

Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO

20.1.2026

Viite: VN/32242/2024

EOAK/8008/2025 LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA RAJAVARTIOLAITOKSEN VARAUTUMISTA TUKEVIEN TOIMIVALTUUKSIEN TARKISTAMISEKSI

Sisäministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Rajavartiolaitoksen varautumista tukevien toimivaltuuksien tarkistamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan laajennuksia Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin erityisesti Schengen-alueen sisärajoilla ja merialueilla. Toimivaltuuksien tavoitteena on parantaa Rajavartiolaitoksen tilannekuvaa sisärajoilla ja vähentää tarvetta sisärajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle.

Kiinnitän lausunnossani huomiota niihin ehdotuksesta ilmeneviin kohtiin, joiden katson olevan erityisen merkityksellisiä eduskunnan oikeusasiamiehen suorittaman laillisuusvalvonnan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Ehdotetut toimivaltuudet sisärajoilla

Ehdotetussa rajavartiolain 28 b §:ssä säädettäisiin muuta lainsäädäntöä täydentävästi Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista sisärajoilla. Pykälän tarkoituksena on täydentää ja täsmentää kansallisesti, millaisia toimenpiteitä Rajavartiolaitos voi Schengenin rajasäännösten 23 artiklan mukaisesti suorittaa sisärajoilla silloin, kun sisärajavalvontaa ei ole palautettu. Rajasäännösten 23 artiklan mukaan rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla alueellaan, myös sisäraja-alueilla, käyttämiin poliisivaltuuksiin ja muuhun julkiseen valtaan, kunhan tällaisten valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla.

Pykälän 1 momentin mukaan rajavartiomiehellä olisi rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi Schengen-alueen sisärajoilla ja niiden läheisyydessä oikeus

ilman rikosepäilyä: 1) ottaa tilapäisesti haltuunsa asiakirjoja, tavaroita ja kulkuneuvoja sekä tarkastaa ja kohdistaa niihin etsintä; 2) suorittaa henkilöntarkastus esineen, omaisuuden, asiakirjan, tiedon tai seikan löytämiseksi noudattaen, mitä pakkokeinolain 8 luvun 30 §:n 1 kohdassa ja 33 §:ssä säädetään; sekä 3) ottaa henkilöstä kuva.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 57) toimenpiteiden keskeisenä edellytyksenä olisi rajasäännösten 23 artiklan mukaisesti se, ettei niillä ole rajatarkastuksia vastaavaa vaikutusta. Rajasäännösten 23 artiklan mukaan sisärajoilla suoritettavien toimenpiteiden ei katsota vastaavan rajatarkastuksia, jos niiden tarkoituksena ei ole rajavalvonta, jos toimenpiteet perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja toimivaltaisten viranomaisten kokemuksiin mahdollisista yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvista uhkista ja jos niiden tarkoituksena on esimerkiksi torjua rajat ylittävää rikollisuutta tai vähentää laitonta maahanmuuttoa. Lisäksi edellytyksenä on, että toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan tavalla, joka poikkeaa selvästi ulkorajoilla järjestelmällisesti tehtävistä henkilötarkastuksista. Rajasäännösten vuoden 2024 muutosasetuksen ((EU) 2024/1717) 25 johdantokappaleen mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltioiden suorittamilla tarkastuksilla rajavalvontaa vastaava vaikutus, otetaan huomioon tällaisten tarkastusten tavoite, alueellinen soveltamisala ja mahdolliset erot verrattuna muualla asianomaisen jäsenvaltion alueella suoritettaviin tarkastuksiin.

Schengenin rajasäännöstö on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuitenkin Rajavartiolaitoksen osalta 23 artiklaa täsmentävästi siitä, että 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden tulisi perustua Rajavartiolaitoksen yleisiin tietoihin ja kokemukseen rajaturvallisuutta vaarantavista tapahtumista sekä tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- tai analyysitietoihin. Kyse voisi olla Rajavartiolaitoksen omista tiedoista tai esimerkiksi PTR-viranomaisten yhteisen tilannekuvan mukaisista tiedoista. Toimenpiteiden olisi myös oltava ajallisesti ja alueellisesti rajattuja. Ajallisia ja alueellisia rajauksia voisi perustellusta syystä muuttaa valvonnan aikana. Valvontajaksoja voisi myös olla useita peräkkäin. Käytännössä säännös rajaisi Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen toimintaa Schengenin rajasäännösten 23 artiklan edellyttämällä tavalla niin, että toimenpiteitä ei voitaisi suorittaa sisärajoilla ulkorajojen tapaan kattavasti koko rajanylitysliikenteeseen. Rajasäännösten 23 artiklan edellytykset tulisi myös muilta osin ottaa huomioon pykälää sovellettaessa. Rajavartiolaitoksen tulisi suunnata valvontaa ja pykälässä tarkoitettuja tarkastuksia etukäteen tehdyn analyysin pohjalta sisärajoilla sellaisille alueille ja ajankohtiin, joissa sen vaikuttavuus arvioidaan suurimmaksi. Käytännössä valvontaa suoritettaisiin riskianalyysiin perustuen siten, että rajaturvallisuutta uhkaavien ilmiöiden olemassaolo tai niiden puuttuminen voitaisiin todentaa. Rajavartiolaitos suorittaisi pykälässä tarkoitettuja tarkastuksia välittömästi valtakunnanrajalla ainoastaan silloin, kun se on rajaturvallisuuden ylläpitämisen vaikuttavuuden vuoksi välttämätöntä. Toiminta olisi satunnaista ja lyhytaikaista. Muutoin tarkastuksia suoritettaisiin

tiedustelutiedon ja riskianalyysin perusteella valtakunnanrajan läheisyydessä, jolloin satunnaisen rajanylittäjän todennäköisyys joutua pykälässä tarkoitetun tarkastuksen kohteeksi on vähäisempi (s. 58).

Näkemykseni mukaan nyt 28 b §:ssä esitetyt rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi esitetyt toimivaltuudet ovat tosiasiallisesti hyvin lähellä Schengenin rajasäännösten tarkoittamia rajatarkastuksia. Schengenin rajasäännösten lähtökohtana on, ettei sisärajoilla saa tehdä rajatarkastuksia, ellei rajavalvontaa ole väliaikaisesti palautettu sisärajoille. Rajavartiolain 2 §:n mukaan rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus;

Edellä todetun perusteella esitettyä toimivaltuutta ei voida sitoa rajanylitykseen vaan sen on perustuttava eri perusteeseen, joka ei kuitenkaan ole rikosepäily. Epäselväksi jää, mikä tällainen peruste voisi olla, mutta lienee selvää, että tarkastusten tulisi ainakin jossain määrin olla satunnaisia, riskiperusteisia tai kohdennettuja ja etteivät ne järjestelmällisesti kohdistuisi pelkästään rajanylittäjiin. Esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa (s. 93) on todettu toimivaltuuksien kohdistuvan niihin henkilöihin, jotka oleskelevat Rajavartiolaitoksen toimialueella ja harjoittavat rajavartiolaitoksen valvottavaksi säädettyä toimintaa. Totean toimivaltuuksien lähestyvän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistehtäviä, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat poliisille. Yleisestikin voidaan kysyä, kuinka paljon rajaturvallisuuden tulisi olla jo ehdotettujen toimivaltuuksienkin perusteella ”korkeammalla tasolla” kuin poliisilain 1 luvun 1 §:stä ilmenevä yleinen järjestys ja turvallisuus ja toimivaltuudet sen ylläpitämiseksi.

Esitetyssä 28 b §:n toimivaltuudet sisärajoilla olisi sidottu Schengen alueen sisärajoihin ja niiden läheisyyteen. Säännöksen perusteluiden (s. 57) 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. Näkemykseni 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. Sinällään esityksessä on useassa kohdin korostettu, että toimenpiteiden tulisi olla ajallisesti ja alueellisesti rajattuja. Säännöksessä mainittu Schengen-alueen sisärajojen läheisyyden käsite on mielestäni erittäin merkityksellinen arvioitaessa Rajavartiolaitoksen toimivaltaa puuttua henkilöiden toimintaan esimerkiksi suorittamalla heille henkilöntarkastus tai kohdistamalla kulkuneuvoihin etsintätoimenpiteitä.

Laillisuusvalvonnan toteutumisen kannalta pidän myös erityisen tärkeänä, että viranomaisen on kyettävä osoittamaan, että toimenpide perustuu muuhun kuin rajavaltuontaan 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 vastaavin tavoin, kuin menetellään rajavaltuonnassa käytössä olevien toimivaltuuksien osalta.

Huomiotani kiinnittää myös se, että esitetystä säännöksen 3 momentissa todetaan, että ”edellä 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden tulee perustua Rajavartiolaitoksen yleisiin tietoihin ja kokemukseen rajaturvallisuutta vaarantavista tapahtumista sekä tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- taikka analyysitietoihin. Toimenpiteiden on oltava ajallisesti ja alueellisesti rajattuja.” Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a) kohdassa ei ole kuitenkaan mainittu vihje- taikka analyysitietoja yhtenä tällaisena seikkana, jolloin toimenpiteen ei ole katsottava vastaavan rajatarkastuksen suorittamista.

Lisäksi herää kysymys, että mikäli esitetty toimenpide voi perustua niin poliisiin (tässä tapauksessa Rajavartiolaitoksen) yleisiin tietoihin kuin toisaalta myös vihje- ja analyysitietoihin, niin mahdollistaako käytännössä minkälainen ja missä muodossa oleva tieto tahansa esitetyn toimenpiteen suorittamisen. Kysymys on myös siitä, onko esimerkiksi tiedustelutoimivaltuuksilla toisen viranomaisen toimesta saadun tiedon hyödyntäminen toimenpiteiden perusteena tällaisessa tilanteessa mahdollista ilman erillistä sääntelyä. Nähdäkseni säännöstä ja sen perusteluista tulisi sen merkittävyyteen nähden täsmentää ja tarkentaa.

Korostan, että esitysluonnoksen perustelujen (s. 58) maininta tiedustelutiedosta tässä yhteydessä ei voi tarkoittaa poliisilain 5a luvun 44 §:n, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 17 §:n tai sotilastiedustelulain 79-80 §:n mukaisilla tiedustelutoimivaltuuksien käytöllä saatua tietoa, sillä kyseisten lakien edellä mainituissa ns. palomuurisäännöksissä on säädetty tyhjentävästi tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisesta toiselle kansalliselle viranomaiselle muihin kuin tiedustelutoiminnan käyttötarkoituksiin.

Totean muutoinkin ehdotetun toimivaltuuden lähentyvän poliisille kuuluvia toimivaltuuksia. Pidän laillisuusvalvonnan näkökulmasta jossain määrin huolestuttavana kehityssuuntaa, jossa eri toimivaltuuksien käyttöön oikeutettujen viranomaisten piiriä laajennetaan ja myös itse toimivaltuuksia lisätään ja laajennetaan. Kun näin tapahtuu, se asettaa toimivaltuuksien käytön valvonnalle lisääntyviä haasteita.

Toimivaltuuksia on tässä tapauksessa perusteltu lähinnä niiden tavoitteena olevan Rajavartiolaitoksen tilannekuvan parantamisella sisärajoilla ja

sisärajavaalvonnan väliaikaisen palauttamisen tarpeen vähentämisellä. Ymmärrän sinänsä tarpeen Rajavartiolaitoksen tilannekuvan parantamiseksi ja pidän sitä hyväksyttävänä tavoitteena. Erityisesti 28 b §:ssä esitetyn toimivaltuuden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta keinona parantaa tilannekuvaa on kuitenkin vielä syytä arvioida.

Esitysluonnoksen perusteella jää myös jossain määrin epäselväksi, miten toimivaltuuksilla kyetään vähentämään tarvetta sisärajavaalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle. On vaikea nähdä esitettyjä toimivaltuuksia ainakaan tavoiteltujen vaikutusten näkökulmasta jonkinlaisena vaihtoehtona sisärajavaalvonnan palauttamiselle. Esityksen perusteluissa on vaikutusten osalta mainittu, että ”käytännössä pysäyttämistä vaativien toimenpiteiden määrä pidettäisiin ajallisesti ja alueellisesti niin alhaisena, että toimenpiteillä ei olisi sisärajavaalvonnan väliaikaista palauttamista vastaavaa vaikutusta” (s. 34).

Ehdotetut toimivaltuudet merellä

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan uutta merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvontatehtävää sekä siihen liittyviä toimivaltuuksia Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä. Rajavartiolaitoksella olisi valvonnan yhteydessä oikeus estää tai keskeyttää merenalaiseen kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuva vahingoittaminen. Rajavartiolaitokselle säädettäisiin myös merioikeusyleissopimuksen 110 artiklan mukainen oikeus pysäyttää ja tarkastaa talousvyöhykkeellä liputtomaksi epäilty alus sekä sellainen suomalainen alus, joka käyttää väärää lippua tai kieltäytyy näyttämästä lippuaan. Tarkastusoikeuden käytännön toteuttamisessa noudatettaisiin merioikeusyleissopimuksen määräyksiä (s. 33).

Esitetystä 24 b §:ssä säädetään merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvonnasta Rajavartiolaitoksen tehtävänä. Merenalaisen infrastruktuurin valvontatehtävän suorittamiseksi käytössä olevista toimivaltuuksista säädettäisiin uudessa 38 c §:ssä.

Esitetystä 38 c §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 67) on todettu, että ”Mikäli Rajavartiolaitos havaitsisi Suomen aluevesillä tai talousvyöhykkeellä kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvaa vahingoittamista tai sen välitöntä uhkaa, se aloittaisi tapahtuman dokumentoinnin sekä ensisijaisesti esimerkiksi suullisesti, kirjallisesti, opastein tai merkein pyrkisi kiinnittämään aluksen huomion vahingoittamiseen. Koska nämä toimet eivät välttämättä olisi riittäviä estämään kriittiselle infrastruktuurille aiheutuvaa vahinkoa, Rajavartiolaitokselle säädettäisiin myös oikeus estää kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuva välittömästi käsillä oleva tai keskeyttämään käynnissä oleva vahingoittaminen. Toimenpiteiden tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisesti puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisuuteen, tavoiteltavaan päämäärään sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden. Kokonaisarvioinnissa tulisi ottaa huomioon esimerkiksi tilanteen vakavuus, vahingoittamista koskeva näyttö ja todisteet. Estäminen tai keskeyttäminen

voisi tapahtua esimerkiksi käskemällä alusta lopettamaan vahingoittaminen, kiilaamalla, ajamalla aluksen eteen taikka muutoin puuttumalla aluksen hallintaan esimerkiksi elektronisen vaikuttamisen keinoin.”

Näkemykseni mukaan valvontatehtävän suorittamiseksi käytössä olevien toimivaltuuksien käyttöön sisältyy hyvin merkittävä lisävahinkojen tai jopa merionnettomuuden riski niin toimenpiteen kohteena olevalle kuin mahdollisesti myös toimenpiteen suorittajallekin. Erityisesti tästä syystä pidän tärkeänä, että säännöksestä ilmenisi suhteellisuusperiaatteen noudattamista koskeva edellytys joko sisällyttämällä suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö säännökseen tai vähintäänkin viittaamalla rajavartiolaitain 7 §:stä ilmenevään suhteellisuusperiaatteeseen. Sinällään pidän esitettyä toimivaltuutta perusteltuna.

Esitetystä 38 e §:ssä säädettäisiin aluksen pysäyttamisestä ja tarkastamisesta. Pykälällä pantaisiin kansallisesti täytäntöön merioikeusyleissopimuksen 110 artiklan määräykset alusten tarkastamisesta siltä osin kuin kyse on kansallisuutta vailla olevasta aluksesta sekä sellaisesta aluksesta, joka käyttää vierasta lippua tai kieltäytyy näyttämästä lippuaan, vaikka se on tosiasiallisesti samaa kansallisuutta kuin tarkastusta suorittava alus.

Säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 70) todetaan, että merioikeusyleissopimuksen 110 artiklan mukaisesti toimenpiteiden tarkoituksena on tarkastaa, onko aluksella oikeus siihen lippuun, jota se käyttää. Jos epäilykset jatkuvat asiakirjojen tarkastuksen jälkeen, tarkastusta voidaan jatkaa itse aluksessa. Tarkastus voi kohdistua ainoastaan aluksen kansallisuuden selvittämiseen, mutta tarkastustoimet voivat pitää sisällään esimerkiksi etsintää ja miehistön puhuttamista aluksella. Alukselle nouseminen tarkastuksen suorittamiseksi voi myös edellyttää alustavaa turvallisuudesta varmistumista. Tarkastus on toimitettava mahdollisimman suurella harkinnalla. Jos epäilykset osoittautuvat perusteettomiksi, kaikki tarkastuksen kohteena olleen aluksen kärsimät menetykset ja vahingot on korvattava sille.

Näkemykseni mukaan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattu tarkastuksen kulku ja sen yhteydessä mahdolliseksi tulevat toimenpiteet vaikuttaisivat mahdollistavan varsin laajan harkintavallan tarkastuksen toteuttamisessa. Kun tällainen tarkastus on toimenpiteenä merkityksellinen usean perusoikeuden kannalta, pidän ehdottoman tärkeänä, että tarkastuksen toimittamisen yhteydessä kyseeseen tulevat toimenpiteet tai niiden rajaukset (esim. että tarkastus ei kohdistu kotirauhan suojaamiin tiloihin, kuten säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa sivulla 87 on todettu), tulisi tyhjentävästi ilmetä puheena olevasta toimivaltasäännöksestä.

En pidä täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta riittävänä, että tarkastuksen yhteydessä kyseeseen tulevat toimenpiteet ilmenevät pelkästään säännöstä koskevista perusteluista ja

vaikuttavat mahdollistavan varsin laajan harkintavallan tarkastuksen toimittamiseksi edellytettävistä toimenpiteistä, joista on mainittu etsintä, miehistön puhuttaminen ja ”alustava turvallisuudesta varmistuminen” kuitenkin edes tarkentamatta tämän käsitteen tarkempaa sisältöä ja suorittamistapaa.

Aluksen tarkastamista koskevan toimivaltuuden edellytyksen osalta pidän niin ikään tulkinnanvaraisena, tarkoitetaanko meriyleissopimuksen 110 artiklassa ja säännöksen perusteluissa tarkoitettulla ”Tarkastus on toimitettava mahdollisimman suurella harkinnalla” samaa asiaa kuin ehdotetussa säännöksessä olevalla ”jos on perustelua syytä epäillä”. Totean myös, että meriyleissopimuksen 110 artiklassa aluksen pysäyttäminen ja tarkastaminen vaikuttaisivat ilmenevän jossain määrin erillisinä porrasteisinä toimenpiteinä. Ehdotetussa 38 e §:ssä sen sijaan pysäyttämien ja tarkastaminen vaikuttavat yhdeltä toimenpiteeltä. Nähdäkseni olisi perustelua korostaa, että alus voidaan tarvittaessa tiettyjen edellytysten olemassa ollessa tarkastaa (alukseen nousemalla) pysäyttämisen jälkeen.

Säätämisjärjestyksestä

Rajavartiolaitoksella esitetään uusi toimivaltuuksia sekä olemassa olevia toimivaltuuksia esitetään laajennettavaksi. Näin ollen katson perustuslakivaliokunnan lausunnon olevan tarpeen mahdollisen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Oikeusasiamies
Jari Råman

Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä
Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.