

Asia: VN/32242/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen varautumista tukevien toimivaltuuksien tarkistamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 Poliisihallituksen lausunto

1.1 Nykytila ja sen haasteet

Poliisihallitus toteaa aluksi, että se pitää tärkeänä viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien erillisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Jokaisella viranomaisella on sille säädetty ydintehtävät, joissa niillä on johto- ja suoritusvastuu. Voimassa oleva laki tuntee mahdollisuudet yhteistoiminnalle ja virka-avulle, minkä lisäksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen osalta on vielä erikseen säädetty erillisestä PTR-yhteistoiminnasta.

Tätä taustaa vasten Poliisihallitus pitää erinomaisena esitysluonnoksen yleistä tavoitetilaa eli toimivaltaisen viranomaisen toimivaltuussäännösten tarkistamista. Ilman muuta viranomaisilla tulee olla riittävän kattavat ja tehokkaat toimivaltuudet viranomaiselle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Sitä Poliisihallitus ei kuitenkaan pidä perusteltuna, että viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien rajoja hämärretään säätämällä uusista toimivaltuuksista tarkastelematta kokonaisuutta tämän tarkemmin.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien tarkistamisen taustalla ovat muutokset Suomen turvallisuusympäristössä. Niin sisäministeriön selvityksessä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien muutostarpeista Schengen-alueen sisärajoilla kuin sisäisen turvallisuuden selonteossakin on pidetty tärkeänä viranomaisten toimivaltuuksien kehittämistä siten, ettei sisärajalle tarvitse väliaikaisesti palauttaa rajatarkastuksia.

Esitysluonnoksessa todetaan, että sisärajavaalvonnan puuttumisen vuoksi viranomaisilla on rajallisemmat mahdollisuudet havaita sisärajojen kautta tapahtuvaa sääntöjenvastaista maahantuloa ja sen järjestämistä, sisäraajat ylittävää rikollisuutta ja sisärajojen kautta maahan saapuvia potentiaalisesti vaarallisia henkilöitä. Poliisihallitus ei ole tästä samaa mieltä, koska voimassa oleva lainsäädäntö antaa niin poliisille kuin Rajavartiolaitoksellekin toimivaltuuksia tarttua tällaisiin haasteisiin. Ulkomaalaisvalvonnalla voidaan puuttua sääntöjenvastaiseen maahantuloon ja sen järjestämiseen. Rikostorjunnan keinoilla – niin estämällä rikoksia ennalta kuin paljastamallakin niitä – voidaan puuttua sisäraajat ylittävään rikollisuuteen. Tiedustelulla, tiedonvaihdoilla, omiin tehtäviin liittyvän tilannekuvan pitämisellä ja PTR-yhteistyöllä voidaan vaikuttaa sisärajojen kautta maahan saapuviin potentiaalisesti vaarallisiin henkilöihin, jos ulkomaalaisvalvonnan keinot eivät ole riittäviä.

Sekä poliisi että Rajavartiolaitos ovat ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjä valvontaviranomaisia. Poliisin tehtävä on tämän lisäksi ennalta estää rikoksia – myös rajat ylittävää rikollisuutta –, mikä kuuluu myös Rajavartiolaitoksen tehtäviin rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 3 §:n 1 momentin mukaan. Rajavartiolaitos voi jo nykyisin puuttua rajat ylittävään rikollisuuteen valtakunnanrajalla, olipa kyse sitten ulko- tai sisärajaista.

Tämän lisäksi Rajavartiolaitokselle on säädetty useita muita valvontatehtäviä, jotka kohdentuvat alueellisesti Rajavartiolaitain (578/2005) 4 §:n 1 momentin mukaisesti. Säännöksen mukaan Rajavartiolaitos toimii muun muassa siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua. Säännöksen esitöiden mukaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi Rajavartiolaitoksen olisi sijoitettava rajanylityspaikoille ja alueille, joilla rajavalvonnasta ja aluevalvonnasta voidaan huolehtia. Sisäraajat on huomioitu perusteluissa erikseen. Niiden osalta perusteluissa todetaan, että sisärajoilla Rajavartiolaitos voi ”säilyttää valmiuden rajatarkastusten palauttamiseen ja toimittaa muita sille säädettyjä tehtäviä kuten nykyisinkin” (ks. HE 6/2005 vp, s. 95/II). Voimassa olevasta laista ei siis johdu mitään estettä sille, etteikö Rajavartiolaitos voisi hoitaa jo nyt esimerkiksi ulkomaalaisvalvontaa sisärajailla taikka estää ennalta tai paljastaa siellä Rajavartiolaitoksen esitutkintatoimivaltaan kuuluvia rikoksia.

Nykytilan haasteisiin voidaan vaikuttaa jo voimassa olevan lain perusteella. Esityksessä ei perustella riittävästi sitä, miksi voimassa olevien lakien toimivaltuuksilla ei voitaisi saavuttaa näitä samoja päämääriä. Esityksessä ei ole arvioitu riittävästi sitä, miten voimassa olevia lakeja tulisi kehittää, jotta vastaava vaikutus saadaan aikaiseksi. Voimassa olevan lainsäädännön kehittäminen palvelisi myös muita viranomaisia, jotka soveltavat samaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi ulkomaalaislain kehittäminen palvelisi sekä poliisia että Rajavartiolaitosta.

Voimassa oleva laki mahdollistaa myös tietojen hankkimisen tilannekuvaa ja sen ylläpitämistä varten, kun se tapahtuu viranomaisen perustehtävää varten. Tilannekuvan ylläpitäminen ei siis yksikään ole peruste uusille toimivaltuussäännöksille varsinkaan, kun Rajavartiolaitoksella on jo nyt toimivalta hankkia tietoa erilaisin teknisin keinoin.

Poliisihallitus toteaa, että viranomaisten mahdollisuudet havaita sisärajaan ja vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä haitallisia tekoja ja siihen liittyviä muita mahdollisia ilmiöitä voivat olla rajalliset. Usein tämä rajallisuus johtuu siitä, ettei viranomaista ole riittävästi resursoitu. Tällä hetkellä poliisi on painottanut omaa valvontaa ja läsnäoloa sisärajalta ja myös satamissa, jossa poliisi hoitaa esimerkiksi ulkomaalaisvalvontaa. Poliisi on jo nyt Rajavartiolaitoksen kanssa samoissa paikoissa hoitamassa samoja tehtäviä. Tämä on vain yksi esimerkki viranomaisten tarkoituksenmukaisesta tehtävänjaosta: Rajavartiolaitoksen ylläpitäessä rajaturvallisuutta Schengen-ulkorajalla, poliisi huolehtii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä muiden tehtävien hoitamisesta Schengen-sisärajalta.

Yksi ratkaisu vaikuttaa sisärajalta 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.

1.2 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Rajavartiolaitos huolehtisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden muustakin ylläpitämisestä rajanylityspaikalla, rajavyöhykkeellä, toimitilassaan, hallinnassaan olevalla alueella ja valtakunnanrajan läheisyydessä 28 b §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Ehdotuksella laajennettaisiin Rajavartiolaitoksen toimivaltaa ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta muuallakin kuin rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitilassa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella. Kyse ei ole mistään marginaalisesta muutoksesta, koska toimivalta laajentuisi koskemaan niin valtakunnanrajan läheisyyttä kuin rajavyöhykettäkin, joskin nämä eittämättä ovat päällekkäisiä Schengen-ulkorajalla.

Esitysluonnoksen mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen johtovastuu on poliisilla. Rajavartiolaitos ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta vain, jos poliisi on sitä estynyt tekemästä. Sääntelyn perusteet on muotoiltu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta sillä edellytyksellä, että ”Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivaltuudet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä olisivat vastaisuudessaakin alueellisesti rajattuja ja käytettävissä vain tilanteissa, joissa poliisi on estynyt”. (Ks. PeVL 6/2018 vp, s. 2.)

Poliisihallitus ei pidä perusteltuna rajavartiolain 20 §:n 1 momentin alueellisen soveltamisalan laajentamista koskemaan valtakunnanrajan läheisyyttä. Ensinnäkin 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. Valtakunnanrajan läheisyys on otettu rajavartiolakiin lakimuutoksella 429/2024. Lakia koskevan esityksen mukaan valtakunnanrajan läheisyydellä tarkoitetaan rajan läheisiä alueita Suomen valtakunnanrajan molemmin puolin (Ks. HE 24/2024 vp, s. 40.). Käsiteltävässä esitysluonnoksessa valtakunnanrajan läheisyydellä tarkoitettaisiin maasto- ja merirajojen läheisyyttä mukaan lukien

rajan ylittävät vesistöt, satamat, lentokentät sekä rautatiet, ratapihat ja rautatieasemat ja linja-autoasemat. Valtakunnanrajan läheisyyttä ei ole määritelty tämän tarkemmin. Määritelmä ei sisällä esimerkiksi mitään syvyysuuntaista etäisyyttä, jonka sisällä Rajavartiolaitoksen toiminta tulisi tapahtua. Tätä voi olla toisaalta hyvin vaikea määritellä, koska valtakunnanrajan läheisyys voi tarkoittaa esimerkiksi itärajalla eri asiaa kuin vaikkapa käsivarren Lapissa, jossa Ruotsin ja Norjan välinen etäisyys on lyhimmillään noin 20 kilometriä. Onkin mahdollista, että koko käsivarren Lappi on valtakunnanrajan läheisyyttä. Hyvä kysymys on sekin, onko Eurooppatie 8 Tornioista Ouluun valtakunnanrajan läheisyyttä, jossa Rajavartiolaitos voi ylläpitää rajaturvallisuutta ja sen ohessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Toiseksi valtakunnanrajan läheisyys varsinkin Schengen-sisärajan kohdalla on aluetta, jonne poliisi on priorisoinut toimintaansa. Poliisi on omassa toiminnassaan painottanut sisärajoilla ja varsinkin satamissa tapahtuvaa valvontaa. Suomen ja Ruotsin poliisit tekevät sisärajan molemmin puolin tiivistä Prüm-yhteistyötä, jonka lisäksi länsirajalla sovelletaan rajapoliisiyhteistyösopimusta eli Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä tehtyä sopimusta raja-alueen poliisiyhteistyöstä (SopS 2–3/2025). Poliisin lisäksi sisäraajalla työskentelee Tulli.

Poliisin johtamisjärjestelmä mahdollistaa poliisin tavoittamisen viikon jokaisena päivänä vuorokauden ympäri. Kiireellisessä tilanteessa poliisin tavoittaa myös yleisen hätänumeron kautta. Johtamisjärjestelmän ja poliisin tavoitavuuden vuoksi ei ole mitään syytä laajentaa Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia ryhtyä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta valtakunnanrajan läheisyydessä. Perustellumpaa on se, että Rajavartiolaitos ilmoittaa poliisitehtävistä poliisille, jotta poliisi voi ne hoitaa.

Poliisihallitus painottaa samoja seikkoja, joita perustuslakivaliokunta painotti hallituksen esityksen HE 201/2017 vp käsittelyssä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin ydintehtävä. Poliisin on myös hoidettava tämä tehtävä. Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita.

Voimassa olevan rajavartiolain 20 §:n 1 momentissa säädetty paikat, joissa Rajavartiolaitos voi poliisin estyessä ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ovat tarkasti rajattuja niin määritelmän kuin fyysisen ulottuvuudenkin kannalta. Tehtävän laajentuminen valtakunnanrajan läheisyyteen ei enää täytä alueellisen rajauksen vaatimusta. Poliisitehtävien hoitaminen valtakunnanrajan läheisyydessä ilman poliisin myötävaikutusta on poliisille kuuluvien tehtävien antamista Rajavartiolaitokselle.

1.3 Sisärajavaltvonnan uusi toimivaltuus

Esitysluonnoksessa rajavartiolaitokseen ehdotetaan uutta 28 b §:ää, jossa säädettäisiin toimivaltuuksista sisärajoilla. Säännös perustuisi Schengenin rajasäännöstön (EU) 2016/399 23 artiklan sallimaan kansalliseen liikkumavaraan.

Artiklan mukaan sisärajavälvalvonnan puuttuminen ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisien kansallisen lainsäädännön nojalla alueellaan, myös sisäraja-alueilla, käyttämiin poliisivaltuuksiin ja muuhun julkiseen valtaan, kunhan tällaisten valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Muutosasetuksessa (EU) 2024/1717 tätä kansallista liikkumavaraa on perusteltu laittoman muuttoliikkeen ja siihen liittyvän rajatylittävän rikollisuuden, kuten ihmiskaupan, muuttajien salakuljetuksen ja asiakirjapetosten sekä muiden rajatylittävän rikollisuuden muotojen ennalta estämisellä.

Tässä lausunnossa on aiemmin tuotu esille, että voimassa oleva laki tarjoaa jo nyt toimivaltuuksia vaikuttaa yllä mainittuihin ilmiöihin. Näitä keinoja sisältyy ulkomaalaisvalvonnan ja rikostorjunnan keinovalikoimiin. Lisäksi Schengenin rajasäännöstöllä on haluttu turvata vapaa liikkuvuus sisärajojen kautta. Perusteet sisärajatarkastuksille ja niitä lievemmillä toimenpiteillä pitäisi tästäkin syystä olla painavat.

Kansallisen liikkumavaran käyttämisen edellytykset

Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan a kohdan alakohdissa i–iii on määritelty kaikki ne ehdot, joiden tulee täyttyä, jotta kansallisesti säädetty toimivaltuus ei vastaa vaikutuksiltaan rajatarkastusta. Rajasäännöstössä rajatarkastuksella tarkoitetaan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.

Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan a kohdan alakohdan i mukaan kansallinen liikkumavara edellyttää, ettei toimenpiteen tarkoitus ole rajavälvalvontaa. Rajasäännöstössä rajavälvalvonnalla tarkoitetaan tämän asetuksen mukaisesti ja sen soveltamiseksi rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen välvalvonnan. Kansallisen liikkumavaran käyttöä on perusteltu muun muassa sillä, ettei toimenpiteitä tehdä järjestelmällisesti, minkä lisäksi ne perustuvat erikseen tehtävään kohdevalintaan. Kuitenkin toimenpiteitä oltaisiin toteuttamassa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Epäselväksi jääkin, millä perusteella kyse ei ole rajavälvalvonnasta, vaikka se käsittää rajatarkastukset, joihin kuuluu muun muassa maahantulon edellytysten selvittämistä.

A kohdan alakohdassa ii on mainittu poliisin yleiset tiedot. Rajasäännöstön terminologiassa poliisi, rajavartiija ja toimivaltainen viranomainen ovat kaikki eri termejä. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitä poliisin yleiset tiedot ovat ja miten tämä edellytys on huomioitu rajavartiolaitoksen 28 b §:ssä.

Tekniset valvontakeinot

Esitysluonnoksessa on erikseen todettu säätämisyjärjestysperusteluissa, että ”merkittävä osa Rajavartiolaitoksen suorittamasta valvonnasta tapahtuisi teknisen ja radioteknisen valvonnan avulla sen jälkeen, kun laitteistot on hankittu ja asennettu sisärajoille”. Rajavartiolain 29 ja 29 a §:n perusteella Rajavartiolaitos voi jo nyt suorittaa niin teknistä valvontaa kuin radioteknistä valvontaa valtakunnanrajan läheisyydessä.

Esityksessä jää epäselväksi, miksi Rajavartiolaitos ei ole laajentanut teknistä ja radioteknistä valvontaa myös sisärajalle. Voimassa oleva lainsäädäntö vastaa jo nyt esitysluonnoksessa tavoitettiin eli siihen, että merkittävä osa valvonnasta toteutettaisiin teknisesti. Rajavartiolaitos voisi PTR-viranomaisena näiden säännösten avulla edesauttaa jo nyt yhteisen PTR-tilannekuvan muodostamista.

Rajaturvallisuuden ylläpitämisen välttämättömyys

Uusien toimivaltuuksien soveltaminen perustuisi rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, joka on Rajavartiolaitoksen ydintehtäviä. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan rajavartiolain 2 §:n 6 kohdan mukaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittamisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.

Rajavartiolain 28 b § tulisi sovellettavaksi nimenomaan ennalta estävässä tarkoituksessa. Säännöksen kynnys on asetettu liian matalaksi, koska säännös ei sisällä mitään tarpeellisuus- tai välttämättömyysvaatimusta. Säännöksen soveltamista rajoittaa ainoastaan se, että toimenpiteiden tulee perustua Rajavartiolaitoksen yleisiin tietoihin ja kokemukseen rajaturvallisuutta vaarantavista tapahtumista sekä tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- taikka analyysitietoihin.

Schengenin rajasäännösten 23 artikla edellyttää kansalliselta liikkumavaralta sitä, ettei siihen perustuva toimenpide vastaa vaikutuksiltaan rajatarkastusta. Näiden toimenpiteiden suorittaminen ei saa olla järjestelmällistä ja niitä on suoritettava erillisen riskiarvioinnin perusteella. Toimenpiteen poikkeuksellisuutta tulisi korostaa vielä erikseen välttämättömyysvaatimuksella. Toisin sanoen rajavartiomiehellä voisi olla tällainen tarkastusoikeus vain, jos rajaturvallisuuden ylläpitäminen sitä välttämättä edellyttää.

Välttämättömyysvaatimuksen lisääminen perustelisi entisestään sitä, että toimenpide voitaisiin suorittaa riippumatta siitä, onko ketään syytä epäillä rikoksesta. Se velvoittaisi miettimään, voidaanko tehtävä hoitaa käyttämällä lievempiä toimenpiteitä kuin rajoittamalla yksilön henkilökohtaista vapautta, liikkumisvapautta tai omaisuuden suojaa.

Schengen-alueen sisäraja ja sen läheisyys

Uusi toimivaltuus olisi käytettävissä Schengen-alueen sisärajalla ja sen läheisyydessä. Käytännössä kyse on valtakunnanrajan läheisyydestä, koska perusteluiden mukaan Schengen-alueen sisärajojen läheisyydellä tarkoitettaisiin maasto- ja merirajojen läheisyyttä mukaan lukien rajan ylittävät vesistöt, satamat, lentokentät sekä rautatiet, ratapihat ja rautatieasemat ja linja-autoasemat. Pykälässä ei kuitenkaan käytetä valtakunnanrajaa tai sen läheisyyttä, koska toimivaltuus on rajattu nimenomaan Schengen-sisärajalle.

Poliisihallitus on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän rajavartiolain 20 §:n 1 momentin osalta pitänyt valtakunnanrajan läheisyyden määrittelemistä tärkeänä. Se selkeyttäisi myös tämän uuden toimivaltuuden alueellista soveltamista, koska nyt jää epäselväksi, voiko valtakunnanrajan läheisyys tarkoittaa esimerkiksi koko Helsingin kaupungin aluetta tai vaikkapa Helsinki-Vantaan lentokenttää ja sen läheisyyttä.

Päätöstaso

Rajavartiolain 28 b §:n toimenpiteistä voisi päättää joko yksittäinen rajavartiomies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies. Päätöstaso on korkeampi, jos toimenpide kohdistetaan muuhun kuin henkilön päällysvaatteisiin tai mukana oleviin matkatavaroihin taikka joka suoritetaan muutoin kuin käsin tunnustelemalla tai teknistä laitetta käyttäen.

Esitysluonnoksessa on korostettu sitä, että käytännössä pysäyttämistä vaativien toimenpiteiden määrä pidettäisiin ajallisesti ja alueellisesti niin alhaisena, että toimenpiteillä ei olisi sisärajavalvonnan väliaikaista palauttamista vastaavaa vaikutusta. Tällä tavalla toimivaltuuksien vaikutukset yksilön vapauksiin ja oikeuksiin olisivat mahdollisimman vähäisiä.

Poliisihallitus pitää perusteltuna, että näin olennaisesti henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien toimenpiteiden käytöstä päättää vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies. Päätöstason ei tulisi olla tätä matalampi, jollei toimenpiteen välitön suorittaminen ole asian kiireellisyyden vuoksi välttämätöntä.

Yhtenä toimenpiteenä rajavartiomies voisi ottaa tilapäisesti haltuunsa asiakirjoja, tavaroita ja kulkuneuvoja sekä tarkastaa ja kohdistaa niihin etsintä. Tällainen etsintä voi kohdistua kulkuneuvossa sen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin.

Korkein oikeus on ennakkopäätöksessään KKO 2019:92 antanut oikeusohjeen, jonka mukaan etsinnän, joka vaikutuksiltaan tai menettelyltään vastaa kotietsintää, laillisuus on oikeus saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tapauksessa poliisi oli tehnyt A:n asuntoon etsinnän ampuma-aseiden väliaikaiseksi haltuun ottamiseksi. Korkein oikeus katsoi ratkaisusta ilmenevillä perusteilla, että A:lla oli oikeus saattaa poliisilain (872/2011) 2 luvun 6 §:n ja ampuma-aselain (1/1998) 97 §:n nojalla tehdyn etsinnän laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty lyhyesti esityksen vaikutusta kotirauhan suojaan. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, voiko rajavartiomiehen suorittama toimenpide, jos se kohdistuu kotirauhan suojaamaan paikkaan, olla joko vaikutuksiltaan tai menettelyltään sellainen, että se vastaa kotietsintää.

Epäilemättä tällainen arviointi jää joka tapauksessa oikeuskäytännön varaan. Esitettävä sääntely ei kuitenkaan 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.

1.4 Muita huomioita

1.4.1 Rajavartiolaitoksen alueellisen toiminnan kohdentuminen

Rajavartiolain 4 §:n 1 momentissa on säädetty Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisesta kohdentumisesta. Säännöksen mukaan Rajavartiolaitos toimii muun muassa siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua. Säännöksen esitöiden perusteella on selvää, että Rajavartiolaitoksen toiminta voi jo nyt kohdentua niin ulko- kuin sisärajallekin.

Esitysluonnoksessa annetaan liian vähän painoarvoa sille, että Rajavartiolaitos voi jo voimassa olevan lain perusteella toimia siellä, missä se Rajavartiolaitoksen ydintehtävien suorittamiseksi on perusteltua. Esimerkiksi luonnoksen luvussa 2.4 annetaan ymmärtää, että Rajavartiolaitoksen toiminta sisärajalla edellyttää toimivaltuuksia nimenomaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Eli

voidakseen toimia sisärajalla, Rajavartiolaitos tarvitsee lisää toimivaltuuksia, vaikka Rajavartiolaitos voi rajavartiolaitain 4 §:n 1 momentin ja Rajavartiolaitosta koskevien muiden lakien perusteella suorittaa esimerkiksi liikennevalvontaa, ulkomaalaisvalvontaa ja aluevalvontaa niin ulko- kuin sisärajallakin jo nyt. Rajavartiolaitoksen liikennevalvontatehtävistä on säädetty esimerkiksi tieliikennelain (729/2018) 181 §:ssä, ajoneuvolain (82/2021) 201 §:ssä, liikenteen palveluista annetun lain 180 §:ssä, ajoneuvoverolain 57 §:ssä, liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä annetun lain (546/1998) 6 §:ssä, vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa lain (541/2023) 116 §, vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa annetussa lain (849/2025) 97 § ja vesiliikennelain (782/2019) 11 §:ssä.

Rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tehtävien säännökset eivät ole johdonmukaisia suhteessa rajavartiolaitain 4 §:ään ja 20 §:ään. Rajavartiolaitain 20 §:ssä on erikseen säädetty, että Rajavartiolaitos valvoo kuljettajien ajokuntoisuutta ja ajoneuvojen liikennekelpoisuutta sekä tieliikennelain (729/2018) säännösten noudattamista rajanylityspaikalla, mutta ei muualla. Kuitenkin tieliikennelain 181 §:n 1 momentin mukaan tämän lain noudattamista valvovat poliisi ja rajavartiolaitain 4 §:ssä säädettyllä toimialueella Rajavartiolaitos. Vastaavasti liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 180 §:ssä Rajavartiolaitoksen tehtävä on rajattu sen tehtäväalueelle. Ajoneuvoverolain (1281/2003) 57 §:ssä ja liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä annetun lain (546/1998) 6 §:ssä ei ole tehty mitään alueellista rajausta. Sen sijaan ajoneuvolain (82/2021) 201 §:ssä Rajavartiolaitoksen valvontatehtävä on rajattu koskemaan rajavartiolaitain 20 §:n 1 momenttia eli alueellisesti rajanylityspaikkaa.

Myös näiltäkin osin lainsäädännön tulisi olla johdonmukaista. Koska rajavartiolaitain 4 §:ssä on säädetty Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisesta kohdentumisesta, ja sen perusteella Rajavartiolaitoksen toiminta voi kohdentua niin ulko- kuin sisärajallekin, mitään erillisiä rajoituksia ei pitäisi tehdä muussa laissa. Olisikin johdonmukaista, että Rajavartiolaitos voi hoitaa ydintehtävänsä ja muut sille säädettyt tehtävät siellä, missä se on perustelua eli valtakunnanrajan läheisyydessä. Pelkästään näitä säännöksiä johdonmukaistamalla Rajavartiolaitos voisi toimia sisärajalla ilman erikseen säädettyä toimivaltuutta. Perustellumpaa on tarkistaa voimassa olevia tehtävä- ja valvontasäännöksiä kuin luoda uusia, jotka johtavat viranomaisten tehtäväkentän hämärtymiseen.

1.4.2 Merenalainen kriittinen infrastruktuuri

Poliisihallitus pitää perusteltuna Rajavartiolaitokselle ehdotettavaa uutta tehtävää. Se on perusteltua jo siksi, että Suomenlahdella olevaan suomalaiseen kriittisen infrastruktuuriin on kohdistunut kuluneiden kahden vuoden aikana tekoja, joista poliisi on aloittanut esitutinnan.

Poliisihallitus pitää tärkeänä sitä, että poliisin tehtävänä on selvittää merenalaiseen infrastruktuuriin kohdistuva teko, jossa on syytä epäillä rikosta. Poliisi on esitutkintaviranomaisten joukossa yleisviranomainen, jolla on kokemusta merenalaiseen infrastruktuuriin kohdistuneiden tekojen

tutkinnasta. Tutkintaa on tehty yhteistyössä Rajavartiolaitoksen, Tullin ja muiden viranomaisten kanssa. Tutkinnan keskittäminen poliisille turvaa myös tutkinnan objektiivisuuden.

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. Tällä varmistetaan tutkinnan turvaaminen ja uusien tekojen tekeminen.

1.4.3 Miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttuminen

Poliisihallitus pitää perusteltuna rajavartiolaitaissa olevien miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttumista koskevien toimivaltuuksien tarkistamista. Vastaava päivitystyö on myös poliisin osalta meneillään. 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.

1.4.4 Prüm-yhteistyö

On erinomaista, että rajavartiolaitakiin otettaisiin säännös, jonka perusteella Rajavartiolaitos voi päättää Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvan Prüm-yhteistyön käynnistämisestä. Tällä tarkoitetaan perusteluiden mukaan nimenomaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että Rajavartiolaitoksen toimivalta käynnistää Prüm-yhteistyö rajataan tarvittaessa koskemaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä eikä esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä.

Arvelin Konsta
Poliisihallitus