



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

Muistio

26.11.2024

VN/27925/2023

## Selvitys Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien muutostarpeista Schengen-alueen sisärajoilla

**Sisällys**

1	Tausta	3
2	Schengen-alue ja Schengenin rajasäännöstö	4
2.1	Lähtökohtia	4
2.2	Rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille	6
2.3	Schengenin rajasäännösten uudistaminen	8
3	Nykytila Suomessa	12
3.1	Keskeisiä viranomaisia	12
3.2	Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet sisärajoilla, kun rajavalvontaa ei ole väliaikaisesti palautettu sisärajoille	14
4	Muiden EU-maiden lainsäädäntö	20
4.1	Alankomaat	20
4.2	Ruotsi	21
4.3	Saksa	23
4.4	Tanska	24
4.5	Viro	25
4.6	EU-maille tehdyn kyselyn johtopäätöksiä	26
5	Nykytilan arviointi	29
5.1	Sisärajat ylittävät ja sisärajojen läheisyydessä vaikuttavat uhat	29
5.2	Lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia	30
6	Johtopäätökset	32

## 1 Tausta

Suomen turvallisuusympäristö on viime vuosina muuttunut nopeasti ja pitkäaikaisesti, ja sen ennustettavuus on heikentynyt. Rajaturvallisuuden näkökulmasta turvallisuuteen vaikuttavat muutostekijät liittyvät muun muassa Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa. Perinteisten sotilaallisten uhkien rinnalle on tullut uhka hybridivaikuttamisesta ja laaja-alaisesta vaikuttamisesta, joita on käsitelty muun muassa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2020:30) ja valtioneuvoston puolustuselonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2021:78). Hybridivaikuttamisella viitataan suunnitelmalliseen toimintaan, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja pyrkien vaikuttamaan valtion heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa. Tarkoituksena on aiheuttaa kohdevaltiolle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta sekä lamaannuttaa sen viranomaisten toimintakyky. Hybridivaikuttaminen voi alkaa nopeasti normaalioloissa ja olla osa sotilaallista operaatiota erityisesti sen alkuvaiheessa. Hybridivaikuttaminen voi sisältää esimerkiksi informaatiovaikuttamista, maahantulon välineellistämistä tai kyberoperaatioita.

Rajaturvallisuudessa huomioitavia turvallisuustilanteen muutoksia liittyy myös rikollisuuteen, jonka arvioidaan monimuotoistuvan ja kehittyvän vakavampaan suuntaan. Tässä kehityksessä korostuu väkivallan, ampuma-aseiden sekä huumausaineiden käytön ja salakuljetuksen lisääntyminen sekä kokonaan tai osin tietoverkossa toteutetun ja rajat ylittävän rikollisuuden kasvaminen, koveneminen ja monimuotoistuminen. Järjestäytyneen rikollisuuden arvioidaan kasvavan, kansainvälistyvän ja kovenevan, seuraten muiden Euroopan unionin maiden yleistä kehitystrendiä. Tietoverkot ja niiden käyttöön perustuvat kommunikointikanavat lisäävät turvallisuusuhkia. Muun muassa tuottamalla ja jakamalla vääristeltyä tietoa sosiaalisen median alustoilla voidaan mobilisoida suuria ihmisjoukkoja ja lisätä yleistä levottomuutta sekä vastakkainasettelua yhteiskunnassa. Erilaiset rikolliset ilmiöt ja muut turvallisuusuhat liikkuvat ja laajenevat maasta toiseen nopeasti rajat ylittäen. Suurin vakavan väkivallan, kuten joukkosurman tai terrori-iskun, uhka liittyy yksittäisiin toimijoihin, joiden motiivi voi liittyä väkivaltaiseen ekstremismiin. Yksittäiset toimijat ovat yleensä verkostoituneet internetissä samanhenkisten ryhmien kautta. Globaalin turvallisuusympäristön muuttuessa perinteiset uhat pysyvät, mutta muuttuvat yhä monimutkaisemmiksi – samaan aikaan kokonaan uudet uhat haastavat viranomaistoimintaa. Suomen on varmistuttava muun muassa siitä, että lainsäädäntö on ajan tasalla. Viranomaisilla on tarpeen olla aiempaa paremmat valmiudet toimia rajat ylittävissä tilanteissa, joissa korostuu muun muassa jaetun tilannekuvan, tiedonhankinnan ja tietojohtoisen toiminnan merkitys.

Rajaturvallisuuden muutostekijänä on huomioitava myös laajamittaisen muuttoliikkeen paine, joka kasvaa erityisesti niiltä alueilta, joilla ilmaston- ja ympäristömuutos heikentävät elinolosuhteita ja joilla on runsaasti väestöä. Myös esimerkiksi globaalit konfliktit, turvattomuus ja ihmisoikeustilanteen heikentyminen voivat lisätä muuttoliikkeitä. Häiriötilanteen laajamittaisesta maahantulosta tekee sen laajuus sekä siihen mahdollisesti liittyvät lieveilmiöt. (Kansallinen riskiarvio 2023, sisäministeriön julkaisuja 2023:4, ja valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, valtioneuvoston julkaisuja 2021:48).

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kohdan 10.1 mukaan kansallista turvallisuutta ja yhteiskunnan kriisinkestävyttä vahvistetaan. Hallitus varmistaa viranomaisten riittävät toimivaltuudet ja resurssit kansallisen riskiarvion uhkien torjuntaan ja kriisien johtamiseen. Hallitusohjelman mukaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia kehitetään turvallisuusympäristön vaatimusten mukaisesti. Tarve lisätä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia tarkoituksenmukaisesti sisärajoilla muiden EU-maiden mallien mukaisesti tulee selvittää ja tarvittaessa päivittää Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia.

Sisäministeriö asetti 13.10.2023 esiselvityshankkeen Schengen-alueen sisärajoilla käytettävissä olevien Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien muutostarpeiden arvioimiseksi ajalle 16.10.2023–30.4.2024. Hankkeen toimikautta päätettiin 7.5.2024 jatkaa 31.8.2024 asti. Hanke on valmisteltu virkatyönä sisäministeriön rajavartiolaitososastolla, minkä lisäksi hankkeeseen ovat osallistuneet Poliisihallituksen ja Tullin edustajat.

Hankkeen tavoitteeksi asetettiin rajaturvallisuuden edistämiseksi selvittää Schengen-alueen sisärajoilla Rajavartiolaitoksen tehtävissä käytettävissä olevien toimivaltuuksien ajantasaisuutta ottaen huomioon muiden EU-maiden sääntely. Hankkeen tehtävänä oli valmistella esiselvitys, jossa kartoitetaan muiden EU-maiden viranomaisten toimivaltuuksia sisärajoilla ja arvioidaan vastaavien toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisuutta Suomen oikeusjärjestelmässä.

Selvitys koskee tilanteita, joissa rajavalvontaa ei ole väliaikaisesti palautettu sisärajoille. Hankkeen alussa selvityksen kohteeksi rajattiin Alankomaiden, Ranskan, Ruotsin, Saksan, Tanskan ja Viron lainsäädäntö. Tässä muistiossa käsitellään Ranskaa lukuun ottamatta edellä mainittujen maiden kansallista lainsäädäntöä viranomaisten toimivaltuuksista

Schengen-alueen sisärajoilla ja arvioidaan Suomen lainsäädännön muutostarpeita tästä näkökulmasta käsin. Mahdollisesta säädösvalmisteluhankkeesta päätetään erikseen.

Valmistelun aikana Alankomaiden, Ranskan, Ruotsin, Saksan, Tanskan ja Viron viranomaisille lähetettiin kysely. Siinä tiedusteltiin, onko kyseisissä jäsenmaissa kansallista lainsäädäntöä rajanläheisillä alueilla käytettävissä olevista toimivaltuuksista, jotka eivät ole käytettävissä sisämaassa. Rajanläheisillä alueilla viitattiin esimerkiksi lentoasemiin, satamiin ja maarajalla tietyn kilometrimäärän etäisyyteen rajasta. Kyselyssä toimivaltuuksilla tarkoitettiin sellaisia toimivaltuuksia, joiden avulla viranomaiset pyrkivät sisärajoillaan esimerkiksi nostamaan tilannekuvaa taikka havaitsemaan mahdollisesti vaarallisia henkilöitä tai rikollisia sekä joiden avulla viranomaiset pystyvät reagoimaan havaintoihinsa välittömästi. Kyselyssä jäsenmaita pyydettiin myös täsmentämään, millaisia toimivaltuuksia heillä tarkalleen ottaen on, millä viranomaisella on nämä toimivaltuudet ja miten rajanläheiset alueet on määritelty heidän lainsäädännössään. Kyselyssä tiedusteltiin myös kyseisten toimivaltuuksien vaikuttavuutta. Lisäksi kyselyssä tiedusteltiin, onko jäsenmaassa parhaillaan vireillä lainsäädäntöhankkeita, joiden tarkoituksena olisi muuttaa tai vahvistaa sisärajoilla käytettävissä olevia toimivaltuuksia tilanteissa, joissa rajavalvontaa ei ole väliaikaisesti palautettu sisärajoille. Kyselyyn saatiin vastaus Alankomaiden, Ruotsin, Tanskan, Saksan ja Viron viranomaisilta. Koska Ranskan viranomaisilta ei ole saatu vastausta kyselyyn, Ranskan lainsäädäntö on rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle.

Rajavartiolainsäädännön muutostarpeita ja kehittämiskohteita on aikaisemmin selvitetty vuosina 2020–2022 sisäministeriön asettamassa esiselvityshankkeessa (SM049:00/2019, VN/7427/2022). Esiselvityshankkeessa laadittiin rajavartiolainsäädännön kokonaistarkastelun pohjalta arviomuistio (9.3.2022) rajavartiolainsäädännön muutostarpeista. Esiselvityshankkeessa laaditut asiakirjat ja saadut lausunnot ovat sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> hankenumerolla [SM049:00/2019](https://intermin.fi/hankkeet).

## 2 Schengen-alue ja Schengenin rajasäännöstö

### 2.1 Lähtökohtia

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annettussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, (jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) säädetään siitä, ettei Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa ja rajatarkastuksia. Asetuksessa vahvistetaan myös säännöt jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta. Schengenin rajasäännöstön tarkoituksena on edistää henkilöiden vapaata liikkumista Euroopan unionin alueella ja vahvistaa rajavalvontaa Schengen-alueen ulkorajoilla.

Schengen-alueen ulkorajalla tarkoitetaan Schengen-alueeseen kuuluvan ja kuulumattoman valtion välistä rajaa, ja Schengen-alueen sisärajalta puolestaan Schengen-alueeseen kuuluvien valtioiden välistä rajaa. Kansallisessa lainsäädännössä käytetyllä käsitteellä valtakunnanraja tarkoitetaan taas Suomen valtakunnan rajoja eli Suomen ja toisen valtion välistä rajaa. Suomen valtakunnanraja on siten aina joko Schengen-alueen ulko- tai sisäraja. Oheista jaottelua ulko- ja sisärajoihin sovelletaan maa- ja merirajojen ohella myös lentoliikenteessä.

Suomi allekirjoitti Schengenin liittymissopimuksen joulukuussa 1996 yhdessä Ruotsin ja Tanskan kanssa, ja Schengenin rajasäännöstön soveltaminen alkoi Suomessa ja muissa Pohjoismaissa 25.3.2001. Suomen lisäksi Schengen-alueeseen kuuluvat Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro. Näiden lisäksi Bulgaria ja Romania soveltavat Schengenin rajasäännöstöä lento- ja meriliikenteessä, mutta kyseisten maiden maarajoilla suoritetaan edelleen rajatarkastuksia. Edellä luetelluista maista Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi eivät kuulu Euroopan unioniin. Euroopan unionin jäsenmaista Irlanti ja Kypros eivät kuulu Schengen-alueeseen.

Schengen-alueen sisärajoilla ei normaalisti ole rajavalvontaa eikä rajanylityspaikkoja. Tästä on säädetty Schengenin rajasäännöstön 22 artiklassa, jonka mukaan Schengen-alueen sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistetaan rajatarkastuksia. Rajasäännöstön 2 artiklan 11 kohdan mukaan rajatarkastuksilla tarkoitetaan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä. Rajasäännöstössä on myös tarkemmat säännökset rajatarkastusten suorittamisesta. Kansallisessa lainsäädännössä rajanylityspaikoista on säädetty rajavartiolain (578/2005) 12 §:ssä ja rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annettussa valtioneuvoston asetuksessa (901/2006).

Rajasäännöstön 23 artiklassa säädetään Schengen-alueen sisällä tehtävistä tarkastuksista. Artiklassa määritellään, millaiset tarkastukset ovat sisärajoilla sallittuja. Artiklaa on muutettu Schengenin rajasäännöstön uudistuksen yhteydessä 10.7.2024 lukien (tarkemmin uudistuksesta ks. luku 2.3). Voimassa olevan Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan mukaan rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla alueellaan, myös sisäraja-alueilla, käyttämiin poliisivaltuuksiin ja muuhun julkiseen valtaan, kunhan tällaisten valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Tällaisten valtuuksien käyttöön voi tarvittaessa sisältyä alueella yleisesti käytettävän seuranta- ja valvontateknologian käyttö yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvien uhkien torjumiseksi. Ennen uudistusta voimassa olleessa 23 artiklassa mainittiin vain poliisivaltuudet, mutta ei muuta julkista valtaa, eikä siinä myöskään mainittu seuranta- ja valvontateknologian käyttöä.

Rajasäännöstön 23 artiklassa säädetään kriteereistä, joiden täytyessä poliisivaltuuksien tai muun julkisen vallan käyttämisestä ei voida rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen. Artiklan a kohdassa todetaan, että toimivaltaisten viranomaisten valtuuksien käytön ei erityisesti ole katsottava vastaavan rajatarkastuksen suorittamista, kun toimenpiteet täyttävät kaikki seuraavat edellytykset:

i) toimenpiteiden tarkoituksena ei ole rajavalvonta;

ii) toimenpiteet perustuvat poliisin yleisiin tietoihin tai, jos tarkoituksena on rajoittaa tartuntataudin leviäminen, kansanterveystietoihin ja toimivaltaisten viranomaisten kokemuksiin mahdollisista yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvista uhkista ja niiden tarkoituksena on erityisesti torjua rajatylittävää rikollisuutta, vähentää laitonta maahanmuuttoa tai hillitä sellaisen, Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskuksen toteaman tartuntataudin leviämistä, joka voi aiheuttaa epidemian; ja

iii) toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan tavalla, joka poikkeaa selvästi ulkorajoilla järjestelmällisesti tehtävistä henkilötarkastuksista, myös silloin kun ne toteutetaan liikennekeskuksissa tai suoraan matkustajia kuljettavissa liikennevälineissä ja edellyttäen, että ne perustuvat riskinarviointiin.

Rajasäännöstön 23 artiklan b ja c kohdan mukaan rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei myöskään vaikuta jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tai liikenteenharjoittajan mahdollisuuteen suorittaa turvatarkastuksia henkilöille liikennekeskuksissa jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla edellyttäen, että tällaisia tarkastuksia tehdään myös henkilöille, jotka matkustavat jäsenvaltion sisällä, eikä jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussa tai mukana asiakirjoja.

Lisäksi rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei rajasäännöstön 23 artiklan d kohdan mukaan vaikuta jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää, että kolmansien maiden kansalaisilla on velvollisuus ilmoittaa läsnäolostaan jäsenvaltion alueella, eikä majoitusliikkeen johtajien velvoitteeseen varmistaa, että kolmansien maiden kansalaiset lukuun ottamatta mukana matkustavia puolisoita tai alaikäisiä lapsia taikka ryhmämatkalle osallistuvia täyttävät ja allekirjoittavat ilmoituslomakkeet, tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä ”Schengenin sopimus”, 22 ja 45 artiklan määräysten mukaisesti.

Euroopan unionin tuomioistuimien on käsitellyt aiemmin voimassa ollutta Schengenin rajasäännöstön 23 artiklaa muun muassa 15.6.2017 antamassaan ratkaisussa C-9/16 (EU:C:2017:483). Tapaus koski tarkastusta, jonka Saksan viranomaiset tekivät Saksan ja Ranskan välisen rajan ylittäneelle henkilölle tarkastuksen 500 metrin päässä kyseisten maiden rajasta. Ratkaisussa todettiin, että unionin oikeus ei ollut esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan jäsenvaltion poliisiviranomaisille kyseisen jäsenvaltion alueelle tapahtuvan laittoman maahantulon ehkäisemiseksi tai estämiseksi toimivalta tarkastaa tämän jäsenvaltion rautateiden junissa ja rautatiealueilla kenen tahansa henkilöllisyys tai rajanylitysasiakirjat sekä pysäyttää kuka tahansa ja esittää hänelle kysymyksiä tässä tarkoituksessa, sikäli kuin mainitut tarkastukset perustuvat asiointilaa koskeviin tietoihin tai rajapoliisin kokemukseen. Edellytyksenä kuitenkin oli se, että kansallisessa lainsäädännössä on näihin tarkastuksiin liittyviä täsmennyksiä ja rajoituksia, joilla määritetään mainittujen tarkastusten intensiivisyys, toistuvuus ja valikoivuus. Ratkaisussa korostettiin, että tarkastukset eivät saa olla järjestelmällisiä eikä niillä saa olla vastaavanlaista vaikutusta kuin rajatarkastuksilla.

Euroopan unionin ja Schengen-alueen turvallisuudesta huolehditaan ja rajavalvonnan puuttumista sisärajoilta kompensoidaan usein eri tavoin Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan asettamissa rajoissa. Keskeisiä keinoja ovat ulkomaalaisvalvonta, rikostorjunta, viranomaisten välinen yhteistyö ja tietojenvaihto sekä erilaisten tietojärjestelmien hyödyntäminen. Yksi tärkeimmistä tietojärjestelmistä on Schengenin tietojärjestelmä (SIS), joka on Euroopan eniten käytetty ja laajin turvallisuutta ja rajaturvallisuutta koskeva tiedonvaihtojärjestelmä. SIS-tietojärjestelmä on

etsintäkuulutusrekisteri, johon tallennetaan muun muassa henkilöitä, ajoneuvoja ja esineitä koskevia etsintäkuulutuksia. SIS-järjestelmään kirjataan esimerkiksi maasta poistamista koskevat päätökset ja maahantulokiellot. Järjestelmä tukee kansallisten toimivaltaisten viranomaisten operatiivista yhteistyötä, Schengen-alueen ulkorajoilla tehtäviä rajatarkastuksia ja jäsenvaltioiden tiedonvaihtoa sekä edistää muuttoliikkeen hallintaa. Kussakin järjestelmää käyttävässä maassa on SIRENE-toimisto (Supplementary Information Request at the National Entries), joka vastaa SIS-kuulutuksiin liittyvien tietojen vaihdosta ja toimien koordinoinnista.

Muita sisärajavallvonnan puuttumista kompensoivia tietojärjestelmiä ovat Schengenin yhteinen viisumitietojärjestelmä (VIS) ja turvapaikanhakijoiden sormenjälkitietokanta (Eurodac). Uusina rekistereinä ovat tulossa käyttöön kolmansien maiden kansalaisten rajanylittämisen rekisteröivä rajanylitystietojärjestelmä (EES) ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS). Kaikkien edellä mainittujen tietojärjestelmien yhteentoimivuutta kehitetään siten, että niiden biometriikka-, henkilö- ja matkustusasiakirjatietoja tullaan tulevaisuudessa vertailemaan keskenään, jotta viranomaisten olisi aiempaa helpompaa havaita esimerkiksi mahdollinen väärän henkilöllisyyden käyttäminen.

Kokonaisuuteen liittyy myös matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 (jäljempänä matkustajarekisteridirektiivi). Matkustajarekisteridirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annetulla lailla (657/2019, jäljempänä PNR-laki).

PNR-laissa säädetään lentoliikenteen harjoittajalle velvollisuus toimittaa matkustajarekisteritietoja (Passenger Name Record, PNR) matkustajatietoyksikölle. PNR-tiedoilla tarkoitetaan kunkin yksittäisen matkustajan lentovarauksen ja lähtöselvityksen yhteydessä antamia tietoja. Sekä EU:n ulkopuolisten ja EU:n sisäisten lentojen matkustajien matkustajarekisteritietoja käytetään terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden ennalta estämiseen, paljastamiseen ja tutkimiseen, minkä lisäksi niitä tarvitaan tällaisiin rikoksiin liittyviin syytetoimiin. PNR-tietojen avulla voidaan suorittaa ennakoarviointia ennen henkilöiden saapumista maahan tai lähtöä maasta. Ennakoarvioinnin perusteella voidaan valita henkilöt, jotka toimivaltaisten viranomaisten tai Europolin on tutkittava tarkemmin. Tällä tavoin pystytään kartoittamaan henkilöitä, jotka saattavat olla osallisina terrorismirikoksissa tai muussa vakavassa rikollisuudessa.

PNR-laissa säädetään myös siitä, miten PNR-tietoja on sallittua matkustajatietoyksikössä käsitellä sekä millä tavoin toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää PNR-tietoja terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien tukemiseksi. Euroopan unionin tuomioistuin on 21.6.2022 antamassaan ratkaisussa C-817/19 (EU:C:2022:491) katsonut, että vapaan liikkuvuuden ja perusoikeusnäkökulmien vuoksi tietojen käsittelyn tulee rajoittua siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Sisäministeriössä on parhaillaan käynnissä hanke lain muuttamiseksi (SM017:00/2024).

## 2.2 Rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille

Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvussa säädetään rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille. Asiaa koskeviin artikloihin on tehty muutoksia Schengenin rajasäännösten uudistuksen yhteydessä 10.7.2024 lukien. Schengenin rajasäännösten 25 artiklassa säädetään yleisistä puitteista sisärajavallvonnan väliaikaiselle palauttamiselle tai jatkamiselle, 25 a artiklassa menettelystä tapauksissa, jotka edellyttävät toimia ennakoimattomien tai ennakoitavissa olevien tapahtumien vuoksi, ja 26 artiklassa perusteista sisärajavallvonnan väliaikaiselle palauttamiselle ja jatkamiselle.

Rajasäännösten 25 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos alueella, jolla ei suoriteta sisärajavallvontaa, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, kyseinen jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin. Yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan voidaan katsoa aiheutuvan erityisesti seuraavista: a) terroriteot tai -uhat ja vakavan järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamat uhdat; b) laajamittaiset kansanterveysuhat; c) poikkeuksellinen tilanne, jolle on ominaista kolmansien maiden kansalaisten äkillinen laajamittainen luvaton liikkuminen jäsenvaltioiden välillä, mikä aiheuttaa merkittäviä paineita hyvin valmistautuneiden toimivaltaisten viranomaisten kokonaisresursseille ja valmiuksille ja todennäköisesti vaarantaa sen alueen yleisen toiminnan, jolla ei suoriteta sisärajavallvontaa, mikä käy ilmi tietojen analysoinnista ja kaikista saatavilla olevista tiedoista, myös asiaankuuluvilta unionin virastoilta saaduista tiedoista; d) laajamittaiset tai merkittävät kansainväliset tapahtumat.

Rajasäännösten 25 artiklan 2 kohdan mukaan kaikissa tapauksissa sisärajavallvonta on palautettava ainoastaan viimeisenä keinona. Väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on havaitun

uhkan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä. Rajavalvonta voidaan palauttaa tai sitä voidaan jatkaa 25 a ja 28 artiklan nojalla vain, jos jäsenvaltio on todennut, että tällainen toimenpide on tarpeellinen ja oikeasuhteinen, kun otetaan huomioon 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut perusteet. Mainittu 25 a artikla koskee tapauksia, jotka edellyttävät toimia ennakoimattomien tai ennakoitavissa olevien tapahtumien vuoksi, ja 28 artikla kansanterveydellistä uhkaa. Eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa Schengen-alueen yleistä toimivuutta uhataan, rajavalvonta voidaan palauttaa myös rajasäännösten 29 artiklan nojalla. Rajasäännösten 25 artiklan 3 kohdan mukaan saman vakavan uhkan on katsottava jatkuvan silloin, kun jäsenvaltion esittämät perustelut rajavalvonnan jatkamiselle perustuvat samoihin syihin, joiden vuoksi rajavalvonta alun perin palautettiin.

Kun rajavalvonta palautetaan sisärajoille, sovelletaan Schengenin rajasäännösten 32 artiklan mukaan rajasäännösten II osaston (Ulkorajojen valvonta ja pääsyn epääminen) asiaankuuluvia säännöksiä soveltuvin osin. Rajasäännöstöä sovelletaan sen 3 artiklan mukaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- ja ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia ja pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta.

Rajasäännösten 26 artiklassa säädetään perusteista sisärajalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle ja jatkamiselle. Artiklan 1 kohdassa säädetään, että sen määrittämiseksi, onko sisärajalvonnan palauttaminen tarpeen ja oikeasuhteista 25 artiklan 2 kohdan mukaisesti, jäsenvaltion on arvioitava erityisesti seuraavia:

a) sisärajalvonnan palauttamista koskevan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus, ottaen huomioon havaitun vakavan uhkan luonne ja erityisesti se, onko sisärajalvonnan palauttaminen todennäköisesti asianmukainen keino yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhkan lieventämiseksi ja voitaisiinko tällaisen palauttamisen tavoitteet saavuttaa käyttämällä vaihtoehtoisia toimenpiteitä, kuten 23 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja oikeasuhteisia tarkastuksia, jotka toteutetaan alueen sisällä tehtävien tarkastusten yhteydessä, rajasäännösten 23 a artiklassa säädettyä menettelyä, unionin oikeuteen perustuvan poliisiyhteistyön muita muotoja, edellä 21 a artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja yhteisiä toimenpiteitä, jotka koskevat väliaikaisia rajoituksia jäsenvaltioihin suuntautuvaan matkustamiseen; ja

b) tällaisen toimenpiteen todennäköinen vaikutus henkilöiden liikkumiseen alueella, jolla ei suoriteta sisärajalvontaa, ja raja-alueiden toimintaan, ottaen huomioon niiden väliset vahvat sosiaaliset ja taloudelliset yhteydet.

Kun sisärajalvonta on palautettu tai kun sitä jatketaan, jäsenvaltioiden on rajasäännösten 26 artiklan 3 kohdan mukaan varmistettava, että sen ohella toteutetaan tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla lievennetään rajavalvonnan palauttamisesta henkilöille ja tavarakuljetuksille aiheutuvia vaikutuksia, ottaen erityisesti huomioon raja-alueiden vahvat sosiaaliset ja taloudelliset suhteet ja välttämättömästä syystä matkustavat henkilöt.

Rajasäännösten 27 artiklassa säädetään ilmoittamisesta rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille tai jatkamisesta sisärajoilla sekä riskinarvioinnista. Rajasäännösten 27 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ilmoituksissa, jotka koskevat rajavalvonnan palauttamista sisärajoille tai jatkamista sisärajoilla, on oltava seuraavat tiedot: a) palauttamisen tai jatkamisen syyt, myös kaikki merkitykselliset yksityiskohtaiset tiedot tapahtumista, jotka muodostavat vakavan uhkan niiden yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle; b) ehdotetun palauttamisen tai jatkamisen laajuus ja tiedot siitä, missä sisärajojen osassa tai osissa rajavalvonta on tarkoitus palauttaa tai missä sitä on tarkoitus jatkaa; c) vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet; d) suunnitellun palauttamisen tai jatkamisen päivämäärä ja kesto; e) toimenpiteen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden arviointi 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja jatkamisen osalta 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti; f) tarvittaessa toimenpiteet, jotka muiden jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa. Ilmoituksen voivat tehdä myös kaksi jäsenvaltiota tai useampi jäsenvaltio yhdessä.

Jos rajavalvonta sisärajoilla on ollut käytössä kuusi kuukautta, asianomaisen jäsenvaltion on rajasäännösten 26 artiklan 2 kohdan nojalla tehtävä riskinarviointi. Riskinarvioinnissa on huomioitava 27 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvien seikat, minkä lisäksi on arvioitava uudelleen edellä 27 artiklan 1 kohdassa mainittuja perusteita. Rajasäännösten 27 artiklan 2 kohdan mukaan rajavalvonnan jatkamista koskeviin mahdollisiin uusiin ilmoituksiin on sisällytettävä riskinarviointi, kun rajavalvonta on ollut käytössä kuuden kuukauden ajan. Riskinarvioinnissa on esitettävä vakavan uhkan laajuus ja odotettu kehitys. Erityisesti on huomioitava se, kuinka kauan vakavan uhkan odotetaan jatkuvan ja mihin sisärajojen osuksiin se saattaa vaikuttaa. Lisäksi on ilmoitettava tiedot koordinoituihin toimenpiteisiin niiden muiden jäsenvaltioiden kanssa, joihin rajavalvonta sisärajoilla vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa.

Rajasäännösten 27 artiklan 3 kohdan mukaan sisärajalvonnan palauttamisen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden arvioinnissa on esitettävä riskinarviointi myös silloin, jos jäsenvaltiot palauttavat sisärajalvonnan tai jatkavat sitä laajamittaiseen maahantuloon liittyvän poikkeuksellisen tilanteen takia. Lisäksi siinä on annettava tietoja äkillisestä

laajamittaisesta liikkumisesta, mukaan lukien asiaankuuluvilta unionin virastoilta niiden toimeksiannon mukaisesti saadut tiedot ja asiaankuuluvista tietojärjestelmistä saadut data-analyytit. Rajasäännösten 27 artiklan 4 kohdan mukaan asianomaisten jäsenvaltioiden on komission pyynnöstä toimitettava mahdolliset lisätiedot, mukaan lukien koordinoitavien toimienpiteet niiden jäsenvaltioiden kanssa, joihin suunniteltu sisärajovalvonnan jatkaminen vaikuttaa, sekä lisätiedot, jotka tarvitaan rajasäännösten 23 ja 23 a artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden mahdollisen käytön arvioimiseksi. Rajasäännösten 27 artiklan 5 kohdassa on säädetty poikkeuksista velvollisuuteen toimittaa edellä mainittuja tietoja. Lisäksi rajasäännösten 34 artiklassa veloitetaan komissio ja asianomainen jäsenvaltio tiedottamaan koordinoitavasti yleisölle päätöksestä palauttaa rajovalvontaa sisärajoille ja ilmoittavat erityisesti tällaisen toimenpiteen alkamis- ja päättymispäivän, elleivät erittäin tärkeät turvallisuusasiat ole tämän esteenä.

Euroopan unionissa rajovalvontaa on väliaikaisesti palautettu sisärajoille sääntöjenvastaisen maahantulon vaarantaessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, terrori-iskujen jälkeen, suurten yleisötapatumien yhteydessä ja korkean tason kokousten turvallisuusjärjestelyjen tukemiseksi. Suomi palautti rajovalvonnan väliaikaisesti sisärajoilleen vuonna 2005 yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailujen turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi Suomi palautti rajovalvonnan väliaikaisesti sisärajoilleen kolmesti vuoden 2006 Euroopan unionin puheenjohtajuuskauden aikana järjestettyjen kokousten turvallisuuden varmistamiseksi, vuonna 2008 ETYJ-ulkoministerikokouksen turvaamiseksi sekä vuosina 2018 ja 2023 korkean tason vierailujen turvaamiseksi.

Norja palautti rajovalvonnan sisärajoilleen keväällä 2023 Nato-maiden ulkoministerien epävirallisen kokouksen vuoksi. Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa ja Itävalta ovat lisäksi vuonna 2023 palauttaneet rajovalvonnan väliaikaisesti sisärajoilleen muun muassa terrorismin uhan, kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvan uhan, Venäjän tiedustelun uhan ja sääntöjenvastaisen maahantulon vuoksi. Lisäksi Suomi ja monet muut maat palauttivat rajovalvonnan sisärajoilleen vuonna 2020 alkaneen covid-19-pandemian aikana. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteutumisen varmistamiseksi sisärajovalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen ei tulisi turvautua useammin, laajemmin tai pidempiaikaisemmin kuin mikä on kulloisessakin tilanteessa välttämätöntä. Vapaata liikkuvuutta edistää se, että viranomaisten sisärajoilla käytävissä olevat toimivaltuudet ovat riittäviä ja ajan tasalla, koska se voi osaltaan vähentää tarvetta turvautua rajovalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille.

### 2.3 Schengenin rajasäännösten uudistaminen

#### *Uudistuksen tausta ja tavoitteet*

Euroopan komission teki joulukuussa 2021 esityksen Schengenin rajasäännösten muuttamisesta (14.12.2021, COM(2021) 891 final, 2021/0428 (COD)), ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1717 annettiin kesäkuussa 2024. Rajasäännösten uudistamiseen vaikuttivat osaltaan muun muassa vuoden 2015 Euroopan pakolaiskriisi, Euroopassa tapahtuneet terrori-iskut ja lisääntyneet turvallisuusuhat sekä covid-19-pandemia, jotka toivat esiin Schengen-järjestelmän kehittämistarpeita. Schengenin rajasäännösten muutoksilla pyritään aiempaa paremmin varautumaan ja vastaamaan turvallisuus- ja kansanterveysuhkiin sekä sääntöjenvastaiseen ja poliittisessa tarkoituksessa välineellistettyyn maahantuloon. Muutosten tavoitteena on vahvistaa olemassa olevaa Schengen-järjestelmää ja sen häiriönsietokykyä.

Asetus Schengenin rajasäännösten muuttamisesta on tullut voimaan 10.7.2024. Sisärajoilla käytävissä olevien kansallisten toimivaltuuksien muutostarpeita on arvioitava suhteessa Schengenin rajasäännösten uudistukseen. Uudistukset voidaan jakaa neljään keskeiseen kokonaisuuteen, jotka koskevat rajovalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille, sisärajovalvonnan palauttamiselle vaihtoehtoisia keinoja, yhdenmukaisia toimenpiteitä ulkorajoilla kansanterveyden vaarantuessa sekä muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamista ulkorajoilla.

Schengenin rajasäännöstä uudistamalla pyrittiin selkeyttämään sääntöjä, jotka koskevat rajovalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille ja väliaikaisen sisärajovalvonnan jatkamista. Tarkoituksena oli samalla varmistaa, että rajovalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille on viimesijainen toimenpide. Uudistuksen jälkeen jäsenmaat voivat edelleen poikkeuksellisesti palauttaa rajovalvonnan sisärajoilleen, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka. Tällaisena vakavana uhkana voidaan pitää erityisesti terrorismia ja järjestäytyneitä rikollisuuksia, laajamittaisia kansanterveyteen liittyviä hätätilanteita ja merkittäviä kansainvälisiä tapahtumia, kuten urheilu- tai poliittisia tapahtumia. Jäsenvaltion on arvioitava palauttamisen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta sekä sitä, voidaanko asetettuja tavoitteita saavuttaa muilla vaihtoehtoisilla toimenpiteillä, kuten suorittamalla tarkastuksia poliisivaltuuksien nojalla tai käyttämällä muunlaista julkista valtaa. Väliaikaisesti palautetun rajovalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on havaitun uhan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.



*Uudistuksen sisältö*

Sisärajavalvonnan palauttamista koskevaan sääntelykokonaisuuteen tuli uutena rajasäännösten 25 a artikla, jossa yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen kohdistuvat uhat jaetaan ennakoimattomiin ja ennakoitavissa oleviin. Kun uhka on ennakoimaton ja edellyttää välittömiä toimia, rajavalvonta voidaan poikkeuksellisesti ottaa käyttöön välittömästi. Tällöin asiasta on samanaikaisesti tiedotettava komissiolle, muille jäsenmaille ja Euroopan parlamentille. Rajavalvonta voidaan lähtökohtaisesti ottaa käyttöön enintään yhden kuukauden ajaksi, mutta tätä ajanjaksoa on mahdollista jatkaa enintään kolmella kuukaudella. Uudistusta edeltäneessä välittömiä toimia koskevassa rajasäännösten 28 artiklassa rajavalvonta voitiin palauttaa välittömästi vain kymmenen vuorokauden ajaksi, ja sitä voitiin jatkaa enintään 20 vuorokaudella kerrallaan. Kokonaisjako ei kuitenkaan saanut lähtökohtaisesti ylittää kahta kuukautta.

Ennakoitavissa olevien uhkien varalta sisärajoille palautettu rajavalvonta, josta on etukäteen ilmoitettu komissiolle, jäsenmaille ja Euroopan parlamentille, voi lähtökohtaisesti kestää kuusi kuukautta. Rajavalvontaa voidaan kuitenkin jatkaa enintään kuuden kuukauden jaksoilla, joita voidaan uusia yhteensä enintään kahdeksi vuodeksi. Jatkuviin uhkiiin liittyvissä vakavissa poikkeustilanteissa sisärajavalvontaa voidaan jatkaa kahden vuoden jälkeen enintään kuuden kuukauden ajanjaksolla, joka voidaan uusia kerran. Tällaisessa tilanteessa sisärajavalvonta saisi toisin sanoen kestää yhteensä enintään kolme vuotta. Ennen rajasäännösten uudistusta rajavalvonta voitiin palauttaa enintään 30 vuorokaudeksi tai vakavan uhan kestäessä pidempään sen arvioidun keston ajaksi, kuitenkin 30 vuorokautta kerrallaan. Kokonaisjako ei saanut ylittää kuutta kuukautta, ellei kyse ollut erittäin poikkeuksellisista olosuhteista. Uusi 25 a artikla mahdollistaa rajavalvonnan palauttamisen pidemmäksi ajaksi kerralla. Rajavalvonnan palauttamista koskevan ajan pidentämisen vastapainoksi rajasäännösten on uudistuksessa lisätty 27 a artikla, jossa säädetään neuvotteluista jäsenvaltioiden kanssa ja komission lausunnosta. Neuvottelujen tavoitteena on selvittää suunnitellun rajavalvonnan sisärajoille palauttamisen tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Komissio voi käynnistää neuvottelumenettelyn omasta aloitteestaan tai sellaisen jäsenvaltion pyynnöstä, johon rajavalvonta sisärajoilla suoraan vaikuttaa.

Sisärajavalvonnan palauttamiselle vaihtoehtoisten keinojen osalta on kyse uudesta sääntelystä, jonka tarkoituksena on selkeyttää soveltamiskäytäntöä ja vähentää tarvetta rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen. Tarkoituksena on vahvistaa jäsenmaiden turvallisuutta ja torjua Schengen-alueella sääntöjenvastaisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten luvatonta liikkumista sellaisin toimenpitein, jotka rajoittavat vapaata liikkuvuutta vähemmän kuin sisärajavalvonnan väliaikainen palauttaminen. Näin voitaisiin myös estää tällaisten henkilöiden liikkumista jäsenmaiden välillä. Uudistuksen lähtökohtana on, että julkista valtaa tulee käyttää sisärajoilla ja niiden läheisyydessä siten, etteivät vaihtoehtoiset toimenpiteet vastaa rajatarkastuksen kaltaisia toimenpiteitä. Tämä vastaa myös aiempaa oikeustilaa.

Schengenin rajasäännösten uudistuksessa on muutettu Schengen-alueen sisällä tehtäviä tarkastuksia koskevaa 23 artiklaa. Artiklan aiemman sanamuodon mukaan tietyissä tilanteissa oli sallittua käyttää poliisivaltuuksia, mutta uudessa muotoilussa niiden lisäksi mainitaan muu julkinen valta. Uudistetun Schengenin rajasäännösten johdanto-osan 20 kohdassa todetaan, että sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja siihen liittyvän rajat ylittävän rikollisuuden, kuten ihmiskaupan, ihmisten salakuljetuksen ja asiakirjapetosten sekä muiden rajat ylittävän rikollisuuden muotojen, vähentäminen voisi käsittää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan todentaa henkilöiden henkilöllisyys, kansalaisuus ja oleskeluasema. Edellytyksenä on, että tällaiset tarkastukset eivät ole järjestelmällisiä ja että ne suoritetaan riskiarvion perusteella. Toimenpiteiden ja tarkastusten tulee myös selvästi poiketa ulkorajoilla järjestelmällisesti tehtävistä henkilötarkastuksista.

Uudistetun Schengenin rajasäännösten johdanto-osan mukaan on kuitenkin varmistettava, että tarkastukset, joita jäsenvaltiot suorittavat kansallisten toimivaltuuksien nojalla, ovat kaikilta osin niiden vaatimusten mukaisia, joita sovelletaan alueella, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa. Johdanto-osassa todetaan myös, että Euroopan unionin tuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että mitä selvempiä viitteitä on siitä, että jäsenvaltioiden raja-alueillaan suorittamalla tarkastuksilla on rajavalvontaa vastaava vaikutus, sitä enemmän tarvitaan tiukkoja ja yksityiskohtaisia sääntöjä ja rajoituksia, joissa vahvistetaan edellytykset jäsenvaltioiden poliisivaltuuksien käytölle raja-alueilla. Arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltioiden suorittamalla tarkastuksilla rajavalvontaa vastaava vaikutus, otetaan huomioon tällaisten tarkastusten tavoite, alueellinen soveltamisala ja mahdolliset erot verrattuna muualla asianomaisen jäsenvaltion alueella suoritettaviin tarkastuksiin.

Schengenin rajasäännösten uudistuksessa on painotettu nykyaikaisen teknologian merkitystä. Uudistetun 23 artiklan mukaan valtuuksien käyttöön voi tarvittaessa sisältyä alueella yleisesti käytettävän seuranta- ja valvontateknologian käyttö yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvien uhkien torjumiseksi, ja sama todetaan uudistetun rajasäännösten johdanto-osassa. Johdannon 21 ja 22 kohdan mukaan nykyaikaiset teknologiat, joiden avulla

liikennevirtoja seurataan etenkin moottoriteillä ja muilla jäsenvaltioiden tärkeiksi määrittämällä teillä, voivat olla keskeisessä asemassa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnassa. Rajatarkastuksia sisärajoilla koskevaa kieltoa ei pitäisi tulkita siten, että se estäisi poliisivaltuuksien ja muun julkisen vallan käytön tarkastusten suorittamiseksi sisäraja-alueilla. Tämä kattaa myös tarkastukset, jotka edellyttävät alueella yleisesti käytettävän seuranta- ja valvontateknologian käyttöä tai jotka perustuvat sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi tehtyyn riskinarviointiin. Jotta tällaiset teknologiat olisivat tuloksellisia, maanteiden rajanylityspaikoilla olisi voitava soveltaa oikeasuhteisia nopeusrajoituksia. Uudistuksen mukaan nykyaikaisen seuranta- ja valvontatekniikan käyttö sisäraja-alueilla ei siten rinnastu rajatarkastuksiin. Lisäksi sisärajat ylittävien henkilöiden matkustajatietojen varmistaminen erilaisten tietojärjestelmien avulla on sallittua, jos siitä on säädetty unionin säädöksissä. Tämä merkitsee, että jäsenmailla on merkittävää harkintavaltaa sisärajoilla käytettävän valvontateknologian suhteen. Uusi sääntely mahdollistaa myös tietynasteiset turvallisuustarkastukset raja-alueella, jos niiden tavoitteena ei ole puhtaasti rajatarkastuksen suorittaminen ja jos ne perustuvat toimivaltaisten viranomaisten tapauskohtaiseen tietoon ja kokemukseen.

Schengenin rajasäännösten uudistamista koskevassa komission ehdotuksessa korostettiin jäsenvaltioiden välisen poliisiyhteistyön merkitystä raja-alueilla sekä sen ensisijaisuutta suhteessa rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille. Komission ehdotuksen mukaan sääntöjenvastaista maahantuloa ei pitäisi itsessään pitää uhkana yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle, mutta se saattaa kuitenkin edellyttää uusia keinoja Schengen-alueen toiminnan takaamiseksi. Jäsenmaiden välisestä poliisiyhteistyöstä säädetään muun muassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 73 ja 87 artiklassa, ja komissio on vuonna 2017 antanut suosituksen (EU) 2017/820) oikeasuhteisista poliisitarkastuksista ja poliisiyhteistyöstä Schengen-alueella. Sisärajoilla tehtävää poliisiyhteistyötä tehostamalla voidaan puuttua sekä erilaisiin turvallisuusuhkiin että sääntöjenvastaiseen maahantuloon. Poliisiyhteistyötä voidaan tehostaa esimerkiksi eri jäsenvaltioiden poliisi- tai rajavartiolaitosten yhteispartioinnilla.

Schengenin rajasäännösten uudessa 23 a artiklassa säädetään menettelystä sisäraja-alueilla kiinni otettujen henkilöiden siirtämiseksi. Kyse on uudenlaisesta toimivaltuudesta, jonka soveltaminen edellyttää jäsenvaltioiden kahdenvälisiä sopimusta siirtomenettelyn käyttöönotosta. Siirtomenettely koskee sellaisia sisärajoilla poliisiyhteistyössä pidätettyjä kolmannen maan kansalaisia, joilla ei ole oikeutta saapua maahan tai oleskella maassa, lukuun ottamatta kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä. Jäsenmailla on mahdollisuus siirtää raja-alueellaan kiinni otettuja, sääntöjenvastaisesti niiden alueella oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia välittömästi takaisin siihen jäsenmaahan, josta he ovat suoraan saapuneet. Kun jäsenmaiden viranomaisten yhteispartio ottaa kiinni maassa sääntöjenvastaisesti oleskelevia kolmannen maan kansalaisia, kyseiset henkilöt voidaan siirtää välittömästi toiseen unionin jäsenvaltioon, jos on näyttöä siitä, että he ovat saapuneet suoraan tästä toisesta jäsenvaltiosta ja jos kyseinen jäsenvaltio osallistuu yhteispartiointiin. Siirto tehdään välittömästi, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluessa kiinniotosta, kun on selkeitä viitteitä siitä, että henkilö on vastikään ylittänyt sisärajan eikä hänellä ole oikeutta saapua maahan tai oleskella maassa.

Henkilöllisyyttä tai oleskeluoikeutta koskevien asiakirjojen puuttumisen katsotaan toimivan osaltaan osoituksena siitä, ettei henkilöllä ole oikeutta saapua maahan tai oleskella maassa. Matkareitin osalta näyttönä voi toimia esimerkiksi matkustusliput. Myös henkilön kertomusta ja erilaisista tietojärjestelmistä löytyviä tietoja voidaan käyttää näyttönä. Siirtämisestä tehdään kirjallinen päätös täyttämällä sitä koskeva vakiolomake. Päätöksestä saa valittaa, mutta muutoksenhaku ei estä päätöksen täytäntöönpanoa. Siirrettävälle henkilölle annetaan lisäksi kirjallisesti tietoa tahoista, joiden kautta hän voi saada tietoa sellaisista henkilöistä, jotka ovat toimivaltaisia edustamaan häntä muutoksenhakumenettelyssä. Tietoa pitää antaa kielellä, jota henkilö ymmärtää tai jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän. Siirtäessään kolmannen maan kansalaisen, jonka siirtävä jäsenvaltio olettaa olevan alaikäinen, siirtävän jäsenvaltion on ilmoitettava vastaanottavalle jäsenvaltiolle tästä olettamasta. Molempien jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki toimenpiteet toteutetaan lapsen edun mukaisesti ja niiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Vaikka mahdollinen siirto olisi toteutettava ripeästi, tulee menettelyssä noudattaa kaikilta osin perusoikeuksia ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa vahvistettua syrjintäkiellon periaatetta, jotta etninen profilointi voidaan estää.

Kansanterveyden vaarantuessa olisi mahdollista ottaa käyttöön jäsenmaiden yhteisiä toimenpiteitä, jotta matkustusrajoituksia voitaisiin toteuttaa yhdenmukaisesti. Uudistetun Schengenin rajasäännösten 21 a artiklan mukaan neuvosto voi hyväksyä päätöksen, jolla sallitaan väliaikaiset matkustusrajoitukset ulkorajoilla, jos kyseessä on laaja kansanterveysuhka. Tämä on muutos aiempaan, sillä covid-19-pandemian aikana EU pystyi antamaan jäsenmaille vain ei-sitovia suosituksia. Päätökseen voi sisältyä myös terveyteen liittyviä matkustusrajoituksia, kuten testauksia, karanteeneja ja omaehtoista eristäytymistä. Maahantulorajoituksista vapautetaan tietyt henkilöryhmät, kuten vapaata

liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt, pitkään oleskelleet henkilöt ja kansainvälistä suojelua saavat henkilöt. Rajasäännösten 28 artiklassa säädetään puolestaan erityisestä mekanismista, jota sovelletaan, kun laajamittainen kansanterveysuhka vaarantaa koko sen alueen toiminnan, jolla ei suoriteta sisärajalvontaa. Lisäksi uudistuksen myötä Schengen-alueen ulkorajoilla olevia rajanylityspaikkoja voidaan välineellistetyn maahantulon tilanteessa sulkea tai niiden aukioloaikoja rajoittaa ja rajavalvontaa tehostaa (rajasäännösten 5 artiklan 4 kohta). Samalla jäsenvaltion olisi kuitenkin taattava tosiasiallinen pääsy kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen piiriin. Rajoitusten yhteydessä olisi lisäksi otettava huomioon niiden henkilöiden oikeudet, jotka kuuluvat vapaan liikkuvuuden piiriin.

Schengenin rajasäännösten uudistuksen myötä jäsenvaltioilla on hyödynnettävissään aiempaa laajempi keinovalikoima, millä pyritään siihen, että sisärajalvontaan palauttamiseen turvaututtaisiin vain harvoissa ja vakavissa uhkatilanteissa. Kun jäsenvaltio arvioi sisärajalvontaan palauttamisen tarpeellisuutta, sen tulee uudistetun rajasäännösten 26 artiklan perusteella harkita, voidaanko palauttamisen tavoitteet saavuttaa käyttämällä muita kyseisessä artiklassa mainittuja keinoja. Näitä keinoja ovat erilaiset vaihtoehtoiset toimenpiteet, 23 a artiklassa säädetty siirtomenettely, unionin oikeuteen perustuvan poliisiyhteistyön muut muodot sekä 21 a artiklan 2 kohdassa tarkoitettut väliaikaiset matkustusrajoitukset. Vaihtoehtoisilla toimenpiteillä viitataan esimerkiksi 23 artiklan a kohdassa tarkoitettuihin oikeasuhtaisiin tarkastuksiin, jotka toteutetaan alueen sisällä tehtävien tarkastusten yhteydessä (esimerkiksi ulkomaalaisvalvontaan perustuvat tarkastukset). Teknologian hyödyntämistä voidaan pitää myös mahdollisena vaihtoehtoisena toimenpiteenä. Väliaikaisia matkustusrajoituksia voidaan kuitenkin hyödyntää vain laajamittaisten kansanterveysuhkien torjumiseen. Jos nämä keinot eivät ole riittäviä uhan lieventämiseksi, on seuraava vaihtoehto sisärajalvontaan palauttaminen.

#### *Schengenin rajasäännösten uudistamisen vaikutuksia*

Schengenin rajasäännösten uudistus antaa jäsenvaltioille uusia mahdollisia toimivaltuuksia ja keinoja puuttua rajalla ilmeneviin uhkiin silloin, kun sisärajalvontaa ei ole palautettu. Mahdollisuus Schengen-alueen ulkorajoilla sijaitsevien rajanylityspaikkojen sulkemiseen tai niiden aukioloaikojen rajoittamiseen on kuitenkin sisältynyt Suomen lainsäädäntöön jo ennen Schengenin rajasäännösten uudistusta (ks. rajavartiolaain 16 §:n 1 momentti).

Yksi uudistuksen mahdollistamista toimenpiteistä on raja-alueilla jäsenvaltioiden viranomaisten yhteispartioinnissa kiinniotettujen kolmansien maiden kansalaisten välitön siirtäminen toiseen jäsenvaltioon. Siirtomenettelyn hyödyntäminen on jäsenvaltioille valinnaista. Jäsenvaltioiden tulee sopia menettelyn käytöstä kahdenvälisen yhteistyön puitteissa, joten käytännössä siirtomenettelyn käyttäminen edellyttäisi Suomen tekemää valtiosopimusta toisen jäsenvaltion kanssa. Uudistetun Schengenin rajasäännösten 30 resitaalin mukaan siirtomenettelyä käyttävien jäsenvaltioiden on myös vahvistettava käytännön järjestelyt, joiden tarkoituksena on muun muassa pääsääntöisesti välttää siirtomenettelyn käyttöä.

Suomen ja Ruotsin välistä poliisiyhteistyötä tullaan tiivistämään valtiosopimuksella, joka on allekirjoitettu vuonna 2021 ja jota koskevat säädökset (260/2024 ja 261/2024) on hyväksytty 17.5.2024. Lait tulevat voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Sopimusta sovelletaan Suomessa Enontekiön, Kolarin, Muonion, Pellon, Tornion ja Ylitornion kuntien alueilla. Sopimuksen tarkoituksena on tehostaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rikosten ehkäisemistä, selvittämistä ja tutkintaa raja-alueella. Sopimuksessa on kyse uudenlaisesta yhteistyöstä, sillä Suomen ja Ruotsin välillä ei ole aiemmin ollut kahdenvälistä sopimusta poliisiyhteistyöstä. Sopimuksessa sovitaan erityistilanteista, joissa toisen valtion viranomaisen voi pyynnöstä tai ilman pyyntöä ylittää rajan ja ryhtyä toimiin, jos kyse on sellaisen vakavan rikoksen torjumisesta, johon liittyy ihmisen elämää, terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vaara. Valtiosopimus ei mahdollista yleisiä poliisin tai rajavartioviranomaisten yhteispartioita eikä siirtomenettelyn käyttämistä. Siirtomenettelyn edellyttämä yhteispartiointi vaatisi valtiosopimuksen ohella resursseja molemmilta toimintaan osallistuvilta jäsenmailta.

Yhteispartiointia voitaisiin mahdollisesti suorittaa maarajojen lisäksi esimerkiksi satamissa, vaikka siirtomenettely lienee tarkoitettu sovellettavaksi erityisesti maarajoilla. Satamassa välitön siirtäminen voisi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa yhteispartioinnin aikana on huomattu laivasta poistuva kolmannen maan kansalainen, jolla ei ole oikeutta oleskella Suomen alueella. Siirron välittömyys voi kuitenkin olla vaikeampaa toteuttaa merirajalla kuin maarajalla. Tältä osin on otettava huomioon Schengenin rajasäännösten 23 a artiklassa säädetty 24 tunnin määräaika.

Siirtomenettely ei kuitenkaan välttämättä toisi merkittäviä hyötyjä ulkomaalaisvalvontaan nähden. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaislain (301/2004) 129 b §:n mukainen tarkastusoikeus, mikä merkitsee, että viranomaiset voivat muun ohella selvittää kohtaamansa henkilön maassa oleskelun edellytyksiä. Tarvittaessa

viranomainen voi hyödyntää myös turvaamistoimia edellytysten selvittämiseen. Ulkomaalaisvalvonta voi johtaa tarkastuksen kohteena olevan henkilön maahan pääsyn epäämiseen tai käännättämiseen, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Lähtökohtaisesti maasta vapaaehtoisesti poistumiselle määrätään tietty aikaikkuna, mutta aikaa ei määrätä esimerkiksi silloin, jos kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä. Esimerkiksi laivasta poistunut henkilö, jolla ei ole oikeutta saapua Suomeen tai oleskella Suomessa, voidaan poistaa maasta ulkomaalaisvalvontaan perustuvan tarkastuksen ja maasta poistamista koskevan hallintopäätöksen tekemisen jälkeen. Sama koskee henkilöitä, jotka tavataan Schengen-maiden välisillä maarajoilla tehtävien ulkomaalaisvalvonnallisten tarkastusten yhteydessä. Molemmat menettelyt näyttäisivät siten johtavan käytännössä samaan lopputulokseen.

Kuten edellä on todettu, uudistetun Schengenin rajasäännösten johdannossa todetaan myös, että mitä selvempiä viitteitä on siitä, että jäsenvaltioiden raja-alueillaan suorittamalla tarkastuksilla on rajavalvontaa vastaava vaikutus, sitä enemmän tarvitaan tiukkoja ja yksityiskohtaisia sääntöjä ja rajoituksia, joissa vahvistetaan edellytykset jäsenvaltioiden poliisivaltuuksien käytölle niiden raja-alueilla. Tämä on tarpeen ottaa huomioon, kun Suomessa valmistellaan asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Samoin kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa on perusteltua kiinnittää huomiota siihen, että uudistuksessa on korostettu mahdollisuuksia nykyaikaisen teknologian hyödyntämiseen ja muun julkisen vallan kuin poliisivaltuuksien käyttämiseen.

### 3 Nykytila Suomessa

#### 3.1 Keskeisiä viranomaisia

##### *Rajavartiolaitos*

Schengenin rajasäännösten edellyttämistä kansallisista tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä päätöksentekojärjestyksestä Rajavartiolaitoksessa säädetään rajavartiolaissa. Rajavartiolain 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Sillä tarkoitetaan rajavartiolain 2 §:n 6 kohdan mukaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Määritelmällisesti rajaturvallisuuden ylläpitäminen kattaa sekä sisä- että ulkorajoilla tehtävät toimenpiteet. Rajavartiolain 17 §:n mukaan Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, joka yhteensovittaa muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa.

Rajaturvallisuuden ylläpitämisen lisäksi Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa myös poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa (1145/2001).

Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevia säännöksiä on edellä mainittujen lakien lisäksi muun muassa Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005), ulkomaalaislaissa, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018), pelastuslaissa (379/2011) ja merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009). Rajavartiolaitoksen suorittamasta henkilötietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019, jäljempänä Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki).

Rajavartiolain 4 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisesta kohdentumisesta. Sen 1 momentin 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 (1058/2004) tarkoitettua talousvyöhykkeellä. Muualla Rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisäateisen tehtävän loppuun saattamiseksi, virka-avun antamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle.

##### *Tulli*

Tulli valvoo rajat ylittävää tavaraliikennettä ja suorittaa tullirikostorjuntaa, mistä säädetään tullilaissa (304/2016) ja Tullin rikostorjunnasta annetussa laissa (623/2015). Tullin keskeiset tehtävät liittyvät tavarain viemisen ja tuomisen valvontaan, tavarain verotukseen ja tavarain turvallisuuden varmistamiseen. Tullin toimivaltuuksista säädetään muun

ohella tullilain 3 (toimivaltuudet tullitoimenpiteen suorittamiseksi), 4 (voiman käyttö) ja 5 (Tullin muut toimivaltuudet) luvuissa. Tulli voi suorittaa rajatarkastustehtäviä tullilain 31 §:n nojalla.

Keskeistä sääntelyä Tullin toimintaan liittyen on myös unionin tullikoodeksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa ((EU) N:o 952/2013, koodeksi), jonka tarkoituksena on vahvistaa unionin tullikoodeksi. Siinä säädetään unionin tullialueelle tuotaviin ja sieltä vietäviin tavaroihin sovellettavista yleisistä säännöistä ja menettelyistä. Tämän lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä tietyt unionin tullikoodeksin säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta on annettu komission delegoitu asetus (EU) 2015/2446 (delegoitu asetus). Komissio on antanut myös täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/2447 koskien unionin tullikoodeksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 tietyjen säännösten täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Muuta Tullin osalta keskeistä sääntelyä on yhteisön tullittomuusjärjestelmän luomisesta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1186/2009 (tullittomuusasetus). Tullin suorittamasta henkilötietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (650/2019).

#### *Poliisi*

Poliisin tehtävänä on poliisilain (872/2011) 1 §:n mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Poliisilla on myös lupahallintoon ja liikenneturvallisuuteen liittyviä tehtäviä, minkä lisäksi poliisi etsii ja auttaa kadonneita tai onnettomuuteen joutuneita henkilöitä. Poliisi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa ulkomaalaislain nojalla. Poliisin oikeudesta suorittaa rajatarkastus- ja tullitoimenpiteitä säädetään poliisilain 2 luvun 21 §:ssä.

Poliisi toimii koko maassa. Poliisin tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään muun muassa poliisilaissa, esitutkintalaissa (805/2011), pakkokeinolaissa (806/2011) ja poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992). Poliisin yleisistä toimivaltuuksista säädetään poliisilain 2 luvussa, teknisestä valvonnasta ja tiedonsaantioikeuksista 4 luvussa ja salaisista tiedonhankintakeinoista 5 luvussa ja poliisitutkinnasta 6 luvussa. Poliisin suorittamasta henkilötietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019).

#### *PTR-yhteistyö*

Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos tekevät niin sanottua PTR-yhteistyötä, josta säädetään poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009, jäljempänä PTR-laki). PTR-yhteistyöllä torjutaan erityisesti rajat ylittävää ja järjestäytyneitä rikollisuutta, ja sen tavoitteena on lisätä turvallisuutta ja edistää rikosvastuun toteutumista. PTR-yhteistyön avulla muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin pystytään vastaamaan tehokkaasti ja uusiin ilmiöihin reagoimaan nopeasti. PTR-lain 8 §:n mukaan PTR-viranomaiset edistävät tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa toistensa tehtäviin kuuluvia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, tavaroiden maahantuonnin ja maastaviennin, henkilöiden maahantulon ja maastalähdön sekä ulkomaalaisten maassaolon laillisuuden valvontaa.

PTR-lain 2 §:n 1 momentin mukaan PTR-viranomainen voi pyynnöstä suorittaa toisen PTR-viranomaisen puolesta tämän tehtäväalueeseen kuuluvan yksittäisen rikostorjuntaan liittyvän toimenpiteen käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita se saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa rikostorjuntatehtävissä. Pykälän 2 momentin mukaan PTR-viranomainen voi suorittaa 1 momentissa tarkoitetun rikostorjuntatehtävään liittyvän kiireellisen toimenpiteen 1 momentin mukaisin toimivaltuuksin ilman pyyntöäkin, jos toimenpidettä ei voida viivyttää. Toimenpiteestä on ilmoitettava ilman aiheetonta viivytystä sille PTR-viranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen toimenpide kuuluu.

PTR-viranomaisten rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaa varten on PTR-lain 5 §:n mukaisesti perustettu yhteisiä PTR-rikostiedusteluyksiköitä. Niiden tehtävänä on hankkia, analysoida ja välittää ajantasaista ja kattavaa rikostiedustelutietoa PTR-viranomaisten valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarkoituksiin. Lisäksi matkustajatietojen käsittelyä varten on erityinen PTR-matkustajatietoyksikkö. Matkustajatietoyksikön tehtävänä on matkustajarekisteritietojen vastaanottaminen ja niiden käsittely lain mukaisesti.

#### *Rajat ylittävät tilanteet*

Suomen viranomaiset voivat käyttää toimivaltuuksiaan eräissä rajat ylittävissä tilanteissa. Schengenin yleissopimuksen (SopS 23/2001) 41 artikla mahdollistaa takaa-ajon jatkamisen toisen valtion maarajan yli. Virkamiehet, jotka omassa maassaan seuraavat henkilöä, joka on tavattu itse teossa suorittamassa jotakin sopimuksessa määritellyistä rikoksista tai on osallisena sellaiseen rikokseen, saavat jatkaa takaa-ajoa ilman ennalta myönnettyä lupaa toisen valtion alueella.

Tällöin kyse on tilanteista, joissa toisen sopimuspuolen toimivaltaisille viranomaisille ei ole voitu ennakolta ilmoittaa sen alueelle tulemisesta asian erityisen kiireellisyyden vuoksi tai joissa kyseisen valtion viranomaiset eivät ole voineet olla ajoissa paikalla takaa-ajon jatkamiseksi. Takaa-ajoa suorittavat virkamiehet ei kuitenkaan saa mennä toisen jäsenvaltion alueella sijaitseviin asuntoihin tai paikkoihin, joihin yleisöllä ei ole pääsyä.

Mainitun 41 artiklan mukaan sopimusvaltion tulee antaa selitys siitä, mitä artiklan määräyksiä se soveltaa alueellaan. Suomen selityksen mukaan Suomen ja Norjan sekä Suomen ja Ruotsin välisillä maarajoilla 41 artiklan mukaista takaa-ajoa suorittavilla virkamiehillä on kiinniotto-oikeus. Takaa-ajo-oikeus on voimassa ilman aluetta tai aikaa koskevia rajoituksia ja koskee rikoksia, joiden johdosta rikoksenteelijä voidaan luovuttaa.

Poliisilain 2 luvun 22 §:n mukaan Schengenin yleissopimuksen 41 artiklassa tarkoitettulla Schengenin säännöstöä soveltavan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on oikeus maansa alueella verekseltä tai pakenemasta tavatun rikosenteelijän takaa-ajoon Suomen alueella samoin kuin kiinniottoon ja turvallisuustarkastukseen Suomen alueella siten kuin Suomea velvoittavassa Schengenin säännöstössä määrätään.

Prümin sopimuksen (SopS 55/2007) 25 artiklan puitteissa sopimusosapuolen virkamiehet voivat kiireellisissä tilanteissa ilman toisen sopimusosapuolen suostumusta ylittää yhteisen rajan suorittaakseen rajan läheisyydessä väliaikaisia toimenpiteitä, joita tarvitaan torjumaan välitön vaara hengelle tai terveydelle. Esimerkiksi Ruotsi ei ole Prümin sopimuksen osapuoli. Prümin sopimus on myös tehty kaikkia EU:n jäsenvaltioita velvoittavaksi Prüm-päätöksellä (2008/615/YOS), mutta tämä ei kata 25 artiklan soveltamista, joten sekään ei luo oikeusperustaa tällaiselle toiminnalle. Suomen ja Ruotsin välille tuleva poliisiyhteistyösopimus kuitenkin mahdollistaa avunantamisen ilman toisen osapuolen pyyntöä kiireellisissä tilanteissa. Sopimuksen ehdotetun sisällön 5 artikla koskee valtionrajat ylittävää valvontaa ja välitöntä takaa-ajoa, joiden osalta tulee soveltaa Schengenin säännöstön määräyksiä. Artiklassa kuitenkin selvennetään, että maarajat ylittävä takaa-ajo tarkoittaa myös takaa-ajoa joki- ja järvirajojen yli. Sopimuksen toimivaltuudet ovat poliisin käytettävissä (HE 92/2023).

Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus (SopS 50/1996) sisältää sääntelyä oikeudesta välittömään takaa-ajoon merialueilla. Sopimuksen 111 artiklan mukaan ulkomaisen aluksen välittömään takaa-ajoon voidaan ryhtyä silloin, kun rantavaltion toimivaltaisella viranomaisella on pätevät syyt epäillä aluksen rikkoneen valtion lakeja ja määräyksiä. Välittömään takaa-ajoon voivat ryhtyä ainoastaan sota-alukset tai sotilasilma-alukset tai muut, jotka ovat selvästi merkittävien tunnistettavissa valtion tehtävissä oleviksi ja niihin valtuutetuiksi. Oikeus välittömään takaa-ajoon lakkaa heti, kun takaa-ajettu alus saapuu oman maansa tai kolmannen valtion aluemerelle.

### **3.2 Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet sisärajoilla, kun rajavalvontaa ei ole väliaikaisesti palautettu sisärajoille**

Rajaturvallisuuden ylläpitämisen pääpaino on lähtökohtaisesti ulkorajoilla, vaikka rajaturvallisuuden ylläpitäminen kattaa myös sisärajoilla suoritettavat toimenpiteet. Rajavartiolaitoksen toiminta ja rajavartiomiesten toimivaltuudet ovat pitkälti sidoksissa rajavartiolain 4 §:ssä säädettyyn Rajavartiolaitoksen toiminnan alueelliseen kohdentumiseen, ja useat rajavartiolain 5 luvun toimivaltuussäännöksistä koskevat rajaturvallisuuden ylläpitämistä taikka rajavalvonnan tai rajatarkastusten suorittamista. Esimerkiksi sellaiset toimivaltuudet, joita voi käyttää vain rajatarkastuksessa tai rajanylityspaikalla, eivät ole käytettävissä sisärajoilla silloin, kun rajavalvontaa ei ole väliaikaisesti palautettu (ks. esim. rajavartiolain 28 §).

Kun rajavalvontaa ei ole väliaikaisesti palautettu sisärajoille, Rajavartiolaitos voi suorittaa sisärajoilla ulkomaalaisvalvontaa ja rikostorjuntaa. Käytettävissä ovat myös eräät rajavartiolain 5 luvussa säädetyistä toimivaltuuksista. Poliisi on edellä todetusti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vastuuviranomainen, joka toimii koko maassa, joten poliisin rooli ja toimivaltuudet ovat sisärajoilla keskeisiä. Myös Tulli voi tehdä sisärajoilla esimerkiksi riskiperusteisia tai vihjetietoihin perustuvia satunnaisia tullitarkastuksia sekä rikostorjuntaa.

#### *Tekninen valvonta ja radiotekninen valvonta rajavalvonnassa*

Rajavartiolaitos tuottaa ja ylläpitää rajaturvallisuuden tilannekuvaa muun muassa partioimalla, tarkastuksin, valvonnassa havaittujen tapausten selvittämisellä sekä vaihtamalla tietoja muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos käyttää tilannekuvan muodostamiseen edellä mainittujen ohella myös valvontateknologiaa. Teknisen valvonnan sensoreilla täydennetään valvonnan alueellista ja ajallista kattavuutta sekä pyritään havaitsemaan mahdollisia poikkeamia, joihin muuta valvontaa ja tarkastuksia voidaan kohdistaa. Riittävän ja oikea-aikaisen tilannekuvan tarkoituksena on mahdollistaa erilaisten poikkeamien havaitseminen ja niihin reagoiminen sekä erilaisten turvallisuusuhkien ennalta estäminen.

Rajavartiolain 29 §:ssä säädetään rajavalvontaan liittyvästä teknisestä valvonnasta. Sen 1 momentin mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa kulkuneuvoihin, kulkuneuvon kuljettajiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Säännöksen 2 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus suorittaa teknistä valvontaa valtakunnanrajan läheisyydessä, merialueella, meren rannikolla, ilmatilassa, rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella ja sen välittömässä läheisyydessä rajavalvonnan suorittamiseksi, rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi, Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittamiseksi ja Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamiseksi.

Rajavartiolain 29 §:n 3 momentin mukaan teknistä valvontaa ei saa kohdistaa rikoslain (39/1889) 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan paikkaan taikka käymälään, pukeutumistilaan tai muuhun vastaavaan paikkaan eikä henkilöstötiloihin tai työntekijöiden henkilökohtaiseen käyttöön osoitettuihin työhuoneisiin. Pykälän 4 momentin mukaan teknisestä valvonnasta rajavyöhykkeellä, merialueella, meren rannikolta merelle ja ilmatilassa ei erikseen ilmoiteta. Muusta teknisestä valvonnasta ilmoitetaan sopivalla merkillä.

Rajavartiolaitos saa rajavartiolain 29 d §:n mukaan asettaa teknistä laitteistoa teknistä valvontaa varten rajavyöhykkeellä sekä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä ilman maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan lupaa. Muualle teknistä laitteistoa voidaan asettaa ilman maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan lupaa tilapäisesti enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Teknisen laitteiston asettamisesta aiheutuvasta vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.

Rajavartiolain 31 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus käyttää rajanylityspaikalla teknisessä valvonnassa kertyvää kuvaa ja ääntä henkilöiden automaattiseen tunnistamiseen toimivaltaisen viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan haastettavien, kiinniotettavien, pidettävien, säilöön otettavien, vangittavien tai viranomaisten seurantaan otettavien henkilöiden tunnistamiseksi. Koska säännös koskee ainoastaan rajanylityspaikalla suoritettavassa teknisessä valvonnassa kertyvää kuvaa ja ääntä, ei se ole lähtökohtaisesti käytettävissä sisärajoilla. Myös eräissä muissa laeissa säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta tekniseen valvontaan (ks. esim. aluevalvontalain (755/2000) 30 §, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain (485/2004) 17 § ja tieliikennelain (729/2018) 181 §).

Rajavartiolaitoksen teknisen valvonnan järjestelmät sijoittuvat Schengen-alueen ulkorajoille, rajanylityspaikoille sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleville alueille ja kiinteistöille. Schengen-alueen sisärajoilla ei ole rajavyöhykettä, ja tilapäistä teknistä valvontaa on tarpeen asettaa rajavyöhykkeen ulkopuolelle erityisesti silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille. On kuitenkin myös tärkeää kiinnittää huomiota Schengenin rajasäännösten uudistamisessa jäsenvaltioille jätettyyn valvontateknologian käyttöön liittyvään harkintavaltaan tilanteissa, joissa rajavalvontaa ei ole palautettu.

Rajavartiolaitoksen mahdollisuudet hyödyntää teknologiaa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi laajentuivat 5.7.2024, kun rajavartiolakia ja lakia henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019) koskevat muutokset tulivat voimaan (laki 429/2024, HE 25/2024 vp). Lakimuutosten tarkoituksena oli kehittää rajavartiolain teknisen valvonnan sääntelyä vastaamaan toimintaympäristön muutoksia ja mahdollistaa nykyaikaisen teknologian hyödyntäminen rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ja muissa keskeisissä Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä. Lakimuutoksilla laajennettiin Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen valvonnan tarkoitusta ja käyttöaluetta, minkä lisäksi säädettiin kokonaan uusi toimivaltuus suorittaa radioteknistä valvontaa. Rajavartiolain 29 §:ää muutettiin, ja lakiin lisättiin 29 a (radiotekninen valvonta), 29 b (sähköisen viestinnän tietojen käsittely radioteknisessä valvonnassa), 29 c (radioteknisen valvonnan tietojen käsittely ja hävittäminen) ja 29 d § (teknisen ja radioteknisen valvonnan laitteistot).

Rajavartiolain uuden 29 a §:n mukaan radioteknisellä valvonnalla tarkoitetaan muulla teknisellä laitteella kuin tutkalla tapahtuvaa radiotaajuisten sähkömagneettisten aaltojen ja radiolaitteiden havaitsemista, tunnistamista, paikantamista, yksilöintiä ja seuranta sähkömagneettisten aaltojen ominaisuuksien avulla. Rajavartiolaitoksella on oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa valtakunnanrajan läheisyydessä, merialueella, meren rannikolla, ilmatilassa, rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella ja sen välittömässä läheisyydessä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ylläpitämisen, rajajärjestyksen ylläpitämisen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostamiseksi. Rajavartiolaitoksella on lisäksi oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa olevan henkilön paikantamiseksi. Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston päällikkö päättää radioteknisestä valvonnasta. Päätös on tehtävä kirjallisesti. Radioteknisestä valvonnasta ei erikseen ilmoiteta.

Uusi sääntely ja uusi teknologia mahdollistavat nykyistä paremman tilannekuvan luomisen ja ennakkoinnin Rajavartiolaitoksen operatiivisessa toiminnassa sekä laajemminkin rajaturvallisuutta koskevassa päätöksenteossa. Toimivaltuudet tukevat Rajavartiolaitoksen toimintaa ja valtionjohdon päätöksentekoa. Uudistus liittyy keskeisesti Rajavartiolaitoksessa käynnissä oleviin hankkeisiin ulkorajojen valvontatekniikan uudistamiseksi sekä vanhenevien ulkovartiolaitaivojen ja valvontalentokoneiden korvaamiseksi.

#### *Ulkomaalaisvalvonta*

Ulkomaalaisvalvonnasta säädetään ulkomaalaislain 129 a §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan ulkomaalaisvalvonta on ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa. Ulkomaalaisvalvonnan tavoitteena on ehkäistä ja torjua laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua, minkä lisäksi ulkomaalaisvalvonnassa pyritään tunnistamaan ihmiskaupan ja työperäisen syrjinnän uhreja. Lisäksi tavoitteena on ennalta ehkäistä sääntöjenvastaisesti maassa oleskelevien tai haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten joutumista rikollisten ja rikollisryhmien hyväksikäyttämäksi. Ulkomaalaisvalvonnan avulla kompensoidaan sitä, että sisärajoilla ei lähtökohtaisesti suoriteta rajatarkastuksia. Ulkomaalaisvalvonnassa sovelletaan hallintolakia (434/2003). Ulkomaalaisvalvonta ei edellytä rikosepäilyä, vaan ulkomaalaisvalvontaan liittyvä tarkastus tehdään ulkomaalaislain säännösten noudattamisen valvomiseksi. Ulkomaalaisvalvonta voi kuitenkin johtaa poliisitutkintaan tai esitutkintaan.

Ulkomaalaislain 129 a §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisvalvontatoimenpiteen on oltava perusteltu suhteessa valvonnalla tavoiteltavaan päämäärään ja tehtävän kiireellisyyteen sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Valvonta on toteutettava valvonnan kohteen oikeuksia kunnioittaen 5 §:ssä säädetyllä tavalla. Lisäksi säännöksen 3 momentin mukaan ulkomaalaisvalvonnan tulee perustua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokemukseen laittomasta sääntöjenvastaisesta maahantulosta ja oleskelusta. Valvontatoimenpiteiden tulee perustua tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- taikka analyysitietoihin. Valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään.

Ulkomaalaisvalvontaa suorittavat ulkomaalaislain 212 §:n nojalla poliisi ja Rajavartiolaitos, jotka ovat antaneet tarkempia ohjeistuksia ulkomaalaisvalvonnan suorittamisesta. Poliisi vastaa ulkomaalaisvalvonnasta sisämaassa ja johtaa toimintaa ulkomaalaisvalvonnan yhteisissä operaatioissa. Poliisi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa osana kaikkea peruspoliisityötä esimerkiksi rikostutkinnan, hälytystehtävien, liikenteenvalvonnan, ravintolavalvonnan tai yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvien tehtävien yhteydessä. Tyypillisesti kyse on siitä, että poliisin tavatessa muun tehtävän yhteydessä asiakkaan, joka osoittautuu henkilöllisyyttä selvitettyä ulkomaalaiseksi, tarkastetaan samalla hänen maassa oleskelunsa edellytykset. Valvontaa tehdään myös analyysiin ja ennakkotietoon perustuen siten, että valvontatoimenpiteet kohdistetaan analyysin ja ennakkotietojen avulla valikoituihin kohteisiin.

Rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaisvalvontaa esimerkiksi satamissa ja lentoasemilla. Schengenin rajasäännösten 23 artiklassa säädetysti ulkomaalaisvalvonta ei saa käytännössä vastata rajatarkastuksia, joten ulkomaalaisvalvonnassa ei saa olla rajatarkastukselle ominaisia piirteitä. Valvontaa ei näin ollen saa järjestää siten, että toiminta voidaan katsoa korvaavaksi sisäraajatarkastukseksi. Rajavartiolaitos voi poliisin pyynnöstä osallistua sisämaassa suoritettavaan ulkomaalaisvalvontaan.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarkastusoikeudesta säädetään ulkomaalaislain 129 b §:ssä. Kyseisen säännöksen 1 momentin mukaan poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaisvalvontaa varten, jos se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi, oikeus:

- 1) saada valvonnan kohteelta tiedot ja tarkastaa tarvittavat asiakirjat hänen henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan sekä oikeudestaan oleskella maassa ja tehdä työtä;
- 2) päästä rikoslain 24 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun julkisrauhan suojaamaan tilaan taikka muuhun paikkaan, tilaan tai kulkuneuvoon, johon ei ole yleistä pääsyä ja joka ei ole pysyväisluonteiseen asumiseen käytetty tila, 1 kohdassa tarkoitettua tarkastuksen tekemiseksi;
- 3) määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi 1 kohdassa tarkoitettua tarkastuksen tekemiseksi kulkuneuvossa oleville; ja
- 4) saada ulkomaalaisia palvelukseen ottaneelta työnantajalta tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työnteko-oikeutensa perusteista sekä 86 b §:ssä tarkoitettua toimeksiantajalta tiedot, joiden perusteella toimeksiantaja on huolehtinut 86 a §:n 1 ja 2 momentin mukaisista velvoitteistaan.

Ulkomaalaislain 129 b §:n 2 momentissa säädetään, että edellä 1 momentin nojalla tehtävän tarkastuksen suorittajan on tarkastuksen kuluessa, mikäli mahdollista, kerrottava asianosaiselle, jota tarkastus välittömästi koskee, tarkastuksen



tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta valvonnan kohteelle tai tarkastettavan tilan haltijalle kohtuutonta haittaa.

Lisäksi ulkomaalaislain 129 b §:n 3 momentissa säädetään, että edellä 1 momentin 2 kohdan perusteella tehtävän tarkastuksen aloittamisesta ja sen perusteesta on ilmoitettava tilan haltijalle tai tämän edustajalle niin pian kuin mahdollista toimenpiteen suorittamista vaarantamatta. Tarkastus voidaan tehdä, vaikka tilan haltija tai tämän edustaja ei ole paikalla tai tätä ei tavoiteta. Tarkastuksessa noudatetaan hallintolain 39 §:n säännöksiä.

Henkilöllisyyden todentamista ja oleskelua koskevien tietojen antamista koskevan ulkomaalaislain 130 §:n mukaan ulkomaalaisen on poliisin tai muun ulkomaalaisen asiaa käsittelevän viranomaisen kehotuksesta esitettävä matkustusasiakirjansa tai muulla luotettavalla tavalla todennettava henkilöllisyytensä. Lisäksi ulkomaalaisen on kutsusta saavuttava poliisin tai rajatarkastusviranomaisen luo taikka Maahanmuuttovirastoon antamaan tarvittavia tietoja oleskelustaan.

Ulkomaalaislain 131 §:ssä säädetään henkilötuntomerkkien ottamisesta. Sen 1 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomaisen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta. Henkilötuntomerkit voidaan ottaa ulkomaalaisesta, joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella, hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella, saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena tai joka on päätetty käännyttää tai maasta karkottaa taikka jonka henkilöllisyys on epäselvä.

Jos henkilöllä ei ole mukanaan tarvittavia asiakirjoja tai hän ei suostu esittämään niitä, poliisi voi selvittää maassa oleskelun edellytyksiä poliisilain mukaisena poliisitutkintana ja Rajavartiolaitos rajavartiolaitain 27 §:n nojalla (ks. ulkomaalaislain 4 §:n 2 ja 3 momentti). Poliisitutkinnan yhteydessä sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä ja toimivaltuuksia. Vaihtoehtoisesti voidaan soveltaa ulkomaalaislain 7 luvun turvaamistoimia koskevia säännöksiä. Turvaamistoimia voidaan kohdistaa ulkomaalaiseen, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista nimenomaan ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun selvittämiseksi tai hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Ulkomaalaislain 117 a §:n 2 momentin mukaan turvaamistoimia voi määrätä se viranomaisen, joka valmistelee edellä mainittua ulkomaalaisen asiaa, tai se viranomaisen, joka huolehtii asian täytäntöönpanosta. Turvaamistoimista viimesijainen on säilöönotto, joka edellyttää välttämättömyyttä ja että muut turvaamistoimenpiteet eivät ole riittäviä. Säilöönottotapauksissa tulee täytyä sekä 7 luvun asettamat yleiset edellytykset että säilöönottoa koskevassa pykälässä mainitut edellytykset. Muihin turvaamistoimiin kuuluu ilmoittautumisvelvollisuus, jossa ulkomaalainen voidaan velvoittaa ilmoittautumaan poliisille, rajatarkastusviranomaiselle tai vastaanottokeskuksessa määräjoiin. Lisäksi ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan näille tahoille paikka, josta hän on tavoitettavissa. Vakuuden asettamista voidaan pitää myös turvaamistoimenpiteenä, jolloin ulkomaalainen voidaan velvoittaa asettamaan viranomaisen määräämä vakuus valtiolle oleskelu- ja paluukustannuksistaan. Muita ulkomaalaislain 7 luvun mukaisia turvaamistoimia on muun muassa asumisvelvollisuuden asettaminen, joka edellyttää ulkomaalaisen asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa, jos muut turvaamistoimenpiteet eivät ole riittäviä.

Ulkomaalaisvalvonta voi johtaa tarkastuksen kohteena olevan henkilön maahan pääsyn epäämiseen tai käännyttämiseen. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ulkomaalaislain 151 §:n nojalla ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, käännyttämiseksi tai maasta karkottamiseksi tai esitettävä vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Pääsyn epäämisestä säädetään Schengenin rajasäännöstössä ja käännyttämisestä ulkomaalaislaissa.

Ulkomaalaislain 147 a §:n perusteella lähtökohtana on, että käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Aikaa ei kuitenkaan määrätä esimerkiksi silloin, jos kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä taikka jos kyse on käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta. Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään esimerkiksi silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen perusteella. Edellä mainittua lainkohtaa ei kuitenkaan sovelleta silloin, kun päätös käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta tehdään ulkomaalaislain 10 luvun perusteella (Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelu).

*Rikostorjunta*

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta säädetään rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa, jonka 2 §:n 1 kohdan mukaan rikostorjunnalla tarkoitetaan rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Lain 2 luvussa määritellään Rajavartiolaitoksen tehtäväksi toimenpiteiden suorittaminen rikosten estämiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa. Viranomaisten yhteistoiminnasta rikostorjunta-asioissa säädetään edellä todetusti PTR-laissa.

Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvat rikokset määritellään rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 §:ssä. Rajavartiolaitoksen tutkittavana olevista rikoksista keskeisin kokonaisuus on laittomaan maahantuloon liittyvät rikokset, kuten laittoman maahantulon järjestäminen, valtionrajarikos, ihmiskauppa ja näihin liittyvät väärennökset. Näiden lisäksi Rajavartiolaitos tutkii myös muita rajat ylittäviä rikollisuuden muotoja ja omassa valvontatoiminnassa paljastuvia ja paljastettavia rikoksia. Oman rikostutkinnallisen kokonaisuutensa muodostavat myös meriliikenteeseen liittyvät rikokset. Rajavartiomiellä on Rajavartiolaitoksen suorittamassa esitutkinnassa sama oikeus ryhtyä esitutkintalain mukaisiin tutkintatoimenpiteisiin ja käyttää pakkokeinolain mukaisia pakkokeinoja kuin poliisimiehellä on poliisiviranomaisen suorittamassa esitutkinnassa, jos rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa tai muussa laissa ei toisin säädetä.

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 5 §:n mukaan Rajavartiolaitos voi toisen esitutkintaviranomaisen pyynnöstä suorittaa esitutkinnan muussakin kuin rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 §:ssä tarkoitetussa asiassa, jos se liittyy Rajavartiolaitoksen aloittamaan esitutkintaan ja jos asiaa koskeva syyte voidaan käsitellä tuomioistuimessa yhdessä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaa rikosta koskevan syytteen kanssa.

Keskeisimmät Rajavartiolaitoksen tutkittavina olevista rikoksista ovat osa kansainvälistä rajat ylittävää rikollisuutta. Tästä näkökulmasta on oleellista, että Rajavartiolaitoksella on riittävän hyvä tilannekuva eri rikollisuuden muodoista sekä niiden esiintymisestä eri rajasuoksilla ja liikennemuodoissa. Hyvän tilannekuvan avulla resurssit ja tutkintatoimenpiteet kyetään kohdentamaan keskeisimpiin tutkintoihin, saavuttamaan mahdollisimman hyvä ennalta estävä vaikutus ja saattamaan rikosentekijät rikosvastuuseen. Tilannekuvan lisäksi keskeistä on, että eri kanavia pitkin ja eri keinoin hankitut rikostiedustelutiedot kyetään analysoimaan kattavasti ja tehokkaasti. Analysoidun tiedon avulla tutkintoja saadaan käynnistettyä oikea-aikaisesti, minkä lisäksi kyetään tunnistamaan uusia ilmiöitä ja jakamaan tietoa tehdyistä havainnoista eri yhteistyötahoille sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Erityisesti kansainvälisellä yhteistyöllä on suuri merkitys laittoman maahantulon järjestämisestä koskevien rikosten tutkinnassa, koska kyseinen rikollisuuden muoto on hyvin kansainvälistä ja samojen rikollisten toimijoiden on havaittu toimivan monissa eri maissa. Oikea-aikaisilla ja kohdennetuilla tutkintatoimenpiteillä kyetään vaikuttamaan saman rikollisorganisaation useampaan toimijaan parhaimmillaan jopa eri maissa ja näin saavuttamaan laajempaa vaikuttavuutta kuin yksittäisillä toimenpiteillä. Kansallisella matkustajatietojen käsittelyllä ja analysoinnilla on osaltaan kyetty tuottamaan sekä ilmiötason tietoa että yksittäisiin rikostutkintoihin liittyviä havaintoja ja ilmiöitä. Yksittäisiltä vaikuttaneet tapaukset ovat tällä tavoin monesti linkittyneet suuremmiksi rikoskokonaisuuksiksi. Rikostorjunnan näkökulmasta onkin keskeistä kerätä tietoa monista eri lähteistä ja analysoida sitä tehokkaasti ja mahdollisimman kattavasti eri toimijoiden käytettäväksi.

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 3 luku sisältää säännökset salaisesta tiedonhankinnasta. Yleinen edellytys salaisten tiedonhankintakeinojen käytölle on, että niillä voidaan olettaa saatavan Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi tai vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Rajavartiolaitos saa tietyin edellytyksin käyttää televalvontaa, hankkia tukiasematietoja sekä käyttää suunnitelmallista tarkkailua, peiteltyä tiedonhankintaa, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, teknistä seurantaa ja teknistä laitetarkkailua. Rajavartiolaitos voi myös laissa säädetyn edellytyksin hankkia esimerkiksi telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietoja. Mahdollista on myös tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku. Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 luvussa säädetään salaisista pakkokeinoista. Salaisia pakkokeinoja voidaan käyttää vain selvitetessä törkeää laittoman maahantulon järjestämistä, törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskauppaa, törkeää ihmiskauppaa koskevia rikoksia ja eräitä muita törkeitä rikoksia.

Sisäministeriössä on käynnissä hanke (SM002:00/2023), jossa valmistellaan hallituksen esitys rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta. Valmisteltavat muutokset perustuvat rajavartiolainsäädännön muutostarpeita ja kehittämiskohteita koskevaan esiselvitykseen (SM049:00/2019). Muutokset koskevat Rajavartiolaitoksen tutkintaoikeuden rajattua laajentamista ihmiskaupparikoksiin ja rahanpesurikoksiin. Lisäksi

hankkeessa arvioidaan salaisista tiedonhankinta- ja pakkokeinoista erityisesti televalvontaa, peiteltyä tiedonhankintaa ja ohjattua tietolähteen käyttöä.

Rikostorjunnasta Rajavartiolaikoksessa annetun lain 8 §:n mukaan Rajavartiolaitos siirtää, jollei sen, poliisin ja Tullin tehtäväjakoa koskevista säännöksistä muuta johdu, rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa tarkoitetun tullirikoksen estämisen ja selvittämisen Tullille ja muun rikoksen estämisen ja selvittämisen poliisille, jos asian tai sen edellyttämien toimenpiteiden laatu tai laajuus sitä edellyttää taikka jos asianomainen viranomainen sitä vaatii. Rajavartiolaitos turvaa siirrettävässä asiassa rikoksen estämisen ja selvittämisen siihen saakka, kunnes asian siirtäminen on tapahtunut.

#### *Muita toimivaltuuksia*

Rajavartiolaissa säädetään eräistä sellaisista toimivaltuuksista, joita voidaan tarvittaessa käyttää sisärajoilla myös silloin, kun rajavalvontaa ei ole väliaikaisesti palautettu. Ohessa käsitellään eräitä keskeisiä esimerkkejä näistä toimivaltuuksista. Esimerkiksi rajavartiolaikoksen 36 §:ssä säädetään henkilöllisyyden selvittämisestä. Sen 1 momentin mukaan rajavartiomiellä on Rajavartiolaikokselle säädetyn yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Säännöksen 2 momentissa säädetään, että jos henkilö kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja tai henkilöllisyyttä ei muuten voida selvittää, rajavartiomiellä on oikeus selvittää henkilöllisyys henkilötuntomerkkien perusteella. Tällöin on soveltuvin osin noudatettava, mitä pakkokeinolain 8 luvun 33 §:n 2–4 momentissa säädetään henkilöön kohdistuvan etsinnän toimittamisesta. Rajavartiolaikoksen 36 §:n 3 momentin mukaan rajavartiomiellä on oikeus ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja tai antaa siinä tarkoitetuista seikoista todennäköisesti virheellisen tiedon, jos kiinni ottaminen on välttämätöntä tietojen selvittämiseksi. Kiinni otettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tarvittavat tiedot on saatu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinni ottamisesta.

Rajavartiolaikoksen 37 §:ssä säädetään etsintäkuulutetun kiinni ottamisesta. Sen 1 momentin mukaan rajavartiomiellä on oikeus ottaa kiinni henkilö, joka toimivaltaisen viranomaisen antaman kuulutuksen mukaan on otettava kiinni, pidätettävä tai vangittava taikka otettava säilöön. Kiinni otettu on viipymättä toimitettava poliisin huostaan, jollei häntä ole päästettävä heti vapaaksi. Säännöksen 2 momentin mukaan muu kuin 1 momentissa tarkoitettu etsintäkuulutettu on velvollinen rajavartiomiehen kehotuksesta saapumaan poliisiasemalle tai muuhun paikkaan, jossa etsintäkuulutuksen mukaiset toimenpiteet voidaan suorittaa. Jollei hän noudata kehotusta tai jos on todennäköistä, että hän pyrkii välttämään etsintäkuulutuksessa mainitun toimenpiteen, rajavartiomiellä on oikeus ottaa hänet kiinni kuulutuksessa mainitun toimenpiteen suorittamiseksi. Lisäksi 3 momentin mukaan etsintäkuulutettu on, jollei etsintäkuulutuksen edellyttämien toimenpiteiden kestoajasta laissa toisin säädetä, velvollinen olemaan toimenpiteen suorittamiseksi saapuvilla enintään kuusi tuntia kiinniottamisesta. Säännöstä voidaan soveltaa sisärajoilla esimerkiksi silloin, jos Rajavartiolaikoksen virkamiehet kohtaavat ulkomaalaisvalvonnan, rikostorjuntaoperaation tai muun virkatehtävän yhteydessä etsintäkuulutetun henkilön.

Rajavartiolaikoksen 21 §:ssä säädetään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisista poliisin toimenpiteistä. Sen 1 momentin mukaan Rajavartiolaikoksen voi yksittäistapauksessa päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä suorittaa sellaisia kiireellisiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia 33 §:ssä tarkoitettuja poliisin toimenpiteitä, joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa. Säännöksen 2 momentin mukaan rajavartiomies voi kohtaamassaan asiassa suorittaa 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden ilman poliisin pyyntöäkin, jos toimenpidettä ei voida viivyttää terveydelle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttamatta. Toimenpiteestä on viipymättä ilmoitettava poliisille. Toimenpiteestä on poliisimiehen pyynnöstä luovuttava tai jo aloitettu toimenpide on keskeytettävä. Lisäksi saman säännöksen 3 momentin mukaan rajavartiomies voi ennalta suunnitellussa, tarkoituksenmukaisena pidettävässä rajavartiomiehen ja poliisimiehen yhteispartioinnissa partiointialueella suorittaa välttämättömiä poliisin toimenpiteitä poliisin johdolla tapahtuvassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävässä.

Rajavartiolaikoksen 33 §:ssä säädetään rajavartiomiehen toimivaltuuksista poliisitehtävissä. Sen 1 momentin mukaan rajavartiomiellä on rajavartiolaikoksen 21 §:ssä tarkoitetuissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisissa poliisitehtävissä, 22 §:ssä tarkoitettujen terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten torjumiseksi ja erityistilanteiden hoitamiseksi, Prüm- ja Atlas-yhteistyössä sekä merenkulun turvatoimilaissa tarkoitettussa Rajavartiolaikokselle kuuluvassa tehtävässä poliisilain 2 ja 3 luvussa tarkoitettujen toimivaltuudet sekä oikeus 5 luvun 17 §:n 5 momentissa tarkoitettuun tekniseen kuunteluun ja 19 §:n 5 momentissa tarkoitettuun tekniseen katseluun, jollei päällystään kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita. Lisäksi rajavartiolaikoksen 33 §:n 2 momentissa säädetään, että mitä poliisilain 2 luvun 4 §:n 2 momentissa, 6 §:n 3 momentissa ja 8 §:n 2 momentissa säädetään

päällystään kuuluvasta poliisimiehestä, sovelletaan Rajavartiolaitoksessa vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoiseen rajavartiomieheen. Poliisilain 5 luvun 17 §:n 5 momentissa tarkoitettuna teknisen kuuntelun ja 19 §:n 5 momentissa tarkoitettuna teknisen katselun toimivaltuuden käyttämisestä 1 momentissa tarkoitettuna tilanteessa päättää Rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Rajavartiolain 38 §:ssä säädetään kulkuneuvon pysäyttämistä. Säännöksen mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, rajavartiomiehellä on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi ja siirrettäväksi tai siirtää kulkuneuvo sekä ohjata liikennettä, jos se on tarpeen rajavalvonnan, poliisitehtävän, ulkomaalaisvalvonnan tai turvaamistehtävän suorittamiseksi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajanylityspaikalla ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella, liikenneonnettomuuden vuoksi taikka Rajavartiolaitoksen toimialallaan suorittaman kulkuneuvon käyttöön liittyvän valvonnan tai metsästyksenvalvonnan suorittamiseksi tai rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Rajavartiomiehellä on lisäksi rajavartiolain 38 a §:ssä säädetty oikeus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, turvaamistehtävän tai meripelastustehtävän suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi.

Rajavartiolain 39 §:ssä säädetään oikeudesta liikkua toisen kiinteistöllä Rajavartiolaitoksen tehtävää suoritettaessa. Säännöksen 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen virkamiehellä sekä Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena käytettävillä asevelvollisella ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavalla henkilöllä on oikeus liikkua toisen maa- ja vesialueella jalan, suksilla ja Rajavartiolaitoksen käytössä olevalla kulkuneuvolla, jos se on välttämätöntä Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi. Liikkumista pihapiirissä ja siihen rinnastettavalla erityiseen käyttöön varatulla alueella on kuitenkin vältettävä, jos sellaiseen liikkumiseen ei ole Rajavartiolaitoksen tehtävästä johtuvaa pakottavaa syytä.

Rajavartiomiehellä on lisäksi rajavartiolain 40 §:n mukaan rajavartiolaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltuutta käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa toimialallaan jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja. Myös rajavartiolain 35 (rajavartiomiehen voimakeinot), 35 b (varautuminen voimakeinojen käyttöön ja käytöstä ilmoittaminen), 35 c (ampuma-aseen käyttö) ja 35 d (sitominen) § on muotoiltu niin, että ne liittyvät nimenomaan virkatehtävän suorittamiseen. Myös nämä toimivaltuudet voivat tulla sovellettavaksi sisärajoilla.

## 4 Muiden EU-maiden lainsäädäntö

Osana Rajavartiolaitoksen sisärajoilla käytettävissä olevien toimivaltuuksien kehittämismahdollisuuksien arviointia eräisiin muihin EU-valtioihin lähetettiin kysely. Kyselyn tarkoituksena oli selvittää, onko kyseisissä jäsenmaissa kansallista lainsäädäntöä rajanläheisillä alueilla käytettävissä olevista toimivaltuuksista, jotka eivät ole käytettävissä sisämaassa. Valtioksi, joihin kysely lähetettiin, valikoituivat Alankomaat, Ruotsi, Saksa, Tanska, Viro ja Ranska. Näistä muut valtiot paitsi Ranska vastasivat kyselyyn.

### 4.1 Alankomaat

Alankomaissa viranomaisten toimivaltuudet sisärajoilla liittyvät sääntöjenvastaisesti maassa oleskelevien tai vaarallisten henkilöiden havaitsemiseen sekä rikolliseen toimintaan puuttumiseen. Alankomaissa ei ole tällä hetkellä suunnitteilla muutoksia lainsäädäntöön, joka koskee viranomaisten toimivaltuuksia sisärajoilla. Sisärajoilla toimivaltaisista viranomaisista säädetään Alankomaiden ulkomaalaislain (*vreemdelingenwet*, 2000) 46 artiklassa. Alankomaissa sisärajoilla toimivaltaisia virkamiehiä ovat kuninkaallisen santarmilaitoksen (*Koninklijke Marechaussee*) virkamiehet, poliisilain (*politiewet*, 2012) 2 artiklan a, c, ja d kohdissa tarkoitettut sisäministeriön tai puolustusministeriön nimittämät poliisivirkamiehet ja Rotterdamin sataman alueelliseen yksikköön nimetyt siviilivirkamiehet. Nämä viranomaiset ovat vastuussa myös Schengenin rajasäännösten ja rajavalvontaa koskevien säännösten täytäntöönpanosta ja vastaavat Schengenin rajasäännöstyössä tarkoitettuja rajavartijoita. Virkamiehet on tarvittaessa pystyttävä tunnistamaan virkamerkistä, jossa on henkilön kuva, virkanimike ja sen viranomaisen nimi, jonka palveluksessa hän on.

Alankomaissa sisärajoilla toimivaltaisista viranomaisista keskeisin on kuninkaallinen santarmilaitos, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt ja osa Alankomaiden puolustusvoimia. Laitos kuuluu puolustusministeriön alaisuuteen, mutta se tekee paljon yhteistyötä turvallisuus- ja oikeusministeriön ja sisäministeriön kanssa. Kuninkaallisella santarmilaitoksella on sekä sotilaallisia tehtäviä että poliisitehtäviä. Kuninkaallisen santarmilaitoksen poliisitehtävistä säädetään poliisilaissa. Niihin kuuluvat esimerkiksi poliisitehtävien hoitaminen Schipolin lentoasemalla ja muilla ministeriöiden nimeämällä lentopaikoilla, yhteistyö poliisin kanssa esimerkiksi rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa ja virka-avun antaminen,

ulkomaalaislakiin perustuvien tehtävien suorittaminen sekä ihmiskaupan ja matkustus- ja henkilöllisyysasiakirjapetosten torjunta. Suurin osa sisärajaan kohdistuvista tehtävistä ja ulkomaalaisvalvonnasta kuuluu näin ollen kuninkaalliselle santarmilaitokselle. Raja- ja ulkomaalaisvalvonta on vain osa santarmilaitoksen tehtäväkenttää, johon kuuluvat myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, kuninkaallisten ja valtionjohdon turvaamistehtävät, mellakantorjunta ja erikoisjoukkojen tehtävät. Alankomaiden poliisin tehtäviksi määritellään poliisilaissa yleisluontoisesti lain ja järjestyksen tehokkaan ylläpidon varmistaminen sovellettavien oikeussääntöjen mukaisesti.

Sisärajoilla toimivaltaiset viranomaiset voivat selvittää henkilön henkilöllisyyden, kansalaisuuden sekä sen, onko henkilöllä voimassa oleva oleskelulupa, jos on perusteltu ja objektiivinen syy epäillä henkilön oleskelevan Alankomaissa sääntöjenvastaisesti. Jos tarkastetun henkilön henkilöllisyyttä ei voida välittömästi varmistaa, hänet voidaan ottaa kuulusteltavaksi enintään kuudeksi tunniksi. Henkilöä ei saa kuulustella keskiyön ja aamuyhdeksän välillä. Henkilöä voidaan kuulustella myös, jos hänen henkilöllisyytensä on varmistettu, mutta hänellä ei ole vakinaista osoitetta. Viranomaiset voivat suorittaa henkilöntarkastuksen ja tarkastaa henkilön vaatteet ja omaisuuden. Viranomaisilla on oikeus takavarikoida henkilön henkilöllisyysasiakirjat tai täydentää niitä tarpeellisin osin. Viranomaisten on käytettävä toimivaltuuksiaan vain silloin, kun se on kohtuullisesti katsoen tarpeellista. Viranomaiset voivat myös tarkastaa ajoneuvoja, jos on perusteltu epäily siitä, että ajoneuvolla kuljetetaan henkilöitä, joita viranomaisen valvontatehtävä koskee.

Edellä mainittuja sisärajoja koskevia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ainoastaan tietyissä tilanteissa ja tietyillä alueilla, minkä lisäksi niiden ajallista kestoja on rajattu. Alankomaiden kansainvälisillä lentoasemilla tarkastuksia saadaan tehdä enintään seitsemän kertaa viikossa samalla lentoreitillä, ja ne saavat kohdistua enintään kolmasosaan kaikista lentoreitin lennoista. Tarkastukset eivät saa kohdistua kaikkiin matkustajiin. Junaliikenteessä toimivaltuuksia voidaan soveltaa enintään 30 minuuttia Alankomaiden rajan ylittämistä. Toimivaltuuksia voidaan kuitenkin käyttää vielä matkalla junareitin toiselle Alankomaiden puolella sijaitsevalle juna-asemalle, jos kyseistä asemaa ei ole saavutettu 30 minuutin kuluessa Alankomaiden rajan ylittämistä. Lisäksi junaliikenteeseen kohdistuviin tarkastuksiin liittyy määrällisiä rajoituksia, joten kaikkia junia ei saa tarkastaa. Yhdellä reitillä saa tarkastaa enintään kolme junaa, kuitenkin yhteensä enintään 20 junaa, ja yhdestä junasta saa tarkastaa enintään neljä vaunua. Maa- ja merirajalla toimivaltuuksia voidaan soveltaa enintään 20 kilometrin päässä Alankomaiden rajan ylittämistä. Maarajalla tarkastuksia voidaan suorittaa enintään 90 tuntia kuussa ja enintään kuusi tuntia päivässä, jonka aikana kaikkia ajoneuvoja ei saa tarkastaa. Tarkastusten jälkeen niistä ilmoitetaan kansalliselle tarkastusten koordinoimisesta vastaavalle taholle. Ilmoitusten perusteella tilastoidaan, kuinka monta ajoneuvoa ja henkilöä on tarkastettu ja mitä tarkastuksissa on havaittu. Ilmoituksia ja tilastoja käytetään sisärajoja koskevien toimivaltuuksien tehokkuuden arvioimisessa.

## 4.2 Ruotsi

Ruotsissa rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista vastaavat oikeusministeriön alainen poliisi (*Polismyndighet*), puolustusministeriön alainen rannikkovartiosto (*Kustbevakningen*) ja valtiovarainministeriön alainen tulli (*Tullverket*). Rajatarkastusten päävastuu kuuluu poliisille. Rannikkovartiosto suorittaa muun ohella rajavalvontaa ja rajatarkastuksia merellä.

Ruotsissa on erillinen kameravalvontaa koskeva laki (*kamerabevakningslag*, SFS 2018:1200). Laki täydentää EU:n tietosuojalainsäädäntöä, mutta sitä sovelletaan myös sen ulkopuolelle jäävään toimintaan. Lain tarkoituksena on yhteensovittaa oikeutettu kameravalvonta ja luonnollisten henkilöiden yksityisyyden suoja. Laissa on erilliset säännökset Ruotsin rannikkovartioston, poliisin, turvallisuuspalvelun ja tullin suorittamasta kameravalvonnasta. Viranomaiset saavat suorittaa kameravalvontaa paikoissa, joihin yleisöllä on pääsy, vain, jos valvonnalla suojattava etu on painavampi kuin valvonnan kohteena olevien henkilöiden yksityisyyden suoja. Arvioinnissa on eräitä poikkeustilanteita lukuun ottamatta otettava huomioon muun muassa valvonnan tarkoitus rikosten estämiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi, hengen, terveyden, turvallisuuden tai omaisuuden suojan varmistamiseksi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, onnettomuuksien estämiseksi tai muussa vastaavassa tarkoituksessa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä muun muassa valvottavaan alueeseen. Lain mukaan kameravalvonnasta on lähtökohtaisesti tiedotettava selkein opastein tai muulla tehokkaalla tavalla. Laki sisältää kuitenkin eräitä poikkeuksia, jotka koskevat muun muassa kiireellistä valvontaa sekä valvontaa ajoneuvosta, aluksesta tai ilma-aluksesta käsin.

Ruotsissa tuli 1.8.2023 voimaan laki poliisitoimivaltuuksista rajanläheisillä alueilla (*lag om polisiära befogenheter i gränsnära områden*, SFS 2023:474, jäljempänä toimivaltuuslaki). Toimivaltuuslaissa säädetään uusista

toimivaltuuksista, jotka koskevat henkilöntarkastuksia, sisäisiä ulkomaalaistarkastuksia ja rajaseuduilla suoritettavaa kameravalvontaa. Toimivaltuuslain tavoitteena on parantaa poliisin edellytyksiä torjua luvaton maassa oleskelua ja rajat ylittävää rikollisuutta, kuten salakuljetusta ja varastetun tavarantoimintaa. Toimivaltuuslain 2 §:n mukaan rajanläheisillä alueilla tarkoitetaan tiettyjä erikseen määriteltyjä lentoasemia, satamia ja rautatieasemia sekä valtakunnan rajat ylittävää maantieliikennettä silloilla ja yleisten teiden rajanylityspaikoilla. Ruotsin poliisi on lokakuussa 2023 [tiedottanut](#), että toimivaltuuslaki on tuottanut tulosta. Tiedotteen mukaan Ruotsin eteläisen poliisialueen rajavalvontaosasto on tehnyt lähes 200 henkilöntarkastusta ja noin 50 ajoneuvoon kohdistuvaa etsintää. Toimivaltuuslakia täydentää 1.8.2023 voimaan tullut asetus poliisitoimivaltuuksista rajanläheisillä alueilla (*förordning om polisiära befogenheter i gränsnära områden*, SFS 2023:475).

Uuden lain taustalla on Ruotsin hallituksen tekemä selvitys siitä, onko poliisilla käytettävissään riittävän tehokkaat toimivaltuudet raja-alueilla. Lain esitöissä nostettiin esiin kaksi ongelmaa, joiden nojalla uuden lain säätämistä on perusteltu. Ensimmäiseksi ongelmaksi tunnistettiin luvaton oleskelu ja maahanmuutto ja toiseksi lisääntynyt rajat ylittävä rikollisuus. Rajat ylittävä rikollisuus on yleensä järjestäytyneyttä, ja se vaikuttaa koko maassa, minkä vuoksi se aiheuttaa yleistä turvattomuutta. Sääntöjenvastaisella oleskelulla ja rajat ylittävällä rikollisuudella on lain esitöiden mukaan selkeä yhteys raja-alueelle. Raja-alueelle saapuu aikaisempaa enemmän ulkomaalaisia, joilla ei ole oikeutta tulla maahan ja oleskella maassa. Rikolliset liikkuvat rajan yli tehdäkseen rikoksia, ja myös varastettujen tavaroiden ja laittomien tavaroiden kuljettaminen rajan yli on lisääntynyt. Näiden ilmiöiden keskittyminen raja-alueelle merkitsee, että ongelmiin on puututtava erityisen voimakkaasti rajan läheisyydessä sijaitsevilla alueilla. Lain esitöiden mukaan olisi perusteltua, että rajan läheisillä alueilla edellytykset toimia olisivat paremmat kuin muualla maassa. Lisäksi toimivaltuuksien tehostaminen raja-alueilla voi toimia myös pelotteena, jolloin se voi tehdä Ruotsista vähemmän houkuttelevan kohteen rikollisille sekä sellaisille ulkomaalaisille, jotka ovat aikeissa matkustaa Ruotsiin luvattomasti. Ruotsin hallitus katsoi, että toimivaltuuksia tuli lisätä raja-alueilla, jotta viranomaisten työskentelyä voidaan tehostaa. Uusien toimivaltuuksien myötä viranomaisilla olisi aiempaa paremmat mahdollisuudet puuttua luvattomaan maassa oleskeluun ja estää rikoksia. Toimivaltuuksien lisääminen rajanläheisellä alueella voi myös vaikuttaa Ruotsin tarpeeseen palauttaa sisäraja-alueita. Uudet toimivaltuudet päätettiin koota uuteen lakiin sen sijaan, että ne olisi sisällytetty johonkin jo olemassa olevaan lakiin, koska sen katsottiin olevan läpinäkyvämpää, kattavampaa ja teknisesti selkeämpää.

Ulkomaalaisvalvonnan valvontakeinoista säädetään Ruotsin ulkomaalaislaissa (*utlänningslag*, SFS 2005:716). Ulkomaalaisvalvontaa voidaan ulkomaalaislain 9 luvun 9 §:n mukaan suorittaa, jos on perusteltu syy olettaa, että henkilö oleskelee sääntöjenvastaisesti Ruotsissa tai jostain muusta yksittäisestä syystä johtuen. Poliisin toimivaltuuksia suorittaa ulkomaalaisvalvontaa rajanläheisillä alueilla on laajennettu toimivaltuuslailla, minkä tarkoituksena on lisätä tiedustelutiedon käyttöä ja suorittaa aiempaa valikoivampia tarkastuksia. Tiedustelutietoa ei ole aiemmin katsottu perustelluksi syyksi ulkomaalaisvalvonnallisen tarkastuksen tekemiseen, vaikka tiedustelutiedon pohjalta luotuja profiileja on jossain määrin saatettu hyödyntää.

Toimivaltuuslain 3 §:ssä säädetään sisäisestä ulkomaalaisvalvonnasta, ja sen mukaan poliisi tai rannikkovartiosto voi suorittaa ulkomaalaislain 9 luvun 9 §:n mukaisen tarkastuksen rajanläheisellä alueella, vaikka pykälässä mainitut edellytykset tarkastukselle eivät täyty. Ruotsin poliisi ja rannikkovartiosto voivat rajanläheisillä alueilla suorittaa tarkastuksia ulkomaalaisille myös tilanteissa, joissa on syytä olettaa, että ulkomaalaisvalvontaa tarvitaan ulkomaalaisten sääntöjenvastaisen oleskelun estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen. Tarkastuksia ei saa suorittaa täysin satunnaisesti, ja tarkastusten on kohdistuttava tiettyyn ennalta määriteltyyn ryhmään. Tarkastusten suorittamisen perusteena tulee olla tiedustelutietoa tai muu vastaava asianmukainen syy, eikä esimerkiksi yleisluontoisia oletuksia.

Esimerkiksi tilanteessa, jossa tiedustelutiedon mukaan sääntöjenvastaisesta maahantulosta tapahtuu tiettyssä paikassa tiettyyn aikaan, poliisi voi tarkastaa kaikki kyseessä olevat matkustajat tai osan heistä. Käytännössä satunnaistarkastuksia voidaan myös suorittaa tiettyjen lentojen matkustajiin riskiprofiilin perusteella. Järjestelmälliset tarkastukset eivät ole sallittuja.

Poliisitoimivaltuuksista rajanläheisillä alueilla annetun asetuksen 2 §:n mukaan poliisitoimivaltuuksista rajanläheisillä alueilla annetun lain 3 §:n 1 kohdan nojalla tehtäviä tarkastuksia, toisin sanoen sisäistä ulkomaalaisvalvontaa, saa suorittaa enintään 120 tuntia kuukaudessa ja kuusi tuntia päivässä tietyllä rajanläheisellä alueella. Lisäksi asetuksen 3 §:ssä säädetään, että poliisiviranomainen voi rannikkovartiostoa ja turvallisuuspoliisia (*Säkerhetspolis*) kuultuaan antaa tarkempia määräyksiä poliisitoimivaltuuksista rajanläheisillä alueilla annetun lain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitetuista tarkastuksista eli sisäisen ulkomaalaisvalvonnan tarkastuksista.

Poliisin ja rannikkovartioston virkamiehillä on rajanläheisillä alueilla oikeus etsiä ja ottaa haltuun henkilöiden matkustusasiakirjat sekä tutkia ajoneuvo, jos henkilön matkustusasiakirjojen voidaan olettaa olevan ajoneuvossa.

Viranomainen voi tarpeen vaatiessa suorittaa henkilöntarkastuksen, jos henkilö ei muutoin luovuta henkilöllisyystodistustaan. Viranomainen voi ottaa ulkomaalaisen matkustusasiakirjat haltuun sisäisen ulkomaalaisvalvonnan tarkastuksen yhteydessä, jos ei voida todistaa, että ulkomaalainen oleskelee Ruotsissa laillisesti tai hänen henkilöllisyydestään ollaan epävarmoja.

Poliisi voi suorittaa henkilöntarkastuksen ja tarkastaa ajoneuvon, mikäli on syytä olettaa sen olevan tarpeellista sellaisten rajat ylittävien rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, joista on säädetty yli vuoden vankeusrangaistus. Tämä ei edellytä epäilyä tietystä rikoksesta tai rikoksentehtäjästä. Tarkastettavan henkilön tai ajoneuvon on oltava matkalla Ruotsiin tai Ruotsista pois. Toimenpiteiden perusteena on oltava tietolähteestä, tiedustelusta tai ulkomaalaisilta viranomaisilta saatu tieto tai vastaava peruste. Tarkoituksena on mahdollistaa poliisin tiedustelutoiminta ja valikoidut pistokokeet profiloinnin perusteella. Esimerkiksi tiedustelutieto siitä, että tietyn rajanylityspaikan ylittäviä ja tiettyyn maahan rekisteröityjä pakettiautoja on käytetty laajalti rajat ylittävään rikollisuuteen, on peruste ryhtyä toimenpiteisiin. Toimenpiteitä voidaan kohdistaa profiilia vastaaviin ajoneuvoihin, niiden kuljettajiin ja matkustajiin ilman konkreettista rikosepäilyä.

Poliisin, tullin, rannikkovartioston ja turvallisuuspoliisin velvollisuus kameravalvontalain mukaiseen intressipunnintaan on poistettu rajanläheisillä alueilla ja tietyillä liittymäteillä 20 kilometrin säteellä rajanläheisestä alueesta. Viranomaiset saavat kaikissa tilanteissa käsitellä videovalvonnalla rajanläheisiltä alueilta kerättyä ajoneuvoja koskevaa dataa kuuden kuukauden ajan keräämisestä. Tietojenkäsittely on mahdollista, jos sen tarkoituksena on estää, paljastaa tai selvittää rikollista toimintaa. Tämä ei kuitenkaan oikeuta käsittelemään yksityishenkilöistä kerättyä vaan ainoastaan ajoneuvoja koskevaa dataa.

Ruotsissa on voimassa myös muuta rajavalvontaa tukevaa lainsäädäntöä. Ruotsin tullilla on toimivaltuus suorittaa tarkastuksia salakuljetetun tavaran löytämiseksi myös sisärajoilla, mistä säädetään tullin toimivaltuuksista Ruotsin sisärajoilla annetussa laissa (*Lag om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen*, SFS 1996:701). Tullilla on myös toimivaltuus käyttää ANPR-teknologiaa (Automatic Number Plate Recognition), joka auttaa valitsemaan valvonnan kohteeksi otettavia ajoneuvoja. ANPR-teknologia perustuu kuvantunnistukseen, jonka avulla voidaan automaattisesti lukea ja tallentaa ajoneuvojen rekisterikilpiä. Sen merkitys ajoneuvojen valvonta- ja turvajärjestelmissä on kasvanut, koska tallennetuista rekisterikilvistä voidaan poimia tietoja nopeasti ja tarkasti. Kuvantunnistusjärjestelmä analysoi ja tulkitsee kuvat auton rekisterikilvistä poimiakseen niistä aakkosnumeeriset merkit, minkä jälkeen se vertaa poimittuja merkkejä tietokantaan tunnistusta ja valvontaa varten. ANPR-teknologian avulla voidaan esimerkiksi vaikuttaa tietullien automatisointiin. Lisäksi matkustajarekisteritietoja (Passenger Name Record, PNR) koskeva lainsäädäntö on implementoitu Ruotsissa lentomatkustajatiedoista rikostorjunnasta annetulla lailla (*lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen*, SFS 2018:1180).

### 4.3 Saksa

Saksassa liittovaltion poliisin (*Bundespolizei*) tehtäviin kuuluu rajavalvonta, rajat ylittävän liikenteen valvonta ja rajaturvallisuutta heikentäviä vaaroja vastaan puolustautuminen raja-alueella. Liittovaltion poliisilla on monipuolisia toimivaltuuksia sisärajan läheisillä alueilla, jotka kattavat 30 kilometrin alueen sisärajalta sisämaahan. Liittovaltion poliisia koskevan lain (*Bundespolizeigesetz*, 1994, BPolG, jäljempänä poliisilaki) 2 §:n mukaan liittovaltion poliisin tehtäviin kuuluu sääntöjenvastaisen maahantulon estäminen ja pysäyttäminen ja rajaturvallisuuden kohdistuvien uhkien torjuminen. Tehtävää suoritetaan poliisilain 22 §:n mukaan sisärajan alueella, junissa ja liittovaltion junaratojen läheisyydessä sekä kansainvälisillä lentoasemilla. Lisäksi liittovaltion poliisi valvoo muita rajanläheisten alueiden turvallisuutta tukevien lakien noudattamista, kuten aselakia (*Waffengesetz*, 33 §), räjähteitä koskevaa lakia (*Sprengstoffgesetz*, 15 §) ja huumausainelakia (*Betäubungsmittelgesetz*, 21 §). Liittovaltion poliisi valvoo myös käteisen rahan liikkumista EU-jäsenmaiden välillä tullilain (*Zollverwaltungsgesetz*, 12 c §) mukaisesti. Liittovaltion poliisia koskevaa lakia ollaan uudistamassa, mutta toimivaltuuksien laajentamista ei ole suunniteltu.

Ulkomaalaisten henkilöllisyyden tarkastamisella poliisilain 23 §:n mukaisesti pyritään estämään tai pysäyttämään laiton maahantulo ja rajat ylittävä rikollisuus sekä tunnistamaan maahan sääntöjenvastaisesti tulleet tai väkivaltaiset henkilöt poliisilain 12 §:n tavoitteiden mukaisesti. Henkilöllisyyden tarkastamisen tulee selvästi erota järjestelmällisistä ulkorajoilla tapahtuvista tarkastuksista, eikä niillä saa olla samaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Nämä edellytykset soveltuvat myös henkilöiden omaisuuden tarkastamiseen poliisilain 44 §:n nojalla. Ajoneuvo voidaan tarkastaa, jos sitä esimerkiksi epäillään käytettävän ihmisten salakuljetukseen. Tarkastuksissa kerättyä dataa voidaan poliisilain 34 §:n mukaan verrata voimassa oleviin etsintäkuulutuksiin. Näiden tarkastusten suorittamisen vaatimukset perustuvat Schengenin rajasäännöstyön, jonka mukaan tarkastukset eivät saa vastata rajatarkastuksia ja niiden tulee olla

epäsäännöllisiä. Tarkastusten tulee tapahtua eri aikoina ja eri paikoissa pistokokeina suoritettavina tarkastuksina, joissa otetaan huomioon matkustajamäärät. Tarkastuksen syynä ei saa olla pelkästään rajanylitys. Tarkastusten tulee perustua poliisin kokemukseen, jota liittovaltion poliisilaitokset kehittävät omien ja muiden virastojen ja viranomaisten tilannetietojen perusteella. Jotta vältytään toistuvilta ja säännönmukaisilta tarkastuksilta, tarkastukset on sovittava yhteen muiden virastojen suorittamien tarkastusten kanssa tai vaihtoehtoisesti suoritettava niiden kanssa yhteisissä operaatioissa.

Mikäli mahdollisesti vaarallinen henkilö havaitaan, eikä muille toimenpiteille ole perusteita, henkilölle voidaan antaa erityinen poliisilain 14 §:ssä säädetty varoitus. Kyse voi olla esimerkiksi henkilöstä, joka on merkitty urheilutapahtumissa väkivaltaisesti käyttäytyviä henkilöitä koskevaan rekisteriin. Varoitus voidaan antaa, vaikka ei olisi riittäviä perusteita osoittaa henkilön osallistuvan urheilutapahtumaan. Varoituksen tarkoituksena on osoittaa, että jos henkilö syyllistyy urheilutapahtumaan liittyvään rikokseen, rikos havaitaan suuremmalla todennäköisyydellä. Jos varoituksen antamista mahdollisesti vaaralliselle henkilölle ei arvioida tarkoituksenmukaiseksi keinoksi välttää vaaratilanteita, henkilöä voidaan poliisilain 38 §:n nojalla kieltää oleskelemasta tietyllä alueella. Näin voidaan tehdä esimerkiksi sellaisten edellä mainittuun rekisteriin merkittyjen henkilöiden kohdalla, joiden voidaan osoittaa osallistuvan tiettyyn urheilutapahtumaan, mutta joiden maahantuloa ei voi estää lakiin tai humanitääriin oikeuteen perustuen. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi ulkomailla asuvat Saksan kansalaiset.

Maastapoistumiskielto voidaan asettaa Saksan kansalaiselle passilain (*Passgesetz*, 1986) 10 §:n perusteella, kolmannen maan kansalaiselle oleskelulain (*Aufenthaltsgesetz*, *AufenthG* 2004) 46 §:n perusteella ja EU:n vapaan liikkuvuuden piirissä oleville henkilöille vapaasta liikkuvuudesta annetun lain (*Freizügigkeitsgesetz/EU*, *FreizügG/EU* 2004) 11 §:n perusteella. Maastapoistumiskielto voidaan asettaa, jos vaaraa aiheuttava henkilö havaitaan poistumassa Saksasta. Jos henkilön aiheuttamaan vaaraan ei voida tehokkaasti puuttua lievemmin toimenpitein, hänet voidaan ottaa poliisilain 39 §:n perusteella säilöön. Henkilön maahanpääsy voidaan vapaasta liikkuvuudesta annetun lain 6 §:n mukaan evätä ulkorajalla tehtävän rajatarkastuksen ohella sisärajalla. Kynnys puuttua henkilön liikkumisvapautta koskeviin oikeuksiin on korkea, mutta sallittua tilapäisesti, kun kyseessä on väkivaltainen matkustaja tai henkilö, jolla on taustaa vakavassa järjestäytyneessä tai taustaltaan poliittisessa rikollisuudessa.

Jos henkilölle on annettu toimeenpanokelpoinen velvoite poistua maasta, hänelle tarjotaan mahdollisuutta poistua maasta vapaaehtoisesti. Henkilölle annetaan oleskelulain 59 §:n mukaan vähintään seitsemän päivää ja enintään 30 päivää poistua maasta yksilökohtaiset olosuhteet huomioiden. Sääntöjenvastaisen maahantulon jälkeen vapaaehtoiselle poistumiselle on yleensä annettu seitsemän päivää. Maasta poistumisen yhteydessä henkilölle annetaan päätös, jolla hänen todistetaan lähteneen maasta. Maastapoistumiskäskyn saanelle kolmannen maan kansalaiselle ei anneta aikaa poistua maasta vapaaehtoisesti, jos on perusteltu syy epäillä, että hän yrittää välttää maastapoistamisen, tai hänen käyttöksensä aiheuttaa merkittävän uhan yleiselle turvallisuudelle (*AufenthG*, 59 §). Saksan ulkorajan sääntöjenvastaisesti ylittänyt kolmannen maan kansalainen voidaan palauttaa toiseen EU- tai Schengen-jäsenvaltioon tällaisen maan kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti tai Dublin-asetuksen perusteella.

Edellä kuvattuja toimivaltuuksia voidaan käyttää 30 kilometrin alueella sisärajoista, eikä kuntien tai osavaltioiden rajoilla ole vaikutusta toimivaltuuksiin. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun C-9/16 (EU:C:2017:483, 15.6.2017) perusteluissa on täsmennetty, että mainitulla 30 kilometrin säteellä sallittuja tarkastuksia ei tehdä rajoilla tai rajaa ylittäessä vaan kansallisen alueen sisällä. Kyseisessä tapauksessa tarkastus oli tehty 500 metrin päässä Saksan ja Ranskan välisestä rajasta. Sisärajaa koskeva lainsäädäntö soveltuu myös maan sisäisiin lentoihin riippumatta siitä, sijaitseeko lentoasema sisärajan läheisellä alueella vai ei ja onko se virallinen rajanylityspaikka. Viranomaisen ylläpitää tilastoja siitä, kuinka usein toimivaltuuksia on käytetty.

#### 4.4 Tanska

Tanskassa sisärajoilla toimivaltainen viranomainen on poliisi (*politi*), jonka toimivaltaan kuuluu muun ohella ulkomaalaisvalvonta ja rajavalvonta. Tanskassa poliisin toimivaltuuksista henkilöiden rajanylityksen yhteydessä säädetään ulkomaalaislaissa (*udlændingeloven*) ja ulkomaalaislain 38 §:n 9 momentin nojalla annetussa määräyksessä sääntöjenvastaisen oleskelun valvonnasta maahantulon jälkeen (*kontrolbekendtgørelsen*). Tanskassa ei tällä hetkellä ole vireillä lainsäädäntöehdotuksia, joiden tarkoituksena olisi muuttaa tai lisätä poliisille ulkomaalaislain nojalla annetulla määräyksellä vahvistettuja toimivaltuuksia. Asiaa koskevien säännösten toimivuutta tarkastellaan jatkuvasti, jotta poliisi pystyy suorittamaan tehokasta valvontaa Tanskan sisärajoilla myös silloin, kun sisärajavaltontaa ei ole palautettu. Sisärajavaltontaa on 4.1.2016 alkaen väliaikaisesti palautettu Tanskan ja Saksan välisille maa- ja merirajoille. Näin ollen tällä sisäraja-alueella voidaan soveltaa ulkorajavalvontaa koskevia säännöksiä soveltuvin osin.



Laittoman oleskelun valvonnasta annetussa määräyksessä säädetään tarkemmin rajan läheisyydessä suoritettavasta valvonnasta. Määräyksen mukaan rajan läheisyydessä tehtäväksi valvonnaksi katsotaan lentoasemilla muista Schengen-maista saapuviin lentoihin kohdistuva valvonta ja satamissa muista Schengen-maista saapuviin aluksiin kohdistuva valvonta. Lisäksi rajan läheisyydessä suoritettavaa valvontaa on junissa suoritettava valvonta, jonka tulee tapahtua 30 minuutin sisällä junan saapumisesta toisesta Schengen-maasta, tai junareitin toisella asemalla, jos tätä asemaa ei ole saavutettu 30 minuutin kuluttua rajan ylittämisestä. Rajan läheisyydessä tehtävään valvontaan kuuluu myös maanteillä suoritettava valvonta, jota tehdään 20 kilometrin säteellä toisen Schengen-valtion rajasta.

Rajan läheisyydessä suoritettavan valvonnan intensiteetin ja tiheyden tulee noudattaa sääntöjenvastaisen oleskelun valvontaa koskevassa määräyksessä asetettuja rajoituksia. Lentoasemilla valvontaa saa suorittaa enintään seitsemän kertaa viikossa saman lentoyhtiön saapuviin lentoihin ja enintään kolmasosaan saman lentoyhtiön kuukausittaisten lentojen kokonaismäärästä. Satamissa valvontaa saa suorittaa enintään seitsemän kertaa viikossa saman laivayhtiön aluksiin ja enintään kolmasosaan laivayhtiön kuukausittain saapuvista laivoista. Junissa valvontaa saa kohdistaa enintään 20 junaan päivässä ja enintään kolmessa junassa reittiä kohti. Maantiellä valvontaa voidaan harjoittaa enintään 90 tuntia kuukaudessa ja enintään kuusi tuntia päivässä samalla tiellä. Tarkastukset eivät saa muistuttaa järjestelmällisesti tehtäviä rajatarkastuksia. Jos Tanskassa sääntöjenvastaisesti oleskelevien henkilöiden määrä lisääntyy merkittävästi tai jos määrän odotetaan kasvavan merkittävästi lyhyen ajan kuluessa, Tanskan oikeusministeriö voi päättää edellä mainituista rajoitteista poikkeamisesta enintään neljän viikon ajaksi.

Poliisi voi pysäyttää ja tarkastaa rajan ylittäneen henkilön tämän henkilöllisyyden, kansalaisuuden tai oleskeluoikeuden selvittämiseksi. Tarkastuksen tulee perustua yleisesti sääntöjenvastaisesta oleskelusta saatuihin tietoihin ja kokemukseen tai tiettyyn tilanteeseen liittyviin tosiseikkoihin, joiden perusteella voidaan epäillä sääntöjenvastaista oleskelua, ja tavoitteeseen estää sääntöjenvastaista oleskelua. Poliisi voi pysäyttää ja tarkastaa henkilön riippumatta siitä, miten henkilö on saapunut maahan tai onko henkilö tullut Tanskaan toisesta Schengen-maasta. Pysäytykset ja tarkastukset voivat perustua myös muilta viranomaisilta tai valtioilta saatuihin tietoihin taikka aiemmin suoritetuista tarkastuksista saatuaan kokemukseen ja niistä tehtyyn analyysiin.

Tanskan poliisilla on rajan läheisyydessä käytössään automaattinen rekisterikilpien tunnistusjärjestelmä, josta säädetään poliisin automaattisen rekisterikilven tunnistuksen käytöstä annetussa määräyksessä (*ANPG-bekendtgørelsen*). Henkilön pysäyttämisen ja tarkastamisen tarpeellisuuden arvioinnissa voidaan hyödyntää tietoja, joita saadaan tästä järjestelmästä. Määräyksen 2 §:n mukaan tietojen keräämiseen voidaan käyttää miehittämättömiä kiinteitä ANPG-laitteita, miehittämättömiä liikkuvia ANPG-laitteita ja miehitettyjä liikkuvia ANPG-laitteita, kuten ajoneuvoihin asennettuja laitteita.

Lentoyhtiöiden tulee lisäksi poliisin pyynnöstä toimittaa tietyt tiedot lentokoneessa olevista matkustajista ennen lentokoneen saapumista toisesta Schengen-maasta. Tällaisia tietoja voi olla esimerkiksi matkustajien ja lentokoneen henkilökunnan koko nimet, rajanylityspaikan, kuljetuskoodin ja lentokoneen lähtö- ja saapumisajat sekä tiedot matkustajien alkuperäisestä nousupaikasta, matkareitistä ja varauskoodista.

#### 4.5 Viro

Viron rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksista huolehtii sisäasiainministeriön alainen poliisi- ja rajavartiolaitos (*Politsei ja Piirivalveamet*), joka on Viron poliisi- ja rajavartiolaitain (*politsei ja piirivalve seadus*) perusteella poliisiviranomainen. Poliisi- ja rajavartiolaitos vastaa toiminnasta Viron sisä- ja ulkorajoilla ja on myös yleinen lainvalvontaviranomainen koko Viron alueella.

Poliisi- ja rajavartiolaitoksen toiminta Viron rajoilla perustuu Schengenin rajasäännöstöön ja Viron kansalliseen valtiorajalakiin (*riigipiiri seadus*). Valtiorajalain mukaan Schengenin rajasäännöstöä sovelletaan sisärajojen ja ulkorajojen ylittämiseen, ja valtiorajalakiä sovelletaan siltä osin kuin Schengenin rajasäännöstössä ei ole toisin säädetty. Viron valtioraja on määritelty valtiorajalain, jossa säädetään myös sen sijainnin määrittämisestä ja merkitsemisestä, maahantulosta maarajojen rajanylityspaikoilla, rajalla noudatettavista menettelyistä ja niiden rikkomisen seuraamuksista sekä valtiorajan sääntöjenvastaisesta ylittämisestä. Viron hallitus on myös antanut useita asetuksia, joissa muun muassa liikenteenharjoittajille ja satamapäälliköille on asetettu velvoitteita. Poliisi- ja rajavartiolaitoksen poliisitoimivaltuudet perustuvat puolestaan Viron lainvalvontalakiin (*korrakaitse seadus*). Lainvalvontalain mukaisissa toimenpiteissä ei ole kyse rajavalvonnasta tai rajaturvallisuudesta.

Viron lainsäädännössä ei säädetä erityisestä rajanläheisestä alueesta, jolla viranomaisilla olisi sellaisia toimivaltuuksia, joita ei olisi muilla alueilla käytettävissä. Maa- ja merirajalla sekä lentoasemilla on kuitenkin liikennemuodoista johtuvia

eroavaisuuksia toimintatavoissa. Viron viranomaisilta saadun tiedon mukaan voimassa olevaa lainsäädäntöä on pidetty riittävänä, eikä tällä hetkellä ole vireillä tai suunnitteilla lainsäädäntöhankkeita poliisi- ja rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien muuttamiseksi tai lisäämiseksi. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisista toimivaltuuksista ei ole tehty erillisiä vaikutusarviointeja.

Poliisi- ja rajavartiolaitoksen partiot partioivat säännöllisesti Viron ja Latvian välisellä maarajalla myös silloin, kun Viro ei ole väliaikaisesti palauttanut rajavalvontaa sisärajoilleen. Isoimmilla teillä partiot pysäyttävät Latviasta tulevia ja Latviaan matkalla olevia ajoneuvoja riskianalyysin perusteella. Lisäksi yhteistyötä on tehostettu kansainvälisiä liikennepalveluita tarjoavan Eurolines-linja-autoyhtiön kanssa siten, että kuljettajat ovat yhteydessä poliisi- ja rajavartiolaitokseen aina, kun he havaitsevat mahdollisia sääntöjenvastaisuuksia. Yhteistyön avulla poliisi- ja rajavartiolaitoksen on mahdollista ryhtyä kulloinkin tarvittaviin toimenpiteisiin. Lisäksi kaikilla poliisi- ja rajavartiolaitoksen partioimassa olevilla virkamiehillä on oikeus selvittää kohtaamansa ulkomaalaisen maassa oleskelun laillisuus. Kyse on rutiiniluonteisesta toimenpiteestä, joka voidaan suorittaa myös sisämaassa.

Valtionrajalin 95 §:ssä säädetään teknisestä valvonnasta. Säännöksen mukaan puolustusvoimat ja poliisi voivat suorittaessaan rajavalvontaa ja ylläpitäessään rajaturvallisuutta käyttää asianmukaisia teknisiä ja elektronisia laitteita sääntöjenvastaisten rajanylitysten havaitsemiseksi, esineiden tunnistamiseksi, rajanylityspaikkojen turvallisuuden varmistamiseksi ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Laissa ei tarkemmin määritellä, mitä teknisillä laitteilla tarkoitetaan. Teknisillä ja elektronisilla laitteilla tehtyjä tallenteita ei lähtökohtaisesti saa säilyttää vuotta kauempaa. Valtionrajalin 94 §:n 4 kohdan mukaan puolustusvoimilla ja poliisilla on rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus väliaikaisesti asentaa teknisiä ja elektronisia laitteita tilapäisille tai yksityisille teille, jotka sijaitsevat valtion raja-alueiden tai rajan ylittävien vesistöjen vieressä tai jotka johtavat sellaiselle alueelle, taikka rannalle tai yksityiselle maalle. Omistajan tai haltijan suostumusta ei tarvita.

Viron tullilla on käytössä automaattinen rekisterikilven tunnistamisjärjestelmä (*Automatic Vehicle Number Plate Recognition System, ANTS*). Poliisi- ja rajavartiolaitoksella on pääsy järjestelmään, mikä mahdollistaa Viroon saapuvien ja Virosta poistuvien ajoneuvojen analysoinnin. Järjestelmän avulla saadaan tietoja ajoneuvoista, jotka ylittävät Viron, Latvian, Liettuan ja Puolan maarajan. Poliisi- ja rajavartiolaitoksen yksiköt ryhtyvät tarpeellisiin toimiin aina silloin, kun järjestelmän avulla suoritettussa riskianalyysissä havaitaan sääntöjenvastaisuuksia tai poikkeavuuksia.

Viron merirajalla kulkee säännöllistä matkustajaliikennettä Suomeen ja Ruotsiin. Poliisi- ja rajavartiolaitos tekee pistokoeluontoisia tarkastuksia aina silloin, kun siihen on riskianalyysin perusteella aihetta. Tarkastuksia suoritetaan erityisesti sellaisina aikoina, kun matkustajaliikennettä on tavallista enemmän, ja ne suunnitellaan ja toteutetaan aina riskianalyysin pohjalta. Merirajalla jokaisella liikenteenharjoittajalla on velvollisuus toimittaa matkustaja- ja miehistöluettelot kansalliselle keskitetylle palvelupisteelle, minkä tavoitteena on edistää meriturvallisuutta ja muuttoliikkeen hallintaa. Vastuuyksikkö analysoi tiedot ja ryhtyy analyysin perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin. Esimerkiksi poliisipartio voidaan lähettää selvittämään tilannetta. Poliisi- ja rajavartiolaitos tekee yhteistyötä liikenteenharjoittajien kanssa myös silloin, kun lähtöselvityshenkilöstö havaitsee mahdollisia säännönvastaisuuksia matkustajadokumentaatiossa. Lähtöselvityshenkilöstö ilmoittaa tällaisista havainnoistaan Poliisi- ja rajavartiolaitokselle, jonka johdosta partiot ryhtyvät asianmukaisiin toimenpiteisiin. Lisäksi Viron lainsäädännön mukaan satamapäälliköillä on velvollisuus ilmoittaa poliisi- ja rajavartiolaitokselle vastuualueelleen kuuluvien satamien osalta, kun huvialuksia saapuu kolmansista maista Viroon ja vastaavasti kun huvialuksia lähtee Virosta kolmansiin maihin.

Myös lentoasemilla poliisi- ja rajavartiolaitoksen matkustajatietoyksikkö kerää ja analysoi matkustajarekisteritietoja (PNR-tietoja). Poliisi- ja rajavartiolaitoksen lentoaseman yksikkö ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin, jos matkustajarekisteritiedoista löytyy viitteitä sääntöjenvastaisuuksista. Poliisi- ja rajavartiolaitos suorittaa lentoasemilla säännöllisesti porttitarkastuksia sekä tekee säännöllistä yhteistyötä lentoaseman lähtöselvityshenkilöstön ja lentoaseman turvayhtiön kanssa.

#### **4.6 EU-maille tehdyn kyselyn johtopäätöksiä**

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että Suomen ja selvityksen kohteena olleiden maiden kansallinen sisärajoja koskeva lainsäädäntö on kyselyssä selvitetyn osin samankaltaista. Suurin osa kyselyyn vastanneiden maiden viranomaisten käytössä olevista toimivaltuuksista sisältyy jo nykyisellään suomalaiseen lainsäädäntöön, vaikka sääntelyn ratkaisumalleissa, yksityiskohdissa ja tarkkuudessa on eroavaisuuksia. Erona voidaan tunnistaa erityisesti se, että useassa kyselyyn vastanneessa valtiossa on säädetty erityisistä toimivaltuuksista, joiden soveltamisalaa on rajattu alueellisesti siten, että niiden käyttöala rajoittuu sisärajojen läheisiin alueisiin. Vaihtelua on siinä, miten rajanläheiset

alueet on määritelty eri maiden lainsäädännössä, mitä toimivaltuuksia viranomaisilla on näillä alueilla käytettävissään, missä laajuudessa kyseisiä toimivaltuuksia on sallittua käyttää ja miten niiden käyttämistä valvotaan. Samoin vaihtelee se, mikä viranomaisen suorittaa näitä tehtäviä. Toisaalta kaikkien selvityksen kohteena olleiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei ole määritelty erityistä rajanläheistä aluetta. Selvityksen perusteella on huomattu myös eroavaisuuksia siinä, millaista teknologiaa eri jäsenvaltiot käyttävät sisärajoillaan mahdollisten riskien tunnistamisessa ja missä laajuudessa kyseistä teknologiaa käytetään.

Kyselyyn vastanneilla mailla ei ole samanlaista erillistä Rajavartiolaitosta kuin Suomessa, eikä niillä Viroa lukuun ottamatta ole maarajaa Schengen-alueeseen kuulumattoman maan kanssa. Kyselyyn vastanneilla mailla rajatarkastus- ja rajavalvontatehtävät kuuluvat esimerkiksi poliisille, santarmilaitokselle tai organisaatioon, johon on yhdistetty sekä poliisi- että rajavirtoviranomainen. Riippumatta siitä, mikä viranomaisen on kussakin maassa toimivaltainen sisärajaan liittyvissä kysymyksissä, eri jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltuuksiin vaikuttaa selvityksen perusteella sisältyvän samankaltaisia piirteitä. Eri maiden sääntely rajanläheisillä alueilla tehtävistä tarkastuksista, joita tehdään sääntöjenvastaisen maahantulon tai maassa oleskelun havaitsemiseksi, muistuttaa suomalaista ulkomaalaisvalvontaa. Osa kyselyyn vastanneista maista on kertonut vastauksessaan myös rikostorjunnallisista tarkastuksista ja teknisestä valvonnasta.

Saksan lainsäädännössä on määritelty erityinen rajanläheinen alue, ja myös Alankomaiden, Ruotsin ja Tanskan lainsäädännössä on tarkempaa sääntelyä rajan läheisyydessä tehtävästä valvonnasta. Etenkin Ruotsin rajanläheisiä alueita koskevan lainsäädännön esitöissä on kuvattu ajankohtaisia turvallisuushaasteita ja sitä, miksi viranomaisilla tulee olla nimenomaan rajojen läheisyydessä käytettävissä tavallista tehokkaampia toimivaltuuksia. Kyse on keskeisten sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavien haasteiden rajat ylittävistä luonteesta ja tarpeesta havaita ja torjua näitä ongelmia jo rajan läheisyydessä. Tarkoituksena on vaikuttaa erilaisiin turvallisuusuhkiin ennalta estävästi.

Alankomaissa, Ruotsissa ja Tanskassa viranomaisilla on toimivaltuus tehdä tarkastuksia myös sisärajoilla, mutta tarkastusten suorittamista on rajoitettu alueellisesti, määrällisesti ja ajallisesti. Tarkoituksena on varmistua siitä, etteivät toimenpiteet vastaa säännönmukaisia rajatarkastuksia. Suomessa ei ole erityistä sääntelyä siitä, missä, kuinka usein ja kuinka pitkäkestoisesti erilaisia sisärajoilla tehtäviä tarkastuksia on sallittua tehdä. Oikeus suorittaa tarkastuksia riippuu tarkastuksen perusteesta. Yksityiskohtaisempi sääntely voisi mahdollisesti selventää rajanvetoa sen välillä, missä määrin toteutettavat tarkastukset tulkittaisiin sisärajoilla kielletyiksi rajatarkastuksia vastaaviksi tarkastuksiksi ja mikä taas sisärajoilla sallitaksi poliisivaltuuksien tai julkisen vallan käytöksi. Toisaalta vastaavanlainen yksityiskohtainen sääntely voisi kuitenkin johtaa liian jäykkiin sääntöihin, jotka rajoittaisivat viranomaisten valmiutta vastata erilaisiin yllättäviin tilanteisiin ja heikentäisivät mahdollisuuksia suorittaa tarkastuksia joustavasti tilanteen vaatiessa. Saksassa ja Virossa on yksityiskohtaisen sääntelyn sijaan painotettu tarkastusten epäsäännöllisyyttä ja tilannekohtaista arviointia. Kyseisissä maissa sääntelyn lähtökohtana on, että tarkastuksia saa tehdä, kunhan ne eivät tosiasiallisesti vastaa rajatarkastuksia ja ne perustuvat viranomaisen kokemukseen tai riskianalyyysiin. Tämä vastaa myös Suomessa omaksuttuja lähtökohtia. Saksassa sisärajoja koskevia toimivaltuuksia on kuitenkin rajoitettu alueellisesti.

Euroopan unionin tuomioistuin on käsitellyt eräitä tapauksia, jotka koskevat Saksan lainsäädäntöä erityisestä rajanläheisestä alueesta (ks. tapaukset C-9/16 (EU:C:2017:483, 15.6.2017), yhdistetyt asiat C-412/17 ja C-474/17 (EU:C:2018:1005, 13.12.2018) sekä C-554/19 (EU:C:2020:439, 4.6.2020)). Esimerkiksi ratkaisussa C-9/16 todettiin, että unionin oikeus oli esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan poliisiviranomaisille toimivalta tarkastaa alueella, joka ulottuu 30 kilometrin etäisyydelle kyseisen jäsenvaltion sisärajalta, sääntöjenvastaisen maahantulon ehkäisemiseksi tai estämiseksi tai tiettyjen rajaturvallisuuteen kohdistuvien rikosten torjumiseksi kenen tahansa henkilöllisyys riippumatta tämän henkilön käyttäytymisestä ja erityisistä olosuhteista, jollei tällä lainsäädännöllä anneta mainittua toimivaltaa koskevaa välttämätöntä sääntelyä sen varmistamiseksi, ettei toimivallan käyttämisellä voi käytännössä olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Ratkaisua voidaan tulkita siten, että henkilön käyttäytyminen tai erityiset olosuhteet voivat oikeuttaa rajanläheisellä alueella suoritettavan tarkastuksen.

Sama todettiin hieman eri sanoin toisessa Saksaa koskeneessa ratkaisussa C-554/19. Ratkaisun mukaan unionin oikeus ei ollut esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa poliisiviranomaisille annetaan toimivalta 30 kilometrin etäisyydellä kyseisen jäsenvaltion sisärajalta sääntöjenvastaisen maahantulon ehkäisemiseksi tai estämiseksi tai tiettyjen rajaturvallisuuteen kohdistuvien rikosten estämiseksi tarkastaa kenen tahansa henkilön henkilöllisyys hänen käyttäytymisestään ja erityisistä olosuhteista riippumatta, jos tämä toimivalta on selvästi rajattu riittävän täsmällisillä ja yksityiskohtaisilla tarkennuksilla ja rajoituksilla, jotka koskevat suoritettujen tarkastusten intensiivisyyttä, tiheyttä ja valikoivuutta. Tarkentavan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei toimivallan käyttämisellä voi käytännössä olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Kummassakaan ratkaisussa unionin tuomioistuin ei ottanut kantaa siihen,

täyttikö Saksan lainsäädäntö nämä vaatimukset, vaan jätti kysymyksen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioitavaksi. EUT:n ratkaisuista ei siten saada suoraa vastausta siihen, kuinka tarkkaa kansallisen sääntelyn tulisi olla. Lisäksi on huomattava, ettei Schengenin rajasäännösten uudistuksen yhteydessä muutetusta rajasäännösten 23 artiklasta ole vielä saatavilla oikeuskäytäntöä.

Viron lainsäädännössä ei säädetä erityisestä rajanläheisestä alueesta eikä Viron lainsäädäntöön sisälly vastaavaa tarkempaa sääntelyä rajanläheisillä alueilla tehtävistä tarkastuksista kuin Alankomaiden, Ruotsin ja Tanskan lainsäädännössä. Myöskään Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty erityistä rajanläheistä aluetta. Suomen itärajalla sijaitsee rajavyöhyke, mutta siinä on kyse oikeudellisesti eri asiasta kuin kyselyyn vastanneiden maiden lainsäädännössä tarkoitetuissa rajanläheisissä alueissa. Joissain Suomen lainsäädäntöön sisältyvissä säännöksissä kuitenkin viitataan valtakunnanrajan läheisyyteen (ks. esim. rajavartiolaiton 29 ja 29 a §, väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2024) 3 §). Harkittaessa rajanläheisen alueen mahdollista määrittelyä suomalaisessa lainsäädännössä, on otettava huomioon, että määritelmä vaikuttaisi myös lainsäädäntöön jo sisältyviin säännöksiin.

Alankomaissa tarkastuksista, joita sisärajoilla tehdään, kirjoitetaan raportti kansalliselle tarkastusten koordinoimisesta vastaavalle taholla. Raporttien avulla tilastoidaan, kuinka monta ajoneuvoa ja henkilöä on tarkastettu ja mitä tarkastuksissa on havaittu. Selvityksen perusteella Ruotsissa, Saksassa, Tanskassa ja Virossa ei ole vastaavaa raportointivelvollisuutta. Myöskään Suomessa ei ole tällaista koordinoivaa viranomaista, jolle sisärajoilla tehtävistä tarkastuksista järjestelmällisesti raportoitaisiin. Raportoinnista ja tilastoinnista voisi mahdollisesti olla hyötyä kokonaiskuvan ylläpitämisessä ja jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa. Raportointivelvollisuus kuitenkin lisäisi hallinnollista taakkaa sekä raportoivalle että raportteja valvovalle taholle. Suomessa ulkomaalaisvalvontaa suorittavat sekä poliisi että Rajavartiolaitos, eikä jollekin kolmannelle viranomaiselle raportointi olisi todennäköisesti käytännön toiminnan näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella tarkastuksen tai muun viranomaisen toimenpiteen kohteena ollut henkilö voi tehdä hallintolain 8 a luvun mukaisen hallintokantelun. Esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan kohteeksi joutunut henkilö voi kannella tarkastuksen suorittaneelle viranomaiselle, yhdenvertaisuusvaltuutetulle tai ylimmille laillisuusvalvojille.

Saksan lainsäädäntöön sisältyy erityinen varoitusmenettely, mikä poikkeaa Suomen ja muiden selvityksen kohteena olleiden maiden lainsäädännöstä. Saksan varoitusmenettely liittyy henkilöihin, jotka on merkitty rekisteriin urheilutapahtumissa väkivaltaisesti käyttäytyvistä henkilöistä. Suomessa ei ole vastaavaa rekisteriä. Saksassa mainittuun rekisteriin merkitylle henkilölle voidaan antaa varoitus ja häntä voidaan kieltää oleskelemasta tietyllä alueella, vaikka ei olisi näyttöä siitä, että henkilö suunnittelisi rikosta. Henkilön ei siten tarvitse olla esimerkiksi epäillyn asemassa, jotta hänelle voitaisiin antaa varoitus tai oleskelukielto. Varoitusmenettelyssä ei kuitenkaan ole kyse varsinaisesta sanktiosta vaan riskiarvion perusteella annettavasta ilmoituksesta siitä, että viranomaiset ovat huomanneet henkilön taustan tai aiemman häiriökäyttäytymisen. Varoitukseen ei vaikuta liittyvän erityisiä oikeudellisia seuraamuksia tai velvoitteita. On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi virkapukuisen virkamiehen esittämät varoitukset ja ilmoitukset voidaan helposti tulkita velvoittavaksi ja uhkaksi seuraamuksista.

Myös Suomen lainsäädäntöön sisältyy toimivaltuuksia, joiden avulla viranomaiset voivat torjua vaarallisten henkilöiden saapumista maahan sekä ennalta estää erilaisia häiriöitä, uhkia ja rikoksia. Esimerkiksi ulkomaalaislain 11 §:n mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää muun ohella sitä, ettei hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ja poliisilain 2 luvun 10 §:ssä säädetään poliisimiehen toimivaltuuksista rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi. Kansainvälinen etsintäkuulutusjärjestelmä tukee vaarallisten henkilöiden rajat ylittävän liikkumisen havaitsemista ja siten mahdollisuuksia puuttua tällaisiin tilanteisiin. Suomessa voitaisiin kuitenkin mahdollisesti tarkastella viranomaisten ennaltaestävien keinojen riittävyttä katsomoturvallisuuden varmistamiseksi.

Saksan lainsäädännön mukaan vaaraa aiheuttava henkilö voidaan määrätä maastapoistumiskieltoon, jos tällainen henkilö havaitaan poistumassa maasta. Suomessa ei ole sääntelyä vaaraa aiheuttavan henkilön määräämisestä maastapoistumiskieltoon. Sen sijaan pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n mukaan rikoksesta todennäköisin syin epäilty saadaan tiettyjen edellytysten täytyessä määrätä pidättämisen tai vangitsemisen sijasta matkustuskieltoon, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Matkustuskieltopäätöksessä kieltoon määrätty henkilö voidaan esimerkiksi velvoittaa pysymään päätöksessä mainitulla paikkakunnalla tai alueella, pysymään poissa tietyltä päätöksessä mainitulta alueelta tai olemaan liikkumatta siellä, olemaan tiettyinä aikoina tavattavissa asunnossaan tai työpaikallaan, ilmoittautumaan tiettyinä aikoina poliisille tai Rajavartiolaitokselle tai luovuttamaan passinsa ja matkustusasiakirjaksi hyväksyttävän henkilökorttinsa poliisille tai Rajavartiolaitokselle. Lisäksi tuomioistuin voi vangitsemisen sijasta määrätä tutkintavangin tai vangittavaksi vaaditun henkilön teknisin välinein valvottuun

tehostettuun matkustuskieltoon, jos tuomioistuin vangitsemisvaatimusta tai vangittuna pitämistä koskevaa asiaa käsitellessään katsoo, että matkustuskielto on riittämätön pakkokeino 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun vaaran torjumiseksi (pakkokeinolain 5 luvun 1 a §).

Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa maahan saapuvien ja maasta poistuvien ajoneuvojen analysoinnissa käytetään automaattista rekisterikilpien tunnistusjärjestelmää, joka vertaa havaitsemiaan tietoja tietokantaan. Tällaisen järjestelmän avulla voidaan havaita sääntöjenvastaisuuksia ja poikkeavuuksia, joiden perusteella viranomaiset voivat ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin ja valita tarkastusten kohteita tarkemmin. Suomessa vastaavanlaisia järjestelmiä on poliisilla käytössä oleva REVIKA-järjestelmä ja Tullilla käytössä oleva LIPRE-järjestelmä. REVIKA-laitteistolla seurataan ajoneuvojen rekisterikilpiä ja liikennekäyttäytymistä, joiden pohjalta seulotaan liikennevirrasta virkatehtäviä. Videovalvontalaitteiston antamat hälytykset ovat seulovia ja toimintaa ohjaavia, joten jatkotoimenpiteet on harkittava aina erikseen. REVIKA-valvonta on ennalta määräämätöntä, yleisellä paikalla ajoneuvojen tai ihmisten joukkoon kohdistuvaa yleisvalvontaa. Kyse ei ole poliisilain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta teknisestä valvonnasta.

LIPRE-järjestelmä on puolestaan maa- ja merirajojen rajanylityspaikoille sijoitettu kiinteä, automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä tietojärjestelmä, joka käsittelee esimerkiksi ajoneuvojen ja konttien rekisteri- ja muita tunnistetietoja. Kyse on teknisestä valvonnasta. Järjestelmää käytetään rikosten estämisen, selvittämisen ja syyteharkintaan saattamisen lisäksi myös tull- ja verovalvontaan. Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 14 §:n 1 momentin mukaan Tullilla on oikeus käsitellä lain 6 §:ssä tarkoitettuja teknisessä valvonnassa saatuja henkilötietoja, myös biometrisia tietoja, tullilainsäädännön ja muun Tullin valvontatoimivaltaan kuuluvan lainsäädännön noudattamisen valvomiseksi sekä henkilön tunnistamiseksi tullilain 28 §:n mukaisesti. Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 14 §:n 2 momentin mukaan teknisessä valvonnassa saatuja henkilötietoja on oikeus käsitellä myös automaattisessa kasvojen tunnistuksessa vertaamalla teknisessä valvonnassa saatuja henkilötietoja 8 ja 10 §:n perusteella tallennettuihin henkilötietoihin rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen, paljastamiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvään toimenpiteeseen taikka pakkokeinon käyttöön liittyvää toimenpidettä varten.

Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 21 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan Tulli saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona lain 7–10 ja 13 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja Rajavartiolaitokselle muun muassa rajavalvontaa sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämistä sekä ulkomaalaisia koskevien säännösten noudattamisen valvontaa varten. Lisäksi Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 19 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä virkatehtävän suorittamiseksi tietoja ja asiakirjoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon tai asiakirjan antamista Rajavartiolaitokselle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu.

## 5 Nykytilan arviointi

### 5.1 Sisärajat ylittävät ja sisärajojen läheisyydessä vaikuttavat uhat

Schengen-alueen sisärajat ylittävät ja sisärajojen läheisyydessä vaikuttavat uhat voivat aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle, kansanterveydelle, rajanylitysliikenteelle, ympäristölle, Suomen alueelliselle koskemattomuudelle tai viranomaisten turvallisuudelle. Tällaisia uhkia ovat muun muassa sääntöjenvastainen maahantulo, maastalähtö ja maassa oleskelu, asiakirjapetokset, ihmiskauppa, järjestäytynyt rikollisuus, terrorismi, laiton tiedustelu, salakuljetus, sotilaalliset uhat, yleisvaaralliset taudit, ympäristö- ja luonnonvararikollisuus, laiton maasto- ja vesiliikenne sekä sisärajojen yli vaikuttavat onnettomuudet. Suomen sisärajojen turvallisuudella on merkitystä myös muiden EU-, Schengen- ja liittolaismaiden turvallisuuden kannalta.

Keskeistä sisärajojen turvallisuuden näkökulmasta on kattavan tilannekuvan muodostaminen sekä mahdollisuus paljastaa, keskeyttää ja tutkia tapaukset, joissa ulkorajan laittomasti ylittänyt tai ilman oleskeluoikeutta Schengen-alueella oleskeleva henkilö pyrkii toisen Schengen-valtion alueelta Suomeen tai Suomesta pois. Valvonnan kyvykkyys korostuu erityisesti alueilla, joissa matka ulkorajalta Suomeen tai Suomesta pois on maantieteellisesti tai ajallisesti lyhyt. Esimerkki tällaisesta alueesta on Norjan itärajan ja Suomen Norjan-vastaisen rajan läheinen alue. Norja on näillä alueilla maantieteellisesti kapea. Ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaun Norjan Storskogin rajanylityspaikalta sisämaahan ulottui paikallisen rajaliikenteen alue, joka osaltaan kavensi vapaan liikkuvuuden aluetta. Sääntöjenvastaisen maahantulon estämiseksi Suomen olisi tarpeen valvoa sisärajojaan tehokkaasti teknologiaa hyödyntäen tavalla, joka ei vaikuttaisi sisärajaliikenteen sujuvuuteen.

Nato-liittoutumisen myötä Rajavartiolaitoksen yhtenä tehtävänä on antaa isäntämaatukea liittolaisille. Käytännössä tämä tarkoittaa Rajavartiolaitoksen ydintehtävien hoitamista Suomen ja liittolaismaiden välisen yhteistyön yhteydessä. Rajavartiolaitoksen tehtävänä on huolehtia muun rajaturvallisuuden ylläpitämisestä siten, että liittolaisten joukkojen tai materiaalin siirrot sisärajojen yli tapahtuvat sujuvasti ja turvallisesti eikä liittolaisiin kohdistu turvallisuusuhkia Suomen valtakunnanrajan yli. Sisärajoilla tämän tyyppisiä toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi rajanylityspaikoilla sekä rajan läheisillä kulkureiteillä suoritettava valvonta liittolaisten toiminnan turvaamiseksi. Tarvittaessa laittomaan toimintaan tulee pystyä puuttumaan, vaikka se tapahtuisi toisen valtion alueelta käsin valtakunnanrajan yli.

## 5.2 Lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia

Kun rajavalvontaa ei ole väliaikaisesti palautettu sisärajoille, viranomaisilla on rajallisemmat mahdollisuudet havaita sisärajojen kautta tapahtuvaa sääntöjenvastaista maahantuloa ja sen järjestämistä, sisärajat ylittävää rikollisuutta ja sisärajojen kautta maahan saapuvia potentiaalisesti vaarallisia henkilöitä. Sisärajoilta on saatavilla vähemmän tilannetietoa kuin ulkorajoilta, koska viranomaisilla ei rajatarkastusten puuttuessa ole vastaavaa tietoa sisärajojen kautta maahan saapuvien henkilöiden henkilöllisyydestä, maahantulon tarkoituksesta ja ajankohdasta sekä muista vastaavista seikoista kuin ulkorajaliikenteen osalta. Rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta on vapaan liikkuvuuden edellytys, mutta se myös heikentää mahdollisuuksia havaita sisärajat ylittävää rikollista tai turvallisuutta vaarantavaa toimintaa ja sääntöjenvastaista maahantuloa sekä puuttua niihin.

Rajavalvonnan palauttaminen sisärajoille antaa viranomaisten käyttöön laajan keinovalikoiman, mutta se on toimenpiteenä viimesijainen ja väliaikainen. Lainsäädäntöä tulee kehittää, jotta tilannekuvan kattavuus ja toimivaltuuksien ajantasaisuus voidaan varmistaa myös silloin, kun rajavalvontaa ei ole väliaikaisesti palautettu sisärajoille. Viranomaisten käytettävissä olevien toimivaltuuksien tulee myös sisärajoilla kasvaa asteittain kulloisenkin tilanteen asettamien vaatimusten mukaisesti ja auttaa ennalta ehkäisemään erilaisten uhkien realisoitumista. Schengenin rajasäännöstö muodostaa sen oikeudellisen viitekehyksen, jonka asettamisessa rajoissa kansallista sisärajojen toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä voidaan kehittää.

Rajat ylittävien turvallisuusuhkien torjunnassa, kuten riskimatrustajien havaitsemisessa ja kohdennettujen tarkastusten kohteiden valitsemisessa, keskeisestä on laajapohjaisessa viranomaisyhteistyössä tapahtuva tietojen kerääminen, vaihtaminen ja analysointi. Tältä osin sisäministeriössä on käynnissä muun muassa poliisin tiedonvaihtoa koskeva säädöshanke (SM046:00/2023) sekä hanke lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käyttöä koskevan lain tarkistamisesta (SM017:00/2024). Tietojen vaihtoa koskevia kysymyksiä on tarpeen tarkastella tarvittavin osin myös muissa hankkeissa, mukaan lukien tietojen saanti yksityisiltä tahoilta.

Selvityksen valmistelun aikana on tunnistettu myös kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön liittyviä kehittämismahdollisuuksia, kuten mahdollisuus Rajavartiolaitoksen ja Ruotsin tai Norjan viranomaisten yhteispartiointiin ja nykyistä laajempaan tiedonvaihtoon. Tällainen yhteistyö edesauttaisi varautumista esimerkiksi tilanteisiin, joissa tarkastettava tai rikoksesta epäilty henkilö pakenisi sisärajan ylitse naapurimaan puolelle. Tarve voisi liittyä myös Suomen Nato-velvoitteisiin. Voisi myös olla tarpeen selvittää mahdollisuutta sisärajan ylittävään takaa-ajoon maarajojen lisäksi merirajoilla ja rajan ylittävillä vesistöillä. Suomen lainsäädännössä ei myöskään ole toimivaltuutta Schengenin rajasäännöstön 23 a artiklan mukaiseen siirtomenettelyyn. Kansainvälisen viranomaistoiminnan kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia tulisi ensivaiheessa arvioida yhteistyössä kyseeseen tulevien valtioiden viranomaisten kanssa.

Schengenin rajasäännöstön uudistuksessa on korostettu nykyaikaisen teknologian hyödyntämiseen liittyviä mahdollisuuksia. Suomessa tätä tavoitetta edistävä lainsäädäntöuudistus on toteutettu säätämällä radioteknisestä valvonnasta ja päivittämällä teknistä valvontaa koskevaa sääntelyä (ks. laki 429/2024, HE 25/2024 vp). Radiotekninen valvonta on täysin uudenlainen toimivaltuus Suomessa, eikä lakiuudistuksen valmistelun yhteydessä ole myöskään tunnistettu muiden maiden lainsäädännössä vastaavan kaltaista toimivaltuutta. Koska sääntely on uutta ja se on tullut voimaan vasta heinäkuussa 2024, kokemuksia sen soveltamisesta ei vielä ole. On tärkeää seurata lainsäädännön soveltamisesta saatavia kokemuksia, jotta sen toimivuutta ja mahdollisia täsmennystarpeita voidaan arvioida. Yksi seikoista, joita olisi hyödyllistä arvioida, on se, tulisiko Rajavartiolaitoksen voida asettaa pysyvää teknistä laitteistoa teknistä valvontaa ja radioteknistä valvontaa varten nykyistä laajemmin sisärajojen välittömässä läheisyydessä Rajavartiolaitoksen tehtävien kannalta tarkoituksenmukaisiin paikkoihin tavalla, joka tukisi tehokkaammin tilannekuvan muodostamista. Tekniseen ja radiotekniseen valvontaan käytettävä pysyvä tekninen laitteisto auttaisi viranomaisia

saamaan kattavampaa tilannekuvaa sisärajoilta ja havaitsemaan sisärajoilla tapahtuvaa liikehdintää, minkä lisäksi se voisi ennalta estää erilaisten uhkien realisoitumista. Se myös auttaisi viranomaisia tarvittaessa tehostamaan valvontaa tietyllä alueella ja kohdistamaan valvontatoimenpiteitä tarkemmin niin, ettei tavanomaista rajanylitysliikennettä häirittäisi. Kameravalvonnan tehokkaampaan hyödyntämiseen liittyy myös kysymys siitä, tulisiko Rajavartiolaitoksella olla oikeus saada käyttöönsä esimerkiksi rajanylityspaikoilla toimivien yksityisten tahojen kameravalvontatallenteet rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi (vrt. eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain (485/2004) 17 §:n 2 momentti).

Lisäksi on herännyt kysymys siitä, tulisiko rajavartiolaitain 31 §:ssa säädetyn toimivaltuuden alueellista soveltamisalaa laajentaa. Rajavartiolaitain 31 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus käyttää rajanylityspaikalla teknisessä valvonnassa kertyvää kuvaa ja ääntä henkilöiden automaattiseen tunnistamiseen toimivaltaisen viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan haastettavien, kiinniotettavien, pidätettävien, säilöön otettavien, vangittavien tai viranomaisten seurantaan otettavien henkilöiden tunnistamiseksi. Olisi tarkoituksenmukaista arvioida, tulisiko Rajavartiolaitoksen tietyin edellytyksin voida käyttää teknisessä valvonnassa kertyvää kuvaa ja ääntä henkilöiden automaattiseen tunnistamiseen myös eräissä sisärajojen välittömässä läheisyydessä sijaitsevilla paikoilla.

Henkilöiden automaattista tunnistamista koskevan lainsäädännön kehittämisessä on otettava huomioon EU:n uusi tekoälyä koskeva lainsäädäntö. Euroopan parlamentin ja neuvoston tekoälyasetus ((EU) 2024/1689) on tullut voimaan 1.8.2024. Tekoälyasetuksen tarkoituksena on varmistaa, että EU:ssa kehitetty ja käytetty tekoäly on luotettavaa ja että sillä suojataan ihmisten perusoikeuksia. Tekoälyasetuksessa on rajoitettu tekoälyn ja biometriikan käyttöä julkisilla paikoilla, kuten lentoasemilla, mutta tästä kiellosta on joitain poikkeuksia muun muassa rajatarkastusasemien osalta. Tällä viitataan lähtökohtaisesti ulkorajan rajanylityspaikkoihin ja sisärajoilla sijaitseviin rajanylityspaikkoihin tilanteissa, joissa rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille. Tekoälyasetuksesta johtuvien kansallisten säädösmuutosten toteuttamista koskeva hanke on käynnissä työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM050:00/2024). Biometriikan laajempi käyttö henkilöiden reaaliaikaisessa etätunnistamisessa rajaturvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä auttaisi tehostamaan viranomaisten toimintaa sekä operatiivisesta että resurssien käytön näkökulmasta. Biometriikan avulla ulko- tai sisärajat ylittävistä henkilöistä saatavia kameratallenteita voitaisiin verrata reaaliaikaisesti erilaisiin rekistereihin tallennettuihin tietoihin, mikä mahdollistaisi esimerkiksi vakavista rikoksista epäiltyjen ja maahantulokieltoon määrättyjen henkilöiden tunnistamisen. Biometriikan käyttämisessä olisi se etu, että toimenpiteitä voitaisiin suorittaa kohdistetusti eikä tavanomaista rajanylitysliikennettä häirittäisi. Kuvattu menettely edellyttäisi kuitenkin vertailun tarkkuutta ja oikeasisältöisyyttä sekä yksityisyydensuojaan ja tietosuojaan liittyvien näkökohtien tarkempaa arvioimista.

Rajavartiolaitainsäädännön muutostarpeita ja kehittämiskohteita koskeneessa arviomuistiossa (SM049:00/2019, VN/7427/2022) todettiin, ettei rajavartiolaitaissa ole sääntelyä muiden miehittämättömien kulkuneuvojen kuin ilma-alusten kulkuun puuttumiseksi. Teknologian kehittyessä myös maalla, veden pinnalla ja veden alla kulkevat miehittämättömät laitteet ovat yleistyneet. Niitä voidaan käyttää vaarallisella tavalla tai ne voivat olla itsessään vaara 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. Miehittämättömiä laitteita voidaan käyttää myös viranomaisen toiminnan paljastamiseen, ja niiden käyttämisellä voidaan syyllistyä laittomaan tekoon. Asian johdosta ei vielä ole käynnistetty säädösvalmistelua.

Mainitussa arviomuistiossa esitettiin harkittavaksi myös mahdollisuutta maahantulijoiden laitteisiin kohdistettavaan laite-etsintään ilman rikosepäilyä. Rajavartiolaitain 28 §:n mukaan rajavartiomiehellä on Schengenin rajasäännöstössä tarkoitettujen rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus ilman rikosepäilyä ottaa tilapäisesti haltuunsa asiakirjoja ja tavaroita sekä tarkastaa ja kohdistaa niihin etsintä Schengenin rajasäännöstön edellyttämässä laajuudessa. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa yhä suurempi osa ihmisten mukanaan kuljettamasta materiaalista ja asiakirjoista on pelkästään sähköisessä muodossa, ja paperilla olevan tiedon merkitys on koko ajan vähäisempi. Esimerkiksi ulkomaalaislain 119 §:ssä säädetty turvaamistoimivaltuus, jonka mukaan ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun, on käytännössä menettänyt merkityksensä, koska matkaliput ovat nykyään tyypillisesti sähköisessä muodossa. Myöskään tältä osin säädösvalmistelua ei ole toistaiseksi käynnistetty.

Laite-etsinnällä puututaan merkittävästi etsinnän kohteen yksityisyydensuojaan, minkä vuoksi siinä noudatettavista menettelyistä ja sen edellytyksistä säädetään pakkokeinolaissa (806/2011). Edellä mainittua rajavartiolaitain 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. Hallinnollisella laite-etsinnällä voitaisiin myös selvittää esimerkiksi pitkään sääntöjenvastaisesti Schengen-alueella oleskelleen henkilön oleskelun todellinen tarkoitus tai sisärajan sääntöjenvastaisesti ylittäneen henkilön matkareitti. Näin ollen myös muilla viranomaisilla kuin Rajavartiolaitoksella, esimerkiksi Maahanmuuttovirastolla, saattaisi olla tarve hallinnolliseen laite-etsintään. Tällaisella toimivaltuudella puututtaisiin kuitenkin merkittävästi yksityisyydensuojaan, mistä syystä sen perusoikeusvaikutukset olisi arvioitava perusteellisesti. Toimivaltuuden käyttäminen edellytykset olisi myös tärkeää rajata tarkasti, ja yhdeksi rajaavaksi tekijäksi voitaisiin harkita alueellista, rajanläheisiin alueisiin liittyvää kriteeriä.

Laite-etsinnän osalta on kuitenkin huomioitava Euroopan unionin tuomioistuimen 4.10.2024 antama ratkaisu asiassa C-548/21 (EU:C:2024:830), joka liittyi rikosperusteiseen laite-etsintään. EUT totesi, että pääsystä kaikkiin matkapuhelimen sisältämiin tietoihin voi seurata vakava tai jopa erityisen vakava puuttuminen rekisteröidyn perusoikeuksiin. Puhelimen tiedot, jotka voivat sisältää viestejä, valokuvia ja internetin selailuhistorian, voivat mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen kyseisen henkilön yksityiselämästä. Niihin voi myös sisältyä erityisen arkaluontoisia tietoja. EUT korosti kansallisen lainsäädännön riittävää täsmällisyyttä, suhteellisuusperiaatteen noudattamista ja sitä, että tutkinnan kohteena olevan rikoksen vakavuus on yksi keskeisistä tekijöistä oikeasuhtaisuutta arvioitaessa. Lisäksi perusteltua epäilyä siitä, että kyseinen henkilö on tehnyt, tekee tai suunnittelee tekevänsä rikoksen tai on tavalla tai toisella osallisena rikoksessa, on tuettava objektiivisilla ja riittävillä seikoilla. Sen varmistamiseksi, että kussakin konkreettisesti tapauksessa noudatetaan suhteellisuusperiaatetta punnitsemalla kaikkia asiassa merkityksellisiä seikkoja, on olennaisen tärkeää, että kun toimivaltaisten kansallisten viranomaisten pääsy henkilötietoihin aiheuttaa vaaran vakavasta tai jopa erityisen vakavasta puuttumisesta rekisteröidyn perusoikeuksiin, tämä pääsy edellyttää joko tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen suorittamaa etukäteisvalvontaa. Toisin sanoen rikosperusteinen laite-etsintä edellyttää EUT:n mukaan etukäteen hankittua lupaa, eräitä kiiretilanteita lukuun ottamatta. Pakkokeinolaissa ei säädetä tällaisesta laite-etsintää koskevasta luvasta, joten laite-etsinnän käyttöedellytyksiä jouduttaneen arvioimaan Suomessa uudestaan.

Voidaan arvioida, että kehittyvä teknologia tulee johtamaan siihen, että kaikesta ihmisten toiminnasta tulee muodostumaan yhä enemmän digitaalista tietoa, joka lähtökohtaisesti tuottaisi lisäarvoa myös turvallisuusviranomaisten tehtävien suorittamisen näkökulmasta. Edellä mainittujen laitteiden, kuten matkapuhelinten ja tietokoneiden, sisältämän sähköisen aineiston lisäksi voidaan esimerkkinä mainita erilaiset mobiilisolvellukset, joita käyttäjät itse asentavat mobiililaitteisiinsa ja jotka keräävät tietoa esimerkiksi sosiaalisen median käytöstä tai laitteen sijainnista. Tällainen tieto tarjoaisi merkittäviä lisämahdollisuuksia rajaturvallisuuden tilannekuvan muodostamisessa esimerkiksi välineellistetyn maahantulon tilanteessa, ja se voisi auttaa ehkäisemään ja torjumaan esimerkiksi vakavaa kansallista turvallisuutta ja rajaturvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla mobiilisolvelluksista saatavaa dataa ei voida käyttää tällaisessa tarkoituksessa, ja tällainen toimivaltuus edellyttäisi tarkkaa sääntelyä ja huolellista perusoikeusvaikutusten arviointia. Toimivaltuus puuttuisi merkittävästi yksityisyyden suojaan, joten sen käyttäminen täytyisi olla tarkasti ja oikeasuhtaisesti rajattua.

Arviomuistiossa tunnistetut lainsäädännön kehittämismahdollisuudet ovat edelleen ajankohtaisia ja tehostaisivat Rajavartiolaitoksen valvontamahdollisuuksia, tilannekuvaa ja mahdollisuuksia toimia poikkeamia havaittaessa. Ne kuitenkin edellyttäisivät tarkempaa arviointia erillisten lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

## 6 Johtopäätökset

Turvallisuustilanteen muuttuessa on tärkeää varmistaa, että viranomaisilla on myös sisärajoilla käytettävissä tehtäviensä tehokkaan hoitamisen edellyttämät ja turvallisuusympäristön asettamien vaatimusten mukaiset toimivaltuudet. Useat sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat turvallisuusuhat ovat luonteeltaan valtiorajat ylittäviä,



minkä vuoksi ne aiheuttavat uudenlaisia haasteita koko vapaan liikkuvuuden alueelle. Tämän vuoksi on keskeistä, että viranomaisilla on kyky tunnistaa ja torjua erityisesti vakavia turvallisuusriskejä ennalta ja viimeistään valtakunnanrajalla.

Selvityksessä todetut seikat huomioiden olisi tarpeen asettaa lainsäädäntöhanke, jossa arvioitaisiin tarkemmin ja valmisteltaisiin Rajavartiolaitoksen varautumiseen ja tilannekuvaan liittyvät säädösmuutokset myös sisärajojen osalta. Lainsäädännön kehittämisessä tulisi ottaa huomioon tarve sekä yleisempään teknologian avulla suoritettavaan valvontaan, jonka tarkoituksena on kattavan tilannekuvan muodostaminen, että riittäviin toimivaltuuksiin, joiden avulla tilannekuvassa havaittuihin poikkeamiin kyetään tehokkaasti reagoimaan ilman, että rajavalvonta palautetaan väliaikaisesti sisärajoille. Rajaturvallisuuden tilannekuvan ja toimintamahdollisuuksien kannalta keskeisiksi keinoiksi, joiden osalta tarkempaan arviointiin ja säädösvalmisteluun tulisi välittömästi ryhtyä, nousevat erityisesti teknistä valvontaa ja siihen liittyvää automaattista tunnistamista koskevan sääntelyn kehittäminen erityisesti sisärajojen läheisillä alueilla sekä miehittämättömien laitteiden kulkun puuttuminen.