoimien virka-avusta Rajavartiolaitokselle säädetään rajavartiolain 79 §:ssä. Pykälän mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apuna rajaturvallisuuden ylläpitoon kotimaassa liittyvän tehtävän sekä merenkulun turvatoimilaissa Rajavartiolaitokselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi tarpeellista kalustoa, henkilöstöä ja erityisasiantuntemusta, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista. Olisi arvioitava, tulisiko virka-apua voida antaa myös muiden Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.

Laissa ei ole täsmällisiä säännöksiä virka-avussa käytettävistä toimivaltuuksista ja voimakeinoista. Pykälän mukaan virka-apua antavalla on kuitenkin erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa käyttää sellaisia tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joihin rajavartiomies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. On tarpeen selvittää, tulisiko säätää virka-avussa käytettävistä toimivaltuuksista sekä täsmentää sääntelyä virka-avun antamisessa sallituista voimakeinoista ja aseistuksesta.

Rajavartiolain 34 d §:ssä säädetään asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Pykälässä säädetty toimivaltuudet ovat käytettävissä tilapäisesti, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä. Asevelvolliset toimivat näissä tilanteissa rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Sääntelyä voidaan soveltaa myös Puolustusvoimien asevelvollisiin.

### 5.5 Velvollisuus luovuttaa omaisuutta ja suorittaa palveluja Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi

Rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä ei ole meripelastuslain 11 §:ää lukuun ottamatta säännöksiä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen velvollisuudesta luovuttaa omaisuutta Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi. Poliisilain 9 luvun 3 §:n mukaan jokainen on velvollinen päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä avustamaan poliisia tietyissä tilanteissa. Pykälän mukaan yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen on päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä annettava poliisiin käyttöön täyttä korvausta vastaan kohtuullisessa määrin elintarvikkeita, viestintävälineitä, kuljetus- ja työvälineitä sekä muita tarvittavia laitteita ja aineita. Vastaavan kaltainen säännös on pelastustoimen osalta pelastuslain (379/2011) 36 §:ssä.

Velvollisuus luovuttaa Rajavartiolaitokselle täyttä korvausta vastaan omaisuutta tai suorittaa palveluja, jos se olisi välttämätöntä, tukisi Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamista.

## 5.6 Kansainvälisen avun pyytämistä ja antamista koskeva sääntely

Rajavartiolain 15 d §:ssä säädetään rajaturvallisuusavun pyytämisestä ja antamisesta. Sääntely koskee vain Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 7 kohtaa (*keskinäisen avunannon lauseke*) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 222 artiklaa (*yhteisvastuulauseke*). Lakiin olisi tarpeen lisätä säännökset rajaturvallisuusavun pyytämisestä tai antamisesta kahdenvälisesti toisen valtion kanssa sekä tällaiseen apuun liittyvistä toimivaltuuksista ja virkamiesten oikeudellisesta asemasta.

Rajavartiolain 77 §:n mukaan Rajavartiolaitos voi antaa pelastusviranomaiselle, poliisille ja Tullille sisällöltään virka-apua vastaavaa tukea Suomen alueen ulkopuolella niiden toimialaan kuuluvassa tehtävässä. Olisi selvitettävä, tulisiko Rajavartiolaitoksen voida antaa tukea Suomen alueen ulkopuolella myös muulle viranomaiselle, esimerkiksi ulkoministeriölle tai Puolustusvoimille. Rajavartiolaissa ei ole sääntelyä 77 §:n mukaiseen Suomen alueen ulkopuolella annettavaan tukeen liittyvistä toimivaltuuksista, Rajavartiolaitoksen virkamiehen siviili- ja rikosoikeudellisesta vastuusta eikä oikeudellisesta asemasta. Rajavartiolain sääntelyä tulisi täydentää tältä osin.

Sisäministeriössä on käynnistymässä erillinen lainsäädäntöhanke kansainväliseen apuun liittyvän sääntelyn tarkistamiseksi. Edellä mainitut muutosehdotukset käsitellään kyseisessä hankkeessa.

## 6 Henkilöstöasiat

Esityksillä edistetään osaltaan Rajavartiolaitoksen henkilöstöstrategian tavoitteita muun muassa vahvistamalla Rajavartiolaitoksen työnantajakilpailukykyä, parantamalla henkilöstön liikkuvuutta, kehittämällä urapolkuja ja joustavoittamalla henkilöstön käyttöä. Samalla vahvistetaan työntäjän kouluttaman henkilöstön sitoutumista Rajavartiolaitokseen ja annetun koulutuksen perusteella henkilöstölle määrättyihin tehtäviin.

Muutoksilla tavoitellaan lisäksi Rajavartiolaitoksen toimintakyvyn vahvistamista poikkeuksellisissa oloissa muun muassa parantamalla mahdollisuuksia Rajavartiolaitoksen opiskelijareservien käyttämiseen samoin kuin selkeyttämällä rajajoukkojen liittämistä Puolustusvoimiin koskevaa sääntelyä.

Osa esitetyistä muutoksista liittyy henkilöstöalan toimivaltuuksien kehittämiseen ja virtaviivaistamiseen. Tältä osin tavoitteena toiminnallisen tehokkuuden lisääminen, henkilöstöalan tuottavuuden parantaminen sekä digitalisaation, robotiikan ja keinoälyn sisältämien potentiaalien hyödyntäminen.

### 6.1 Rajajoukkojen liittäminen

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 2 §:n mukaan rajajoukoilla tarkoitetaan niitä Rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka valtakunnan puolustusta tehostettaessa voidaan liittää Puolustusvoimiin. Rajavartiolain 25 §:n 2 momentin mukaan puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai osia niistä voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää Puolustusvoimiin.

Poikkeuksellisissa oloissa suoritettavia toimenpiteitä koskeva sääntely on tällä hetkellä puutteellista ja epätarkkaa. Rajajoukkojen liittämistä koskeva sääntely sisältyy Rajavartiolaitosta koskevaan lainsäädäntöön, mutta se koskee merkittäväällä tavalla myös Puolustusvoimia. Sääntelyä tulisi täsmentää, ja sen tulisi olla poikkeuksellisiin oloihin hallinnollisesti soveltuvaa. Rajavartiolaitoksen henkilöstön siirtämistä koskevien prosessien tulisi olla Rajavartiolaitoksen tai sisäministeriön rajavartio-osaston hallinnoitavissa. Rajavartiolaitoksen virkamiesten siirtymisen, oikeudellisen aseman ja paluun Rajavartiolaitoksen palvelukseen tulisi kokonaisuudessaan olla selkeästi ja oikeusvarmasti säänneltyä.

Puolustusvoimiin liitettäviin joukkoihin kuuluvien virkamiesten asemasta ja palaamisesta Rajavartiolaitoksen palvelukseen ei tällä hetkellä ole säädetty. Tulisi varmistaa, että virkamiesoikeudelliset menettelyt ovat yhteensopivia yleisen virkamiesoikeuden kanssa. Virkojen ja niihin nimettyjen virkamiesten siirtymisestä asetuksen nojalla ilman suostumusta Puolustusvoimien kokoonpanoon sekä näin siirtyneiden virkamiesten oikeudellisesta asemasta tulisi säätää. Sääntelyn tulisi kattaa muun muassa euromääräinen palkkaus siirtymähetkellä.

Harjoittelutoiminnan kautta saatujen kokemusten perusteella täsmennettäisiin rajajoukkojen liittämistä koskevaa sääntelyä. Rajavartiolain 25 §:n säännöstä asetuksenantovaltuudesta täsmennettäisiin kattamaan yksityiskohtaista sääntelyä edellyttävät seikat. Asetuksenantovaltuutta tulisi täsmentää esimerkiksi määrittämällä rajajoukkojen

Puolustusvoimiin liittämisen määräaika, määräajan jatkamisen perusteet, noudatettava menettely ja paluu Rajavartiolaitoksen palvelukseen.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:n ja rajavartiolain 25 §:n sanamuotoja rajajoukkojen liittämisen osalta tulisi yhdenmukaistaa. Liittämisen tavoitetta ja toteutustapaa harkittaessa tulisi ottaa huomioon nykyisen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muuttuminen.

## **6.2 Rajavartijan peruskurssin opiskelijan määrääminen rajaturvallisuuden häiriötilanteissa rajavartiomieheksi ilman normaalioloissa edellytettyä kielitaitoa**

Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 48 §:n 1 momenttia tulisi muuttaa siten, että rajavartijan peruskurssin opiskelija voitaisiin määrätä rajaturvallisuuden häiriötilanteissa rajavartiomieheksi ilman 50 §:n 2 momentissa edellytettyä tyydyttävää toisen kotimaisen kielen kielitaitotasoa. Säännökseen sisällytettäisiin maininta edellytyksenä olevista rajaturvallisuuden häiriötilanteista tai käynnistetyistä valmiuden tehostamisesta tai kohottamisesta sekä poikkeaman sisällöstä ja määräaikaisuudesta.

Tarve liittyä rajaturvallisuuden häiriötilanteissa nopeasti tarvittavan määräaikaisen koulutetun lisäresurssin varmistamiseen, mikä on tullut esille esimerkiksi järjestettyjen harjoitusten yhteydessä. Aiemmin havaittu tarve on vahvistunut covid-19-pandemian aikana. Erityisesti pandemian alkuvaiheessa, kun terveysturvallisuutta koskevia rajoittavia toimenpiteitä vasta käynnistettiin, täytyi varautua siihen, että sairastumisia tulisi laajalti ja niitä seuranneet karanteenit vaikuttaisivat henkilöresursseihin voimakkaasti.

Opiskelijoilta puuttuva tarvittavan kielitaidon osoittaminen on tällä hetkellä este kyseisen resurssin täysimääräiselle hyödyntämiselle. Heinäkuussa 2020 peruskurssilla oli 56 toimivaltuusosion hallitsevaa opiskelijaa, joista 44 olisi voitu määrätä rajavartiomieheksi. Rajaturvallisuuden häiriötilanteissa olisi tärkeää voida hyödyntää koko henkilöstöresursssia.

Kielitaitovaatimusta koskeva poikkeus olisi käytettävissä vain rajaturvallisuuden häiriötilanteissa tai valmiutta tehostettaessa ja vain määräajan, enintään kuusi kuukautta kestävässä virkasuhteissa. Kyse olisi toimivaltuuskoulutuksen saaneiden opiskelijoiden nimittämisestä rajaturvallisuuden häiriötilanteissa lyhyehköihin määräaikaisiin palvelusuhteisiin. Toimivaltuuksia koskevan oppimäärän hallitseva opiskelija on jo saanut kielitaitoa koskevaa koulutusta, mutta kielitaitoa ei ole vielä osoitettu opiskelijan valmistumiseksi edellytetyllä tavalla. Pääosa Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköistä on yksikielisiä viranomaisia, joissa edellytyksenä on vain toisen kielen tyydyttävä ymmärtämisen taito. Määräajan kuluessa olisi mahdollista saavuttaa edellytetty tyydyttävä kielitaito, jos palvelusta olisi edelleen tarvetta jatkaa.

Esitetyllä muutoksella varmistettaisiin Rajavartiolaitokselle mahdollisuus tehostaa valmiutta nopeasti rajaturvallisuuden häiriötilanteissa käyttämällä rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevan oppimäärän hallitsevia opiskelijoita operatiivisen toiminnan tukena. Näin saataisiin lisäresursseja ja kokeneet rajavartijat voitaisiin kohdentaa vaativiin rajaturvallisuustehtäviin.

## **6.3 Palvelussitoutus ja koulutuskorvausasetus**

Lentävän henkilöstön osalta tulisi selvittää mahdollisuuksia kehittää sääntelyä siten, että tarkoituksenmukaisella tavalla varmistettaisiin Rajavartiolaitoksen lentäjän koulutuksen saaneen henkilöstön pysyvyys. Tulisi tarkastella niitä lentävän henkilöstön jatkokoulutuksia, joiden kohdalla työnantajan intressissä on koulutuksen kustannukset ja sitouttamisen tarve huomioon ottaen edellyttää palvelussitoutumusta. Lisäksi tulisi selvittää, mitä muita mahdollisia keinoja olisi varmistaa tehtävän edellyttämän koulutuksen vastineeksi koulutetun henkilön palvelusajan saaminen täysimääräisesti Rajavartiolaitoksen käyttöön.

Palvelussitoumuksista Rajavartiolaitoksessa säädetään Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 27 §:ssä. Sen mukaan Rajavartiolaitoksen ilma-aluksen lentävään henkilöstöön koulutettavan tai siihen kuuluvan henkilön on vaadittaessa annettava enintään 14 vuoden pituinen palvelussitoutumus. Rajavartiolaitoksessa palvelevien upseerien palvelussitoumuksista säädetään Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 29 §:ssä.

Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 29 §:n 1 momentin mukaan muun muassa Rajavartiolaitoksen virassa palvelevan on annettava kirjallinen suostumus, että hän palvelee puolustusministeriön, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen virassa tietyn vähimmäisajan (sitoumusajaksi). Sitoumusajan pituus on lentäjäksi ja tähystäjäksi opiskelevalle sotilasvirkaan koulutettavalle oppilaana ja virassa yhteensä enintään 14 vuotta koulutuksen alkamisesta

lukien. Koulutuksesta aiheutuvia kohtuullisia kustannuksia vastaavista sitoumusajoista säädetään tarkemmin puolustusministeriön asetuksella.

Sitoumusajoista ja sitoumuskorvauksista annetun puolustusministeriön asetuksen (1126/2008) 2 §:ssä säädetään, että Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 29 §:n 1 momentissa tarkoitettujen koulutuksesta aiheutuvia kohtuullisia kustannuksia vastaavat sitoumusajat ovat ohjaajaksi koulutettavalle kymmenen vuotta yhdeksän kuukautta ja tähyistäjäksi koulutettavalle viisi vuotta kuusi kuukautta. Jos ohjaajaksi koulutettava saa lisäksi taistelukoneen, kuljetuskoneen tai monimoottorisen lentokoneen tai helikopterin tyyppikoulutuksen taikka kokonaislentotuntimäärä Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa on vähintään 1 000 tuntia, sitoumusaika on kolme vuotta kolme kuukautta. Jos tähyistäjäksi koulutettava saa lisäksi taistelu-, kartoituskoneen tai helikopterin tyyppikoulutuksen tähyistäjänä tai reservin sotilaslentäjän koulutuksen tai kokonaislentotuntimäärä Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa on vähintään 600 tuntia, sitoumusaika on seitsemän vuotta.

Asetuksen mukaan sitoumusaika lasketaan koulutuksen alkamisesta.

Puolustusvoimissa käytetään tällä hetkellä lakisääteisen perussitoumusjärjestelmän lisäksi sisäiseen määräykseen perustuva lentävän henkilöstön ja sotilasilmailun sitouttamisjärjestelmää. Sen mukaan ohjaajat ja tähyistäjät voidaan sitouttaa ensimmäisen palvelussitoumusvaiheen jälkeen vapaaehtoisella jatkositoumuksella lähtökohtaisesti kolmen vuoden jaksoissa.

Rajavartiolaitoksen palvelussitoumuksista määrätään tällä hetkellä pysyväisasiakirjassa RVLPAKB.10 (RVL1933811; 19.12.2020). Sen mukaan Maanpuolustuskorkeakoulussa koulutuksensa saavat antavat ensimmäisen palvelussitoumuksensa Maanpuolustuskorkeakoululla. Koulutettavien siirtyessä koulutettavaksi Rajavartiolaitoksen ilma-aluksen lentävään henkilöstöön, koulutettavat antavat sitoumuksensa Rajavartiolaitokselle. Muulta lentävään henkilöstöön koulutettavalta palvelussitoumus otetaan ennen koulutusta koskevan päätöksen tekemistä.

Samassa pysyväisasiakirjassa määrätään vapaaehtoisista palvelussitoumuksista Rajavartiolaitoksessa. Palvelussitoumus voidaan harkinnan mukaan edellyttää myös muulta virkamieheltä, joka hakeutuu työnantajan tukemaan koulutukseen ja koulutuksesta aiheutuu työnantajalle kustannuksia. Vapaaehtoista sitoumusta ei tule käyttää tavanomaisessa koulutuksessa, joka liittyy virkamiehelle määrättyihin tehtäviin. Tällä hetkellä lentävän henkilöstön jatko- ja täydennyskoulutuksen osalta olisi mahdollista käyttää tätä yleistä vapaaehtoista sitoumusmenettelyä, mutta käytännössä näitä ei ole käytetty. Määräyksen mukaan työnantajan tukeman muun koulutuksen perusteella annettu sitoumusaika ei kulu päällekkäin minkään muu sitoumusajan kanssa.

On esitetty, että lentävän henkilöstön peruskoulutuksen jälkeen annettavista jatkokoulutuksista, joiden osalta työnantajalla on intressi koulutuksen kustannukset ja sitouttamisen tarve huomioon ottaen varmistaa koulutetun henkilön pysyvyys palveluksessa, edellytettäisiin palvelussitoumusta, josta säädettäisiin laissa. Vapaaehtoista sitoumusta ei kaikissa tilanteissa pidetä toimivana. Rajavartiolaitoksen lentävä henkilöstö on hyvin rajattua, joten käytännössä tiettyyn tehtävään voi olla mahdollista kouluttaa tai koulutukseen ottaa vain muutama henkilö. Näin ollen kyseinen henkilö olisi joka tapauksessa koulutettava toiminnan turvaamiseksi sitoumuksesta riippumatta.

Sitoumusta voitaisiin edellyttää sellaisesta koulutuksesta, joka antaa koulutettavalle erityisen lisäpätevyyden ja jolla olisi merkitystä hakeuduttaessa toisen työnantajan palvelukseen. Tavanomainen virkamiehen tehtävään kuuluva koulutus ei olisi sitoumuksen perusteena. Sitoumuksen pituus tulisi suhteuttaa koulutuksesta työnantajalle aiheutuneisiin kustannuksiin ja koulutettavalle koituvan lisähyötyyn.

On myös esitetty, että sitoumusajojen ei tulisi kuluu päällekkäin. Toisin sanoen uuden sitoumusajan ei tulisi kuluu yhtä aikaa niin sanotun perussitoumusajan kanssa, jos erityinen jatkokoulutus, joka antaa koulutettavalle uuden pätevyyden ja johon koulutettava hakeutuu vapaaehtoisesti, annetaan ennen perussitoumusajan päättymistä. Uuden sitoumusajan tulisi alkaa vasta perussitoumusajan päätyttyä. Tällöin kokonaissitoumusaika pitenisi, ja Rajavartiolaitoksen lakisääteinen sitoumusjärjestelmä poikkeaisi Puolustusvoimien palveluksessa olevien lentäjien lakisääteisestä sitoumusjärjestelmästä.

Harkittaessa muutoksia lakisääteiseen sitoumusjärjestelmään olisi huomioitava muutoksen mahdolliset vaikutukset Rajavartiolaitoksen lentäjätehtäviin rekrytoitumiseen. Puolustusvoimista poikkeava sitoumusjärjestelmä saattaisi vähentää halukkuutta Rajavartiolaitoksen palvelukseen hakeutumiseen ja sitä kautta entisestään heikentää Rajavartiolaitoksen lentoresurssien käytettävyyttä. Sitoumusjärjestelmän kehittämistä tulisi arvioida myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta muun muassa lisäkoulutettavien sotilaiden ja merellisten toimintojen osalta ottaen huomioon koulutuksen kustannukset, sen tuottama mahdollinen lisäpävyys ja sitouttamisen tarve. Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien vastaavissa tehtävissä palvelevien sotilaiden osalta tulee niin ikään tarkastella

lisäarvoa, jonka koulutettava saa eri koulutusten tuloksena esimerkiksi siviili-ilmailuun kelpaavien pätevyyksien muodossa. Lisäksi olisi pohdittava mahdollisen siirtymäkauden menettelyjä ja varauduttava siihen, että erityisesti sen yhteydessä Rajavartiolaitoksesta saattaisi lähteä tavallista enemmän lentävää henkilöstöä.

Täydentäviä keinoja lentävän henkilöstön sitouttamiseen ovat työolosuhteiden, tehtävien ja palvelussuhteen ehtojen kehittäminen ja mahdollisuudet vaikuttaa omiin tehtäviinsä. Näitä on jo toteutettu laajalti myös ja erityisesti lentävän henkilöstön osalta. Rajavartiolaitoksen taloudelliset resurssit ovat rajalliset, minkä vuoksi palkkakilpailu yksityisten toimijoiden kanssa on vaikeaa.

Virkaan nimittämättä jättäminen tulisi täsmentää laissa korvausperusteeksi, kun se on seurausta muusta kuin sairaudesta tai lentokelpoisuuden puuttumisesta johtuvan virkakelpoisuuden puuttumisesta. Tällä hetkellä sitoumuskorvauksen perimiseen oikeuttaa viran vastaanottamatta jättäminen ja opiskelun keskeyttäminen. Sen sijaan sääntelemättä on jäänyt tilanne, jossa opiskelua ei ole keskeytetty eikä opiskeluoikeutta peruutettu ja tutkintotodistus on annettu, mutta viran kelpoisuusvaatimukset eivät täyty. Tilanne on käytännössä rinnastettu viran vastaanottamatta jättämiseen ja kirjattu yksilöidysti perusteeksi sitoumuslomakkeisiin.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin tulisi lisätä Rajavartiolaitoksen esikunnan mahdollisuus vapauttaa sitoumuskorvauksesta tilanteissa, joissa korvauksen periminen olisi kohtuutonta ottaen huomioon korvausvelvollisuuden syntyneiden seikkojen riippumattomuus sitoumuksen antajan omasta toiminnasta. Harkintamahdollisuudesta ei ole tällä hetkellä säädetty. Käytännössä voi esiintyä tilanteita, joissa korvausvelvollisuus voisi olla syystä tai toisesta kohtuutonta, jolloin viranomaisella tulee olla lakiperusta tapauskohtaiseen korvausvelvollisuudesta vapauttamiseen.

#### **6.4 Lentäjän koulutusta vaativien tehtävien luettelon päivittäminen**

Lentäjän koulutusta edellyttävien tehtävien luettelo tulisi päivittää vastaamaan kyseisissä tehtävissä toimivien tarkoituksenmukaista urasuunnittelua, jotta sanottu henkilöstö voidaan määrätä paitsi Rajavartiolaitoksen esikunnan vaativiin asiantuntija- ja esimiestehtäviin, myös vartiolentolaivueen ja Rajavartiolaitoksen johtotehtäviin. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 35 §:n 7 momentista poistettaisiin perusteettomat ja mahdollisesti lakkautetut tehtävänimikkeet, ja luettelo rajattaisiin vain tehtäviin, joiden päätehtävän suorittaminen vaatii lentäjän koulutusta. Samalla tulisi huomioida mahdolliset lisästarpeet, jotka johtuvat esimerkiksi toimintaympäristön muutosten vuoksi toteutuneista tai toteuttamista edellyttävistä tehtävänkuvien muutoksista.

Myös yleisesikuntaupseerin tutkinnon suorittaneiden lentäjän tehtävässä toimivien upseerien urakehitys huomioitaisiin mahdollistamalla virkamiehen siirtäminen vaativampaan tehtävään Rajavartiolaitoksen esikunnassa ja vartiolentolaivueessa. Tällaisia tehtäviä olisivat Rajavartiolaitoksen esikunnan eräät vaativat asiantuntija- ja esimiestehtävät sekä vartiolentolaivueessa laivueen apulaiskomentajan ja komentajan tehtävät.

Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 24 §:n mukaan lentäjän koulutusta edellyttävään tehtävään määrättyä virkamiestä ei voida ilman hänen suostumustaan määrätä tehtävään, joka ei vaadi lentäjän koulutusta. Tämä vaikeuttaa urapolkuja ja koulutetun henkilöstön sijoittamista Rajavartiolaitoksen tarvetta vastaavasti esimerkiksi Rajavartiolaitoksen esikunnan tehtäviin sekä virkamiehen työuran jatkoa tilanteissa, joissa terveydentila tai lentokelpoisuuden puuttuminen estää lentämisen. Työnantajalle on tärkeää saada hyödynnettyä yleisesikuntaupseerikurssin käyneitä lentäjän koulutuksen saaneita upseereita nykyistä laajemmin eri tehtävissä. Virkamiehelle siirtyminen muuhun kuin lentäjän koulutusta vaativaan tehtävään merkitsisi kuitenkin paitsi eläkeoikeusien nousua myös pienempää eläkekarttumaa myös siinä tapauksessa, että kysymys olisi määräaikaisesta tehtävästä.

Tulisi myös tarkastella, olisiko tarkoituksenmukaista yhtenäistää Rajavartiolaitosta koskevassa sääntelyssä eroamisikää koskeva käsitteistö vastaamaan julkisten alojen eläkelaisissa (81/2016) käytettyä käsitteistöä siten, että käytettäisiin eläkesääntelyn kanssa yhtenäistä sanamuotoa "lentäjän tutkintoa edellyttävät virat". Edellytyksenä olisi lentäjän koulutusta vaativien tehtävien luettelon muuttaminen virkoihin perustuvaksi.

Lentäjän koulutusta vaativien tehtävien luettelolla on Rajavartiolaitosta koskevassa sääntelyssä keskeinen merkitys kyseisten virkamiesten eroamisikänsä kannalta. Eroamisikänsääntely puolestaan kytkeytyy julkisten alojen eläkelaisissa määritettyyn lentäjän eläkeoikeusikänsä. Luettelon päivittäminen edellyttäisi siirtymäsäännöstä, joka koskisi nyt tehtävässä olevien virkamiesten eroamis- ja eläkeoikeusikänsä. Vaikka ei ole nimenomaisesti säädetty, että eläkelainsäädännön sisältämä luettelo alempana eläkeoikeusikänsä oikeuttavista tehtävistä ("lentäjätutkintoa edellyttävässä virassa palvelevan...") olisi yhteydessä Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 35 §:n 7 momentin

sisältämään luetteloon, on selvää, että luettelon sisältämien tehtävien laajentaminen tehtäviin, joissa päätehtävä ei tosiasiallisesti edellytä lentäjän koulutusta, edellyttää edellä kuvatun yhteyden tarkastelua.

## 6.5 Henkilöstöhallinnon menettelyt, toimivaltuudet ja muutoksenhakusäännökset

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa säädettyjä henkilöstöalan toimivaltuuksia tulisi täsmentää siten, että toimivalta samanaikaisesti ratkaistavissa henkilöstöasioissa olisi nykyistä laajemmin Rajavartiolaitoksen apulaispäälliköllä. Samalla kertaa päätettäisiin esimerkiksi virkamiehen siirrosta tehtävään toiseen hallintoyksikköön omassa virassaan ja mainitun viran sijoittamisesta kyseiseen hallintoyksikköön, mikä tehostaisi henkilöstöalan palveluja.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 luvun ja Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 19, 23 ja 25 §:n säännökset virkajärjestelyistä, tehtävien perustamisesta sekä siirtojen ja tehtävään määräämisen menettelyistä ja toimivaltuuksista tulisi tarkistaa. Tavoitteena olisi keskittää henkilöstöalan toimivaltuudet Rajavartiolaitoksen esikunnan päällikölle ja henkilöstöpäällikölle nykyistä laajemmin, jotta Rajavartiolaitoksen päällikkö vapautuisi tavanomaisten henkilöstöpoliittisten ratkaisujen päätöksenteosta.

Muiden kuin erittelyvirkojen osalta tulisi täsmentää säännöksiä virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta, siirtämisestä, nimen muuttamisesta ja sijoittamisesta hallintoyksiköihin (niin sanotut virkajärjestelyjä koskevat päätökset). Olisi tarkoituksenmukaista voida päättää esimerkiksi viran sijoittamisesta hallintoyksikköön samalla hallintopäätöksellä, jolla päätetään virkamiehen siirtämisestä toiseen tehtävään toiseen hallintoyksikköön. Toimivalta tulisi tältä osin siirtää Rajavartiolaitoksen esikunnalle. Toimivalta virkojen perustamiseen ja Rajavartiolaitoksen johtaviin tehtäviin määräämiseen säilyisi Rajavartiolaitoksen päälliköllä.

Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 32 §:ssä virkavapaan myöntämisestä säädettyä tulisi täsmentää ja selkiyttää siten, että HR-palvelupäällikkö ratkaisisi harkinnanvaraiset virkavapaudet. Rajavartiolaitoksen päällikkö on HR-uudistuksessa ottanut päätäntävällään itselleen ja delegoinut sen HR-palvelupäällikölle pysyväisasiakirjamääräyksellä (RVLPAK B.5 Virkavapaus- ja opintovapaaohjelmien käsittely ja ratkaisuoikeudet).

Toimivaltuuksia koskevat muutokset olisivat johdonmukainen osa Rajavartiolaitoksen henkilöstöhallinnon keskittämistä Rajavartiolaitoksen esikuntaan, ja niiden tavoitteena olisi yhdenmukainen ja tehokas henkilöstöhallinnon päätöksentekojärjestelmä.

Lisäksi tulisi tarkastella virkaan ja tehtävään siirtämiseen liittyvää muutoksenhakuoikeutta. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 14 §:n mukaan toiseen virkaan tai tehtävään siirtämistä koskevaan päätökseen, joka aiheuttaa virkamiehen palveluspaikkakunnan muuttumisen, taikka ilman virkamiehen suostumusta tapahtuvaan tehtävään siirtämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Vaikka virkaan siirtäminen on poikkeuksellista, muutoksenhakuoikeuden tulisi olla virkaan siirtämisessä ja tehtävään siirtämisessä yhtenevä. Näin ollen Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 14 §:ää tulisi muuttaa niin, että toiseen virkaan tai tehtävään siirtämistä koskevaan päätökseen, joka aiheuttaa virkamiehen palveluspaikkakunnan muutoksen taikka joka on tehty ilman virkamiehen suostumusta, saisi hakea muutosta valittamalla.

## 6.6 Opiskelu rajavartijan peruskurssilla Raja- ja merivartiokoulussa

Rajavartiomieheksi määräämisen edellyttämän opintokokonaisuuden laajuudesta (Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 25 a §) tulisi säätää täsmällisemmin. Oikeus opintososiaalsiin etuuksiin tulisi rajata vain niille peruskurssin opiskelijoille, jotka eivät saa opiskelun aikana Rajavartiolaitokselta palkkaa tai muuta virkasuhteeseen perustuvaa etuutta.

Rajavartijan peruskurssilla koulutetaan myös virassa olevia Rajavartiolaitoksen virkamiehiä, kuten lentoteknistä henkilöstöä. Tällä hetkellä menettely perustuu vapaaehtoiseen ja onnistuneeseen hakeutumiseen peruskurssille, jonka ajalta virkamiehelle myönnetään palkaton tai palkallinen virkavapaus. Tulisi arvioida, olisiko tarvetta säätää menettelyä, jolla Rajavartiolaitoksen henkilöstöä voitaisiin määrätä suorittamaan peruskurssiin kuuluvia ja rajavartiomieheksi määräämisen edellytyksenä olevia opintoja. Peruskurssin opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi on myös täsmennettävä opintososiaalisten etujen määräytymistä näissä erityistilanteissa. Muutoksilla järkevöitetäisiin lentoteknisen henkilöstön koulutusta Rajavartiolaitoksessa.

Tulisi lisäksi tarkastella, olisiko syytä yleisesti täsmentää opiskelija-termin käyttöä Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 3 luvussa.

## 6.7 Rajavartiomies-käsitteen uudistaminen sukupuolineutraaliksi

Suomessa on pitkät perinteet sille, että tehtävänimikkeet ja virkamiehiä kuvaavat käsitteet on sidottu vain yhtä sukupuolta kuvaavaan ilmaisuun. Tällaisten mies-loppuisten nimikkeiden käyttöala on perinteisesti ollut laaja. Osana hyvää, tasa-arvoisuuteen pyrkivää henkilöstöpolitiikkaa on kuitenkin tärkeää tarkastella tällaisten ilmaisujen välttämättömyyttä ja ajanmukaisuutta sekä pyrkiä ottamaan käyttöön sukupuolineutraali ilmaus yhteen sukupuoleen sidotun termin sijasta.

Rajavartiolaitoksessa on käytössä termi rajavartiomies, jonka sisältö on erikseen määritelty. Rajavartiomies on Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen virkamies, joka on saanut valtioneuvoston asetuksella säädettyään rajavartiomiehen koulutuksen ja jonka hallintoyksikön päällikkö on määrännyt rajavartiomieheksi. Rajavartiomies on oikeutettu käyttämään rajavartiomiehelle säädettyjä toimivaltuuksia. Rajavartiolaitoksessa on Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:n mukaan muun muassa merivartijan ja rajavartijan sotilaskäskyvirkoja. Saman lain 3 luvussa säädetään muun muassa rajavartijan peruskurssin opinnoista. Lisäksi rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista annetun tasavallan presidentin asetuksen (637/2005) 9 §:ssä säädetään rajavartijan ja merivartijan virassa palvelevien palvelusarvoista (muun muassa nuorempi ja vanhempi rajavartija/merivartija).

Tulisi selvittää mahdollisuudet muuttaa rajavartiomies-termi sukupuolineutraaliksi edellä mainittujen nimikkeiden kokonaisuus huomioiden ja pohtia, millaisia hyviä vaihtoehtoja ilmaisulle olisi löydettävissä. Esimerkiksi pelastustoimissa tutkintanimikkeenä on käytössä *pelastaja* ja Tullissa *tulliviranomainen*, *tullivirkailija* ja *tullitarkastaja*, jotka kaikki ovat sukupuolineutraaleja ja samalla hyvin tehtävää kuvaavia ilmaisuja. Tavoite sukupuolineutraalin termin käyttöönottamiseksi liittyy Rajavartiolaitoksen henkilöstrategiaan ja yleiseen pyrkimykseen lisätä sukupuolten välistä tasa-arvoa työelämässä.

Yhtenä vaihtoehtona on, että toimivaltuudet sidottaisiin lainsäädännössä rajavartija-termiin. Rajavartija on luonteva ja jo laajasti yleisessä käytössä oleva ilmaus, joka yhdistetään selkeästi Rajavartiolaitoksessa toimivaltuuksien käyttöön oikeutettuihin henkilöihin. Tällöin olisi kuitenkin selvitettävä edellyttääkö Rajavartiolaitoksen hallintoa koskeva lainsäädäntö muita muutoksia siltä osin, että raja- ja merivartijan sotilaskäskyvirkoja koskeva sääntely ei sekoittuisi toimivaltaista Rajavartiolaitoksen virkamiestä koskevaan ilmaukseen.

Vaihtoehtona on myös esitetty, että lainsäädännöstä poistettaisiin rajavartiomies-termi ja toimivaltuudet sidottaisiin suoraan tiettyihin virkoihin nimeämiseen. Tämä vaihtoehto on kuitenkin käytännön tasolla ongelmallinen, koska lainsäädännössä on joka tapauksessa monin paikoin täsmällisesti määriteltävä, kenellä toimivaltuus on. Toisin sanoen toimivaltuuksia ei voida säätää ”Rajavartiolaitokselle” erityisesti sellaisissa tilanteissa, jotka koskevat konkreettisia, yksilöön suoraan ja voimakkaasti kohdistuvia toimia, esimerkiksi voimankäyttöä. Tällaiset toimivaltuudet on nykyisen sääntelykäytännön mukaan säädettyä täsmällisesti, joten myös toimivaltuutta käyttämään oikeutettu henkilö on määriteltävä täsmällisesti. Tämä johtaisi pitkiin ja epäkäytännöllisiin ilmauksiin (Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain x §:ssä säädettyyn virkaan nimitetty virkamies) tai muunlaiseen täsmentämiseen (toimivaltainen Rajavartiolaitoksen virkamies/toimivaltainen rajavartija).

Rajavartiomies-termi voitaisiin korvata uudella termillä, joka ei vielä ole muussa käytössä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi rajavalvoja, rajavirkailija, rajavartiovirkailija tai rajavartioviranomaisena. Alustavasti arvioiden henkilöloppuiset termit on koettu epäkäytännölliseksi, eikä esimerkiksi rajavartiohenkilö-ilmausta pidetä tarkoituksenmukaisena. Virkanimikkeisiin liittyvät ilmaukset merivartija ja rajavartija sekä palvelusarvot voisivat pysyä ennallaan, ja toimivaltuudet sidottaisiin uuteen käsitteeseen.

## 6.8 Rajavartiolaitoksen reserviläisten ja Raja- ja merivartiokoululla opiskelevien kadettien käyttö rajaturvallisuustehtävissä

Esille on noussut tarve saada reserviläiset nykyistä joustavammin palvelukseen myös tilanteissa, joissa rajaturvallisuus on vakavasti vaarantunut. Voimassa oleva asevelvollisuuslain (1438/2007) sääntely koskee sotilaallisen valmiuden tai puolustusvalmiuden kohottamista (esim. 32 ja 82 §) tai reserviläisen määräämistä palvelukseen valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa (79 §). Arvioinnissa olisi otettava huomioon palveluksen kesto sekä se, minkälaisiin tehtäviin asevelvollisia voitaisiin käyttää. Asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaan asevelvollisia ei voida käyttää vaarallisissa tehtävissä. Mahdollinen tarkentava sääntely olisi otettava asevelvollisuuslakiin.



Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n mukaan Rajavartiolaitoksen esikunta voi määrätä riittävän koulutuksen saaneen rajavartijan peruskurssin opiskelijan suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se on tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Rajavartijan peruskurssin opiskelijan toimivaltuuksista tällaisessa tehtävässä säädetään rajavartiolain 34 g §:ssä. Laissa ei ole sääntelyä Raja- ja merivartiokoulussa opiskelevan kadetin määräämisestä vastaavanlaisiin tehtäviin. Esillä on ollut kysymys, voisiko riittävän pitkälle opiskelleen kadetin nimittää Rajavartiolaitoksen määräaikaiseen virkaan ja määrätä rajavartiomieheksi vastaavasti kuin rajavartijan peruskurssin oppilaan. Kadetit voisivat tukea Rajavartiolaitoksen toimintaa, sillä pitkälle koulutetun sotatieteen kandidaatin koulutusohjelman opiskelijaa voitaisiin käyttää vakavien erityistilanteiden johtajaresurssien varmistamisessa. Tämä voisi edellyttää muutoksia myös Maanpuolustuskorkeakoulua koskeviin säännöksiin. Maanpuolustuskorkeakoulun kanssa olisi kuitenkin arvioitava vaikutukset kadettien koulutuksen etenemiseen ja valmistumiseen, jos harkitaan kadettien käyttöä rajaturvallisuustehtävien tukena, koska kadettien opintojen etenemistä ei pidä vaarantaa.

## 6.9 Reserviin kuulumisen sotilasvirkaan nimittämisen edellytyksenä

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, että hän on suorittanut Suomen puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja ruumiilliselta kunnoltaan virkaan sopiva. Vaatimus asevelvollisuuden suorittamisesta ei kuitenkaan koske henkilöä, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 12 §:n 1 momentin nojalla saa asevelvollisuuden suorittamisen sijasta palvella vastaavalla tavalla luotsi- ja majakkalaitoksessa tai muussa siviilihallinnossa. Vaatimus naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittamisesta ei koske henkilöä, jolla on Ahvenanmaan itsehallintolain 6 §:ssä tarkoitettu kotiseutuoikeus.

Voimassa olevassa sääntelyssä ei ole otettu huomioon sitä, että henkilö voi aseellisen palveluksen suorittamisen jälkeen hakeutua siviilipalvelukseen. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia tulisi muuttaa siten, että rajavartijan peruskurssille hyväksymisen ja sotilasvirkaan nimittämisen edellytyksenä olisi aseellisen palveluksen suorittamisen lisäksi kuuluminen edelleen reserviin. Rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaisen suorittamisen kannalta tulee pyrkiä siihen, että jokainen sotilasvirassa oleva Rajavartiolaitoksen virkamies kuuluu sodan ajan rajajoukkoihin ja osallistuu tilanteen niin edellyttäessä sotilaallisen voiman käyttöön oman tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Samoin virkamiehen siirtyessä reserviin tai irtisanouduttua ennen eroamiskäyttäytymistä, lähtökohtana on, että henkilö siirtyy osaksi Rajavartiolaitoksen reserviä. Reservissä toimiminen estyy, jos henkilö on hakeutunut asevelvollisuusjärjestelmän ulkopuolelle. Ei ole tarkoituksenmukaista kouluttaa henkilöstöä, joka ei kykene toimimaan Rajavartiolaitoksen poikkeusolojen tehtävissä tai toimimaan osana Rajavartiolaitoksen reserviä.

## 6.10 Eräisiin siviilivirkoihin nimittäminen haettavaksi julistamatta

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa tulisi säätää mahdollisuudesta nimittää eräisiin Rajavartiolaitoksen sotilaallisen valmiuden ja sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta keskeisiin siviilitehtäviin (esimerkiksi kyberturvallisuuteen liittyvät tehtävät) myös ilman haettavaksi julistamista. Kuten puolustusvoimissa myös Rajavartiolaitoksessa organisaation asema valmiusorganisaationa sekä organisaatiolle säädetyt sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät ja niihin kohdistuvat sodan ajan vaatimukset on voitava ottaa huomioon myös siviilihenkilöstöä nimitettäessä. Mahdollisuus täyttää edellä mainittujen tehtävien kannalta keskeiset siviilivirat haettavaksi julistamatta tukee – yhdessä siirtymisvelvollisuuden kanssa – Rajavartiolaitoksen ydintehtävien hoitamisen edellyttämän osaavan ja oikein sijoitetun henkilöstöresurssin ylläpitämistä luoden siten perustan uskottavalle rauhanajan sotilaallisen valmiuden ylläpitämiselle. Lisäksi, viranhaun ollessa julkinen, viran hakijan on asianosaisjulkisuuteen perustuen mahdollista selvittää paitsi virkoihin kuuluvien tehtävien yksityiskohtaista sisältöä myös virkoihin hakeutuneiden ja valituksi tulleen yksityiskohtaisia henkilötietoja laajemmin kuin mihin kansalaisella muuten on oikeus. Vain tieto, jonka antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua, voidaan evätä. Tämä mahdollistaa viranhakuprosessin käyttämisen hyväksi turvallisuusviranomaisten toimintaan kohdistuvassa tiedustelussa. Jos siviilivirkoihin voitaisiin nimittää rajoitetussa laajuudessa haettavaksi julistamatta, sillä varmistettaisiin sekä sotilaallisen maanpuolustuksen sekä valmiusorganisaation kannalta keskeisten tehtävien sisällön ja määrän salassa pitäminen että Rajavartiolaitoksen kyky suojata valmiuden kannalta keskeisiin virkoihin nimitettävän ja virkoja hakeneiden henkilöstön yksityisyyttä.

Tässä tarkoitettut virat olisivat ylitarkastajan sekä sitä virka-asemaltaan vastaavia ja sitä ylempiä siviilivirkoja (valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivaltaan kuuluvia virkoja lukuun ottamatta), joissa nimittämiseen

haettavaksi julistamatta on virkoihin kuuluvista edellä tarkoitettuihin Rajavartiolaitoksen toimintoihin liittyvistä tehtävistä ja asian luonteesta johtuva perusteltu tarve. Kysymys olisi käytännössä Rajavartiolaitoksen esikuntaan sijoitetuista viroista. Muutos ei velvoittaisi puheena olevien virkojen täyttämiseen haettavaksi julistamatta, mutta antaisi siihen mahdollisuuden.

## 7 Meripelastuslaki

Voimassa olevassa lainsäädännössä säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta saada sijaintitietoja muilta viranomaisilta. Meripelastuslain 14 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada vaaratilanteessa meripelastustoimen tehtävien suorittamista varten muun muassa 1) Liikenne- ja viestintävirastolta liikenneasioiden rekisteristä ajoneuvoa, venettä, alusta ja ilma-alusta sekä niiden omistajia ja haltijoita koskevia tietoja, radioluparekisteristä radiolaitetta sekä sen omistajaa ja haltijaa koskevia tietoja, tietoja radiolaitteen sijainnista, ilmavirran häätäpaikannuslähetyksistä ilma-alusta sekä ilma-aluksen omistajaa ja haltijaa koskevia tietoja sekä ajantasaista meritilannekuvaa alusliikenteestä; sekä 6) hätäkeskustietojärjestelmästä, poliisin tehtävälmoitusrekisteri mukaan lukien, hätälmoitusta ja vaaratilannetta koskevia tietoja, tietoja henkilön oman turvallisuuden tai työturvallisuuden turvaamiseksi sekä merellä toimivien viranomaisten yksiköiden valmius- ja paikkatietoja. Meripelastuslain 15 §:n 2 momentissa on viitattu sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 321 §:ään siltä osin kuin on kyse oikeudesta saada tietoja teleyritykseltä.

Lainsäädännöllä tulisi lisäksi varmistaa Rajavartiolaitoksen mahdollisuus paikantaa hädässä olevan henkilön päätelaite signaali itse omilla teknisillä suorituskyvyillä. Näin tulisi voida toimia myös silloin, kun hädässä olevan henkilön puhelin ei ole kytkeytynyt teleoperaattorin verkkoon tai kyseessä on ulkomaalainen puhelinliittymä. Itse paikantamalla edistettäisiin ihmishenkien pelastamista, koska siten voitaisiin välttää tietojen pyytämiseen kuluva aika, ohjata pelastusyksiköt tarkasti määritettyyn paikkaan mahdollisimman nopeasti ja paikantaa hädässä olevan henkilön päätelaite, vaikka se olisi matkapuhelinoperaattorien verkon kantaman ulkopuolella.

Tällä hetkellä meripelastusta koskeva häätäpaikannus tehdään teknisesti selvittämällä päätelaitteen sijainti matkapuhelinoperaattorien tukiasematietojen perusteella. Näin ei kuitenkaan pystytä määrittämään päätelaitteen tarkinta mahdollista sijaintitietoa, vaan teknisesti parempi vaihtoehto olisi käyttää häätäpaikannukseen päätelaitteen omaa signaalia. Tällainen signaalin paikantaminen mahdollistaisi hädässä olevan henkilön puhelimen paikannuksen myös silloin, kun se on matkapuhelinverkon ulkopuolella tai siinä on ulkomaalainen matkapuhelinliittymä. Tällaiset tilanteet ovat merialueilla varsin tyypillisiä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista puhelimen signaaliin pohjautuvaa paikantamista meripelastuksessa, koska Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeus koskee ainoastaan teleyritykseltä saatavaa tietoa. Teleyrityksellä ei ole saatavilla kyseistä tarkkaa sijaintitietoa, vaan se pystyy tuottamaan vain tukiasematiedon. Ulkomaisten puhelinliittymien kohdalla edes tukiasematietoa ei ole saatavilla. Teleyritys ei pysty tuottamaan paikkatietoa lainkaan myöskään siinä tapauksessa, jos puhelin on matkapuhelinverkon ulkopuolella.

Edellä kuvatun paikantamisen lisäksi pelastustehtävän kohteena olevan henkilön suostumuksella voidaan GPS-järjestelmän tarjoamaa tarkempaa sijaintitietoa hyödyntää esimerkiksi matkapuhelimeen ladattavan 112-sovelluksen kautta.

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa häätäpaikannuksen tekeminen Rajavartiolaitoksen omilla suorituskyvyillä sekä teleoperaattoreilta saatavien tietojen ja Puolustusvoimilta, poliisilta ja muilta viranomaisilta pyydettyä virka-avun kautta. Matkapuhelinpaikannus tulisi voida tehdä pelkän häätätilanteen sijasta kaikissa meripelastuksen vaaratilanteissa, kaikkien hälytysnumeroon tulevien puheluiden kohdalla sekä kaikkien tiedossa olevien ja hädässä olevaan henkilöön liittyvien puhelinlaitteiden ja lähettimien osalta.

Cospas-Sarsat-järjestelmällä tarkoitetaan kansainvälistä etsintä- ja pelastussatelliittijärjestelmää, jonka avulla välitetään satelliitin kautta merenkulun, ilmavirran tai henkilökohtaisten hätälähettiläiden hätäviestejä. Cospas-Sarsat-hätälähettiläet lähettävät sekä hälytyksen satelliittien kautta että paikannussignaalia, jonka avulla pelastajat pystyvät suunnistamaan hädässä olevan henkilön luokse. Kyseessä on lähettimen itsensä suoraan lähettämä signaali, joka on havaittavissa oltaessa lähellä hätälähettiläetä. Tulevaisuudessa paikannussignaali on muuttumassa digitaaliseksi, mutta muutoksen aikataulu on toistaiseksi avoin.

Meripelastuslakia olisi tarpeen muuttaa niin, että Rajavartiolaitos ja muut meripelastusviranomaiset voisivat paikantaa kaikkien hätälähettiläetien signaaleja riippumatta signaalin laadusta tai paikannustavasta. Rajavartiolaitoksen suorituskyvyt signaalien paikantamisessa kehittyvät tulevaisuudessa (VL2025 ja mahdollinen MVX-hanke), ja lainsäädännössä olisi tärkeää huomioida jo nyt mahdollisuudet niiden käyttämiseen ihmishenkiä pelastavissa tehtävissä.

Tulisi myös harkita, pitäisikö Rajavartiolaitoksen voida hätätilanteissa paikantaa myös lentokoneiden mustien laatikoiden lähettämiä paikannussignaaleja. Tästä ei kuitenkaan tulisi välttämättä säätää meripelastuslaissa, koska paikannettaessa mustaa laatikkoa merestä kyse ei enää ole ihmishenkien pelastamisesta.

Meripelastuslain 13 §:ssä säädetään meripelastusrekisteriin tallennettavista tiedoista. Säännöstä tulisi muuttaa siten, että rekisteriin voitaisiin tallentaa myös silminnäkijätietoja ja heidän henkilötietonsa. Monesti silminnäkijä on sama henkilö kuin ilmoittaja, mutta joissain tapauksissa näin ei ole.

## 8 Asetusten muutostarpeet

### 8.1 Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta

#### Hankintapäällikkö

Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 30 §:n 7 kohdan mukaan hankintapäällikön kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto tai muu soveltuva korkeakoulututkinto. Kohtaa viimeksi muutettaessa (1314/2013) säännöksestä on jäänyt pois aiempi loppuosa: "sekä perehtyneisyys hankintatoimeen". Tämä ei ole ollut tarkoituksena, ja kyseinen teksti olisi palautettava säännökseen. Kyseinen erityisedellytys jäisi perustellusti säätämättä vain viroissa, joiden tehtäväala voi olla moninainen (esimerkiksi ylitarkastaja) ja joissa perehtyneisyysedellytyksen kohdentaminen edellyttäisi myös tehtävän määrittämistä. Perehtyneisyys viran tehtäväalaa on keskeinen osa kelpoisuutta muissa, erityisesti ylemmissä asiantuntijaviroissa ja esimiestehtäviä sisältävissä viroissa, joille pidetään tarpeellisena säätää erityisistä kelpoisuusvaatimuksista.

Lisäksi säännöksessä tarkoitettua soveltuva korkeakoulututkintoa ei voida pitää riittävänä koulutusvaatimuksena hankintapäällikölle, vaan tulisi edellyttää ylempää korkeakoulututkintoa.

Asetuksen 30 §:n 7 kohta ehdotetaan muutettavaksi muotoon: 7) hankintapäällikön kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto tai muu soveltuva **ylempi korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyys hankintatoimeen;**

#### Asiavaluus

Rajavartiolaitoksen esikunnan hankintapäällikön lisäksi yksittäistapauksessa valtuutettuna muulla kaupallisen yksikön virkamiehellä, joka on suorittanut oikeustieteen muun ylempään korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon, olisi Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta tarve valvoa valtion etua ja oikeutta sekä käyttää puhevaltaa markkinaoikeudessa käsiteltävissä asioissa Rajavartiolaitokselle kuuluvissa asioissa.

Asetuksen 8 §:ään olisi tarkoituksenmukaista lisätä kiinteistöpäällikölle ja/tai kiinteistöjohtajalle toimivalta valtuuttaa joku muu edustamaan Suomen valtiota/Rajavartiolaitosta teknilliselle osastolle kuuluvissa kiinteistönpitoon liittyvissä asioissa.

### 8.2 Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä

Sisäministeriön lainsäädäntösuunnitelman 2020–2023 mukaan on tarkoitus asettaa hanke rajanylityspaikoista ja rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Tarkoituksena on tehdä asetukseen lentoliikenteen rajanylityspaikkoja koskevat välttämättömät muutokset. Samassa yhteydessä on tarkoitus selvittää asetuksen 7 §:n muutostarve huviveneen kulkureitistä saavuttaessa rajanylityspaikalle ja poistumisesta aluevesiltä rajatarkastuksen jälkeen. Lisäksi selvitetään PTR-viranomaisten työnjaon mahdolliset kehittämistarpeet. Asetushankkeen aikataulu täsmentyy myöhemmin. Käytännössä asia on odottanut Malmin lentokenttää koskevaa lainvoimaista ratkaisua. Jos jokin muu muutostarve arvioidaan tätä kiireellisemmäksi, se voidaan tarvittaessa erottaa omaksi hankkeekseen.

### 8.3 Sisäasiainministeriön asetus Rajavartiolaitoksen hallitsemaa tilaa ja aluetta koskevista liikkumisrajoituksista ja -kielloista

Rajavartiolaitoksen hallitsemaa tilaa ja aluetta koskevista liikkumisrajoituksista ja -kielloista annetussa sisäasiainministeriön asetuksessa (1323/2011) ei tällä hetkellä mainita Vainikkalan rajatarkastusasemaa, joka sijaitsee

fyysisesti hieman erillään rajanylityspaikasta. Vainikkalaan on tulossa uusi asemarakennus, joka rakennetaan rautatien varteen, ja aseman alue aidataan. Uusi asemarakennus tulisi lisätä asetuksen liitteeseen 3.

Myös asetuksen muut muutostarpeet tulee tarkistaa hallintoyksiköiltä ja asettaa erillinen hanke asetusmuutosten tekemiseksi.

#### **8.4 Sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitoksen menetelmistä kulkuneuvojen pysäyttämisessä ja voimakeinojen käyttämisessä**

Rajavartiolaitoksen menetelmistä kulkuneuvojen pysäyttämisessä ja voimakeinojen käyttämisessä annetun sisäasiainministeriön asetuksen (656/2005) rakennetta ja osin myös sen sisältöä tulisi selkiyttää. Muun muassa asetuksen soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön olisi tarpeen täsmentää.

Voimankäyttövälineistä tulisi mainitun asetuksen sijasta säätää rajavartiolaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Poliisin voimankäyttövälineistä on vastaavalla tavalla säädetty poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen (1080/2013) 10 §:ssä.

Voimassa olevan rajavartiolaitoksen menetelmistä kulkuneuvon pysäyttämisessä ja voimakeinojen käyttämisessä annetun asetuksen 21 §:ssä säädetään, että poliisissa suoritettu ampuma-aseen tasokoe rinnastetaan Rajavartiolaitoksessa suoritettuun tasokokeeseen. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tasokokeet eivät kuitenkaan ole nykyään yhtenevät, joten säännöstä tulisi täsmentää niin, että poliisissa suoritettu tasokoe voitaisiin hyväksyä, jos sen katsottaisiin mittaavan vähintään vastaavat tai riittävät taidot. Poliisissa suoritettua tasokoea ei hyväksyttäisi automaattisesti, vaan kokeen sisällön kattavuus tulisi arvioida Rajavartiolaitoksen tarpeiden näkökulmasta. Tasokokeet muuttuvat ja uusia aseita otetaan aika-ajoin käyttöön. Viranomaisilla voi olla yhteisiä hankintoja ja aseiden käyttäjä- ja kouluttajakoulutuksia, joiden yhteydessä suoritettua tasokoea ei ole tarkoituksenmukaista tai välttämättä edes mahdollista suorittaa uudelleen Rajavartiolaitoksessa saman kalenterivuoden aikana.

#### **8.5 Sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitoksen menettelystä eläimen kiinniottamisessa, säilyttämisessä ja lopettamisessa**

Rajavartiolaitoksen menettelystä eläimen kiinniottamisessa, säilyttämisessä ja lopettamisessa annettuun sisäasiainministeriön asetukseen (659/2005) tulisi lisätä viittaus rajavartiolaitain 32 §:ään, jossa säädetään toimivaltuuksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtävissä. Vaihtoehtoisesti asetus tulisi muotoilla uudelleen niin, että informatiivisia viittauksia ei ole.

Asetuksen 4 §:n 2 momentin mukainen viittaus riistanhoitopiiriin tulisi muuttaa Suomen riistakeskukseksi.

#### **8.6 Sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta**

Viranomaisiin kohdistuva häirintä, uhkailu ja maalittaminen on viime vuosien aikana lisääntynyt. Marinin hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu poikkihallinnollisia toimenpiteitä, joilla puututaan nykyistä vahvemmin järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen. Sisäministeriössä laadittiin keväällä 2021 ”Maalittamisen vastaisten toimien tehostaminen” -työryhmäraportti. Raportissa ehdotettiin ennakoivina toimenpiteinä esimerkiksi virkapukineisiin liittyvän lainsäädännön kehittämistä ja riskien arviointia niiden tehtävien kohdalla, joissa on erityisen suuri maalittamisen riski ja ennaltaehkäisevien keinojen tulee olla käytössä.

Oikeusministeriössä on vireillä lakihanke liittyen maalittamiseen. Rikoslain 25 luvun 9 §:ssä säädetään laittoman uhkauksen syyteoikeudesta. Pykälää on tarkoitus muuttaa niin, että laitton uhkaus olisi virallisen syytteen alainen, kun se kohdistuu toiseen hänen työtehtäviensä vuoksi. Näin työnantaja olisi aktiivinen rikosvastuun toteuttamisessa eikä virkamieheen kohdistuisi lisävihaa sen vuoksi, että hän ryhtyy asiassa toimiin. Asia on ollut lausuntokierroksella, ja lausunnoissa ehdotusta on pidetty tärkeänä, mutta ei yksistään riittävänä muutoksena. Lausunnoissa on myös tuotu esiin monia muita tarpeita.

Perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetyn virkavastuun toteutumisen turvaamiseksi on välttämätöntä, että virkatoimien kohde voi yksilöidä kyseisen virkatoimen tehneen yksittäisen virkamiehen. Rajavartiolaitain 8 a §:ssä säädetään rajavartiomiehen velvollisuudesta esittää virkamerkinsä pyynnöstä toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle ja Rajavartiolaitoksen velvollisuudesta huolehtia, että virkatoimen suorittanut rajavartiomies on tarvittaessa yksilöitävissä.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat ratkaisukäytännössään (esim. EOAK 1292/4/2016, EOAK 1299/4/02 ja EOAK/923/2020) yleisemminkin katsonet, että viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien toiminnan on nautittava yleistä uskottavuutta ja luottamusta. Olennainen osa luottamuksen rakentamisessa on toiminnan avoimuus, johon kuuluu keskeisesti se, että hallinnossa asioivalla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää, kenen kanssa hän asioi. Hyvän hallinnon edellytyksiin kuuluu viranomaistoiminnan yleinen uskottavuus, jonka kannalta on merkitystä sillä, että virkatoimen tehneen virkamiehen henkilöllisyys on helposti selvitettävissä.

Toiminnan avoimuus on merkittävä arvo Rajavartiolaitokselle. Kovan turvallisuustoiminnan ohella on tärkeää, että Rajavartiolaitos pystyy toimimaan lähellä yhteiskuntaa ja yksilöä. On osa avoimuutta, että rajavartiomiehen nimi on näkyvillä ja että hänet pystytään tarvittaessa yksilöimään. Rajavartiolaitos on vuosien saatossa profiloitunut avoimena sekä lähellä yhteiskuntaa ja yksilöä olevana viranomaisena. Nimikyltin säilyttäminen virkapuvussa on yksi keino turvata viranomaistoiminnan uskottavuutta, luotettavuutta ja avoimuutta.

Samaan aikaan yhteiskunnan ja turvallisuustilanteen muutos korostaa virkamiehen tarvetta yksityisyyden suojaan. Erilaisilla toimenpiteillä pyritään turvaamaan toisaalta virkamiehen tehtävien asianmukainen hoito ja toisaalta suojaamaan virkamiehen yksityiselämää. Viranomaistoiminnan edellytykset on kuitenkin varmistettava.

Sisäministeriö antoi 1.10.2020 voimaan tulleen asetuksen poliisin virkapuvusta annetun sisäministeriön asetuksen muuttamisesta (606/2020), joka mahdollisti poliisin virkapuvussa käytettävän nimilaatan korvaamisen tunnistelaatalla. Muutoksen tavoitteena on vähentää poliisimiehiin kohdistuvan maalittamisen ja uhkailun riskiä.

Perustelumuioston mukaan poliisin nimilaatan poistaminen virka-asusta liittyy kiinteästi poliisin yksilöitävyyteen ja siten perustuslain mukaiseen virkavastuun toteutumiseen. Poliisiin henkilöllisyys on selvitettävissä myös yksilöivän tunnistemerkin perusteella. Toimenpiteen kohteena olevalla henkilöllä olisi siten joka tapauksessa mahdollisuus saada poliisin henkilöllisyys selville jatkossakin, eikä muutos vaikuta poliisin tunnistettavuuteen tai virkavastuuseen heikentävästi.

Oikeusministeriö totesi poliisin asetusluonnosta koskevassa lausunnossaan, että poliisiin tai muihin viranomaisiin kohdistuvalla maalittamisella pyritään usein horjuttamaan viranomaistoimintaa, joten maalittamisen torjuminen palvelee oikeusvaltion häiriötöntä toimintaa. Oikeusministeriö korosti sen tärkeyttä, että poliisimies on yksilöitävässä, mikä edellyttää oman henkilökohtaisen yksilöintitunnuksen antamista jokaiselle poliisimiehelle. Sukunimen sisältävän nimilaatan vaihtamisen numerotunnukseen tai muuhun yksilölliseen tunnukseen voidaan katsoa edistävän yksilöimistä, koska näin samannimiset poliisimiehet on mahdollista luotettavasti erottaa toisistaan. Tunnus ei saisi olla tarpeettoman pitkä, koska se tulisi olla suhteellisen helppo muistaa.

Poliisihallituksen päätöksen mukaisesti virkamiehellä säilyy oikeus käyttää nimilaatta virkapuvussaan. Maalittamisen tai muun häirinnän kohteeksi mahdollisesti joutuvilla virkamiehillä on oikeus korvata nimilaatta muulla yksilöivällä tunnisteella. Käytännössä tämä koskee lähes kaikkia kenttätyötä tekeviä poliisimiehiä.

Rajavartiolaitoksessa on vuosina 2019–2021 raportoitu joitain tapahtumia, joissa on maalittamiseen liittyviä piirteitä. Tiedossa ei ole yksittäisiä tilanteita tai tapahtumia, joiden yhteydessä virkamiehen tietoja olisi laajamittaisesti levitetty, eikä tilanteita, joissa yksittäiseen virkamieheen olisi kohdistettu sellaista internet-alustoilla leviävää materiaalia, joka voisi olla virkamiehen toimintaan vaikuttavaa. On kuitenkin mahdollista, että virkamiehet eivät ole raportoineet kaikkia havaitsemiaan maalittamiseen liittyviä tapahtumia, kun ne eivät ole olleet sidoksissa tiettyyn työtehtävässä tapahtuneeseen yksilöityyn tilanteeseen.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 23 ja 36 §:ssä on säädetty asetuksenantovaltuudesta sisäministeriölle koskien virkapuvun ja muun asusteen mallia ja niiden yhteydessä käytettäviä merkkejä sekä rajavartiomiehen asemaa koskevia tunnuksia. Rintamerkki määrittää rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta annetussa sisäasianministeriön asetuksessa (654/2005) merkiksi, jossa lukee muun muassa henkilön sukunimi. Rintamerkin käyttäminen on säädetty pakolliseksi palveluspuvussa ja pukukohtaisesti kenttävaatetuksessa.

Rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta annettua sisäasianministeriön asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että nimikyltin sijasta olisi vaihtoehtona käyttää erikseen määritettyä yksilöivää tunnistetta, kuten henkilökohtaista numerosarjaa. Sääntelyssä tulisi huomioida edellä virkamerkin esittämisvelvollisuudesta, virkamiehen yksilöintimahdollisuudesta sekä viranomaistoiminnan uskottavuudesta, luotettavuudesta ja avoimuudesta todettu. Tunnistelaatta otettaisiin käyttöön turvallisuustilanteen niin edellyttäessä erikseen annettavalla Rajavartiolaitoksen päätöksellä.

Muutoksen käyttöönotto erikseen annettavalla Rajavartiolaitoksen päätöksellä mahdollistaisi tilanteenmukaisen reagoinnin, jos turvallisuustilanne muuttuu nopeasti, jolloin asetustasaisen sääntelyn muuttaminen saattaa olla liian hidasta. Rajavartiolaitos määrittäisi sisäisellä määräyksellä nimikyltin ja tunnistelaatan käyttöperiaatteet Rajavartiolaitoksessa, tunnistelaatassa olevan tunnisteiden määrätymisen ja tunnisteiden hallinnan.

Muutoksella varmistettaisiin myös työturvallisuuslain (738/2002) 8 §:n työnantajavelvoitteen toteutuminen, sillä sääntely suojaisi virkamiestä virkatehtävien yhteydessä aiheutuvalta uhalta. Riskinä numerotunnisteen käyttöönotossa on Rajavartiolaitoksen myönteisen julkisuuskuvan sekä avoimen ja luottamusta herättävän toiminnan vaarantuminen ja virkamiesten jakaantuminen kahteen eri kategoriaan (avoimeen ja tunnistamattomaan). Jälkimmäiseksi mainitun riskin minimoimisen kannalta oleellista olisi, että numerotunnisteen käyttöala rajattaisiin vain tilanteisiin, joissa Rajavartiolaitos on pitänyt tätä erikseen määritellyin kriteerein tarpeellisenä.

#### **8.7 Sisäasiainministeriön asetus rajavartiolaitokseen palvelussuhteessa olevan virkamiehen ulkomaanedustuksen korvauksista**

Omassa asunnossa tapahtuvaa edustamista ei rajavartiolaitokseen palvelussuhteessa olevan virkamiehen ulkomaanedustuksen korvauksista annettua sisäasiainministeriön asetusta (776/2008) laadittaessa pidetty Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilötoiminnassa tarpeellisenä. Asetuksen 10 §:n 4 momentin sanamuotoa tulee tarkentaa, jos kotiedustusoikeutta pidetään jatkossa tarpeellisenä. Lisäksi toteamus ”mahdollinen autopaikan maksu sisältyy vuokrattoon” voi antaa harhaanjohtavan kuvan muiden asumiseen liittyvien lisämaksujen sisällyttämisestä asumiskustannuksiin.