

Asia: VN/32242/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen varautumista tukevien toimivaltuuksien tarkistamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tullin lausunto hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen varautumista tukevien toimivaltuuksien tarkistamiseksi

TIIVISTELMÄ

Sisäministeriö on valmistellut hallituksen esitysluonnosta, jossa ehdotetaan Rajavartiolaitoksen varautumista tukevien toimivaltuuksien tarkistamista ja laajentamista muuttuneessa turvallisuus- ja toimintaympäristössä. Esitys sisältää esimerkiksi sisärajavälvalvonnan rajoitetut tarkastukset, alusten tarkastamisen talousvyöhykkeellä ja merellisen kriittisen infrastruktuurin valvonnan.

Tulli kannattaa yleisellä tasolla toimivaltuuksien kehittämiseen liittyviä hankkeita turvallisuusympäristön muuttuessa, mutta samalla esittää varauksia oikeasuhtaisuuden ja laintulkinnan selkeyden varmistamiseksi sekä viranomaisten toiminnan yhteensovittamisen näkökulmasta.

Tulli kuitenkin vastustaa ehdotettua Rajavartiolaitoksen sisärajatarkastusten toimivaltuutta, joka ulottuu keskeisiltä osin Tullin ydintehtävien alueelle. Esityksessä ei ole riittävällä tavalla arvioitu muutosten taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ja toisaalta vaikutuksia viranomaisten tehtävien tarkoituksenmukaiseen jakoon sekä toiminnan yhteensovittamiseen. Viranomaisten tehtävien ja siihen liittyvän sääntelyn tulee tukea viranomaisten tarkoituksenmukaista työnjakoa ja varmistaa

valvonnan tehokkuus sekä välttää elinkeinoelämälle ja yksityishenkilöille aiheutuvaa ylimääräistä hallinnollista taakkaa tai muuta negatiivista vaikutusta.

Ehdotetun sisärajatarkastusten toimivaltuuden perusteella Rajavartiolaitos voisi tehdä asiakirjoihin, tavaroihin ja kulkuneuvoihin kohdistuvia tarkastuksia sisärajoilla. Tullin näkemyksen mukaan ehdotetuilla toimivaltuuksilla voi tosiasiallisesti olla sisärajatarkastusten palauttamista vastaavia vaikutuksia, mikä on ristiriidassa paitsi erityisesti henkilöiden myös tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa. Lisäksi Tulli pitää erityisesti ongelmallisena sitä, että toimivaltuus kohdistuisi myös Suomen kansalaisiin, mikä laajentaa tarkastusvaltuuksia merkittävästi ja herättää perusoikeudellisia sekä oikeasuhtaisuuteen liittyviä huolia.

Lausunnolla olevassa lakiesityksessä ei ole myöskään otettu kantaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan näkemykseen siitä, että Rajavartiolaitoksen alueellisen toimivallan on tarkoituksenmukaista rajoittaa muiden viranomaisten toimivalta-alueilla ulkorajaan ja niiden läheisyyteen.

YLEISESTI VALMISTELUSTA

Lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (jatkossa SM:n esitys RVL:n sisärajatoimivaltuuksiksi) käsitellään Rajavartiolaitokselle esitettäviä normaaliolojen toimivaltuuksia erityisesti sisärajoille ja merialueille. Tulli kiittää mahdollisuudesta lausua asiaan.

Tulli lausuu tässä lausunnossaan näkemyksensä esitykseen erityisesti siltä osin, kun se koskee Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamista rajanylityspaikkojen ja niiden välittömän läheisyyden (ulkoraja) ulkopuolelle eli sisämaahan ja EU:n henkilöiden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta Suomen sisärajoille. Lisäksi Tulli lausuu yleisiä näkemyksiään myös muutoin siltä osin, kun se voisi mahdollistaa laajemman keskustelun toimivaltuusesitysten tavoitteista ja yhteiskunnallisesta tarkoituksenmukaisuudesta.

Aluksi Tulli haluaa tuoda esiin, ettei sitä ole kuultu nyt lausunnolla olevan esityksen valmistelussa, mikä osaltaan perustelee tässä lausunnossa tapahtuvan yksityiskohtaisen tarkastelun Tullia koskevien esitysten osalta mutta myös yleisemmät havainnot esitetystä sääntelystä, sääntelytavasta ja sääntelytavoitteista. Tulli on valmistelun aikana pyrkinyt saamaan tiedon valmisteltavista esityksistä ja niiden perusteista, mutta tämä ei ole toteutunut lukuisista pyynnöistä huolimatta. Tulli on saanut tiedon esityksen sisällöstä muutamia viikkoja ennen tämän lausuntokierroksen alkamista,

kun Tulli ja poliisi edellyttivät yhdessä asian esittelyä rajavartiolaitoksen toimesta. Tulli on sen jälkeen esittänyt esitykseen selkeitä huomioita, mutta valmistelussa ei näitä Tullin havaintoja ole huomioitu.

Tulli haluaa tuoda esiin lausunnolla olevan lakiesityksen valmistelun poikkeuksellisuuden, koska PTR-viranomaisia koskevien lainsäädäntöhakkeiden osalta on aiemmin noudatettu suurta avoimuutta ja osallistettu PTR-viranomaisia säännöllisesti toimivaltuuslainsäädännön kehittämiseen, kun kytkös muihin PTR-viranomaisiin on ollut ilmeinen. Osallistamisen on perinteisesti todettu olevan laajasti arvostetun suomalaisen PTR-yhteistoiminnan hengen ("yhdessä vahva ja vaikuttava") mukaista ja esitysten edistämisen kannalta perusteltua.

TULLIN ROOLISTA TURVALLISUUSVIRANOMAISENA

Tullin rooli on valvoa ja hallita tavaravirtoja, turvata yhteiskuntaa ja ympäristöä sekä varmistaa laillisen ulkomaankaupan sujuvuus. Tehtävän kannalta ei ole merkityksellistä ylittääkö tavara Suomen rajan kontissa, kirjeessä vai ihmisen taskussa. Yhteiskunnan suojaamistehtävässä korostuvat nykyisessä toimintaympäristössä ja turvallisuustilanteessa rajat ylittävän rikollisuuden torjunta ja uudenlaisten turvallisuusuuhkien, kuten esimerkiksi CBRNe-aineiden tunnistaminen ja estäminen.

Liikennevirtojen hallintaan voidaan sanoa liittyvän kaksi keskeistä näkökohtaa. Ensimmäinen liittyy säännösten vastaisen ulkomaanliikenteen torjuntaan ja toisaalta laillisen liikenteen sujuvuuden mahdollistamiseen. Tähän tehtävään puolestaan liittyy Tullin erityisosaaminen kansainvälisen tavaraliikenteen logistiikan tuntemuksessa ja tavarakaupan sääntöjen noudattamisen ja tavaraturvallisuuden valvonnassa. Rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ja liikennevirtojen hallinnassa tämä tulee selkeästi esille tavaroiden, matkustajien ja kulkuneuvojen valvonnan ja tarkastusprosessien osaamisessa sekä niihin liittyvien tarkastustilojen ja muun fasilitoinnin järjestämisessä. Tämä tulee esille erityisesti myös tarkastusprosessiin liittyvien tietovirtojen hallinnassa sekä erilaisten tarkastuksiin liittyvien kyvykkyyksien, kuten valvontavälineiden ja järjestelmäintegraatioiden kehittämisessä.

Toinen keskeinen näkökohta on EU:n vapaan liikkuvuuden alueen sisäliikenteen tarkastuseriaatteiden tuntemus ja Tullin pitkäaikainen kokemus tarkastusten kohdentamisesta sisäliikenteessä. Kysymys on valvonnan oikeasuhtaisesta toteutuksesta ja käytännössä siis reaaliaikaisesta kohdevalinnasta ja etukäteistietojen käsittelystä tullitoiminnan kannalta sekä tarkastuskynnyksestä, sen toteen näyttämisestä ja dokumentoinnista. Kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta voidaan todeta, että sisäliikenteen tarkastustoimenpiteet tulevat jatkuvasti arvioitavaksi EU-oikeudellisen ulottuvuuden sisältävien kanteluasioiden ratkaisuihin ja laillisuusvalvonnassa.

Tullin tehtäväkenttä kytkeytyy kokonaisuuteen, jolla ylläpidetään rajaturvallisuutta ja torjutaan rajat ylittävää rikollisuutta. Yhteiskunnan suojaamisen kannalta on tärkeää kehittää lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä sekä tietojenvaihtoa niin kansallisti kuin Euroopan Unionin jäsenvaltioiden välilläkin. Tulli pitää tärkeänä tavoitteena sitä, että viranomaisyhteistyössä varmistetaan kaikki toimet, joilla ylläpidetään turvallisuutta ja niiden oikeasuhtaista toteutusta. Tarvitaan yhteistyötä, jossa viranomaisten tiedot ja toimivaltuudet yhteensovitetään yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Nämä lähtökohdat huomioiden nähdään tarpeelliseksi käsitellä tässä lausunnossa ehdotuksia viranomaistoiminnan yhteensovittamisen näkökulmasta ja kansalaisen perusoikeuksien toteutumisen kannalta tarkemmin.

EHDOTUKSEN ONGELMIA TURVALLISUUSVIRANOMAISTEN TEHTÄVIEN YHTENSOVITTAMISEN NÄKÖKULMASTA

Sisärajoilla käytössä olevien Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien kehittämistarpeesta todetaan esitysluonnoksessa seuraavaa. 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 esityksen mukaan 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.

Edellä mainitut turvallisuusuhat ulottuvat laajasti tavaraliikenteen valvonnan ja rikosten torjunnan lisäksi myös tuotteiden turvallisuuden varmistamiseen ja ympäristön suojaamiseen eli suoraan Tullin tehtävien ydinalueelle. Tulli painottaa tarvetta poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyön edelleen kehittämiseksi sekä toimintaedellytyksistä ja toimivaltuuksista huolehtimiselle. Kun kansallisen turvallisuuden vahvistamista suunnitellaan ja toteutetaan, tämän tulee kuitenkin tapahtua tasapainoisesti huomioiden kaikkien turvallisuusviranomaisten toimintaedellytykset. Tullin näkemyksen mukaan lähtökohtana tulee olla se, että ensisijaisesti olemassa olevia rakenteita hyödynnetään toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa.

Tulli korostaa tullivalvonnan alueellista kattavuutta ulko- ja sisärajoilla ja liikkuvan valvonnan toimintamallia (myös alueellisesti täydentävänä menetelmänä) keskeisinä keinoina tehokkaan ja riskiperusteisen valvonnan toteuttamisessa koko maassa. Tulli kohdentaa valvontaa joustavasti eri alueille ja liikennevirtoihin. Tulli hoitaa tarkastustehtäviä rajoilla myös muiden viranomaisten lukuun oman tehtävänsä ohella. Kuvattu toimintatapa tukee resurssien tarkoituksenmukaista allokoointia ja selkeää tehtävien jakoa viranomaisten välillä, kun useiden viranomaisten ei tarvitse osoittaa omia resurssejaan sisärajalle ja ulkorajan rajanylityspaikoille. Samalla tavalla lakiesityksessä esitetyt ja siinä esitetysti ulkomaalaisvalvonnan ulkopuolelle ulottuvat tunnistetut muut tarkastustarpeet olisi mahdollista hoitaa Tullin toimesta Rajavartiolaitoksen lukuun, jolloin vältetään päällekkäinen toiminta ja varmistetaan valvonnan tehokkuus ja kokonaistaloudellinen toimintatapa.

Edellä esitettyä taustaa vasten Tullin näkemyksen mukaan Rajavartiolaitoksen itsenäiset sisärajan toimivaltuudet eivät ole riittävästi perusteltu, eivätkä ne myöskään välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyyskriteerin näkökulmasta. Tulli kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 6/2018 ottanut kantaa poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa päällekkäisten toimivaltuuksien säätämisestä muille viranomaisille ja sen reunaehdoista.

Todettakoon vielä, että Tullin tehtävien hoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden varmistamiseksi Tulli toimii tiiviissä yhteistyössä niin muiden viranomaisten kuin yksityisen sektorin toimijoidenkin kanssa. Ehdotuksen ongelmana näyttäisi kuitenkin olevan, ettei siinä käsitellä viranomaisten tehtävien yhteensovittamista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta riittävällä tarkkuudella.

Erityisesti vaikutusten arviointi Suomen ulkomaankauppaan ja laajemmin elinkeinotoimintaan on jäänyt hyvin ohueksi, vaikka esityksessä esitetään Rajavartiolaitokselle toimivaltuutta ottaa haltuunsa asiakirjoja, tavaroita ja kulkuneuvoja niiden tarkastamiseksi. Lisäksi tarkastuksen kohteena olevan henkilön tulisi esityksen mukaan olla läsnä enintään kuusi tuntia kerrallaan. Tällaisilla viivästyksillä kaupalliseen liikenteeseen ilman rikosepäilyä, hyvin alhaisella tarkastuskynnyksellä ja tilannekuvan ylläpitämistarkoituksissa olisi erittäin merkittäviä vaikutuksia Suomen ulkomaankaupan ja logistiikan sujuvuuteen, ja toimenpiteet aiheuttaisivat merkittäviä kustannuksia koko toimitusketjussa.

TULLIN KANNANOTTO EHDOTETTUUN SISÄRAJATARKASTUSTOIMIVALTUUTEEN

Tulli ei pidä perusteltuna eikä tarkoituksenmukaisena sitä, että Rajavartiolaitokselle säädettäisiin oma ja itsenäinen toimivaltuus sisärajoille ja sen läheisyyteen. Erityisesti ehdotettu sääntely sisärajatarkastuksista on paitsi juridisesti ongelmallinen myös ristiriitainen Tullin sisärajatoimivaltuuksien toteuttamisen kanssa. Lakiesityksessä todetaan nimenomaisesti, ettei ehdotettavilla muutoksilla olisi vaikutusta viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin tai vastuisiin, mikä ei Tullin näkemyksen mukaan vastaa todellisuutta. Ehdotettu lakimuutos tulisi päällekkäiseksi suurelta osin sisärajoilla tapahtuvien toimenpiteiden osalta, minkä lisäksi rajavartiolaitoksen alueellisen toimivallan laajennukset ns. liitännäistoimivaltuuksineen ovat omiaan vähentämään viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttä ulkoapäin tarkasteltuna. Tullin näkemyksen mukaan ehdotettu uusi sääntely tulisi myös heikentämään pohjoisen rajayhteisöjen mahdollisuuksia vapaaseen rajat ylittävään liikkumiseen ja elinkeinotoimintaan.

Lisäksi Tulli tuo esiin, että hyvin monilta osin ehdotettu sääntely johtaisi siihen, että rajavartiolaitos tulisi toimivaltaiseksi sisärajoilla ja sisämaassa sellaisissa tehtävissä ja tilanteissa, joissa poliisi on nykyisin toimivaltainen. Selkeän viranomaistoiminnan varmistamiseksi tehtäväjaon tulisi olla läpinäkyvä ja yksityisasiakkaalle selkeä kaikkien kolmen PTR-viranomaisen suhteen.

Tullin näkemyksen mukaan nykyinen sääntely Tullin toimesta tapahtuvasta sisärajavaivonnasta (tullilaki 304/2016) ja poliisin toimesta tapahtuvasta ulkomaalaisvalvonnasta sisärajoilla ja sisämaassa (ulkomaalaislaki 301/2004) täyttää ne tarpeet ja odotukset, mitä aiemmin on esitetty sisärajoilla ja niiden läheisyydessä tapahtuvasta turvallisuusviranomaistoiminnasta. Mikäli viranomaistoimintaa sisärajoilla ja niiden läheisyydessä toivotaan jatkossa tehostettavan alueellisen ja ajallisen kattavuuden osalta, tulee ensisijaisesti resursoida jo nykyisin sisärajoilla ja niiden läheisyydessä toimivaltaisia viranomaisia (Tulli ja poliisi) toiminnan tehostamiseksi. Mikäli jo nykyisin sisärajoilla ja niiden läheisyydessä toimivaltaisten viranomaisten toimintaa toivotaan laajennettavan asiallisesti uusille alueille (rajaturvallisuuden ylläpitäminen sisärajoilla), tulee ensisijaisesti kehittää jo nykyisin toimivaltaisten viranomaisten (Tulli ja poliisi) toimivaltuuksia. Vasta viime kätisenä keinoja tulisi käyttää sitä, että vapaan liikkuvuuden alueen sisärajoille tuotaisiin muita, uusia viranomaisia. Vastaavanlainen toimintamalli on käytössä myös muiden kansallisten viranomaisten kanssa (mm. STUK, TUKES, Ruokavirasto, POHA, Valvira, UM, TrafiCom, Verohallinto, Museovirasto, SYKE).

Tulli toteaa, että Rajavartiolaitoksen resursointia ja toimivaltuuksia on viime vuosien aikana vahvistettu useilla määrärahalisäyksillä ja lainsäädäntöhankkeilla vastauksena muuttuneeseen turvallisuusympäristöön. Rajavartiolaitoksella on jo nykyisin käytettävissään sisärajoilla ja niiden läheisyydessä ulkomaalaisvalvontaan, aluevalvontaan sekä rikostorjuntaan liittyviä toimivaltuuksia, joiden nojalla toimintaa voidaan kohdentaa rajaturvallisuuden kannalta keskeisiin ilmiöihin.

Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan, että Rajavartiolaitos keskittyisi sisärajoilla erityisesti laittoman maahantulon tilannekuvan muodostamiseen sekä laittoman maahantulon ennalta ehkäisemiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Tällaisissa tilanteissa kysymys on luonteeltaan rikostorjunnallisesta toiminnasta, jota koskevat säännökset sisältyvät erikseen esitutkintalakiin, pakkokeinolakiin sekä esitutkintaviranomaisten rikostorjuntaa koskevaan erityislainsäädäntöön. Ehdotetun kaltaista erillistä, hallinnolliseen valvontaan perustuvaa toimivaltuutta rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ei suomalaisessa lainsäädännössä ole vakiintuneesti tunnistettu.

Tullin näkemyksen mukaan nykyinen Tullin sisärajavaivonta sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen ulkomaalaisvalvonta kattavat koko valvontakentän jo nykyisin eikä siinä ole katvealuetta, jota RVL:n sisärajatarkastustoiminta täydentäisi, vaan uusi toimivaltuus ja siihen liittyvä Rajavartiolaitoksen YJT-toimivaltuuden laajentuminen sisärajoille ja niiden läheisyyteen olisivat täysin päällekkäisiä toimivaltuuksia Tullin ja poliisi nykyisten toimivaltuuksien kanssa.

Tulli toteaa lisäksi, että poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR) välistä tiedonvaihtoa koskevia esteitä on viime vuosina järjestelmällisesti purettu erityisesti viranomaisten yhteisillä tehtäväalueilla ja viranomaisten yhteistoiminta-alueilla. Lainsäädäntöä on kehitetty siten, että viranomaisilla on aiempaa paremmat mahdollisuudet vaihtaa tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia tietoja ja muodostaa yhteinen tilannekuva rajat ylittävään rikollisuuteen ja rajaturvallisuuteen liittyvistä ilmiöistä. Tulli pitää tätä kehitystä keskeisenä sisärajoilla toteutettavan viranomaistoiminnan

tehokkuudelle ja oikeasuhtaisuudelle ja katsoo, että valvonnan vaikuttavuutta voidaan edelleen vahvistaa yhteistyön ja tiedonvaihdon toimivuutta kehittämällä.

Ehdotettu Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien ulottaminen sisärajoilla koskemaan tavaroiden ja kulkuneuvojen tarkastamista muussakin kuin laittoman maahantulon torjunnan tarkoituksessa ei enää noudata nykymallin mukaista turvallisuusviranomaisten tehtävänjakoa ja laajenee koskemaan myös Suomen kansalaisia. Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota tullilainsäädännön soveltamisesta sisärajoilla koskevia tarkastusperiaatteita ja ylipäättään siihen, minkälaisia rajoituksia sisärajat ylittävälle, vapaan liikkuvuuden piirissä ylittävälle liikenteelle on mahdollista asettaa.

EHDOTETUN SÄÄNTELYN ONGELMIA SUHTEESSA KANSALAISEN PERUSOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEEN

Ehdotetun säännöksen rajavartiolaissa koskien sisärajojen toimivaltuuksia voidaan arvioida olevan siinä suhteessa ongelmallinen, että säännöksen perusteella Rajavartiolaitokselle osoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yleistoimivalta tarkastuksiin sisärajoilla, eikä tehtävää ole tarkemmin asiallisesti rajattu. Tullin tehtävät sisärajoilla on tarkasti lainsäädännössä rajattu ja hallinnolliset tarkastustoimivaltuudet tulevat käyttöön, jos EU-lainsäädännön mukainen tarkastuskynnys ylittyy.

Yleisesti Tulli kiinnittää huomiota siihen, että tehtävistä sisärajoilla ja niihin liittyvistä toimivaltuuksista tulisi säädellä tarkkarajaisesti. Tullin tehtävät seuraavat EU-lainsäädännön ja erityislainsäädännön toimeenpanosta tietyin sisärajojen tarkastuksia koskevin periaattein. Tullilainsäädännön soveltamisen kannalta onkin oleellista, ettei EU:n sisärajoilla toimeenpanna EU-lainsäädännön vastaisesti systemaattisesti tarkastustoimia, joilla rajoitetaan henkilöiden tai tavaroiden vapaata liikkumista tai kauppaa suhteettomasti ja väärin perustein. Periaate on kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimukset (SEUT) 34 artiklaan ja niitä koskevat poikkeukset sopimuksen 36 artiklaan. Sääntelyn tarkkarajaisuudella on merkitystä erityisesti myös tarkastettavan henkilön oikeusturvan kannalta. Ehdotettua sääntelyä perustellaan yleisesti rajaturvallisuuden ja tilannekuvan ylläpitämisellä, eikä siten arviomme mukaan riittävästi täytä tarkkarajaisuuden vaatimusta.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että sääntelyn tavoitteena on parantaa viranomaisten kykyä reagoida muuttuviin rajaturvallisuustilanteisiin ja samalla välttää sisärajatarkastusten palauttamiseen liittyvät vaikutukset vapaan liikkuvuuden kannalta. Esityksen perusteluissa todetaan edelleen, että sisärajatarkastusten palauttaminen on poikkeuksellinen toimenpide, johon liittyy laaja-alaisia oikeudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia. Tästä näkökulmasta on tärkeää, että viranomaisilla on käytettävissään tarkoituksenmukaisia ja joustavia keinoja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen myös sisärajoilla ja niiden läheisyydessä. Samalla on kuitenkin syytä korostaa, että Schengenin rajasäännöstössä säädetty sisärajatarkastusten palauttamismenettely ja erityisesti menettelyn käynnistäminen kiiretilanteissa (rajavartiolain 15 §) on nimenomaisesti tarkoitettu tilanteisiin, joissa sisärajaturvallisuuteen kohdistuu poikkeuksellisia uhkia. Kansallisen lainsäädännön

lähtökohtana tulisikin ensisijaisesti olla jo koeteltujen ja olemassa olevien valvontakeinojen hyödyntäminen ja täydentäminen, ei sellaisten uusien toimivaltuuksien luominen, joilla voi tosiasiallisesti olla sisärajatarkastusten palauttamista vastaavia vaikutuksia.

Esityksessä ei tuoda esiin, miksi nimenomaan Schengenin säännösten mukainen sisärajavalvonnan palauttaminen olisi toimi, jota nimenomaan tulisi välttää. Toisaalta esityksestä ei käy ilmi, miksi ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuudet (erikseen nimenomaisesti säädetty Schengenin säännösten mukaiseksi kompensoivaksi toimeksi) eivät ole riittävät. Näin ollen lausunnolla olevan lakiesityksen perusteella on mahdoton arvioida, miksi siinä ehdotetaan säädettäväksi uusi ja erillisiä toimivaltuuksia normaaliaikojen ulkomaalaisvalvonnan ja sisärajavalvonnan palauttamistilanteen lisäksi.

Lausunnolla olevassa lakiesityksessä ehdotettujen sisärajatarkastusten sallittavuuden arvioinnissa on esitelty eurooppalaista lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Esityksessä on niiden pohjalta arvioitu, että myös esitetyt Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet sisärajatarkastuksiin olisivat Schengenin säännösten mukaisia. Tulli haluaa kuitenkin tuoda esiin, että esitellyissä tapauksissa käsitellä lähinnä sisärajan läheisyydessä tehtäviä tarkastuksia (ei sisärajoilla), ja tällöinkin tarkastusten tarkoituksen on selvittää (Suomen ulkomaalaislain 129a ja 129b § mukaisen ulkomaalaisvalvonnan tavoin) henkilöiden henkilöllisyys ja kansalaisuus sekä maassaolo-oikeus tai työnteko-oikeus kansallisen ulkomaalais sääntelyn noudattamisen valvomiseksi. Sen sijaan esityksessä ilmaistaan, että nyt ehdotettavat sisärajatarkastusten tarkoitus olisikin ulkomaalaisvalvonnan ja rajavalvonnan sijaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Tämä näkökulma onkin lakiesityksen kannalta looginen, koska ulkomaalaisvalvonnasta on jo säädetty ja rajatarkastusten suorittamiseksi tällaisia tarkastuksia ei siis Schengenin sääntelyn perusteella ei saa tehdä.

Keskusteluissa Rajavartiolaitoksen kanssa on RVL:n puolelta tuotu esiin, että ulkomaalaislain mukainen ulkomaalaisvalvonta ei enää jatkossa riitä, koska sen soveltamisala rajoittuu ainoastaan muihin kuin Suomen kansalaisiin. Rajavartiolaitoksen mukaan siis yksi keskeinen tarkoitus toimivaltuuslaajennuksella on, että sisärajatarkastuksia voitaisiin jatkossa suorittaa myös suomalaisiin rajanylittäjiin. Vapaan liikkuvuuden ja suomalaisten vapaaseen Suomesta poistumiseen ja Suomeen paluun näkökulmasta RVL:n näkemys on ongelmallinen. Toki tällöin lienee erityisen haastavaa tunnistaa, että uutena laajennuksella suomalaisten ihmisten tarkastamisella estettäisiin laitonta maahantuloa, kuten esityksen perusteluista tuodaan esiin. Muilta osin rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmän (rajavartiolain 2 § 6 kohta) mukaiset kuvaukset eivät voine toteutua sisärajoilla normaaliaikoina. Huomiota tulee samaan aikaan kiinnittää myös siihen, että ulkomaalaislain mukaiset toimivaltuudet (mm. ajoneuvon pysäyttäminen, siinä olevien henkilöiden tarkastaminen ja ajoneuvoon pääsy) ovat sidottuja nimenomaan henkilön henkilöllisyyden ja kansalaisuuden sekä maassaolo-oikeuden tai työnteko-oikeuden tarkistamiseksi – ei mihinkään muuhun tarkoitukseen kuten esimerkiksi rikostorjuntaan, jota koskee pakkokeinolain sääntely ja esitutkintaviranomaisten omat rikostorjuntaa koskevat erityissääntelynsä rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi.

Tulli ei edellä kuvatulla tavalla näe tarpeellisenä säätää rajavartiolaissa uusista Rajavartiolaitoksen itsenäisistä tarkastustoimivaltuuksista Schengen-alueen sisärajoille, ja kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että viranomaisten tehtävistä sisärajoilla ja niihin liittyvistä toimivaltuuksista tulee säätää tarkkarajaisesti ja ennakoitavasti. Ehdotetun 28 b §:n osalta hallituksen esityksessä korostetaan, että toimivaltuuksia käytettäisiin välittömästi valtakunnanrajalla vain silloin, kun se on rajaturvallisuuden ylläpitämisen vaikuttavuuden vuoksi välttämätöntä. Tältä osin Tulli toteaa, että välttämättömyysperiaatteessa kyse on yksilön perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien käytön keskeisestä rajauskriteeristä. Sääntelyn selkeyden ja ennakoitavuuden kannalta olisikin olennaista, että välttämättömyysvaatimus ja muut keskeiset toimivallan käytön edellytykset ilmenisivät nimenomaisesti säännöstasolta, jotta ne ohjaavat toimivallan käyttöä jo ennakolta ja mahdollistavat toimivallan käytön lainmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden tehokkaan jälkikäteen arvioinnin. Nykyisessä muodossaan sääntely ei Tullin näkemyksen mukaan riittävällä tavalla täytä vaatimusta riittävän täsmällisistä ja yksityiskohtaisista toimivallan rajoituksista.

Lisäksi Tulli kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä ja sen perusteluissa toimivallan käytön perusteina viitataan rajavartiolaitoksen yleisiin tietoihin ja kokemukseen sekä havaintoihin tai vihje- ja analyysitietoihin. Nämä ovat rajaturvallisuustoiminnassa käytännössä merkityksellisiä tietolähteitä, mutta niiden normatiivinen sisältö jää sääntelyssä vähintäänkin yleisluonteiseksi, mikä vaikeuttaa toimivallan käytön edellytysten ennakoitavaa arviointia ja merkitsee sääntelytasolla matalaa toimenpidekynnystä kansalaisten vapautta koskeviin oikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien käytölle. Tämän tyyppisesti toimenpidekynnys on säädetty jo aiemmin ulkomaalaislaissa ulkomaalaisvalvonnan osalta, mutta tällöin on säädetty tarkasti tarkastusoikeuden käyttötarkoituksesta ja rajattu (esim. ajoneuvon) tarkastusoikeus koskemaan tämän käyttötarkoituksen mukaisia asioita. Sääntelyä olisi siis myös tältä osin perusteltua täsmentää sen varmistamiseksi, että kansalaisten ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen puuttuvat toimenpiteet perustuvat objektiivisesti arvioitaviin edellytyksiin ja että toimivallan käyttö on myös jälkikäteen tehokkaasti valvottavissa.

HUOMIOITA ESITYKSEN MUISTA VAIKUTUKSISTA

Lakiesityksessä lausutaan uusien toimivaltuuksien käyttötarpeena ja perusteena sisärajojen tilannekuvan ylläpitäminen. Tulli pitää tällaista käyttötarkoitusta toimivaltuussääntelyn ja toimivaltuuksien käyttämisen perusteena ongelmallisena, koska tilannekuvan ylläpitämistä ei ole käsitteenä määritelty eikä siitä ole todellisuudessa edes saatavissa yhtenäistä näkemystä, koska tilannekuva merkitsee eri tahoille hyvin erilaisia asioita. Tilannekuvan ylläpitämistä on jo aiemmin käytetty säädöstekstissä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista säädeltäessä. Rajavartiolain 29a § luo Rajavartiolaitokselle toimivaltuuden radioteknisen valvonnan suorittamiseen ulkorajoilla ja niiden läheisyydessä ns. tarpeellisen tilannekuvan muodostamiseksi. Ottaen huomioon radioteknisen valvonnan luonteen, eli sen ettei sitä käytettäessä ole mahdollista tietää, mihin ja kehen se kohdistuu, tilannekuva-käsitteen käyttäminen tässä yhteydessä lienee perusteltua. Sen sijaan nyt lausunnolla olevan lakiesityksen kohdalla tilannekuvan ylläpitämistä pidetään tavoitteena mm. sisärajatoimivaltuuksien käytössä, mikä jättää käytännössä toimivaltuuden käytön ja sen laillisuuden

arvioinnin yksinomaan Rajavartiolaitoksen oman harkinnan varaan, koska ulkopuolinen ei pysty arvioimaan tilannekuvan luonnetta. Tullin näkemyksen mukaan tilannekuvaa muodostetaan viranomaisten tarkastustoiminnan tuloksena, mutta tilannekuvan luominen ei itsessään voi toimia perusteena tarkastustoimivaltuuksien käyttämiselle sisärajoilla.

Esityksessä rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitettä tulkitaan merkittävästi aiempaa laajemmin. Rajavartiolain alkuperäisten perustelujen (HE 6/2005) mukaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen kytkeytyy ennen kaikkea ulkorajoihin ja ulkorajojen turvallisuuteen yhteiskunnalle. Nyt käsillä olevassa lakiesityksessä rajaturvallisuuden ylläpitämisen katsotaan kuitenkin määritelmällisesti kattavan sekä sisä- että ulkorajat ja siten koko valtakunnan alueen. Alueellisen soveltamisalan laajentaminen merkitsee käytännössä sitä, että Rajavartiolaitos voisi toimia sisärajoilla ja osin muuallakin valtakunnan alueella tehtävissä, jotka nykyjärjestelmässä kuuluvat poliisin ja Tullin toimivaltaan, erityisesti tarkastus- ja valvontatehtävissä. Perustuslakivaliokunta on ottanut rajavartiolaitoksen YJT-toimivaltuuksien osalta kantaa (PeVL 6/2018) myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen päätyen siihen näkemykseen, että Rajavartiolaitoksen tehtävien ja toimivaltuuksien tulisi olla vastaisuudessaakin rajattuja. Vastaavaa tulkintaa voinee laajentaa poliisin ydintehtävien rinnalla arvioitavan perustelluksi myös Tullin ydintehtävien osalta, koska kyse ei ole perinteisistä Rajavartiolaitoksen ”omista” tehtävistä.

Alueellisen toimivallan laajentumiseen kytkeytyy lisäksi laaja joukko niin sanottuja liitännäistoimivaltuuksia, jotka laajenisivat samalla uudelle toiminta-alueelle ilman erillistä sääntelyllistä arviointia. Näihin kuuluvat muun muassa liikennevalvonta, YJT-tehtävät sisärajoilla sekä laajat tiedonsaantioikeudet, kuten mahdollisuus kerätä ja tallentaa kuvamateriaalia yksityisiltä toimijoilta rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella ilman tarkemmin yksilöityä tehtävää. Liitännäistoimivaltuuksien alueellisen laajentamisen osalta lausunnolla olevassa lakiesityksessä on laajentamista perusteltu lähinnä sillä, että ”olisi tarkoituksenmukaista” säätää poliisin kanssa samanlaiset toimivaltuudet myös Rajavartiolaitokselle sisärajoille ja niiden läheisyyteen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut tämän tyyppiseen sääntelyyn kantaa (PeVL 6/2018) todeten, ettei toimivaltuuksien epäsymmetria sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden.

Liitännäislaajennuksista erityistä huomiota lakiluonnoksessa kiinnittää ehdotetut muutokset 32 §:ään ja 32a §:ään. Pykälien alueellista soveltamisalaa laajennettaisiin ensin muutoksilla perustoimivaltuuteen (YJT) lakiesityksen 20 §:ssä, jossa rajavartiolaitoksen YJT-toimivaltuudet laajennettaisiin kattamaan ulkorajan ja RVL:n omien ja sen hallinnoimien tilojen lisäksi rajavyöhykkeen lisäksi myös muut valtakunnan rajat kuin ulkorajan. Samalla alueellinen rajoitus purettaisiin 20 §:n otsikosta kokonaan, minkä lisäksi 32 §:n ja 32 a §:n otsikoista poistettaisiin vastaavasti alueellinen rajoitus. Kokonaisuuden hahmottamisen kannalta onkin tärkeää tunnistaa se, että 20 §:n tarkoittamalla muutoksella laajennettaisiin samalla RVL:n toimivaltaa tehdä teknistä kuuntelua ja katselua YJT-tehtävissä.

Lausunnolla olevassa lakiesityksessä esitetään lisäksi, että Rajavartiolaitokselle säädettäisiin lakisääteiseksi tehtäväksi merellisen infran valvonta. Lakiesityksessä ehdotetaan, että Rajavartiolaitos valvoisi lakisääteisenä tehtäväänään yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lain (4 § 6-kohta) tarkoittamaa kriittistä infraa vedenalaisilta osin: eli valvonnan kohteena olisi Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä vedenalla sijaitseva hyödyke, tila, laitteisto, verkosto ja järjestelmä taikka näiden osa, joka on välttämätön keskeisen palvelun tarjoamiseksi.

Huomiota tulee kiinnittää erityisesti siihen, ettei vastaavaa kriittisen infran valvontatehtävää ole aiemmin säädetty viranomaistehtäväksi edes siltä osin, kun infra sijoittuu mantereelle. Tältä kyse olisi ihan uudenlaisesta viranomaistehtävästä, joka tulee edellyttämään nyt ja jatkossa mittavat eli pitkällä aikavälillä teknologian kaluston ja henkilöstön kustannukset. Nykyisellään infrastruktuurin turvallisuus ja valvonta on omistajan vastuulla eikä osa viranomaistoimintaa.

Sami Rakshit, pääjohtaja

Kari Marjamäki, valvontajohtaja

Ala-Hannula Laura
Tulli.fi