

15.1.2026

SUPO 1153/01.04.01.03/2025

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö 9.12.2025 VN/32242/2024

Suojelupoliisin lausunto hallituksen esitysluonnoksesta rajavartiolaitainsäädännön muuttamiseksi

1 Yleistä

Sisäministeriö on pyytänyt suojelupoliisilta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta (jäljempänä HE-luonnos). HE-luonnoksessa ehdotetaan pääasiassa laajennuksia Rajavartiolaitoksen normaaliolojen toimivaltuuksiin erityisesti Schengen-alueen sisärajoilla ja merialueilla. Ehdotusten keskeisin sisältö voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) Oikeus suorittaa sisärajoilla ajallisesti ja alueellisesti rajattuja tarkastuksia rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.
- 2) Uusi valvontatehtävä ja siihen liittyvät toimivaltuudet koskien merenalaista kriittistä infrastruktuuria Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä.
- 3) Useita täsmennyksiä ja muutoksia sääntelyyn, joka koskee Rajavartiolaitoksen suorittamaa teknistä valvontaa ja radioteknistä valvontaa, kulkuneuvojen ja miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttumista, vesiliikenteen tilapäistä keskeyttämistä tai rajoittamista, rajavyöhykkeellä liikkumista, kiinteistöjen tilapäistä käyttöoikeutta, liikkumisrajoitusten määräämistä, Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä silloin kuin poliisi on estynyt, Puolustusvoimien virka-apua Rajavartiolaitokselle sekä Rajavartiolaitoksen kansainvälistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.
- 4) Rajajoukkojen liittämistä Puolustusvoimiin koskevan virkamiesoikeudellisen sääntelyn täydentäminen.

Ehdotusten päätavoitteena on parantaa Rajavartiolaitoksen varautumista ja mahdollisuuksia vastata muuttuneen turvallisuus- ja toimintaympäristön vaatimuksiin.

Suojelupoliisi katsoo yleisesti, että HE-luonnoksen tavoitteet ja aineellisoikeudellisesti merkittävät ehdotukset edistävät osaltaan kansallista turvallisuutta, ja näin ollen **suojelupoliisi lähtökohtaisesti kannattaa HE-luonnokseen sisältyviä lakiehdotuksia.**

Suojelupoliisi haluaa erityisesti korostaa kriittisen infrastruktuuriin suojaamiseen liittyvien ehdotusten tärkeää merkitystä kansallisen turvallisuuden suojaamisessa.

2 Yksityiskohtaiset huomiot

2.1 Laki rajavartiolaiton muuttamisesta (1. lakiehdotus) 20 § ja 28 b § sekä sääntelyn suhde yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen

HE-luonnokseen sisältyvän ehdotuksen mukaan voimassa olevaa **yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevaa rajavartiolaiton 20 § pykälää** muutettaisiin muun muassa siten, että Rajavartiolaitoksen tehtävänä olisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen valtakunnanrajan läheisyydessä **ehdotetun rajavartiolaiton uuden 28 b §:n tarkoittamissa tilanteissa** silloin kuin poliisi on estynyt hoitamasta kyseistä tehtävää. Voimassa olevan 20 §:n perusteella vastaava tehtävä on alueellisesti rajattu rajanylityspaikkaan sekä Rajavartiolaitoksen toimitilaan ja hallinnassa olevaan alueeseen. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvia tehtäviä ei olisi rajattu laadullisesti esimerkiksi tärkeisiin tai kiireellisiin toimenpiteisiin, ja Rajavartiolaitos voisi suorittaa tehtäviä myös oma-aloitteisesti. Vähäistä vakavimmista tilanteista Rajavartiolaitoksen olisi kuitenkin ilmoitettava poliisille, kuten myös nyt voimassa olevassa laissa on säädetty. Poliisilla olisi tällöin mahdollisuus ottaa tilanne johdettavakseen. (HE-luonnos, s. 96 ja 53 - 54)

Rajavartiolaitoksen hoitaessa kyseistä 20 §:ssä tarkoitettua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävää rajavartiolaiton käyttäisi rajavartiolaiton 32 ja 32 a §:n toimivaltuuksia. Toimivaltuudet olisivat samat kuin poliisimiehellä vastaavassa tilanteessa. (HE-luonnos, s. 54)

Kuten todettu, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskeva uudenlainen tehtävä (20 §) olisi siten sidottu ehdotettuun uuteen 28 b §:ään. HE-luonnoksen mukaan pykälässä säädettäisiin Rajavartiolaitoksen **uudenlaisista toimivaltuuksista sisärajoilla rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi**. Käytännössä kyse olisi lähinnä henkilöihin ja kulkuneuvoihin kohdistuvista tarkastustoimivaltuuksista. Kyse ei kuitenkaan olisi rajatarkastuksista, eikä toimivaltuuden käyttö edellyttäisi rajatarkastusten palauttamista sisärajoille. Toimivalta olisi alueellisesti rajattu sisärajoihin ja niiden läheisyyteen. (HE-luonnos, s. 97 ja 56 - 59)

Toimivaltaa rajaisi alueellisesti 20 ja 28 b §:ssä käytetyt valtakunnanrajan, sisärajan sekä näiden läheisyyden käsitteet. Pykälän perusteluiden mukaan valtakunnanrajan läheisyydellä tarkoitettaisiin sekä rajanylityspaikkojen että maastorajojen läheisyyttä (HE-luonnos, s. 53) ja sisärajojen läheisyydellä maasto- ja merirajojen läheisyyttä, mukaan lukien rajan ylittävät vesistöt, satamat, lentokentät sekä rautatiet, rahapihat, rautatieasemat ja linja-autoasemat (HE-luonnos, s. 57). HE-luonnoksen pykälästä tai perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, mitä termi ”läheisyys” tarkoittaa tai miten sitä arvioitaisiin.

Asiallisesti uuden 28 b §:n toimivaltuudet olisivat rajattu säännöksen sanamuodossa käytetyllä käsitteellä ”rajaturvallisuuden ylläpitäminen”. Käsitteen määritelmä vastaisi voimassa olevan rajavartiolaiton (578/2005) 2 §:n

6 kohdan mukaista legaalimääritelmää, jolloin rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kuuluisi muun muassa rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvien uhkien estäminen. (HE-luonnos, s. 56 - 57) Asiallista rajausta voidaan pitää välillisenä, koska säännös itsessään ei sisältäisi nimenomaisia rajauksia (esim. rajatylittävään liikenteeseen).

Suojelupoliisi haluaa kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin. Ensinnäkin 20 ja 28 b §:ssä alueellinen raja on tehty eri termeillä. Ensin mainitussa pykälässä käytetään termiä "valtakunnanrajan läheisyys", mutta samalla toimivalta sidotaan 28 b §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin. Kyseisessä 28 b §:ssä alueellinen raja perustuu kuitenkin sisärajaan ja sen läheisyyteen. Toisin sanoen 28 b §:ssä tarkoitettut tilanteet vaikuttaisivat olevan alueellisesti rajattu vain sisärajoihin ja niiden läheisyyteen, jolloin 20 §:ssä käytetyn termin "valtakunnanrajan läheisyys" merkitys jää epäselväksi.

Toiseksi molempien säännösten (20 ja 28 b §) toimivalta näyttäisi olevan säännösteknisesti asiallisesti ja alueellisesti rajattua, mutta se olisi käytännössä kuitenkin rakennettu useiden säännösten, viittausten ja väljien käsitteiden (esim. "läheisyys") varaan siten, että toimivallan rajaukset ovat tulkinnallisesti melko avoimia ja toimivaltaa voitaisiin siten pitää varsin yleisenä.

Kolmanneksi uuden 28 b §:n toimivaltuuksia perusteellaan Schengenin rajasäännöstön¹ 23 artiklalla (esim. HE-luonnos, s. 57) ja oikeammin artiklan a kohdalla. Kohdan sanamuodon perusteella EU-sääntelyn päätarkoituksena näyttäisi olleen sen varmistaminen, että sisärajavallvonnan poistuminen ei samalla rajoittaisi jäsenvaltion oikeutta säännellä ja toteuttaa eräitä perinteisesti poliisiviranomaisille kuuluvia valvonta- ja muita toimenpiteitä sisärajalla tai sen läheisyydessä.² Artikla on luonteeltaan melko yleinen, eikä se esimerkiksi käsittele nimenomaisesti rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvia toimenpiteitä. Artiklasta päinvastoin ilmenee, että kyse ei saa olla (sisä)rajavallvonnasta.

Suojelupoliisin arvion mukaan artiklan kohdassa tarkoitettu viranomaistoiminta rinnastuisi Suomen valtiosääntö- ja poliisioikeudellisessa lainsäädäntöperinteessä³ ensisijaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Tämä lähtökohta ei muuttuisi, vaikka 23 artiklan a kohdassa sallituksi katsottu viranomaistoiminta tai sen tarkoitus otsikoitaisiin kansallisessa laissa "rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi" niin kuin HE-luonnoksessa on tehty.

Neljänneksi kun erityisesti huomioidaan edellä viitatut arvioinnin oikeudelliset lähtökohdat, 28 b §:n toimivaltuuksia eli keinoja, joita Rajavartiolaitos voisi käyttää säännöksen soveltamisalalla, voitaisiin pitää poikkeuksellisen merkittävänä. Oleellista on, että poliisilla ei ole voimassa olevan lain nojalla vastaavia toimivaltuuksia ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta 28 b §:n tarkoitukseen rinnastuvissa tilanteissa.

¹ Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016.

² Tätä tulkintaa tukee myös alkuperäisen asetuksen johdantokappale 20.

³ Ks. esim. PeVL 6/2018 vp, s. 2; PeVL 67/2016 vp, s. 3; PeVL 10/2016 vp, s. 3; PeVL 49/2014 vp, s. 2/I; PeVL 37/2002 vp, s. 1 - 2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I.

Yhteenvetona suojelupoliisi katsoo, että Rajavartiolaitoksen toimivaltaa tulisi arvioida valtiosääntöisesti yksittäisiä pykäläiä laajempänä kokonaisuutena. Viranomaistoiminnan tai sen tarkoituksen otsikoinnilla taikka sillä, miten toimivalta jaetaan eri pykälisiin kansallisessa laissa ei pitäisi olla ratkaisevaa oikeudellista merkitystä.

Näin ollen kun huomioidaan edellä viitattu toimivallan tosiasiallinen perusluonne, asiallisen ja alueellisen rajauksen väljyys sekä EU-oikeudellinen tausta, **suojelupoliisi arvioi kokonaisuutena, että HE-luonnoksen 1. lakiehdotuksen 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. Tällaiselle muutokselle tulisi pystyä esittämään painavat perusteet huomioiden esimerkiksi perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintakäytäntö poliisille kuuluvista tehtävistä ja niiden säätämisestä muille viranomaisille.**

2.2 Laki rajavartiolain muuttamisesta (1. lakiehdotus) 38 c §

HE-luonnoksen mukaan pykälässä säädettäisiin **toimivaltuuksista merenalaisen kriittisen infrastruktuurin valvonnassa** siten, että Rajavartiolaitoksella olisi oikeus estää tai keskeyttää kyseiseen infrastruktuuriin kohdistuva vahingoittaminen. Toimivaltuutta voitaisiin alueellisesti käyttää Suomen aluevesillä tai talousvyöhykkeellä. Pykälän mukaan Rajavartiolaitoksen olisi ilmoitettava vahingoittamisesta viipymättä poliisille. Ilmoitusvelvollisuutta on perusteltu poliisin rikostorjuntaan liittyvillä tehtävillä. (HE-luonnos, s. 102 ja 67 - 69)

Suojelupoliisi toteaa, että pykälän soveltamisalaan kuuluvat teot ja tapahtumat voivat tyypillisesti vaikuttaa myös kansalliseen turvallisuuteen. Tästä yleensä seuraa akuutteja tietotarpeita niin ylimmässä valtiojohtossa kuin niissä viranomaisissa, jotka hoitavat lakisääteisesti kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi olisikin tärkeää (esim. mahdollisen uhan vakavuuden arviointi ja lisätietojen tuottaminen valtiojohtolle ja toimivaltaisille viranomaisille), että tieto vahingoittamisesta tavoittaisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja ilman välikäsiä myös suojelupoliisin, joka voisi muodostaa oman tilannearvion sekä mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan tuottaa merkityksellistä lisätietoa käyttämällä sellaisia omia tiedonhankinnan ja analyysin suorituskykyjä, joita ei ole muilla viranomaisilla.

Edellä mainituilla perusteilla **suojelupoliisi esittää, että pykälän sanamuotoon ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin ja Rajavartiolaitoksen tulisi ilmoittaa pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa viipymättä myös suojelupoliisille.**

Lisäksi suojelupoliisi kiinnittää huomiota siihen, että pykälästä tai sen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, onko ilmoitusvelvollisuuden ("ilmoitettava vahingoittamisesta") tarkoitus koskea vain täytettyä tekoa vai kuuluisiko sen piiriin myös vahingoittamisen yritys ja/tai valmistelu. Esimerkiksi perusteluissa

esimerkkeinä käytetyt rangaistavat teot (ks. HE-luonnos, s. 68, viimeinen kappale) ovat rangaistavia myös yrityksinä. Lisäksi terroristiset rikokset ovat rangaistavia laaja-alaisesti myös valmistelutyypisinä tekoina. **Suojelupoliisin näkemyksen mukaan ilmoituskynnys tulisi olla riittävän matala, ja ilmoitusvelvollisuuden piiriin voisi kuulua kaikki sellaiset tapaukset, joissa Rajavartiolaitos on ryhtynyt konkreettisiin 38 c §:n mukaisiin toimenpiteisiin.**

2.3 Laki rajavartiolaiton muuttamisesta (1. lakiehdotus) 38 d §

HE-luonnoksen mukaan pykälässä säädettäisiin **merenalaisen kriittisen infrastruktuurin omistajan ja haltijan ilmoitusvelvollisuudesta** siten, että tällaisen omistajan ja haltijan tulisi ilmoittaa Rajavartiolaitokselle vedenalaisen kriittisen infrastruktuurin vahingoittumisesta. Lisäksi Rajavartiolaitoksen käyttöön tulisi antaa pyynnöstä kaikki tapahtumaan ja teon kohteena olevaan omaisuuteen liittyvät tarpeelliset tiedot salassapitosäännösten estämättä. (HE-luonnos, s. 102 ja 69)

Suojelupoliisin arvion mukaan pykälässä tarkoitetuilla tapahtumilla on nykyisessä turvallisuusympäristössä edellä kuvattua vastaava yhteys kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Näin ollen **suojelupoliisi esittää, että pykälään lisättäisiin toinen momentti, joka velvoittaisi Rajavartiolaitoksen ilmoittamaan viipymättä 1 momentissa tarkoitettua tarpeelliset tiedot edelleen suojelupoliisille salassapitosäännösten estämättä.**

2.4 Laki rajavartiolaiton muuttamisesta (1. lakiehdotus) 38 e §

HE-luonnoksen mukaan pykälässä säädettäisiin aluksen pysäyttamisestä ja tarkastamisesta. Pykälän 1 momentilla pantaisiin täytäntöön merioikeusyleissopimuksen 110 artiklan määräykset alusten tarkastamisesta silloin, jos on perusteltua syytä epäillä, että alus on vailla kansallisuutta taikka suomalainen alus käyttää vierasta lippua tai kieltäytyy näyttämästä lippuaan. Toimivaltuus koskisi alueellisesti vain Suomen talousvyöhykettä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ilmoitusvelvollisuudesta, jonka mukaan tehdystä tarkastuksesta tulisi ilmoittaa välittömästi ulkoministeriölle ja Liikenne- ja viestintävirastolle. (HE-luonnos, s. 102 - 103 ja 69 - 71)

Suojelupoliisin arvion mukaan pykälässä tarkoitetuilla tarkastuksilla on nykyisessä turvallisuusympäristössä edellä kuvattuun rinnastuva yhteys kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Näin ollen **suojelupoliisi esittää, että pykälän 2 momentin ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin ja tarkastuksesta olisi ilmoitettava välittömästi myös suojelupoliisille.**

Lisäksi suojelupoliisi mainitsee teknisenä yksityiskohtana, että pykälän 2 momentin ilmoitusvelvollisuus on kirjoitettu 38 c ja 38 d §:stä poiketen passiivissa ja säännöksen sanamuodosta ei siten suoraan ilmenisi kenen tulisi tehdä momentin mukainen ilmoitus.

2.5 Tietojen luovuttaminen suojelupoliisille

Suojelupoliisi toteaa yleisesti, 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.

Tällaisen tiedon luovuttamisoikeudesta muun muassa suojelupoliisille on säädetty henkilötietojen osalta henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksesta annetun lain (639/2019) 32 ja 33 §:ssä. Suojelupoliisi arvioi, että nykyinen sääntely on näiltä osin riittävää.

Oikeustila on suojelupoliisin arvion mukaan tulkinnanvaraisempi, jos Rajavartiolaitoksen hallussa oleva tieto on salassa pidettävää, mutta tieto ei sisällä henkilötietoja. Tällaista tietoa voi syntyä esimerkiksi Rajavartiolaitoksen analyysitoiminnassa tai valvontatehtävien yhteydessä, mukaan lukien rajavartiolaitain 29 a §:n tarkoittama radiotekninen valvonta. **Suojelupoliisi esittääkin jatkovalmistelussa arvioitavaksi, mihin salassa pidettävien muiden kuin henkilötietojen luovutusoikeus tällä hetkellä perustuu, onko nykyinen oikeustila riittävän selkeä ja tulisiko oikeustilaa selkeyttää esimerkiksi uudella nimenomaisella erityissäännöksellä.**⁴

⁴ Sääntelytarve voisi joiltain osin rinnastua HE-luonnoksen 1. lakiehdotuksen 82 §:ään. Kyseinen rajavartiolaitain säännös olisi uusi ja siinä säädettäisiin muiden salassa pidettävien tietojen kuin henkilötietojen luovuttamisesta ulkomaille.

Suojelupoliisin päällikkö

Juha Martelius

Ylitarkastaja

Sami Nevalainen

Asiakirja (ID 73419) on sähköisesti allekirjoitettu Suojelupoliisin asiankäsittelyjärjestelmässä 19.1.2026 8.12.52. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.