

Rajavartiolaitoksen esikunta
Raja- ja meriosasto

24.03.2021

Sisäministeriö
Kansallisen turvallisuuden yksikkö

SM:n lausuntopyyntö SMDno-2020-980, SM213148, 24.2.20220: Lausuntopyyntö (kirjallinen kuuleminen) tiedustelulainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelua varten

Rajavartiolaitoksen lausunto tiedustelulainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelua varten

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö on pyytänyt viiteasiakirjalla Rajavartiolaitokselta näkemyksiä tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Rajavartiolaitos toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1 Sotilastiedustelu

Laki sotilastiedustelusta (590/2019) ei nykymuodossaan mahdollista Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilastiedusteluyhteistyön toteuttamista tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Rajavartiolaitoksen esikunta, joka toimii myös sisäministeriön rajavartio-osastona, halusi jo sotilastiedustelulainsäädäntöä koskeneen hallituksen esityksen (HE 203/2018 vp) eduskuntakäsittelyn aikana varmistaa aiemman kiinteän sotilastiedusteluyhteistyön jatkumisen Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen välillä. Rajavartiolaitoksen esikunta esitti, että Rajavartiolaitoksen osallistumisesta sotilastiedustelun tukemiseen sekä sen käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja toimivaltuuksista säädettäisiin selkeästi ja tarkkarajaisesti sotilastiedustelulainsäädännössä. Eduskunta ei kuitenkaan lisännyt Rajavartiolaitokselle minkäänlaista tukitehtävää tai toimivaltuuksia hyväksymäänsä sotilastiedustelulainsäädäntöön. Tämän vuoksi muun muassa keväällä 2017 allekirjoitettu yhteistyösopimus Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen välillä jouduttiin irtisanomaan heti sotilastiedustelulain voimaan tulon jälkeen ja valmistelemaan sen tilalle uusi sopimus.

Rajavartiolain (578/2005) 3 § mukaisesti Rajavartiolaitoksen yhtenä tehtävänä ja ydintoimintona on osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitos on myös aluevalvontalain (755/200) 23 § mukaisesti

aluevalvontaviranomainen. Edellä mainittu konkretisoituu muun muassa Rajavartiolaitoksen ja rajajoukkojen tehtävissä ja valmiudessa, henkilökunnan koulutuksessa ja poikkeusolojen sijoituksissa sekä asevelvollisten kouluttamisessa ja sijoittamisessa vaativiin erikoisjoukko- ja tiedustelutehtäviin.

Rajavartiolaitos ylläpitää tilannekuvaa toimintaympäristöstä ja sen kehittymisestä sekä osallistuu sotilastiedustelun operatiiviseen toimintaan siten kuin siitä on Puolustusvoimien kanssa sovittu. Rajavartiolaitoksen korkeaa valmiutta, toimivaltuuksia ja suorituskkyä hyödynnetään osana puolustusjärjestelmää alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa. Rajavartiolaitos osallistuu sotilaallisen maanpuolustuksen suorituskvyn suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön. Rajavartiolaitoksen puolustusuunnittelu ja -valmistelut toteutetaan kiinteässä yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Rajajoukkoja käytetään maa- ja meripuolustuksen tehtäviin osana puolustusjärjestelmää. Tilanteen niin edellyttäessä rajajoukkoja liitetään puolustusvoimiin.

Rajavartiolaitoksen toiminta sotilastiedustelun tukemiseksi korostuu normaalioloissa ja puolustusvalmiutta tehostettaessa vaiheessa, jossa vieraan valtion asevoimien tai niihin rinnastettavien järjestäytyneiden joukkojen toimintaa valmistellaan. Alueellisesti Rajavartiolaitoksen toiminta koskee erityisesti ulkorajaa, saaristoa ja Ahvenanmaata.

Ylimmän valtionjohdon tiedonsaannin turvaaminen Suomen toimintaympäristön muutoksista ja kehittymisestä edellyttää, että sotilastiedusteluviranomaisen hankkimaa tiedustelutietoa saatettaisiin perusteellisesti analysoituna myös muiden viranomaisten käyttöön. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 8 § 3 momentti edellyttää, että Rajavartiolaitoksen päällikön tulee antaa tietoja presidentille ja sisäministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista. Sotilaskäskyasioiden valmistelu ja perustelu voi edellyttää sotilastiedusteluviranomaiselta saatavan tiedon käyttöä.

Sotilastiedusteluviranomaisen virka-apupyyntöihin suostumisen oikeellisuutta arvioitaessa Rajavartiolaitoksessa on tullut ilmi muun muassa seuraavaa:

- Rajavartiolaitos ei voi kohdentaa toisen linjan rajatarkastuksia systemaattisesti sellaisten profiilien perusteella, jotka on laadittu vain tiedusteluviranomaisten tiedonhankintaa varten. Tässä tarkoituksessa ei myöskään voida luoda tai kerätä vain tiedustelukäyttöön tarkoitettua tietokokonaisuutta tai henkilörekisteriä.
- Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu sotilaallisen maanpuolustuksen alaan kuuluvien rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen. Koska kyseiset rikokset eivät ole Rajavartiolaitoksen tutkittavia rikoksia, Rajavartiolaitos ei voi käyttää omia toimivaltuuksiaan näihin tehtäviin.

- Puolustusvoimien sotilastiedustelun kokoonpanoihin sijoitetut rajavartiomiehet eivät voi toimia edellä mainituissa tehtävissä rajavartiomiehen toimivallalla. Rajavartiolaitos on esitutkintaviranomainen, jonka vuoksi Rajavartiolaitoksessa palvelee salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön koulutettuja virkamiehiä. Rajavartiolaitoksen tehtävät huomioiden olisi tarkoituksenmukaista, että heitäkin voitaisiin tilanteen niin vaatiessa käyttää sotilastiedustelun tukena sotilastiedusteluviranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa. Rajavartiolaitoksen virkamiehet olisivat kuitenkin edelleen omien esimiestensä alaisia. Tämän asian merkitys korostuu nopeassa tilannekehityksessä sekä valmiutta kohotettaessa.
- Rajavartiolaitos voi käyttää Puolustusvoimille virka-apua antaessaan vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat kyseistä virka-apuna suoritettavaa tehtävää varten Rajavartiolaitokselle / rajavartiomiehelle säädetty. Rajavartiolaitokselle ei ole säädetty sotilastiedustelun tukitehtävää eikä tehtävään liittyviä toimivaltuuksia. Virka-apuna on kuitenkin katsottu voitavan antaa yksittäisissä tapauksissa sellaista tukea, joka ei ole edellyttänyt toimivaltuuksien käyttämistä, esimerkiksi kuljetustukea.
- Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) mukaiseen rekisteriin saa tallentaa vain Rajavartiolaitoksen lakisääteisen tehtävän mukaista henkilötietoa. Rajavartiolaitos voi antaa ja osin on myös velvollinen antamaan valtion viranomaisille virka-apua. Siten myös virka-avun antamiseen liittyviä henkilötietoja voidaan tallentaa Rajavartiolaitoksen rekisteriin. Henkilötietojen lisäksi Rajavartiolaitoksen rekisterissä voi olla myös muita kuin henkilötietoja.
- Uuden sotilastiedustelulainsäädännön tultua voimaan Rajavartiolaitos ei ole voinut enää kerätä tai tallentaa järjestelmiinsä tietoja, joiden käyttötarkoitus liittyy sotilastiedusteluun, vaikka se saisi niitä tietoonsa muun toimintaansa ohella pl. Rajavartiolaitokselle säädetyn aluevalvontatehtävän suorittamiseksi tallennettuja tietoja. Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tallennettuja tietoja voidaan hyödyntää sotilastiedustelussa siitä erikseen säädetyn mukaisesti.

Edellä mainitun perusteella Rajavartiolaitos esittää, että Rajavartiolaitoksen osallistumisesta sotilastiedustelun tukemiseen sekä sen käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja toimivaltuuksista säädettäisiin selkeästi ja tarkkarajaisesti sotilastiedustelulainsäädännössä tai vaihtoehtoisesti rajavartiolainsäädännössä. Asiasta tulisi säätää niin, että perinteinen ja ennen uutta sotilastiedustelulainsäädäntöä jo vakiintunut Rajavartiolaitoksen virka-apu sotilastiedusteluviranomaisille olisi edelleen mahdollista ja sille olisi selkeä oikeusperusta. Mikäli näin ei toimita, se voi vaikuttaa merkittävästi Rajavartiolaitoksen lakisääteisen sotilaallisen maanpuolustustehtävän suorittamiseen sekä heikentää valtakunnan puolustusvalmiutta ja -järjestelyitä.

2 Siviilitiedustelu

Poliisilain (872/2011) 5 a luku (siviilitiedustelu) ei yhdessä muun siviilitiedustelulainsäädännön kanssa mahdollista nykymuodossaan suojelupoliisin ja Rajavartiolaitoksen siviilitiedustelun alalla tapahtuvan yhteistyön toteuttamista tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Rajavartiolaitoksen esikunta, joka toimii myös sisäministeriön rajavartio-osastona, korosti siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen (HE 202/2017 vp) eduskuntakäsittelyn aikana eri valiokunnissa antamissaan lausunnoissa siviilitiedustelulainsäädännön välttämättömyyttä, kiireellisyyttä ja tavoitteiden tärkeyttä. Rajavartiolaitokselle ei kuitenkaan säädetty uudessa siviilitiedustelulainsäädännössä varsinaisia tukitehtäviä tai toimivaltuuksia.

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolaitos on johtava rajavirtoviranomainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa.

Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi sekä syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos on esitutkintalain 2 luvun 1 §:ssä mainittu esitutkintaviranomainen. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä sekä etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä.

Poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä luetellaan ne kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavat toiminnot, jotka voivat olla siviilitiedustelun kohteina. Rajavartiolaitokselle on rajavartiolaissa säädetty muun muassa terrorismin torjuntaan kuuluva varautumisvelvoite ja virka-avun antamisvelvoite sekä poliisin ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtäviä. Lisäksi Rajavartiolaitokselle säädettyt rajaturvallisuuden ylläpitämisen sekä sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät liittyvät useisiin poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä mainittuihin uhkiin.

Suomen ulkorajojen valvonnalla ja rajaturvallisuudella on erityistä merkitystä kansallisen turvallisuuden ja valtion suvereenisuuden kannalta. Suomea velvoittavan EU-lainsäädännön mukaisesti rajavalvontaan kuuluvat paitsi rajanylityspaikoilla henkilöihin kohdistettavat rajatarkastukset myös rajanylityspaikkojen välisen rajaosuuden valvonta sekä niin sisäiselle kuin ulkoiselle turvallisuudelle kohdistuvien uhkien analyysi. Ylimmän valtionjohdon tiedonsaannin turvaaminen Suomen toimintaympäristön muutoksista ja kehittymisestä edellyttää, että suojelupoliisin hankkimaa tiedustelutietoa

saatettaisiin perusteellisesti analysoituna myös muiden viranomaisten käyttöön. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 8 § 3 momentti edellyttää, että Rajavartiolaitoksen päällikön tulee antaa tietoja presidentille ja sisäministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista. Sotilaskäskyasioiden valmistelu ja perustelu voi edellyttää myös suojelupoliisilta saatavan tiedon käyttöä.

Laittomaan maahantuloon liittyvän rikollisuuden torjuminen on Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydinaluetta ja tieto epäilyistä törkeän laittoman maahantulon järjestämisestä on erittäin tärkeää kansallisen turvallisuuden kannalta. Teolla on mahdollista tuoda Suomeen ja Schengen-alueelle muun muassa palaavia vierastaistelijoita tai terroristisia rikoksia suunnittelevia henkilöitä.

Poliisilain 5 a luvun 44 § perusteella suojelupoliisin on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava Rajavartiolaitokselle tiedoista, joiden perusteella suojelupoliisin on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava Rajavartiolaitokselle tiedoista, joiden perusteella on aihetta epäillä rikoslain 17 luvun 8 a § mukaista törkeää laittoman maahantulon järjestämistä. Tämän teon maksimirangaistus on kuusi vuotta vankeutta.

Poliisilain 5 a luvun 55 § turvaa Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi ja sitä edellyttävän tilannekuvan ylläpitämiseksi Rajavartiolaitoksen riittävän tiedustelutiedon saamisen myös vakavien kansallisuutta vaarantavien siviilitiedustelun uhkien ennalta tunnistamiseksi muutoinkin kuin pelkästään rikostorjuntaa varten.

Rajavartiolaitos esittää, että Rajavartiolaitoksen oikeudesta tukea suojelupoliisia tarvittaessa siviilitiedustelussa sekä Rajavartiolaitoksen käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja toimivaltuuksista säädettäisiin selkeästi ja tarkkarajaisesti siviilitiedustelua koskevassa lainsäädännössä tai vaihtoehtoisesti rajavartiolainsäädännössä niin, että sille olisi selkeä oikeusperusta.

Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö
Kontra-amiraali

Markku Hassinen

Raja- ja meriosaston osastopäällikkö
Prikaatikenraali

Matti Sarasmaa

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Rajavartiolaitos 24.03.2021 klo 11:27.
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

JAKELU	Rajavartiolaitoksen päällikkö
	Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö
	Rajavartiolaitoksen esikunta, raja- ja meriosasto
	Rajavartiolaitoksen esikunta, oikeudellinen osasto
TIEDOKSI	Rajavartiolaitoksen esikunta, suunnittelu- ja talousyksikkö
	Rajavartiolaitoksen esikunta, teknillinen osasto
	Rajavartiolaitoksen esikunta, henkilöstöosasto