



Lausuntotiivistelmä: hallituksen esitysluonnos Rajavartiolaitoksen varautumista tukevien toimivaltuuksien tarkistamiseksi

1. Lausuntopyyntö

Esityksessä ehdotetaan laajennuksia Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin erityisesti Schengen-alueen sisärajoilla ja merialueilla. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa sisärajoilla ajallisesti ja alueellisesti rajattuja tarkastuksia rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Toimivaltuuksien tavoitteena on parantaa Rajavartiolaitoksen tilannekuvaa sisärajoilla ja vähentää tarvetta sisärajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle.

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan uutta merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvontatehtävää sekä siihen liittyviä toimivaltuuksia Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä. Rajavartiolaitokselle säädettäisiin myös Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen 110 artiklan mukainen oikeus pysäyttää ja tarkastaa talousvyöhykkeellä liputtomaksi epäilty alus sekä sellainen suomalainen alus, joka käyttää väärää lippua tai kieltäytyy näyttämästä lippuaan.

Esityksessä ehdotetaan myös muita muutoksia ja täsmennyksiä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ja viranomaisyhteistyötä koskevaan sääntelyyn. Lisäksi selkeytettäisiin rajajoukkojen liittämistä Puolustusvoimiin koskevaa virkamiesoikeudellista sääntelyä.

Sisäministeriö pyysi ajalla 9.12.2025–21.1.2026 lausuntoa seuraavilta tahoilta, joista tähdellä (*) merkityt antoivat lausunnon:

Ahvenanmaan maakunnan hallitus (lausuntopyyntö ruotsinkielisestä hallituksen esitysluonnoksesta ajalla 13.2.–27.3.2026)*

Ahvenanmaan valtionvirasto (lausuntopyyntö ruotsinkielisestä hallituksen esitysluonnoksesta ajalla 13.2.–27.3.2026)*

eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia*

Elinkeinoelämän keskusliitto*

Fintraffic Oy

Helsingin poliisilaitos*

Huoltovarmuuskeskus*

keskusrikospoliisi*

liikenne- ja viestintäministeriö*

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)*
Maahanmuuttovirasto
maa- ja metsätalousministeriö
Maanomistajain Liitto ry
Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL ry (ks. Ammattiliitto Pro ry)
Metsähallitus
Oikeuskanslerinvirasto*
oikeusministeriö*
Poliisihallitus*
Poliisin ja Rajan henkilöstö JHL ry
puolustusministeriö*
Pääesikunta
Päälystöliitto ry*
Rajaturvallisuusunioni ry*
saamelaiskäräjät
saaristoasiain neuvottelukunta*
sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö
sisäministeriön maahanmuutto-osasto*
sisäministeriön poliisiosasto*
suojelupoliisi*
Suomen Kiinteistöliitto ry
Suomen Konepäälystöliitto SKL ry
Suomen Kuntaliitto ry*
Suomen Varustamot ry*
Suomen Yrittäjät ry*
tasavallan presidentin kanslia
tietosuojavaltuutettu*
Tulli*
työ- ja elinkeinoministeriö
ulkoministeriö*
Upseeriliitto ry
valtioneuvoston kanslia
valtiovarainministeriö*
Väylävirasto*

yhdenvertaisuusvaltuutettu*

ympäristöministeriö*

Lisäksi lausunnon antoivat Ammattiliitto Pro ry, FiCom ry, Fingrid Oyj, Tornion kaupunki, Tullivirkamiesliitto ry ja yksi yksityishenkilö. Ympäristöministeriö ilmoitti, että sillä ei ole esityksestä lausuttavaa.

Lausuntopyyntö ja lausunnot ovat nähtävänä valtioneuvoston ja sisäministeriön verkkosivustolla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella SM037:00/2024.

2. Yleistä

Puolustusministeriö katsoi, että esitys parantaisi kansallista turvallisuutta täydentämällä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia puuttuvilta osin.

Oikeusministeriö totesi, että esitysluonnokseen sisältyy useita ehdotuksia, joilla merkittävällä ja perustavanlaatuisella tavalla laajennettaisiin Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ja niitä alueita, joille Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivaltuudet ulottuisivat. Valtaosassa ehdotuksista on kyse perusoikeuksiin puuttumisesta. Nämä seikat huomioon ottaen oikeusministeriö kiinnitti yleisesti sisäministeriön huomiota siihen, että useat keskeiset ehdotukset perustellaan esitysluonnoksessa erittäin suppealla ja abstraktiksi jäävällä tavalla. Erityisesti sen kuvaus, miksi toimivaltuuksia on ylipäänsä tarpeen laajentaa tai muuttaa, jää monelta osin esitysluonnoksessa vain sen toteamuksen varaan, että sisäministeriö arvioi tällaisen tarpeen olevan olemassa. Tämän vuoksi on mahdotonta arvioida, voidaanko ehdotettuja perusoikeusrajoituksia pitää perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisella tavalla välttämättöminä ja oikeasuhtaisina. Esitysluonnoksessa ei myöskään konkretisoida sitä, miten ehdotetut säännösmuutokset suoranaisesti liittyvät turvallisuustilanteen muuttumiseen tai miten niillä siihen pystyttäisiin vastaamaan.

Valtiovarainministeriö pitää monia esityksen tavoitteita muuttuneessa turvallisuus- ja toimintaympäristössä yleisesti perusteltuina ja kannatettavina.

Suojelupoliisi kannattaa lähtökohtaisesti HE-luonnokseen sisältyviä lakiehdotuksia ja haluaa erityisesti korostaa kriittisen infrastruktuuriin suojaamiseen liittyvien ehdotusten tärkeää merkitystä kansallisen turvallisuuden suojaamisessa.

Poliisihallitus kannattaa esitysluonnoksen yleistä tavoitetilaa eli toimivaltaisen viranomaisen toimivaltuussäännösten tarkistamista. Viranomaisilla tulee olla riittävän kattavat ja tehokkaat toimivaltuudet viranomaiselle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Poliisihallitus ei kuitenkaan pidä perusteltuna, että viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien rajoja hämärretään säätämällä uusista toimivaltuuksista tarkastelematta kokonaisuutta tämän tarkemmin. Poliisihallitus pitää tärkeänä viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien erillisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Keskusrikospoliisi totesi, että ehdotettujen muutosten taustalla ovat turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset sekä Rajavartiolaitoksen toiminnassa ilmenneet tarpeet täsmentää sääntelyä. Esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavina.

Helsingin poliisilaitos pitää useimpia ehdotettuja muutoksia perusteltuina ja kannatettavina. Viranomaisten toimivaltuuksien ja roolien muuttaminen ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että toimivaltuuksien ja vastuiden väliin muodostuu epäselviä rajapintoja, jotka vaarantavat toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden sekä aiheuttavat riskejä myös toiminnan laillisuuden näkökulmasta.

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 katsoi, että sitä ei ole kuultu esityksen valmistelun aikana, vaikka esitys vaikuttaa merkittävästi sen ydintehtäviin.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää ehdotuksia yleisesti kannatettavina ja viranomaisten toimivaltaa selkeyttävinä.

Väylävirasto pitää Rajavartiolaitokselle esitettyjä varautumista tukevia toimivaltuuksia kannatettavina.

Huoltovarmuuskeskus katsoi, että esitys sisältää huomattavia parannuksia, joilla Rajavartiolaitoksen varautumista ja mahdollisuuksia vastata muuttuneen turvallisuus- ja toimintaympäristön vaatimuksiin vahvistetaan.

Saaristoasiain neuvottelukunta pitää hyvänä rajavartiolaikiin esitettäviä muutosehdotuksia. Neuvottelukunta näkee niiden parantavan myös saaristoalueiden turvallisuutta. Rajavartiolaitos on merialueilla tärkeä viranomainen, johon yhä useampi taho tukeutuu. Rajavartioston läsnäolo saaristossa tuo merkittävää perusturvaa saariston asukkaille ja siellä aikaa viettäville. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset näkyvät erityisesti merialueen saaristossa, joten on hyvä, että rajavartiolakia päivitetään vastaamaan paremmin tämän päivän turvallisuusympäristön haasteisiin.

Päälystöliitto Ry katsoi, että lisääntyvät tehtävät ja toimivaltuudet, kuten kriittisen infrastruktuurin valvonta ja teknologian laajempi hyödyntäminen, voivat vahvistaa Rajavartiolaitoksen roolia osana kokonaisturvallisuutta. On kuitenkin tärkeää, että myös rahoitus ja riittävät resurssit turvataan.

Rajaturvallisuusunioni ry pitää esitysluonnoksessa olevia toimivaltuuksien tarkastamisia kannatettavina.

Ammattiliitto Pro ry pitää tärkeänä joustavaa yhteistyötä ja sen kehittämistä viranomaisten kesken.

Elinkeinoelämän keskusliitto kannattaa toimivaltuuksien tarkastelua muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Mahdollisia toimivaltuusmuutoksia ja erityisesti -laajennuksia esitettäessä on kuitenkin erittäin tärkeää kiinnittää huomiota toimivaltuuksien oikeasuhtaisuuteen, tarkkarajaisuuteen ja näihin liittyviin vaikutuksiin sekä selkeyteen viranomaisten välisessä toimivaltuuksien joassa.

Suomen Varustamot ry pitää esityksessä ehdotettuja laajennuksia Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin Schengen-alueen sisärajoilla ja merialueilla perusteltuina, huomioon ottaen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tilanteen muutos ja lisääntynyt hybridi- ja laaja-alainen vaikuttaminen erityisesti Itämerellä.

Suomen Yrittäjät ry pitää esityksen tavoitteita rajaturvallisuuden vahvistamisesta, viranomaisten toimintakyvyn parantamisesta ja kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta perusteltuina muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Yhteiskunnan turvallisuus ja toimintavarmuus ovat myös yritystoiminnan edellytys. Yritystoiminnan sujuvuus, rajat ylittävän liikenteen toimivuus ja turvallinen toimintaympäristö tukevat sekä kansallista huoltovarmuutta että pk-yritysten kasvua ja kilpailukykyä. Kokonaisuutena arvioiden esitysluonnos tukee yhteiskunnan turvallisuutta ilman laaja-alaisia kielteisiä vaikutuksia yritystoimintaan.

FiCom ry pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena Suomen raja-alueiden muuttuneen turvallisuustilanteen takia. FiCom toteaa olevan hyvä, että turvallisuuteen ja tässä tapauksessa erityisesti merenalaiseen kriittiseen infrastruktuuriin liittyvän lainsäädännön toimivuutta tarkastellaan suhteessa muuttuneeseen maailmantilanteeseen ja sen soveltamisesta saatuihin käytännön kokemuksiin.

3. Toimivaltuudet sisärajoilla

Yleistä

Sisäministeriön poliisiosasto nostaa esille esityksessä mainitut sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat, valtiorajat ylittävät turvallisuusuhat, jotka aiheuttavat uudenlaisia haasteita koko vapaan liikkuvuuden alueelle. Tämän vuoksi olisi keskeistä, että viranomaisilla on kyky tunnistaa ja torjua erityisesti vakavia turvallisuusriskejä ennalta ja viimeistään valtakunnanrajalla. Poliisiosaston näkemyksen mukaan voimassa olevat säännökset tarjoavat jo nyt toimivaltuuksia vaikuttaa mainittuihin ilmiöihin. Näitä keinoja sisältyy ulkomaalaisvalvonnan ja rikostorjunnan keinovalikoimiin. Poliisiosasto nostaa myös esille Suomen ja Ruotsin poliisin tekemän tiiviin Prüm-yhteistyön, jonka lisäksi länsirajalla sovelletaan rajapoliisiyhteistyösopimusta eli Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä tehtyä sopimusta raja-alueen poliisiyhteistyöstä (SopS 2–3/2025).

Poliisihallitus katsoo, että voimassa oleva lainsäädäntö antaa niin poliisille kuin Rajavartiolaitoksenkin toimivaltuuksia tarttua haasteisiin koskien sääntöjenvastaista maahantuloa ja sen järjestämistä, sisäraajat ylittävää rikollisuutta ja sisärajojen kautta maahan saapuvia potentiaalisesti vaarallisia henkilöitä. Ulkomaalaisvalvonnalla voidaan puuttua sääntöjenvastaiseen maahantuloon ja sen järjestämiseen sekä rikostorjunnan keinoilla voidaan puuttua sisäraajat ylittävään rikollisuuteen. Tiedustellulla, tiedonvaihdolla, omiin tehtäviin liittyvän tilannekuvan pitämällä ja PTR-yhteistyöllä voidaan vaikuttaa sisärajojen kautta maahan saapuviin potentiaalisesti vaarallisiin henkilöihin, jos ulkomaalaisvalvonnan keinot eivät ole riittäviä. Lisäksi Poliisihallitus nostaa esille, että Rajavartiolaitos voi jo voimassa olevan rajavartiolain perusteella toimia siellä, missä se Rajavartiolaitoksen ydintehtävien suorittamiseksi on perusteltua, niin ulko- kuin sisärajalakin. Perustellumpaa on tarkistaa voimassa olevia tehtävä- ja valvontasäännöksiä kuin luoda uusia, jotka johtavat viranomaisten tehtäväkentän hämärtymiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota siihen, että Rajavartiolaitoksen suorittamissa tarkastuksissa sisärajoilla on kyse valvontatoimenpiteiden kohdentamisesta, jossa erityisesti korostuu Rajavartiolaitoksen lakisääteinen velvollisuus edistää yhdenvertaista kohtelua sekä kunnioittaa syrjinnän ja etnisen profiloinnin kieltoa täysimääräisesti. Näin ollen valtuutettu piti tärkeänä, että kyseessä olevia toimivaltuuksia laajennettaessa lain esitöissä vähintäänkin tuotaisiin esiin yhdenvertaisuuden edistämismisvelvoite sekä syrjinnän ja kielletyn etnisen profiloinnin kielto.

Saaristoasiain neuvottelukunta kannattaa ehdotuksessa esitettyjä laajennuksia Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin.

Suomen Varustamot ry nostaa esiin sisärajavallvonnan palauttamisen vaikutukset meriliikenteen sujuvuudelle, jonka johdosta rajavallvonnan toimet, joita voidaan toteuttaa ilman sisärajavallvonnan palauttamista ja jotka vähentävät tarvetta sisärajavallvonnan väliaikaiselle palauttamiselle ovat kannatettavia.

Suomen Yrittäjät ry totesi, että esityksen keskeinen tavoite vähentää tarvetta Schengen-alueen sisärajavallvonnan palauttamiseen on pk-yritysten kannalta myönteinen. Rajavallvonnan palauttamisen aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia, viiveitä ja epävarmuutta erityisesti logistiikka-, vienti-, matkailu- ja rajaseutujen yrityksille.

Toimivaltuudet, kun sisärajavallvontaa ei ole palautettu (rajavartiolain 28 b §)

Oikeusministeriö kiinnitti yleisellä tasolla huomiota siihen, että pykälän sanamuoto näyttää useamman yksityiskohtansa osalta poikkeavan niistä edellytyksistä, joita Schengenin rajasäännöstössä asetetaan sisärajoilla tehtäville tarkastuksille. Oikeusministeriö korosti, että sisäministeriön tulee esityksen jatkovalmistelussa varmistaa ehdotusten yhdenmukaisuus EU-lainsäädännön kanssa. Sääntelyä tulee arvioida myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta. Oikeusministeriö kiinnitti tältä osin huomiota siihen, että sääntelyn soveltamisedellytykset jäisivät ehdotusten perusteella käytännössä kaikkien keskeisten elementtiensä osalta erittäin väljiksi. Toimenpiteiden perusteena oleva rajaturvallisuuden ylläpitäminen on käsitteenä erittäin laaja. Ehdotetut säännökset eivät käytännössä lainkaan rajaisi Rajavartiolaitoksen harkintavaltaa sen osalta kehen, missä laajuudessa ja millä perusteella se toimenpiteitä kohdistaisi. Sääntely vaikuttaa tältä osin ongelmalliselta suhteessa perusoikeuksien rajoittamiselta edellytettyihin täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksiin. Sääntely vaikuttaa huomattavan ongelmalliselta suhteessa ainakin perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, 7 §:ään ja 15 §:ään. Ehdotusten voidaan myös katsoa hämärtävän merkittävälläkin tavalla viranomaisten toimialojen ja toimivaltasuhteiden rajoja suhteessa erityisesti poliisin ja Tullin tehtäviin.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että 28 b §:ssä esitetyt rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi esitetyt toimivaltuudet ovat tosiasiallisesti hyvin lähellä Schengenin rajasäännöstön tarkoittamia rajatarkastuksia. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan toimivallan käyttöoikeudessa Schengen-alueen sisärajojen läheisyydessä vaikuttaisi olevan kyse sisällöltään varsin avoimesta toimivallasta ja koska käyttöoikeus ei olisi lainsäädännöllisesti alueellisesti tarkasti rajattua, on selvää, että käytännön soveltamistilanteet tulevat olemaan haasteellisia ja niiden seurantaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Laillisuusvalvonnan toteutumisen kannalta oikeusasiamies pitää myös erityisen tärkeänä, että viranomaisen on kyettävä osoittamaan, että toimenpide perustuu muuhun kuin rajavallvontaan eikä sen kohdentaminen liity rajanylitykseen ja että toiminta on osa tavanomaista viranomaisvalvontaa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tämä edellyttää toimenpiteestä päättämistä ja sen suorittamista koskevien tietojen kirjaamista. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että toimenpiteen yhteydessä tilapäisesti Rajavartiolaitoksen haltuun otetusta omaisuudesta tehdään asianmukaiset kirjaamismerkinnät. Oikeusasiamies toteaa, että 28 b §:ää ja sen perusteluita koskien 3 momenttia tulisi sen merkittävyyteen nähden täsmentää ja tarkentaa. Jää epäselväksi, mahdollistaako minkälainen ja missä muodossa oleva tieto tahansa esitetyn toimenpiteen suorittamisen sekä onko esimerkiksi tiedustelutoimivaltuuksilla toisen viranomaisen toimesta saadun tiedon hyödyntäminen toimenpiteiden perusteena tällaisessa tilanteessa mahdollista ilman erillistä sääntelyä. Oikeusasiamies toteaa ehdotettujen toimivaltuuksien lähestyvän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtäviä, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat poliisille. Oikeusasiamies pitää toimivaltuuksien käytön valvonnan kannalta haastavana, jos eri toimivaltuuksien käyttöön oikeutettujen viranomaisten piiriä laajennetaan ja myös itse toimivaltuuksia lisätään ja laajennetaan. Erityisesti 28 b §:ssä esitetyn toimivaltuuden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta keinona parantaa tilannekuvaa sisärajoilla olisi kuitenkin vielä syytä arvioida.

Valtiovarainministeriö näkee Rajavartiolaitoksen sisärajan toimivaltuuksien laajentamisen esityksessä kuvatulla tavalla ongelmallisena eikä kannata tältä osin toimivaltuuksiin tehtäviä muutoksia esitetyllä tavalla. Tullin sisäliikenteen valvontaan liittyvä laaja tehtäväalue ja siihen liittyvät vastuut huomioiden esityksessä ehdotettu Rajavartiolaitoksen laajennettu sisärajan valvontatoimivaltuus voi,

esityksessä kuvatuista toimivallan rajauksista huolimatta, hämärtää PTR-viranomaisten välistä tehtävä- ja vastuunjakoja ja aiheuttaa ongelmia Tullin valvonta-, tiedustelu- ja rikostorjuntatehtävien suorittamiselle sen omalla tehtäväalueellaan ja tätä kautta samalla vakiintuneelle PTR-yhteistyölle. Ministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen on hyvin laveasti määritelty rajavartiolaissa ja määritelmä on yhdessä laajennettujen sisärajoitustoimivaltuuksien kanssa omiaan lisäämään edellä mainittuja PTR-viranomaisten tehtäviin liittyviä rajanvedon ongelmia.

Sisäministeriön poliisiosasto kiinnitti huomiota oikeusministeriön tavoin Schengenin rajasäännöstyössä asetettuihin edellytyksiin sisärajoilla tehtäville tarkastuksille sekä toteaa pykälän soveltamis-edellytysten osalta jäävän erittäin väljiksi erityisesti suhteessa perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, 7 §:ään ja 15 §:ään. Poliisiosaston näkemyksen mukaan esityksen EU-oikeudellinen perusta tulisi arvioida uudelleen.

Suojelupoliisi katsoo, että ehdotetun 28 b §:n toimivaltuuksia voidaan pitää poikkeuksellisen merkittävinä. Oleellista on, että poliisilla ei ole voimassa olevan lain nojalla vastaavia toimivaltuuksia ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta 28 b §:n tarkoitukseen rinnastuvissa tilanteissa.

Poliisihallitus toteaa jäävän epäselväksi millä perusteella uudessa toimivaltuudessa ei ole kyse rajavalvonnasta, vaikka se käsittää rajatarkastukset, joihin kuuluu muun maassa maahantulon edellytysten selvittämistä. Schengenin rajasäännöstyön 23 artiklan mukainen kansallinen liikkumavara edellyttää, ettei toimenpiteen tarkoitus ole rajavalvonta. Lisäksi Poliisihallitus katsoo, että ehdotetun 28 b §:n kynnys on asetettu liian matalaksi, koska säännös ei sisällä mitään tarpeellisuus- tai välttämättömyysvaatimusta. Säännöksen soveltamista rajoittaisi ainoastaan se, että toimenpiteiden tulee perustua Rajavartiolaitoksen yleisiin tietoihin ja kokemukseen rajaturvallisuutta vaarantavista tapahtumista sekä tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- taikka analyysitietoihin. Poliisihallitus ehdottaa välttämättömyysvaatimuksen lisäämistä, jolloin rajavartiomiehellä voisi olla 28 b §:n mukainen tarkastusoikeus vain, jos rajaturvallisuuden ylläpitäminen sitä välttämättä edellyttää. Poliisihallitus nostaa myös esille, että esityksessä ei oteta kantaa siihen, voiko rajavartiomiehen suorittama toimenpide, jos se kohdistuu kotirauhan suojaamaan paikkaan, olla joko vaikutuksiltaan tai menettelyltään sellainen, että se vastaa kotietsintää. Lisäksi esitettävä sääntely ei juuri pidä sisällään mitään sellaista, jolla toimenpiteen kohteeksi joutuneelle tarjottaisiin mahdollisuus saattaa toimenpiteen laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämä edellyttäisi vähintään sitä, että yksilön oikeuksia tai vapauksia rajoittavasta toimenpiteestä tehtäisiin päätös, josta voisi valittaa tai johon voisi vaatia oikaisua.

Keskusrikospoliisi katsoi, että ehdotettu sääntely voisi mahdollisesti selkeyttää toimintaa ja osaltaan mahdollistaa Rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaisen suorittamisen. On huomattava, että rajavartiolain 28 §:ään verrattuna ehdotetun 28 b §:n listaus rajavartiomiehen mahdollisista toimenpiteistä on merkittävästi suppeampi. Keskusrikospoliisi kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että rajan läheisyyden määritelmän perusteella jää jossain määrin epäselväksi, kuinka laajasta alueesta on maantieteellisesti tarkalleen ottaen kysymys. Sääntelyn tarkentaminen olisi tältä osin perusteltua.

Helsingin poliisilaitos kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettu uusi toimivaltuus tulisi sovellettavaksi Schengen alueen sisärajoilla ja ”niiden läheisyydessä”, mutta ehdotetusta säännöksestä tai sen perusteluistakaan ei ilmene tämän tarkemmin, mitä ”läheisyydellä” tarkoitetaan. Poliisilaitos katsoo, että ehdotettu säännös tulisi johtamaan Rajavartiolaitoksen ja poliisin tehtävien, toimivaltuuksien ja roolien päällekkäisyyteen sekä epäselvyyteen erityisesti Rajavartiolaitoksen toimivallan alueellisesta ulottuvuudesta. Lisäksi poliisilaitos kiinnitti huomiota, että ehdotettu 28 b § antaisi rajamiehelle oikeuden tehdä ilman rikosepäilyä etsintä esimerkiksi kulkuneuvoon. On huomattava, että poliisi ei voi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvomiseksi tehdä etsintää esimerkiksi kulkuneuvoon vaan etsinnän tekeminen kulkuneuvoon on aina pakkokeinolain 8 luvun mukainen rikosepäilyyn pohjautuva etsintä ja siitä päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Poliisilaitos pitää ongelmallisena myös sitä, ettei ehdotetun 28 b §:n mukaisten toimenpiteiden suorittamisesta ei ole yksityiskohtaisempia menettelyohjeita. Perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvasta toimenpiteistä tulisi tehdä kirjallinen päätös, jolla asianosainen voisi saattaa toimenpiteen lainmukaisuuden valitusviranomaisen arvioitavaksi. Poliisilaitos katsookin, että rajavartiolain 28 b §:n mukaisista toimenpiteistä päättäminen sekä toimenpiteiden menettelysäännösten kirjaamisvelvollisuus tulisi arvioida huolellisesti uudelleen.

Tulli vastustaa ehdotettuja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia, koska ne ulottuisivat keskeisiltä osin Tullin ydintehtävien alueelle. Esitetyt toimivaltuudet ovat päällekkäisiä myös poliisin toimivaltuuksien kanssa. Ehdotetut toimivaltuudet ovat omiaan vähentämään viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttä ulkoapäin tarkasteltuna, eikä niiden tarvetta ole riittävästi perusteltu. Lähtökohtana tulee olla se, että ensisijaisesti olemassa olevia rakenteita resursoidaan ja hyödynnetään. Sisärajoilla toteutettavan viranomaistoiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin vahvistaa yhteistyön ja tiedonvaihdon toimivuutta kehittämällä. Tulli voisi hoitaa esitetyt tarkastustarpeet Rajavartiolaitoksen lukuun. Tulli katsoi, että ehdotettu sääntely ei ole riittävän tarkkarajaista, ja toimenpiteiden edellytyksenä tulisi olla välttämättömyys. Esityksessä ei tuoda esiin, miksi sisärajavallannon palauttamista tulisi välttää. Toisaalta esityksestä ei käy ilmi, miksi ulkomaalaisvallannon toimivaltuudet eivät ole

riittävät. Tullin näkemyksen mukaan ehdotetuilla toimivaltuuksilla voi tosiasiallisesti olla sisärajar-kastusten palauttamista vastaavia vaikutuksia. Lisäksi Tulli pitää erityisesti ongelmallisena sitä, että toimivaltuus kohdistuisi myös Suomen kansalaisiin. Esitettyä hallinnolliseen valvontaan perustuvaa toimivaltuutta rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ei suomalaisessa lainsäädännössä ole vakiintuneesti tunnustettu. Tullin näkemyksen mukaan rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitettä tulkitaan merkittävästi aiempaa laajemmin. Tulli totesi, että tilannekuvaa muodostetaan viranomaisten tarkastustoiminnan tuloksena, mutta tilannekuvan luominen ei itsessään voi toimia perusteena tarkastustoimivaltuuksien käyttämiselle.

Elinkeinoelämän keskusliitto viittaa Tullin antamaan lausuntoon ja toteaa, että ehdotetuilla toimivaltuuksilla voi tosiasiallisesti olla sisärajar-kastusten palauttamista vastaavia vaikutuksia, mikä on ristiriidassa paitsi erityisesti henkilöiden myös tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa. Liiton näkemyksen mukaan ei ole myöskään aivan selvää, olisiko uuteen toimivaltuuteen tarve huomioiden Schengen-säännösten jäsenvaltioille jo suomat mahdollisuudet väliaikaiseen sisärajar-kastusten palauttamiseen.

Tullivirkamiesliitto ry vastustaa Rajavartiolaitokselle esitettyjä uusia toimivaltuuksia ja toimivaltuuksien laajentamisia niiltä osin, jotka ovat päällekkäisiä nykyisten toimivaltaisten viranomaisten eli Tullin ja poliisin toimivaltaan kuuluvien tehtävien kanssa. Suomen nykyisessä turvallisuus- ja taloustilanteessa esitetyt päällekkäiset tehtävälaajennukset toteutuessaan olisivat liiton näkemyksen mukaan Rajavartiolaitoksen viranomaisresurssien ja valtion budjettivarojen tuhlaamista. Liitto katsoo, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentaminen ei vähennä millään tavoin tarvetta sisärajar-valvonnan väliaikaiselle palauttamiselle. Näin ollen toimivaltuuksia esitetään täysin virheellisellä perusteella. Rajatar-kastusten palauttaminen sisärajoille ei myöskään ole toimenpiteenä erityisen raskas tai hankala, kuten esityksessä on liiton mielestä virheellisesti kuvattu. Erityisen ongelmallisena liitto näkee sen, että sisärajojen läheisyyttä ei ole esitysluonnoksessa määritelty. Liitto pitää ongelmallisena myös sitä, että rajavartiomies voisi ryhtyä kaikkiin kansalaisiin kohdistuviin tarkastustoimiin ilman rikosepäilyä. Tämä mahdollistaisi sen, että rajavartiomies voisi jatkossa pysäyttää kenet tahansa kansalaisen missä tahansa ja ryhtyä tarkastustoimenpiteisiin. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään kerrottu, mitä tapahtuu henkilöistä otettaville valokuville ja miten niitä myöhemmin käytetään.

Tornion kaupunki korosti, että Tornion alueella ja Tornionjokilaaksossa henkilöiden vapaa liikkuvuus on keskeinen ja arkielämässä välittömästi vaikuttava Euroopan unionin perusoikeus. Sisärajoilla tapahtuvan viranomaistoiminnan tulee olla poikkeuksellista, tarkkarajaista ja oikeasuhtaista, jotta se ei tosiasiallisesti muodostu sisärajar-valvonnaksi eikä heikennä henkilöiden vapaata liikkuvuutta tai muita perustuslaissa ja EU-oikeudessa turvattuja perusoikeuksia. Kaupunki pitää ehdotettua Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamista sisärajoille tarpeettomana ja perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena. Sisärajoilla toimivaltaisten viranomaisten – erityisesti poliisin ja Tullin – nykyinen toimivaltajärjestelmä on vakiintunut, toimiva ja tarkoituksenmukainen. Kaupunki ei pidä perusteltuna viranomaistoimivallan päällekkäisyyden laajentamista sisärajoilla tilanteessa, jossa voimassa oleva lainsäädäntö jo mahdollistaa tehokkaan viranomaisyhteistyön ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentaminen sisärajoille merkitsisi käytännössä uuden, rajaturvallisuustehtäviin erikoistuneen viranomaisen tarkastustoimivallan ulottamista alueelle, joka Schengen-järjestelmän lähtökohdan mukaan on vapaa rajatar-kastuksista. Ilman rikosepäilyä tapahtuvat henkilöntarkastukset, asiakirjojen haltuunotot ja muut puuttuvat toimenpiteet sisärajoilla merkitsevät olennaista muutosta perusoikeuksien ja viranomaistoimivallan väliseen tasapainoon. Tämä muutos olisi omiaan hämärtämään sisärajojen ja ulkorajojen välistä oikeudellista eroa. Lisäksi ongelmallista on, että käsitettä ”Schengen-alueen sisärajoilla ja niiden läheisyydessä” ei ole määritelty tarkemmin. Epämääräinen alueellinen määrittely voi johtaa laajaan ja ennakoimattomaan toimivallan käyttöön.

Kuntaliitto ry totesi, että ehdotettuun rajavartiolain 28 b §:ään liittyy tekijöitä, joilla voi olla vaikutusta raja-alueiden kuntien päivittäiseen henkilöliikenteeseen esimerkiksi Tornion alueella. Vapaa liikkuvuus on Schengen-alueen sisärajoilla raja-alueen kunnille elinvoimakysymys ja keskeinen asukkaiden perusoikeus. Rajavartiolaitoksen oikeudella suorittaa henkilötarkastuksia rajalla ja rajan läheisyydessä ilman epäilyä tai muuta erityistä syytä voi jossakin tilanteessa olla kielteisiä vaikutuksia ihmisten tavanomaiseen liikkumiseen alueella. Säännöksen rajaamista olisi siksi syytä tarkastella perusteellisemmin.

Puolustusministeriö totesi, että sotilastiedustelun näkökulmasta tulee varmistaa esitettyjen rajavartiolain 28 §:n ja 28 b §:n muutosten yhteensopivuus juuri lausuntokierroksella olleen sotilastiedustelulakiin esitettävän, yhteistoimintaa Rajavartiolaitoksen kanssa koskevan 18 a §:n sisällön kanssa.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto tarkasteli esitystä erityisesti kansainvälisen suojelun hakemisen näkökulmasta. EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (pakti) täytäntöönpanon yhtey-

dessä ei ole tarkoitus muuttaa toimivaltuuksia sen osalta, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehtäisiin edelleen pääsääntöisesti poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle, joka myös rekisteröisi hakemuksen. Toimivaltuuksia ei ole rajattu sen mukaan, tuleeko hakija sisä- vai ulkorajalta. Paktin myötä tulee uutena myös maahanantulijoiden seulonta, joka on edellytysten täytyessä tehtävä myös sisärajojen yli tulevista. Maahanmuutto-osaston näkemyksen mukaan on tärkeää, että poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin vastuut ja tehtävänjako sisärajoilla tapahtuvissa kansainvälisen suojelun hakemisen tilanteissa olisi huomioitu ja että viranomaisten ohjeistus olisi tältä osin selkeää.

Toimivaltuudet sisärajavälön aikana

Suomen Varustamot ry esittää, että sisärajavälön väliaikaista palauttamista valmisteltassa Liikenne- ja viestintävirastoa sekä Suomen ulkomaanliikenteessä toimivia kotimaisia varustamoja kuullaan ennen kuin päätetään rajanylityspaikoista koskien satamia.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus totesi, että sääntelyn mahdolliset vaikutukset Ahvenanmaalle riippuvat siitä, miten sääntelyä sovelletaan. Maakunnan hallituksen kuuleminen on tärkeää asioissa, joilla on erityistä merkitystä maakunnalle. Tällä varmistetaan se, että Ahvenanmaan olosuhteet voidaan ottaa huomioon.

4. Merelliset toimivaltuudet

Yleistä

Ulkoministeriö pitää perusteltuna kaikkien YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaisten mahdollisuuksien hyödyntämisen tarkastelemista merenalaisen infrastruktuurin suojelemiseksi.

Keskusrikospoliisi pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina. Keskusrikospoliisi esitti harkittavaksi, että tarvetta kansainvälisen oikeuden mukaisesta pakkotilasta säätämiseen kansallisessa lainsäädännössä arvioidaan jossain vaiheessa uudelleen.

Helsingin poliisilaitos pitää Rajavartiolaitokselle esitettyjä uusia toimivaltuuksia merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvonnassa perusteltuina ja tarpeellisina. Tällä hetkellä valvontaa ei ole säädetty minkään viranomaisen tehtäväksi ja ottaen huomioon Rajavartiolaitoksen muut tehtävät ja suorituskyyky merialueella, tehtävä on tarkoituksenmukaista säätää Rajavartiolaitokselle kuuluvaksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tarpeellisena, että Rajavartiolaitokselle olisi jatkossa selkeästi lakiin kirjatut toimivaltuudet estää ja keskeyttää kriittisen infrastruktuurin vahingoittaminen. Esitetyt toimivaltuudet vahvistavat yhteiskunnan turvallisuutta ja parantavat kykyä reagoida ennalta kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuviin uhkiin. Ministeriö pitää tärkeänä, että Rajavartiolaitos ja Liikenne- ja viestintävirasto toimivat edelleen tiiviissä yhteistyössä merenalaisten tietoliikenneyhteyksien valvonta- ja suojaamistehtävissä. Ministeriö totesi myös, että esitetyt toimivaltuudet mahdollistavat nopean puuttumisen tilanteisiin, joissa aluksen kansallisuus on epäselvä tai väärin ilmoitettu. Toimivaltuudet vahvistavat merenkulun turvallisuutta ja varmistavat YK:n merioikeusyleissopimuksen noudattamisen.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää kannatettavina ehdotettuja säännöksiä merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvonnasta sekä omistajan ja haltijan velvollisuudesta ilmoittaa merenalaisen kriittisen infrastruktuurin vahingoittumisesta Rajavartiolaitokselle.

Väylävirasto pitää Rajavartiolaitokselle esitettyjä toimivaltuuksia kannatettavina. Merenkulun kriittisen infrastruktuurin valvontatehtävä siihen liittyvine toimivaltuuksineen samoin kuin ehdotetut toimivaltuudet liputtomaksi epäillyn aluksen pysäyttämiseksi ja tarkastamiseksi sekä miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttumiseksi lisäävät merenkulun turvallisuutta. Väylävirasto katsoo, että ehdotetut toimivaltuudet tukisivat siten osaltaan myös väyläverkon toimivuuden ja turvallisuuden edistämistä.

Saaristoasiain neuvottelukunta kannattaa ehdotuksessa esitettyjä laajennuksia Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin. Neuvottelukunta pitää tärkeänä, että lakiin lisättäisiin ehdotuksen mukaiset säännökset merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvontaan liittyen.

Elinkeinoelämän keskusliitto pitää Rajavartiolaitokselle esitettyä uutta merenalaista kriittisen infrastruktuurin valvontatehtävää ja tähän liittyviä uusia toimivaltuuksia tarpeellisina ja kannatettavina. Liitto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vastaavia toimivaltuuksia ei maalla sijaitsevien kriittisen infrastruktuurin kohteiden, esimerkiksi valtakunnan rajat ylittävien maakaapeleiden osalta ole määritelty vastaavalla tavalla, eikä ole tiedossa, että näin olisi jatkossakaan tarkoitus tehdä.

Suomen Varustamot ry pitää Rajavartiolaitokselle ehdotettua uutta merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvontatehtävää sekä siihen liittyviä toimivaltuuksia Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä perusteltuina. Rajavartiolaitokselle säädettävä oikeus pysäyttää ja tarkastaa talousvyöhykkeellä liputtomaksi tai väärää lippua käyttäväksi epäilty alus on merioikeusyleissopimuksen mukainen ja perusteltu.

Fingrid Oyj kannattaa Rajavartiolaitokselle ehdotettua uutta tehtävää koskien merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvontaa Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä. Merenalaisen energiainfrastruktuurin toimivuus on keskeistä koko Suomen yhteiskunnan kannalta, ja toimivuus vaikuttaa lisäksi Itämeren alueen muihin valtioihin yhteisen sähkö- ja kaasumarkkinan kautta.

Merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvonta (rajavartiolain 24 b, 38 c ja 38 d §)

Eduskunnan oikeusasiamies pitää esitettyä toimivaltuutta merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvonnassa perusteltuna. Oikeusasiamies kuitenkin katsoo, että valvontatehtävän suorittamiseksi toimivaltuuksien käyttöön sisältyy hyvin merkittävä lisävahinkojen tai jopa merionnettomuuden riski niin toimenpiteen kohteena olevalle kuin mahdollisesti myös toimenpiteen suorittajallekin. Tästä syystä oikeusasiamies pitää tärkeänä, että säännöksestä ilmenisi suhteellisuusperiaatteen noudattamista koskeva edellytys joko sisällyttämällä suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö säännökseen tai vähintäänkin viittaamalla rajavartiolain 7 §:stä ilmenevään suhteellisuusperiaatteeseen.

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa Rajavartiolaitokselle lain 24 b §:ssä ehdotettavaa uutta tehtävää. Poliisiosasto kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 38 c pykälään ei sisältyisi minkäänlaista sääntelyä siitä, miten vedenalaiseen kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvan vahingoittamisen estäminen tai keskeyttäminen voitaisiin konkreettisesti toteuttaa ja millä toimivaltuuksilla se tapahtuisi. Lisäksi poliisiosasto toteaa, että myös jatkossa poliisin tehtävänä on selvittää merenalaiseen infrastruktuuriin kohdistuva teko, jossa on syytä epäillä rikosta.

Suojelupoliisi esittää, että 38 c §:n ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin ja Rajavartiolaitoksen tulisi ilmoittaa vedenalaiseen kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvasta vahingoittamisesta viipymättä myös suojelupoliisille. Pykälän soveltamisalaan kuuluvat teot ja tapahtumat voivat tyypillisesti vaikuttaa myös kansalliseen turvallisuuteen. Tästä yleensä seuraa akuutteja tietotarpeita niin ylimmässä valtiojohdossa kuin niissä viranomaisissa, jotka hoitavat lakisääteisesti kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan 38 c §:n ilmoituskynnys tulisi olla riittävän matala, koskien mahdollisesti myös vahingoittamisen yritystä ja/tai valmistelua. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin voisivat kuulua kaikki sellaiset tapaukset, joissa Rajavartiolaitos on ryhtynyt konkreettisiin 38 c §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Liittymen kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, suojelupoliisi esittää myös, että 38 d §:ään lisättäisiin toinen momentti, joka velvoittaisi Rajavartiolaitoksen ilmoittamaan viipymättä 1 momentissa tarkoitettujen tarpeelliset tiedot vedenalaisen kriittisen infrastruktuurin vahingoittamisesta edelleen suojelupoliisille salassapitosäännösten estämättä.

Poliisihallitus pitää perusteltuna Rajavartiolaitokselle ehdotettavaa uutta tehtävää. Poliisihallitus pitää tärkeänä sitä, että poliisin tehtävänä on selvittää merenalaiseen infrastruktuuriin kohdistuva teko, jossa on syytä epäillä rikosta. Viranomaisten yhteistoiminta merenalaiseen kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien tekojen selvittämisessä edellyttää ripeää tiedonvaihtoa Rajavartiolaitoksen ja poliisin sekä muiden viranomaisten kesken. Rajavartiolaitoksen tulee ilmoittaa poliisille viipymättä merenalaiseen kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuneista teoista, joissa se epäilee rikosta.

Keskusrikospoliisi korostaa Poliisihallituksen tavoin olevan tärkeää, että Rajavartiolaitos ilmoittaa viipymättä poliisille kaikista merenalaisen kriittisen infrastruktuurin vahingoittamistapauksista.

Helsingin poliisilaitos katsoo, että puututtaessa vedenalaiseen kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvaan vahingoittamiseen, toimenpiteiden tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja niiden puolustettavuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon esimerkiksi tilanteen vakavuus, vahingoittamista koskeva näyttö ja todisteet. Lisäksi poliisilaitos toteaa, että ehdotetulla tavalla säädettynä poliisille ilmoittaminen saattaa johtaa johtovastuun siirtämisen sekä operatiivisten toimenpiteiden kriittiseen myöhästymiseen. Poliisille ilmoittaminen tulisi säätää tehtäväksi jo siinä vaiheessa, kun vahinko on uhkaamassa, mikäli Rajavartiolaitos tulee uhkaavasta tilanteesta tietoiseksi. Ilmoitus tulisi joka tapauksessa tehdä välittömästi sen jälkeen, kun vahinko on tullut Rajavartiolaitoksen tietoon.

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa Rajavartiolaitokselle lain 24 b §:ssä ehdotettavasta uudesta tehtävästä. Ehdotetun 38 c §:n osalta oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei pykälään sisältyisi minkäänlaista sääntelyä siitä, miten estäminen tai keskeyttäminen voitaisiin konkreettisesti toteuttaa ja millä toimivaltuuksilla se tapahtuisi. Tehtävän hoitamiseksi käytettävissä olevista keinoista ja toimivaltuuksista tulisi oikeusministeriön mielestä perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimusten mukaisesti säätää lailla, eivätkä ne voi jäädä perustelumaininnan varaan. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota myös siihen, että merenalaisen kriittisen infrastruktuurin omistajan tai haltijan

ilmoitusvelvollisuutta koskevassa pykälässä (38 d §) ei lainkaan säädettäisi siitä käyttötarkoituksesta, johon tiedot olisi luovutettava ja johon suhteessa tietojen tarpeellisuutta siten arvioidaan. Ministeriön mielestä pykälää on välttämätöntä tältä osin jatkovalmistelussa täsmentää.

Ulkoministeriö toteaa, että kun estettäisiin tai keskeyttäisiin ulkomaiselta alukselta aiheutettu vedenalaisen kriittisen infrastruktuurin vahingoittaminen, ehdotettua sääntelyä on arvioitava muille valtioille aluemerellä kuuluvan viattoman kauttakulun oikeuden ja talousvyöhykkeellä kuuluvan merenkulun vapauden näkökulmasta. Huomioitavaksi kuuluisi myös se, että ulkomaiset alukset kuuluvat rantavaltion talousvyöhykkeellä lippuvaltionsa yksinomaiseen toimivaltaan lukuun ottamatta merioikeusyleissopimuksessa erikseen määriteltyjä tilanteita, kuten aluspäästöihin puuttumista tai kalastustoimivaltaa. Ulkoministeriö huomioi, että 38 c §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lähdetään siitä, että pykälässä tarkoitettujen vahingoittamisen ei katsota olevan merenkulun vapauden käyttämistä ja että vahingoittamisen estäminen tai keskeyttäminen aluksen kulkuun pakottaenkin puuttumalla ei siten loukkaisi merenkulun vapautta. Ulkoministeriö katsoo, että perusteluissa viitattu merioikeusyleissopimuksen 88 artiklan määräys on neuvotteluhistorian valossa katsottu kieltäneen erityisesti YK:n peruskirjan kanssa ristiriidassa olevan sotilaallisen toiminnan aavalla merellä ja talousvyöhykkeellä. Myös merioikeusyleissopimuksen 301 artikla toistaa YK:n peruskirjan 2(4) artiklaan sisältyvää voimankäytön kieltoa ja sen katsotaan koskevan aseellista voimankäyttöä. Kaikki vedenalaisen kriittisen infrastruktuurin vahingoittaminen tai sen uhka ei ulkoministeriön käsityksen mukaan ole katsottavissa näin kielletyksi toiminnaksi. Ulkoministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi vielä tarpeen tarkastella 38 c §:ää siltä osin kuin kysymys on vahingoittamisen estämisestä tai keskeyttämisestä puuttumalla pakottaen ulkomaisen aluksen kulkuun talousvyöhykkeellä. Merenkulun vapautta pidetään yhtenä kansainvälisen merioikeuden peruslähtökohtana, jonka noudattamisella on keskeinen merkitys myös Suomen lipun alla muiden valtioiden talousvyöhykkeellä ja aavalla merellä purjehtivien alusten kannalta. Lisäksi ulkoministeriö kiinnittää huomiota, että 38 d §:ssä viitataan vahingoittamisen kohteeseen sekä merenalaisena että vedenalaisena kriittisenä infrastruktuurina.

Liikenne- ja viestintävirasto toi esiin, että sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 275 §:ssä säädetään teleyritysten velvollisuudesta ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle tietyistä teletoiminnan toimivuuden ja tietoturvan häiriötilanteista. Liikenne- ja viestintävirasto on määräyksellään teletoiminnan häiriötilanteista (66 A/2019 M) tarkentanut ilmoitusvelvollisuutta, ja määräyksen 6 §:n mukaan teleyrityksen on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle merkittävästä alenemasta toimivuuden ja tietoturvan hallintakyvyssä. Ilmoituksessa on kerrottava aleneman syy ja toimenpiteet, joilla teleyritys pyrkii korjaamaan tilanteen. Lisäksi kyberturvallisuuslain nojalla teleyrityksillä on velvollisuus ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle merkittävistä poikkeamista. Ehdotetun ilmoitusvelvollisuuden myötä Rajavartiolaitos saisi tarvittavat tiedot mahdollisimman vähäisellä viiveellä suoraan teleyrityksiltä. Tällainen ilmoitusvelvollisuus suoraan Rajavartiolaitokselle on kannatettavaa myös salassa pidettävän tiedon näkökulmasta.

Liikenne- ja viestintäministeriö viittasi myös sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen ja totesi, että rajavartiolain muutosten valmistelussa on hyvä varmistaa, että ilmoitusvelvollisuudet häiriötilanteissa eri viranomaisille ovat selkeät.

FiCom ry pitää tarpeellisena, että Rajavartiolaitos saa tiedon merenalaisen kriittisen infrastruktuurin vahingoittumisesta. Ficom ry viittasi myös voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä Liikenne- ja viestintäviraston määräykseen ja totesi, että nykyiset ilmoitusvelvollisuudet kattavat myös merenalaiset viestintäverkot ja ilmoitus tehdään Liikenne- ja viestintävirastolle. Infrastruktuurin vahingoittumis-, häiriö- tai poikkeamatilanteissa tulisi pitäytyä yhden viranomaisen ilmoituksen menettelyssä, jossa viranomaiset jakavat tarvittaessa tietoja keskenään sääntelyn rajaamissa puitteissa. Häiriöilmoitusten tekemiseen on jo olemassa valmiit ja toimivat prosessit. Ficom ry katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotettu vahinkoilmoitus tulee tehdä Liikenne- ja viestintävirastolle, jonka tulee viipymättä jakaa ilmoitus Rajavartiolaitokselle. Lisäksi FiCom ry toteaa, että televerkkojen osalta ilmoituskohtaa olisi täsmennettävä siten, että ilmoitus koskee tahoja, joka omistaa ja ylläpitää kaapelivaippaa, ei esimerkiksi sen sisällä olevia kuitujen omistajia tai haltijoita.

Elinkeinoelämän keskusliitto viittasi FiCom ry:n antamaan lausuntoon ja totesi, että voimassa olevassa lainsäädännössä on jo velvollisuus ilmoittaa häiriöistä valvoville viranomaisille. Liitto ei pidä tämän vuoksi tarkoituksenmukaisena luoda samanlaisista tai samankaltaisista tilanteista rinnakkaisia, kullekin viranomaiselle omia ilmoituksia ja menettelyjä. Liitto esittää, että asia pyrittäisiin ratkaisemaan jatkovalmistelussa ilmoitusvelvollisten kannalta vähiten hallinnollista taakkaa lisäävällä tavalla eli lähtökohtaisesti niin, että sen viranomaisen, jolle ilmoitus jo tällä hetkellä tehdään, tulee jakaa se edelleen viivytyksettä Rajavartiolaitokselle.

Huoltovarmuuskeskus totesi, että merellä sijaitseva infrastruktuuri on haavoittuvampaa sekä vaikeammin korjattavaa kuin maalla. Suomenlahdella esimerkiksi viime vuosina tapahtuneet kriittisen infrastruktuurin vauriot voivat suuremmissa laajuudessa vaikuttaa yhteiskunnan elintärkeiden toi-

mintojen toimivuuteen ja sitä kautta kansalliseen huoltovarmuuteen. Merellisten riskien ja häiriötilanteiden hallinta edellyttää toimivaltaisilta viranomaisilta hyvää tilannekuvaa ja nopeaa suorituskykyä vastata haasteisiin. Nopean vasteen ja yhteisen tilannekuvan lisäksi tärkeää on kyetä turvaamaan tarvittavat tutkinta- sekä suojaus- ja korjaustoimenpiteet. Viranomaisten lisäksi elinkeinoelämän toimijoilla on tärkeä rooli tässä tilannekuvakokonaisuudessa. Rajavartiolaitokselle ehdotettu uusi merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvontatehtävä sekä siihen liittyvät toimivaltuudet Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä on erittäin kannatettava lisäys, joka tukee osaltaan myös Suomen huoltovarmuuden turvaamista. Huoltovarmuuskeskus pitää kuitenkin tärkeänä yhteisen suunnittelun sekä tilanneseurannan ja suorituskyvykkyyksien rakentamista yhdessä laajemmin valtionhallinnossa. Tärkeää on myös, että tehtävän suorittamiseen tarvittava operointikyky varmistetaan. Tästä esimerkkinä on mm. kansallinen syvä sukelluskyky, joka on välttämätön muulla valvonnalla havaittujen poikkeamien tarkastamisessa ja jatkotoimenpiteiden tekemisessä.

Fingrid Oyj korostaa, että toimivaltuudet erityisesti talousvyöhykkeellä ovat keskeisessä asemassa, koska huomattava osa Itämeren merenalaisen infrastruktuurin vaurioista viime vuosina on tapahtunut talousvyöhykkeellä, jossa rantavaltioiden toimivaltuudet ovat nykyisin aluevesiä rajatut ja jossa suurin osa alusliikenteestä liikkuu. Fingrid toteaa, että tarkastettavien toimivaltuuksien tulisi mahdollistaa alusten pysäyttäminen tilanteessa, jossa infrastruktuurin vaurioittamisesta on riittävän vakava epäily, koska täyden varmuuden saavuttaminen voi kestää teknisistä syistä päivistä useisiin viikkoihin. Nopealla toiminnalla voidaan ennaltaehkäistä vaurioita lähialueen muulle vedenalaiselle infrastruktuurille ja siten pienentää yhteiskunnan kokemaa häiriötä.

Tulli totesi, ettei vastaavaa kriittisen infrastruktuurin valvontatehtävää ole aiemmin säädetty viranomaistehtäväksi edes siltä osin, kun infrastruktuuri sijoittuu mantereelle. Kyse olisi siten 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.

Aluksen pysäyttäminen ja tarkastaminen (rajavartiolain 38 e §)

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että 38 e §:n perustelut vaikuttaisivat mahdollistavan varsin laajan harkintavallan tarkastuksen toimittamiseksi edellytettävistä toimenpiteistä. Kun tarkastus on toimenpiteenä merkityksellinen usean perusoikeuden kannalta, oikeusasiamies pitää ehdottoman tärkeänä, että tarkastuksen toimittamisen yhteydessä kyseeseen tulevat toimenpiteet tai niiden rajoitukset (esim. että tarkastus ei kohdistu kotirauhan suojaamiin tiloihin), tulisi tyhjentävästi ilmetä kyseisestä toimivaltasäännöksestä.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa todetaan, että Suomen aluevesillä kansallisuudettomaksi epäiltyyn alukseen tai epäilysti suomalaiseen alukseen, joka käyttää vierasta lippua tai kieltäytyy näyttämästä lippuaan, sovelletaan täysimääräisesti Suomen lainsäädäntöä. Ministeriö huomauttaa, että kun puhutaan Suomen lainsäädännön täysimääräisestä soveltamisesta, kysymys lienee kuitenkin aluksista, jotka on todettu joko kansallisuutta vailla oleviksi tai suomalaisiksi ja joita ei vain epäillä sellaisiksi.

Suojelupoliisi esittää, että 38 e §:n 2 momentin ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin ja tarkastuksesta olisi ilmoitettava välittömästi myös suojelupoliisille.

5. Teknologiaan liittyvä sääntely

Miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttuminen (rajavartiolain 38 a ja 35 c §)

Sisäministeriön poliisiosasto pitää perusteltuna rajavartiolaissa olevien miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttumista koskevien toimivaltuuksien tarkistamista.

Poliisihallitus pitää perusteltuna rajavartiolaissa olevien miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttumista koskevien toimivaltuuksien tarkistamista. Niin poliisin kuin Rajavartiolaitoksenkin toiminnan kannalta on tärkeää, että molemmilla viranomaisilla on yhtä laajat, toimivat ja käyttökelpoiset säännökset, joissa on huomioitu viranomaisten tehtäviä koskevat eroavaisuudet.

Liikenne- ja viestintäministeriö totesi, että toimivaltuuksien ulottaminen miehittämättömiin merialuksiin on perusteltua merenalaisen kriittisen infrastruktuurin suojaamiseksi. Muutos on tarpeellinen miehittämättömien kulkuneuvojen käytön lisääntyessä merenkulkualalla. Ministeriö kiinnitti huomiota esitettyyn muutokseen ampuma-aseen käytöstä miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttumiseksi. Suomea sitoo kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen 3 bis artikla (SopS

100/2024) ja lakiesityksen jatkovalmistelussa olisi varmistettava, ettei miehittämättömään ilma-alukseen kohdistuvan ampuma-aseen käytön kynnystä aseteta liian matalalle Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen vastaisesti.

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa sääntelyn laajentamista koskemaan kaikkia miehittämättömiä kulkuneuvoja. Virasto pitää myös erittäin tärkeänä ehdotettua lisäystä, jonka mukaan teknisten toimenpiteiden käyttämisestä miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttumiseksi olisi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle. Tällainen ilmoitusvelvollisuus parantaa Liikenne- ja viestintäviraston tilannekuvaa radio- tai muulle viestinnälle taikka yleiselle viestintäverkolle mahdollisesti aiheutuvien häiriöiden syistä. Virasto totesi, että esityksestä ei ilmene, että ampuma-aseen käyttöä koskevan muutosehdotuksen valmistelussa olisi pohdittu Suomea sitovan kansainvälisen siviili-ilmailun yleis-sopimuksen 3 bis artiklan vaikutusta tai sitä, että miehittämättömän ilma-aluksen kyydissä voi tulevaisuudessa olla myös matkustajia. Suomi on yleissopimuksessa sitoutunut siihen, ettei miehittämättömänkään siviili-ilma-aluksen kulkuun voi puuttua, jos sen matkustajien tai itse ilma-aluksen turvallisuus vaarantuu. On selvää, että kulkuun voidaan puuttua hätävarjelutilanteessa, mutta ehdotetusta muotoilusta saa sen vaikutelman kuin aseiden käyttöön voisi miehittämättömän ilma-aluksen osalta turvautua aina kiireellistä ja tärkeää tehtävää suoritettaessa ilman, että tilannetta on sen tarkemmin kvalifioitu. Virasto totesi liikenne- ja viestintäministeriön tavoin, että on tärkeää varmistaa, ettei miehittämättömään ilma-alukseen kohdistuvan ampuma-aseen käytön kynnystä aseteta liian matalalle. Virasto katsoi myös, että miehittämättömään kulkuneuvoon kohdistuvalle ampuma-aseen käytölle asetetut kriteerit vaikuttavat kevyemmiltä kuin miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttumiselle ehdotetut kriteerit, mikä ei liene tarkoituksena.

Oikeusministeriön mielestä esitysluonnoksessa tuodaan sinänsä asianmukaisesti esiin se teknologinen ja yhteiskunnallinen kehitys, jonka vuoksi mahdollisuuksia puuttua miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun on yleisesti tarpeen vahvistaa ja minkä vuoksi sääntely on tarpeen ulottaa myös muihin kulkuneuvoihin kuin ilma-aluksiin. Oikeusministeriön mielestä perustuslakivaliokunnan myöntävaikutuksella säädetyn voimassa olevan sääntelyn soveltamisalan ulottaminen miehittämättömien ilma-alusten lisäksi myös muihin miehittämättömiin kulkuneuvoihin ei myöskään olennaisella tavalla muuta sääntelyn arviointiasetelmaa suhteessa perustuslakiin. Ministeriön käsityksen mukaan ehdotettu täsmällisempi sääntely siitä, mitä kulkuneuvoon kulkuun puuttumisella tarkoitettaisiin, ei myöskään asiallisesti merkitsisi Rajavartiolaitoksen nykyisten toimivaltuuksien laajentamista. Oikeusministeriö totesi, että 38 a §:ään ehdotettavien muiden muutosten tarpeellisuutta esityksessä ei juurikaan perustella. Esimerkiksi esityksessä tulisi tehdä selkoa, miten ”Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen” olisi tarkoitus konkreettisesti erota voimassa olevaan lakiin sisältyvästä ”Rajavartiolaitoksen erityisen tärkeästä tehtävästä” ja mikä vaikutus muutoksella siten olisi säännöksen soveltamiseen. Ministeriö totesi myös, että rajavartiolaitain 35 c §:ään ehdotettua säännöstä ampuma-aseen käytöstä miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttumiseksi ei käsitellä säätämisyjärjestysperusteissa lainkaan.

Ulkoministeriö katsoo, että pykälään olisi hyvä lisätä viittaus Suomen kansainvälisistä velvoitteista johtuviin rajoituksiin pykälässä tarkoitettujen toimien osalta. Kuten esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, YK:n merioikeusyleissopimus (SopS 49 ja 50/1996) ja kansainvälisen siviili-ilmailun yleis-sopimus (SopS 11/1949) asettavat rajoituksia talousvyöhykkeellä ja sen yläpuolisessa ilmatilassa liikkuvien ulkomaisten rekisteröityjen miehittämättömien kulkuneuvojen osalta.

Huoltovarmuuskeskus totesi, että merenkulun häiritseminen ja vaarantaminen vaikuttavat suoraan kansalliseen huoltovarmuuteen. Nykyisen sääntelyn keskittyminen koskemaan vain miehittämättömiä ilma-aluksia on rajannut tarpeettomasti Rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa. Miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttumiseen liittyvän sääntelyn kehittäminen on Huoltovarmuuskeskuksen näkökulmasta erittäin kannatettavaa.

Saaristoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että lakiin lisättäisiin ehdotuksen mukaiset säännökset oikeudesta puuttua miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun myös merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvontatehtävän suorittamiseksi.

FiCom ry pitää esitettyä toimivaltuutta tarpeellisena ja hyvänä sitä, että teknisestä toimenpiteestä tehdään ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle. Jos toimenpiteestä on haittaa yleiselle viestintäverkolle tai -palveluille, säännöstä tulisi kuitenkin täydentää siten, että Liikenne- ja viestintäviraston tulee tehdä jatkoilmoitus teleyrityksille, jotta nämä ovat tietoisia häiriön syistä ja voivat reagoida omiin lakisääteisiin ja sopimuksellisiin toimenpite- ja ilmoitusvelvollisuuksiinsa. Lisäksi luonnoksen mukaan Rajavartiolaitos voi jättää ilmoittamatta toimenpiteestä, jos se on sen taktisiin ja teknisiin menelmiin liittyvästä syystä ilmeisen perusteltua. FiCom ry toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa säännöstä tulisi täydentää siten, että Rajavartiolaitoksen tulee toimenpiteen päättymisen jälkeen tehdä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle, jonka tulee tehdä jatkoilmoitus teleyritykselle.

Elinkeinoelämän keskusliitto pitää esitystä perusteltuna ja kannatettavana, mutta esittää Ficom ry:n tavoin säännöksen täydentämistä niin, että Liikenne- ja viestintäviraston tulisi tehdä jatkoilmoitus teleyrityksille.

Fingrid Oyj pitää tärkeänä, että Rajavartiolaitoksella on riittävät toimivaltuudet estää ja keskeyttää merenalaisen infrastruktuurin vaurioittaminen. Toimivaltuuksien tulee koskea sekä miehitettyjä että miehittämättömiä aluksia.

Tekninen valvonta ja radiotekninen valvonta (rajavartiolain 29 a ja 29 d §)

Liikenne- ja viestintävirasto pitää kannatettavana merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvonnan lisäämistä radioteknisen valvonnan (29 a §) tarkoituksiin ottaen huomioon ehdotetun uuden 24 b §:n ja sen, että radioteknistä valvontaa voidaan jo nykyisellään kohdistaa merialueelle, jolloin esitetyllä lisäyksellä olisi lainsäädäntöä selventävä ja täsmentävä vaikutus. Vastaavasti virasto pitää teknisen ja radioteknisten valvonnan laitteistoa koskevaan pykälään (29 d §) esitettyä aluelisäystä (valtakunnanrajan välitön läheisyys ja meren rannikko) kannatettavana.

Oikeusministeriöllä ei ollut huomautettavaa ehdotettujen laajennusten asiallisiin perusteisiin. Ministeriö kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, ettei valtakunnanrajan välitöntä läheisyyttä laissa määriteltäisi, eikä siitä tehdä selkoa myöskään esitysluonnoksen perusteluissa. Laista ei siten konkreettisesti kävisi ilmi, millä alueilla toimivaltuutta voitaisiin soveltaa, minkä vuoksi alueellista laajennusta on käytännössä mahdotonta arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvien tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten näkökulmasta. Ministeriön mukaan sääntely olisi ylipäänsä syytä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellä nimenomaisesti omaisuuden suojaan kohdistuvana perusoikeusrajoituksena.

6. Rajavyöhykettä ja Rajavartiolaitoksen käytössä olevia alueita koskeva sääntely

Rajavartiolaitoksen kohteita ja harjoituksia koskevat liikkumisrajoitukset (rajavartiolain 71 §)

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa ehdotukseen siltä osin, kun siinä on kyse tilapäisten liikkumisrajoitusten asettamisesta Rajavartiolaitoksen pysyvässä hallinnassa olevalle alueelle. Siltä osin, kun liikkumisrajoitus voisi kuitenkin ulottua myös tällaisen alueen välittömään läheisyyteen, ehdotus vaikuttaa sekä edellytystensä että reunaehtojensa osalta poikkeuksellisen väljältä ja ongelmalliselta suhteessa perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Oikeusministeriö kiinnitti yleisesti huomiota siihen, ettei vastaavaa oikeutta liikkumisrajoitusten ulottamiseen hallinnassaan olevien alueiden ulkopuolelle ole normaalioloissa myöskään esimerkiksi Puolustusvoimilla, vaan ehdotuksen kaltaisia yleisille alueille ulottuvia rajoituksia on tällä hetkellä mahdollista ottaa käyttöön vain poikkeusoloissa perustuslain 23 §:n mukaisen laajemman liikkumavaran puitteissa. Ministeriö katsoi, että ehdotettu säännös ei myöskään asiallisesti rajaisi Rajavartiolaitoksen harkintavaltaa liikkumisrajoitusten asettamisessa. Esitysluonnoksessa ei myöskään määritellä tai kuvata perusteluissa, mitä välittömällä läheisyydellä konkreettisesti tarkoitetaan. Laista ei siten kävisi lainkaan ilmi, mitä alueita toimivaltuus koskisi. Koska liikkumisrajoitusten voimassaoloa olisi mahdollista 30 päivän jaksoissa jatkaa määrittelemättömän ajan, ei sääntelyyn varsinaisesti voida katsoa sisältyvän myöskään olennaista ajallista rajoitusta. Asiallisesti sääntely näyttäisi johtavan asetelmaan, jossa Rajavartiolaitos tosiasiallisesti hallitsisi myös niitä lähialueita, jotka eivät muodollisesti ole sen hallinnassa. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota myös siihen, ettei esitettyjä muutoksia käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa.

Esteet (rajavartiolain 50 §)

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, ettei laissa lainkaan määriteltäisi sitä, mitä "valtakunnanrajan välitön läheisyys" konkreettisesti tarkoittaisi, eikä laista siten kävisi ilmi, millä alueilla toimivaltuutta voitaisiin soveltaa. Asiaa ei myöskään esitysluonnoksen perusteluissa avata.

Rajavyöhykettä koskevien säännösten soveltamisalan rajoitukset (rajavartiolain 58 §)

Kuntaliitto ry totesi, että pykälässä on huomioitu kunnat yhteistyöviranomaisina, mikä on tarpeellinen lisäys säännökseen.

7. Virka-apua, tukea ja kansainvälistä yhteistyötä koskeva sääntely

Yleistä

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuun 35 g §:n rajavartiomiehen toimivaltuuksista Suomen alueen ulkopuolella. Ministeriö toteaa, että ehdotetun sanamuotonsa mukaisesti 35 g § vaikuttaisi soveltuvan toisen valtion alueen lisäksi esimerkiksi Suomen talousvyöhykkeellä, joka ei kuulu Suomen alueeseen mutta jolle Rajavartiolaitoksen toiminta rajavartiolaitain 4 §:n mukaan myös kohdentuu. Ministeriö katsoo, että 35 g §:ään ehdotettujen muutosten osalta olisi tarpeen avata yksityiskohtaisemmin sitä, mitä Suomessa toteutettavaa virkatehtävää koskevien säädösten mukaisen rajavartiomiehen toimivallan laajentaminen Suomen talousvyöhykkeelle käytännössä tarkoittaisi, ja arvioida, olisiko se Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaista.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus totesi, että ehdotuksilla ei ole vaikutusta nykyiseen vastuunjakoon, mutta ne korostavat sitä, että valtakunta vastaa edelleen kansainvälisen avun pyytämiseen ja antamiseen liittyvistä toimista. Maakunnan toimivaltaan kuuluva kansainvälisen avun tarve on siten edelleen kanavoitava valtakunnan viranomaisten kautta. Tällä voi tietyissä tilanteissa olla merkitystä käsittelyaikaisten ja toiminnan joustavuuden näkökulmasta.

Puolustusvoimien virka-apu ja tuki (rajavartiolaitain 79 ja 79 a §)

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitys parantaa viranomaisten toimivaltuuksia ja mahdollistaa Puolustusvoimien tuen antamisen Rajavartiolaitokselle myös Suomen talousvyöhykkeellä, mikä ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole mahdollista. Puolustusvoimien antamista tuesta toiselle Suomen viranomaiselle kansainvälisen avun antamisessa, yhteistoiminnassa ja muussa kansainvälisessä toiminnassa säädetään puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 12 §:n 2 momentissa.

Oikeusministeriö katsoi, että rajavartiolaitain 79 §:ssä tarkoitettua virka-avussa ei ole kaikilta osin kyse aivan tavanomaisesta virka-avusta, jota annetaan virka-apua antavan viranomaisen omilla toimivaltuuksilla, koska pykälän 2 momentin mukaan pykälässä tarkoitettua virka-apua antavalla on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa käyttää sellaisia tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joihin rajavartiomies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Ministeriö totesi, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa ehdotus virka-apusääntelyn ulottamisesta yleisesti kaikkiin Rajavartiolaitoksen lakisääteisiin tehtäviin vaikuttaa huomattavan ongelmalliselta ja näyttäisi edellyttävän perustuslakivaliokunnalta sen aiemman tulkintakäytännön muuttamista. Erityisen ongelmalliselta ehdotus vaikuttaa myös siitä syystä, että Rajavartiolaitoksen tehtäviä mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä ehdotetaan samalla tässä lausunnossa käsitellyillä tavoilla erittäin merkittävällä tavalla laajennettavaksi. Ehdotetun sääntelykokonaisuuden voidaan näin arvioida johtavan viranomaisten toimivaltasuhteiden merkittävään hämärtymiseen ja sekoittumiseen tavalla, joka ei vaikuta olevan sopuoinnussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa.

Saaristoasiain neuvottelukunta totesi, että viranomaisten välinen yhteistyö erityisesti harvaan asutuilla alueilla ja saaristossa on keskeistä häiriötilanteisiin vastaamisessa ja niiden ennakoinnissa. On hyvä, että Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien välistä yhteistyötä vahvistettaisiin ehdotuksen mukaisesti, siten että, Puolustusvoimat voisi antaa Rajavartiolaitokselle virka-apua kaikkien Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.

Fingrid Oyj kannattaa ehdotettuja muutoksia, joiden myötä Puolustusvoimat voisi antaa Rajavartiolaitokselle virka-apua alusten pysäyttämässä ja tarkastamisessa, koska se mahdollistaa nopean reagoinnin ja merenalaiselle infrastruktuurille mahdollisesti aiheutuvien lisävaurioiden estämisen.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus kiinnitti erityistä huomiota Ahvenanmaan demilitarisoidun ja neutralisoidun aseman kunnioittamiseen sääntelyä sovellettaessa.

Prüm- ja Atlas-yhteistyö

Puolustusministeriö totesi, että ehdotetun 15 c §:n 4 momentin säännös siitä, että Rajavartiolaitoksen päällikkö päättäisi Rajavartiolaitoksen osallistumisesta Prüm- ja Atlas-yhteistyöhön toisen Suomen viranomaisen tukena jää epäselväksi. Voimassa olevassa rajavartiolaitain 15 c §:n 2 momentissa ei ole vastaavaa säännöstä toisen viranomaisen tukena toimimisesta. Puolustusministeriö esittää myös harkittavaksi, voisiko ehdotetun 15 e §:n 1 ja 2 momentit yhdistää, jolloin säännös olisi lainsoveltajalle selkeämpi. Ehdotetun 15 c §:n osalta 1–3 momenttien osalta voisi tehdä vastaavan harkinnan.

Poliisihallitus kannattaa ehdotettua säännösmuutosta, jonka perusteella Rajavartiolaitos voi päättää Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvan Prüm-yhteistyön käynnistämisestä. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että Rajavartiolaitoksen toimivalta käynnistää Prüm-yhteistyö rajataan tarvittaessa koskemaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä eikä esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä.

Henkilötietojen suoja ja tiedonvaihtoa koskeva sääntely (rajavartiolain 82 § ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki)

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota tarpeeseen täsmentää ja täydentää yleisen tietosuojasääntelyn kansallisen liikkumavaran käyttöä koskevaa arviota sekä henkilötietojen suojaa koskevia säätämisperusteluita perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön perusteella. Liikkumavara-arviota tulisi täydentää arvioimalla kattavammin, minkä säännösten soveltamiseen liittyisi henkilötietojen käsittelyä sekä osoittamalla, mihin tietosuojalainsäädännön säännöksiin henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Lisäksi olisi otettava selkeästi kantaa, koskeeko ehdotettava henkilötietojen käsittelyä koskeva täydentävä sääntely myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai muutoin valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi katsottavia tietoja. Esitettävää tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeussääntelyä sekä sitä koskevaa arviota olisi myös täsmennettävä. Lisäksi säännöstasolla olisi käytävä ilmi, onko salassa pidettäviä tietoja oikeus luovuttaa oma-aloitteisesti ja/tai pyynnöstä. Ministeriö katsoi, että 1. lakiehdotuksen 38 d § ja 82 §:ää ja 3. lakiehdotuksen 22 §:ää olisi täsmennettävä perustuslakivaliokunnan käytännön vuoksi. Ministeriö esitti huomioita myös 3. lakiehdotuksen 36 a ja 38 §:stä ja kiinnitti huomiota siihen, että erityisesti luovutettaessa tietoja EU- ja ETA- alueen ulkopuolisten valtioiden viranomaisille, Rajavartiolaitoksen voi olla haastavaa arvioida tiedon luovuttamisen edellytysten täyttymistä, jos tietojen luovuttamisen välttämättömyyttä tulee arvioida niiden tehtävien suorittamisen kannalta.

Tietosuojavaltuutetun toimisto yhtyi oikeusministeriön lausunnossaan esittämiin huomioihin henkilötietojen suojaa, tiedon luovuttamista ja tiedonsaantioikeuksia koskien. Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomioita erityisesti tarpeeseen täsmentää tietosuojasääntelyn kansallisen liikkumavaran käyttöä koskevia arvioita sekä täsmentää arviota valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tietojen käsittelystä esityksen osalta.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että Rajavartiolaitos ja Liikenne- ja viestintävirasto jatkavat edelleen tiivistä yhteistyötä merenalaisen tietoliikenneyhteyksien valvontatehtävissä. Tästä näkökulmasta voisi olla syytä arvioida, olisiko laissa tarpeen säätää myös Rajavartiolaitoksen ja Liikenne- ja viestintäviraston välisestä mahdollisuudesta vaihtaa välttämättömiä tietoja merenalaisen tietoliikennekaapeleiden vahingoittumistapauksissa ja valvontatehtävissä salassapitosäännösten estämättä.

FiCom ry toteaa, että ehdotettu uusi 82 § ei vastaa hallinnon suhteellisuusperiaatetta ja lainsäädännöltä edellytettävää tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Säännös on todennäköisesti Rajavartiolaitoksen omien tehtävien suorittamiseksi tarpeellinen, mutta teleyrityksen merenalaisen kriittisen infrastruktuurin tietojen luovuttamisen kannalta suhteettoman laaja toimivaltuus. Esityksessä tulisi perustella seikkaperäisesti, miksi merenalaisen kriittisen infrastruktuurin tietojen luovuttaminen Rajavartiolaitokselle on perusteltua sekä määritellä tarkemmin ne tahot, joille tietojen jälleenluovutus olisi mahdollista. Lisäksi Rajavartiolaitoksen tulisi aina viipymättä ilmoittaa luovutetun tiedon omistajalle, kenelle ja mitä tietoja on luovutettu. FiCom ry esittää, että esityksen jatkovalmistelussa merenalaisen infrastruktuurin salassa pidettävien tietojen luovuttamisen osalta tulisi jättää pois tietoverkkoja koskevat tiedot, koska ne ovat teleyrityksen omaisuuden suojan piirissä, ja Liikenne- ja viestintävirasto voi luovuttaa tarvittavat tiedot sähköisen viestinnän palvelulaissa säädetyin edellytyksin ulkomaalaiselle viranomaiselle.

Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo, että esityksen mukainen tiedon luovutusoikeus olisi suhteettoman laaja siltä osin kuin tiedot koskisivat yksityisten toimijoiden omistamaa kriittistä merenalaista infrastruktuuria ja siten suhteellisuusperiaatteen vastainen. Asiaa tulee tarkastella myös mm. infrastruktuurin omistajan omaisuudensuojan ja sen ilmoitusvelvollisuuteen liittyvän käyttötarkoituksen kannalta. Liitto toteaa, että Suomessa sijaitsevaa kriittistä infrastruktuuria koskevien tietojen luovutusoikeuteen tulee suhtautua pidättyvästi ja varauksellisesti.

8. Rajajoukkoja koskeva sääntely

Valtiovarainministeriö katsoo, että muutosehdotus on tarkoitukseltaan kannatettava, mutta jättää edelleen virkamiehen oikeudelliseen asemaan liittyen kysymyksiä auki. Esityksen 3 momentti sisältää säännöksen Puolustusvoimiin liitettävien virkamiesten palkkauksesta, jonka mukaan siirtyvät virkamiehet säilyttävät siirtymähetkellä euromääräisen palkkansa. Ministeriö toteaa, että valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 2 §:n mukaan virkamiesten palvelussuhteen ehdoista on voimassa,

mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Palkkauksen perusteista mainitun lainkohdan nojalla sovitaan sopimuksin, joten palkkauksen perusteiden säätämiseen tulisi lähtökohtaisesti myös erityistilanteissa suhtautua pidättyvästi. Lisäksi ministeriö toteaa, että esityksessä ei ole käsitelty mahdollisuutta toteuttaa rajajoukkoihin liittämistä valtion virkamieslain 20 §:n tarkoittamalla menettelyllä. Kyseisen lainkohdan soveltaminen liittämistilanteessa tai sen mukaisen menettelytavan erikseen säätäminen johtaisi myös palkkauksen suhteen yksinkertaiseen ja hallinnollisesti keveään menettelyyn, mikä ei aiheuttaisi myöskään tulkintaongelmia virkaehtosopimukseen liittyen. Virkamies pysyy tällöin sen viraston virkamiehenä, jonka virkaan tai virkasuhteeseen hänet on nimitetty ja tämä virasto vastaa määräaikaisen siirron aikana myös mm. palkanmaksusta perusteineen. Virkamies voisi kuitenkin työskennellä siirron perusteella ja laajuudessa vastaanottavan viraston virkamiehenä sen toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä.

Ammattiliitto Pro ry pitää kannatettavina rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:n esitettyjä muutoksia.

9. Muut ehdotukset

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen (rajavartiolain 20, 32 ja 32 a §)

Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että esitysluonnoksessa käsite valtakunnanrajan läheisyydestä on määritelmällisesti väljä ja epämääräinen, mikä aiheuttaisi sen, että Rajavartiolaitoksen toimivallan alueellinen soveltamisala yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä jäisi erittäin epämääräiseksi. Laista ei siten kävisi tarkkarajaisella ja ennakoitavalla tavalla ilmi, millä alueilla säännöksiä sovellettaisiin. Poliisiosasto ei pidä Rajavartiolaitoksen alueellisen toimivallan laajentamista perusteltuna ja kyse olisi tältä osin merkittävästä muutoksesta voimassa olevaan oikeustilaan. Ehdotettu rajavartiolain 20 §:n muutos ja uusi 28 b § johtaisivat poliisiosaston käsityksen mukaan tosiasiallisesti Rajavartiolaitoksen ja poliisin toimivaltasuhteiden ja tehtäväalueiden hämärtymiseen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä.

Suojelupoliisi arvioi, että esitysluonnoksen rajavartiolain 20 § ja 28 b § muodostaisivat yhdessä sellaisen toimivaltakokonaisuuden, joka kuuluisi ensisijaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden laaja-alaisen yläkäsitteen alle. Jos tällainen toimivalta säädettäisiin muulle viranomaiselle kuin poliisille, se tarkoittaisi suojelupoliisin käsityksen mukaan periaatteellisesti merkittävää muutosta Suomen valtiosääntö- ja poliisioikeudelliseen lainsäädäntöperinteeseen ja siihen perustuviin turvallisuusviranomaisten vakiintuneisiin ydintehtäviin. Lisäksi suojelupoliisi toteaa 20 §:ssä käytetyn termin ”valtakunnanrajan läheisyys” merkityksen jäävän epäselväksi. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskeva uudenlainen tehtävä olisi sidottu ehdotetun uuden 28 b §:n tarkoitamiin tilanteisiin. Kyseisessä 28 b §:ssä alueellinen rajausta perustuu kuitenkin sisärajaan ja sen läheisyyteen.

Poliisihallitus ei pidä perusteltuna rajavartiolain 20 §:n alueellisen soveltamisalan laajentamista koskemaan valtakunnanrajan läheisyyttä. Valtakunnanrajan läheisyyttä ei ole selkeästi rajattu, joten sääntelyn perusteella ei pysty tarkasti sanomaan, missä kaikkialla Rajavartiolaitos voisi ryhtyä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta poliisin sijaan. Poliisihallitus korostaa, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin ydintehtävä. Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita.

Keskusrikospoliisi yhtyi Poliisihallituksen näkemykseen siitä, ettei rajavartiolain 20 §:n 1 momentin alueellisen soveltamisalan laajentamiselle koskemaan valtakunnanrajan läheisyyttä ole tarvetta. Lisäksi Keskusrikospoliisi kiinnitti huomiota siihen, ettei ehdotetussa pykälässä, kuten ei myöskään voimassa olevassa rajavartiolain 20 §:ssä, ole säädetty Rajavartiolaitokselle velvollisuutta estyneisyyden varmistamiseen poliisilta ennen toimenpiteisiin ryhtymistä. Jälkikäteisellä ilmoitusvelvollisuudella ei ole merkitystä ennen toimenpiteisiin ryhtymistä suoritettavan estyneisyyden arvioinnin kannalta. Keskusrikospoliisi pitää pykälän muotoilua tältä osin ristiriitaisena ja toteaa, ettei Rajavartiolaitoksen ole mahdollista arvioida poliisin estyneisyyttä tätä poliisilta varmistamatta.

Helsingin poliisilaitos toteaa, että ehdotetun rajavartiolain muutoksen myötä Rajavartiolaitoksen toimivallan alueellinen ulottuvuus jää epäselväksi. Yleisen järjestyksen ja turvallisuudenvalvontaan liittyen Rajavartiolaitoksen toimialue tulisi säilyttää nykyisellään. Säädöstasolla tulisi määritellä tarkemmin myös se, miten poliisin mahdollisuudet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tulisi etukäteen arvioida. Sen varmistamiseksi, että poliisilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus arvioida ja päättää sille kuuluvien tehtävien hoitamisesta, tulisi ilmoitusvelvollisuus säätää tehtäväksi ennen toimenpiteisiin ryhtymistä.

Tulli kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetuilla rajavartiolain 20 §:n muutoksilla laajennettaisiin samalla Rajavartiolaitoksen toimivaltaa tehdä teknistä kuuntelua ja katselua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävissä (rajavartiolain 32 ja 32 a §).

Tullivirkamiesliitto ry vastustaa Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamisia niiltä osin, jotka ovat päällekkäisiä nykyisten toimivaltaisten viranomaisten eli Tullin ja poliisin toimivaltaan kuuluvien tehtävien kanssa.

Oikeusministeriö totesi, että esitysluonnoksessa ehdotetaan merkittäväällä tavalla laajennettavan niitä alueita, joilla Rajavartiolaitoksella olisi toimivalta valvoa yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä käyttää siihen liittyviä toimivaltuuksia. Ehdotukseen liittyy sisärajoitustoimivaltuuksia vastaavia ongelmia suhteessa perusoikeuksien rajoittamiselta edellytettyyn täsmällisyyteen, tarkkarajaisuuteen ja välttämättömyyteen sekä viranomaisten toimivaltarajojen päällekkäisyyteen ja hämartymiseen. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevat toimivaltuudet merkitsevät väistämättä varsin merkittäviä puuttumisia useisiin perusoikeuksiin. Olennaista asian arvioinnin kannalta on kuitenkin tältä osin myös se, missä määrin poliisille perinteisesti kuuluvia toimivaltuuksia voidaan antaa muiden viranomaisten kuin poliisin hoidettavaksi. Asiallisesti ehdotus näyttäisi muodostavan asetelman, jossa Rajavartiolaitoksella olisi kaikkialla sisä- ja ulkorajojen läheisyydessä poliisin kanssa rinnakkainen toimivalta valvoa kuljettajien ajokuntoisuutta, ajoneuvojen liikennekelpoisuutta sekä tieliikennelain säännösten soveltamista. Myös poliisin estyneisyyttä koskevan kriteerin merkityssisältö jää esitysluonnoksen perusteella huomattavan epäselväksi.

Oikeuskansleri kiinnitti huomioita valtakunnanrajan läheisyyden määritelmän tulkinnanvaraisuuteen ja väljyyteen ja katsoi, että asiaa olisi aiheellista käsitellä esityksessä perusteellisemmin ottaen huomioon, että toimivaltuuksien laajentaminen koskee nimenomaan tätä aluetta. Esitysluonnoksesta ei vaikuta ilmenevän lainkaan se, minkälaisia erilaisia alueita tämä voisi konkreettisesti tarkoittaa ja ehdotettavan toimivaltuuden merkitys jää täsmennyttömäksi. Asiaa tulisi esityksessä perustella kattavammin ottaen huomioon se esityksessä esiin tuotu, että perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös sitä, tulisiko jo säännöstasolla ilmetä perusteluista välittyvä ajatus siitä, että valtakunnanrajan läheisyydessä tapahtuva kuljettajien ajokuntoisuuden, ajoneuvojen liikennekelpoisuuden sekä tieliikennelain säännösten noudattamisen tapahtuisi käytännössä Rajavartiolaitoksen muun toiminnan yhteydessä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus totesi, että esityksestä käy selvästi ilmi, että ehdotettuja muutoksia, jotka koskevat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä, ei sovellettaisi maakunnassa, koska ne koskisivat tilanteita, joissa Rajavartiolaitos ryhtyy toimenpiteeseen ilman poliisin pyyntöä.

Kulkuneuvon pysäyttäminen (rajavartiolain 38 §)

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota esityksen perusteluihin, joissa viitataan ehdotusten vastaavan pääosin poliisin vastaavia toimivaltuuksia. Oikeusministeriö korostaa, että pykälän mukaisessa sääntelyssä on kyse perusoikeuksien rajoittamisesta ja sääntelyn käyttöalan laajentamisen välttämättömyys on siten esityksessä konkreettisesti perusteltava sen sijaan, että esityksessä vain todetaan tarpeen olevan olemassa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti myös korostanut, että (viranomaisten välinen) toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden. Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen osalta oikeusministeriö lisäksi viittasi 38 b §:n osalta lausuttuun.

Ulkoministeriö toteaa, että pykälää tulisi arvioida myös talousvyöhykkeellä sovellettavan merenkulun vapauden näkökulmasta, sillä kulkuneuvolla tarkoitettaisiin esimerkiksi vesikulkuneuvoja. Tässä tulisi ottaa huomioon Rajavartiolaitoksen nykyiset tehtävät talousvyöhykkeellä ja hallituksen esityksen luonnoksessa myös talousvyöhykkeelle esitetty kriittisen merenalaisen infrastruktuurin valvonta-tehtävä.

Vesiliikenteen tilapäinen keskeyttäminen ja rajoittaminen (rajavartiolain 38 b §)

Suomen Varustamot ry katsoo, että esitetty muutos on perusteltu. Suomen Varustamot pitää tärkeänä Liikenne- ja viestintäviraston kuulemista ennen päätöstä keskeyttää tai rajoittaa vesiliikennettä sekä korostaa meriliikenteen toimijoiden mahdollisimman nopean ja mahdollisuuksien mukaan ennakoin tiedottamisen merkitystä.

Oikeusministeriön mielestä esitysluonnoksesta ei käynyt ilmi, miksi pykälään ehdotetut laajennukset ovat tarpeen, eikä niiden välttämättömyyttä myöskään perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta ole siten mahdollista esitysluonnoksen perustella arvioida. Myöskään 38 b §:ää koskevissa säätämisyjärjestysperusteluissa pykälään ehdotettuja muutoksia ei käsitellä, vaan säätämisyjärjestysperustelut koskevat tältä osin asiallisesti pykälää siinä muodossa kuin se on tällä hetkellä voimassa. Esitystä tulisi tältä osin jatkovalmistelussa täydentää siten, että siitä käy selkeästi ilmi, miksi ehdotettu alueellinen laajennus ja toimivaltuuden uusi ja vaihtoehtoinen käyttötarkoitus ovat tarpeen sekä käsitellä ehdotukset osana säätämisyjärjestysperusteluita perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta. Esityksessä tulisi myös oikeusministeriön mielestä tehdä selkoa, mitä ”Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisella” rajaturvallisuuden ylläpitämisestä erillisenä toimivaltuuden soveltamisedellytyksenä ja siten myös perusoikeuksien rajoitusperusteena konkreettisesti tarkoitetaan.

10. Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Liikenne- ja viestintävirasto totesi, että viraston tukitehtäviä, jotka liittyvät vesiliikenteen tilapäistä keskeyttämistä tai rajoittamista sekä aluksen pysäyttämistä ja tarkastamista koskevaan sääntelyyn, hoidetaan jatkossakin samoin resurssein kuin nykyisin. Vastaavasti virasto tekee aluevesillä alusturvallisuuteen liittyviä tarkastuksia tilannekohtaisen harkinnan mukaisesti samoin kuin tähänkin asti. Virasto totesi myös, että alusturvallisuuden valvontaan liittyvä lainsäädäntö on parhaillaan liikenne- ja viestintäministeriön tarkasteltavana niin sanotun meriliikennepaketin yhteydessä. Uudistus selkeyttää alusturvallisuuden valvontaan liittyvää sääntelyä tulevaisuudessa.

Päällystöliitto Ry katsoi, että vaikka ehdotetut Rajavartiolaitoksen tehtävien laajennukset voivat aiheuttaa jonkin verran päällekkäisyyksiä eri viranomaisten tehtävien välillä, on tärkeää huomioida, että viranomaisten yhteistyö on ollut henkilöstön näkökulmasta sujuvaa. Liiton näkemyksen mukaan tämä tekee mahdollisista päällekkäisyyksistä vähemmän ongelmallisia, koska viranomaiset osaavat jakaa tehtäviä ja resursseja saumattomasti keskenään.

Ammattiliitto Pro ry totesi, että esitysluonnoksessa on tunnistettu vaikutuksia mm. poliisiin, Tullin, ulkoministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston ja Puolustusvoimien yhteistyöhön. Esityksessä ei ole lähemmin tarkasteltu vaikutuksia edellä mainittuihin viranomaisiin. Viranomaisvaikutuksia tulisi tarkastella tältä osin laajemmin.

Taloudelliset vaikutukset

Päällystöliitto Ry katsoi, että esityksessä ehdotetaan laajennuksia Rajavartiolaitoksen tehtäviin ja toimivaltuuksiin, mutta siinä ei ole riittävästi käsitelty sitä, miten nämä lisääntyneet tehtävät rahoitetaan. Liiton mielestä on tärkeää, että laajennettujen valtuuksien ja tehtävien myötä myös rahoitus turvataan, jotta Rajavartiolaitos pystyy täyttämään ne ilman, että henkilöstön kuormitus kasvaa keskimääräiseksi. Erityisesti talousarvion liikkumattomuus ja valtion tuottavuusohjelman leikkaukset, jotka kohdistuvat myös Rajavartiolaitokseen, luovat paineita. Rahoituksen on katettava paitsi uusien teknologioiden käyttöönotto, myös koulutus, rekrytointi ja henkilöstön hyvinvointi.

Tullivirkamiesliitto ry totesi, että hallitus on useampaan kertaan nostanut Rajavartiolaitoksen suorituskykyä ja henkilöstövahvuutta sekä osoittanut merkittäviä korotuksia sen pysyvään rahoitukseen. Nykyisten resurssien hajauttaminen ja uusien päällekkäisten tehtävien tekeminen tulisi aiheuttamaan merkittävää lisärahoitustarvetta Rajavartiolaitokselle. Liiton näkemyksen mukaan poliittisten päättäjien tahtotila on Rajavartiolaitokselle lisärahoitusta myönnettäessä ollut erityisesti itärajan eli EU:n ulkorajan sekä merialueiden valvonnan ja vartiointin tehostaminen, ei uusien muiden viranomaisten kanssa päällekkäisten tehtävien hankkiminen ja käytössä olevien henkilöstöresurssien hajauttaminen. Mikäli itärajan esteiden rakentaminen ja tekniikan lisääminen on merkittävästi ja pysyvästi vähentänyt Rajavartiolaitoksen resurssitarvetta, olisi nykyisessä valtion taloustilanteessa järkevintä tehdä säästötoimia. Mikäli halutaan erityisesti tehostaa normaalia Schengen-alueen liikenteen valvontaa eli kohdennettuja tarkastuksia, resurssi- ja budjettilisäykset tulisi kohdistaa jo nykyisiin toimivaltaisiin viranomaisiin eli Tulliin ja poliisiin.

Ammattiliitto Pro ry totesi, että taloudellisissa vaikutuksissa on yksilöiden kuvattu uusien sisärajoitustoimivaltuuksien ja merellisten tehtävien lisämäärärahatarpeet. Muiden ehdotettavien säädösmuutosten osalta on mainittu, että ne eivät aiheuta Rajavartiolaitokselle merkittäviä kuluja. Muutosten kouluttamiseen ja operatiiviseen käyttöön liittyvät menot on esitetty rahoitettavan Rajavartiolaitoksen toimintamäärärahoista julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion puitteissa. Valtion tuottavuusohjelman vähennyksiä kohdistuu Rajavartiolaitokseen yli prosentin verran toimintamomentilta. Talousarvion puitteissa ei ole liikkumavaraa. Liitto esitti, että kaikki menot ja henkilöre-

surssi, myös siviilihenkilöstön osalta, on syytä arvioida yksityiskohtaisesti ja rahoitus turvattava uusiin toimivaltuuksiin ja tehtävien laajennuksiin. Kaikkien virastojen toimintamäärärahoihin kohdistuu valtion tuottavuusohjelman leikkauksia. Myös muiden virastojen osalta tehtävien toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset tulisi tarkastella ja arvioida lähemmin.

Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan maakunnan hallitus totesi, että esitysluonnoksen Ahvenanmaata koskeva vaikutusarviointi antaa pääosin oikean kuvan Rajavartiolaitoksen toiminnasta maakunnassa. Ehdotettu sääntely vahvistaisi Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia rajaturvallisuuteen ja valtakunnan turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa. Koska näiltä osin kyse on valtakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista, toimivaltuuksia voitaisiin soveltuvin osin käyttää myös Ahvenanmaalla. Käytännössä vaikutusten arvioidaan normaalitilanteessa olevan rajallisia, mutta poikkeus- tai häiriötilanteissa toimenpiteillä, kuten tilapäisillä esteillä, teknisellä valvonnalla, vesiliikenteen rajoituksilla sekä tarkastustoimivaltuuksien lisäämisellä, voi olla konkreettisia vaikutuksia Ahvenanmaalla. Vaikutukset voivat kohdistua erityisesti Ahvenanmaan kannalta keskeisiin vesiliikenteeseen ja merelliseen infrastruktuuriin. Maakunnan toimivaltaan kuuluvien tehtävien osalta esityksen vaikutukset ovat rajalliset, koska Rajavartiolaitoksen toiminta perustuu edelleen sopimusasetukseen ja edellyttää tietyissä asioissa toimivaltaisen maakunnan viranomaisen, useimmissa tapauksissa poliisiviranomaisen, pyyntöä. Kokonaisuutena arvioiden maakunnan hallitus totesi, että ehdotukset eivät aiheuta merkittäviä muutoksia maakunnan päivittäiseen toimintaan, mutta niillä voi olla merkittäviä vaikutuksia erityistilanteissa. Tämän vuoksi on tärkeää, että soveltamisessa otetaan huomioon Ahvenanmaan olosuhteet ja itsehallinnollinen asema.

Ahvenanmaan valtionvirasto kannattaa esitystä eikä sillä ei ole huomioita ehdotuksista. Valtionvirastolla ei myöskään ole huomautettavaa siltä osin kuin kyse on ehdotettavien toimivaltuuksien soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaalla annetun sopimusasetuksen 7 §:n 1 momentissa todetaan, että ”maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tehtäviä hoitaessaan rajavartiomiehellä on 2 momentissa säädetyin poikkeuksin samat toimivaltuudet kuin toimivaltaisella asianomaisen maakuntaviranomaisen virkamiehellä.” Pykälän 2 momentissa säädetään toimivaltuuksista poliisitehtävän hoitamisen yhteydessä. Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, miten mainittu pykälä suhteutuu Rajavartiolaitokselle ehdotettuihin uusiin toimivaltuuksiin. Ennen esityksen antamista on syytä tarkistaa, että esitys on sopusoinnussa sopimusasetuksen kanssa.

Ulkoministeriö huomauttaa, että toisin kuin esitysluonnoksessa todetaan, alusten pysäyttämistä ja tarkastamista koskeva säädösehdotus ei tulisi sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnassa. Ehdotetun 38 e §:n mukaan oikeus aluksen pysäyttämiseen ja tarkastamiseen koskee vain Suomen talousvyöhykkeellä purjehtivaa alusta ja Ahvenanmaan itsehallintolain 2 §:n mukaan talousvyöhyke ei kuulu maakunnan alueeseen. Ulkoministeriö toteaa myös, että ehdotus toimivaltuudesta tilapäisten esteiden rakentamisesta valtakunnanrajan välittömään läheisyyteen (50 §:n 1 momentti) ei tulisi sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnassa.

Valtiovarainministeriö esittää, että esityksen alalukua koskien vaikutuksia Ahvenanmaan maakunnassa täydennettäisiin tiedoilla poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ja Rajavartiolaitoksen keskeisestä roolista valtionviranomaisten välisessä ja maakunnan viranomaisten välisessä yhteistyössä. Ministeriö pitää tärkeänä, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentaminen kuvattaisiin esitysluonnoksessa siten, että muutoksella on merkitystä paitsi maakunnan viranomaisten kanssa tehtävässä yhteistyössä myös valtionviranomaisten välisessä yhteistyössä. Erityisesti ministeriö nostaa esille Ahvenanmaan valtionviraston, joka huolehtii toimivaltansa rajoissa Ahvenanmaan maakunnan alueella varautumisen ja valmiussuunnittelun tehtävistä.

Muut vaikutukset

Tulli katsoi, että esityksessä ei ole riittävällä tavalla arvioitu sisärajoille ehdotettavien toimivaltuuksien taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ja toisaalta vaikutuksia viranomaisten tehtävien tarkoituksenmukaiseen jakoon sekä toiminnan yhteensovittamiseen. Toimivaltuuksien vaikutusten arviointi Suomen ulkomaankauppaan ja laajemmin elinkeinotoimintaan on jäänyt hyvin ohueksi. Tarkastusten aiheuttamilla 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. Sääntely heikentäisi myös pohjoisen rajayhteisöjen mahdollisuuksia vapaaan rajat ylittävään liikkumiseen ja elinkeinotoimintaan.

Elinkeinoelämän keskusliitto yhtyi Tullin lausunnossa esitettyyn. Liiton näkemyksen mukaan esityksessä ei ole riittävällä tavalla arvioitu esitettyjen muutosten kokonaistaloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia muille kuin Rajavartiolaitokselle itselleen, erityisesti vaikutuksia Suomen ulkomaankauppaan ja sen kautta elinkeinoelämään, eikä myöskään vaikutuksia viranomaisten tehtävien tarkoituksenmukaiseen jakoon ja viranomaistoiminnan yhteensovittamiseen. Esityksen yritysvaikutusten arviointia liitto pitää täysin riittämättömänä ja ylimalkaisena.

Suomen Yrittäjät ry katsoi, että vaikutukset yrityksiin ovat pääosin rajattuja, mutta kohdistuvat konkreettisesti tiettyihin pk-yrityksiin ja toimialoihin. Esityksessä ehdotettava merenalaisen kriittisen infrastruktuurin vahingoittumista koskeva ilmoitusvelvollisuus koskee erityisesti energia-, tietoliikenne-, satama- ja merirakentamiseen liittyviä yrityksiä, joista osa on pk-yrityksiä. Lisäksi Rajavartiolaitoksen laajenevat tiedonsaantioikeudet esimerkiksi kameravalvontatallenteisiin voivat aiheuttaa yrityksille hallinnollista lisätyötä. Suomen Yrittäjät korosti, että uudet velvoitteet on rajattava välttämättömään, menettelyiden on oltava selkeitä ja yhdenmukaisia ja ettei yrityksille tule siirtää viranomaistehtäviä tai kohtuuttomia vastuita. Pk-yrityksillä ei usein ole samoja hallinnollisia resursseja kuin suurilla yrityksillä, minkä vuoksi velvoitteiden keveys ja selkeys ovat erityisen tärkeitä. Myös esityksessä ehdotettavilla muilla toimivaltuusmuutoksilla, kuten liikkumisrajoituksilla, vesiliikenteen tilapäisellä keskeyttämisellä tai kiinteistöjen tilapäisellä käytöllä voi olla välittömiä vaikutuksia yritystoimintaan. Toimivaltuuksien käytön tulee olla tarkkarajaista, oikeasuhtaista ja ajallisesti rajattua ja yritystoiminnan ennakoitavuus on turvattava myös häiriö- ja poikkeustilanteissa. Viranomaisten tiedonsaanti ja yhteistyö tulisi yritysten näkökulmasta sujuvasti. On myös tärkeää, että yrityksille aiheutuvat taloudelliset haitat korvataan tehokkaasti ja viivytyksettä.

Suomen Kuntaliitto ry totesi, että ehdotettujen muutosten vaikutukset kuntien toimintaan ovat vähäisiä.

11. Muut huomiot

Oikeusministeriö katsoi, että ehdotusten käsittely esitysluonnokseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa jää monelta osin lähinnä ylimalkaisten toteamusten varaan. Yksittäiset huomiot on kuvattu edellä kunkin ehdotuksen yhteydessä.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin kerrottu, mitkä ovat ne ehdotettavat sääntelyt, jotka aiheuttavat valmistelijoiden näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeen. Lausumaa ei hallitusten esitysten laatimisoheiden mukaan kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Valiokunta on korostanut, että muissa kuin ohjeissa mainituissa epäselvyytilanteissa tällaista lausumaa ei tulisi sisällyttää perusteluihin. Pelkästään uudentyypinen sääntely ei sellaisenaan aiheuta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarvetta. Jatkovalmistelussa tuleekin perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa nostaa esille tarkemmin ja avoimesti ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto on asiassa tarpeellista ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi käytäntö.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen on tarpeen, koska Rajavartiolaitoksella esitetään uusi toimivaltuuksia sekä olemassa olevia toimivaltuuksia esitetään laajennettavaksi.

Sisäministeriön poliisiosasto näkee ongelmallisena sen, että poliisin kanssa päällekkäisten tehtävien ja toimivaltuuksien säätämistä muille viranomaisille perustellaan sillä, että poliisi ei ole läsnä tai estynyt. Poliisiosasto toteaa, että sisärajalla tapahtuvan valvonnan kattavuuteen tulisi puuttua pikemminkin lisäämällä poliisin resursseja.

Poliisihallitus toteaa myös, että yksi ratkaisu vaikuttaa sisärajalla tapahtuvan valvonnan kattavuuteen olisi lisätä poliisin resursseja. Paremmiin resursoituna poliisi voisi kohdentaa entistä kattavammin valvontaa rajat ylittävään liikenteeseen ja puuttua omalta osaltaan esimerkiksi sääntöjenvastaiseen maahantuloon ja rajat ylittävään rikollisuuteen.

Suojelupoliisi toteaa, että Rajavartiolaitoksen toimiala ja tehtävät ovat erittäin tärkeitä myös kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta. Näin ollen on välttämätöntä, että Rajavartiolaitos saa luovuttaa suojelupoliisille kattavasti sellaista tehtäviensä yhteydessä syntyvää salassa pidettävää tietoa, joka on tarpeellista kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja siten myös suojelupoliisin lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Suojelupoliisi esittää jatkovalmistelussa arvioitavaksi, mihin muiden salassa pidettävien tietojen kuin henkilötietojen luovutus oikeus tällä hetkellä perustuu, onko nykyinen oikeustila riittävän selkeä ja tulisiko oikeustilaa selkeyttää esimerkiksi uudella nimenomaisella erityissäännöksellä.

Keskusrikospoliisi katsoi, että esityksen suhdetta muihin esityksiin käsittelevässä kohdassa olisi perusteltua huomioida samanaikaisesti valmistelussa oleva esitys sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta, joka sisältää uudenlaisia säännöksiä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen välistä yhteistoiminnasta.

Saaristoasiain neuvottelukunta korosti Rajavartiolaitoksen läsnäolon merkitystä saaristossa. Läsnäolo mahdollistaa muuttuvien tilanteiden paremman ennakkoinnin ja tuo myös turvaa saariston asukkaille. Muuttunut turvallisuusympäristö tuo esille merivartioasemien tärkeyden saaristossa. Rajavartiolaitoksella on tärkeä merkitys myös saariston sisäisen turvallisuuden näkökulmasta. Merialueen pelastustehtävissä tehdään tärkeää yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Merivartiosto on usein se taho, joka tuntee alueen hyvin ja pääsee paikalle ensimmäisenä, on kyseessä sitten pelastus- tai poliisitehtävät tai potilaskuljetukset.

Fingrid Oyj tuo esille, että merenalaisen energiainfrastruktuurin vaurioittamisesta aiheutuvat mahdolliset yhteiskunnalliset vaikutukset voivat olla erittäin merkittäviä. Fingrid katsoo olevan ensiarvoista, että lainsäädännössä vahvistetaan Suomen rikosoikeudellinen toimivalta, kun teot ovat ilmenneet Suomessa ja joka tapauksessa teon seuraukset ovat kohdistuneet suomalaiseen oikeushenkilöön rikoslain 1 luvun 5 §:n mukaisesti.