



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Asianumero: VN/10005/2024-VNK-2

Päivämäärä: 10.4.2024

# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Teknologian hyödyntämistä rajaturvallisuuden ylläpitämisessä koskevasta esityksestä saa kohtalaisen käsityksen ehdotuksen sisällöstä ja vaikutuksista. Tarve lainmuutokselle tulee ilmi, mutta muutoksen vaikutuksia esimerkiksi omaisuuden suojaan tulisi tarkentaa.

## Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- On ymmärrettävää, jos turvallisuussyistä ei voida kertoa kovin tarkasti teknisen ja radioteknisen valvonnan yksityiskohtia. Esitysluonnoksen mukaan aiempaa useampi henkilö voisi päätyä Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen valvonnan kohteeksi. Esitysluonnoksesta on vaikea saada käsitystä ehdotetun muutoksen merkittävydestä rajavyöhykkeen läheisyydessä oleskeleville.
- Esitysluonnoksen arvio perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista on suppea. Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio, miten ehdotus vaikuttaa esimerkiksi yksityiselämän suojaan, yksityisyyden suojaan tai omaisuuden suojaan.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö" -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia ja eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa nykyaikaisen teknologian hyödyntäminen rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ja muissa keskeisissä Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä. Esityksessä ehdotetaan Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen valvonnan tarkoituksen ja käyttöalueen laajentamista. Rajavartiolain sääntelyä täydennettäisiin niin, että Rajavartiolaitos voisi suorittaa teknistä valvontaa rajan läheisyyden, Suomen merialueen, rajanylityspaikan ja sen välittömän läheisyyden lisäksi myös yleisemmin merialueella, ilmatilassa sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla ja niiden välittömässä läheisyydessä. Teknisen valvonnan tarkoituksena voisi olla rajavalvonnan lisäksi myös



rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitäminen, Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittaminen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaaminen. Muutoksilla pyrittäisiin vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksiin.

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi sääntely radioteknisestä valvonnasta. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus havaita, paikantaa, tunnistaa, yksilöidä ja seurata radiotaajuisia sähkömagneettisia aaltoja ja radiolaitteita sähkömagneettisten aaltojen omaisuuksien avulla. Toimivaltuutta voitaisiin käyttää rajan läheisyydessä, merialueella, meren rannikolla, ilmatilassa, rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella ja sen välittömässä läheisyydessä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ylläpitämisen, rajajärjestyksen ylläpitämisen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostamiseksi. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus käsitellä myös muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestinnän välitystietoja ja sijaintitietoja radioteknisen valvonnan suorittamiseksi. Radioteknisen valvonnan avulla ei saisi hankkia tietoja muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitetun radioviestin sisällöstä. Esitys liittyy Rajavartiolaitoksen teknisen ulkorajavalvonnan uudistamishankkeeseen sekä uusien ulkovartiolaivojen ja valvontalentokoneiden hankintaan.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa olevan henkilön paikantamiseksi.

Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan Rajavartiolaitokselle säädetään laajemmat mahdollisuudet teknologian hyödyntämiseen rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ja kehitetään teknisen valvonnan sääntelyä.

## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian nykytilasta ja muuttuneen maailmantilanteen aiheuttamista riskeistä rajavalvontaan. Esityksen vaikutuksia koskevassa osiossa on myös tuotu yhteen käytännön toiminnan tasolla jo olemassa olevia valmiuksia valvontaan ja toimintaperiaatteita tulevien muutosten kanssa.

**Arviointineuvosto pitää ymmärrettävänä**, jos aiheeseen liittyy luottamuksellisia tietoja, jolloin esitysluonnoksessa ei voida välttämättä kertoa kovin tarkasti esimerkiksi teknisen ja radioteknisen valvonnan yksityiskohtia. Asiaa tuntemattoman kuitenkin voi olla vaikea saada käsitystä, millaista valvontaa harjoitetaan tällä hetkellä ja kuinka merkittävästä Rajavartiolaitoksen toimivallan laajennuksesta on kyse. Esitysluonnoksen mukaan aiempaa useampi henkilö voisi päätyä Rajavartiolaitoksen suorittaman teknisen



valvonnan kohteeksi. Esitysluonnoksesta on vaikea saada käsitystä ehdotetun muutoksen merkittävydestä rajavyöhykkeen läheisyydessä oleskeleville.

**Arviointineuvosto pitää tärkeänä**, että eduskunta saa asiasta tavalla tai toisella riittävän informaation päätöksenteon tueksi. Jos turvallisuussyistä esityksen taustaa, uhkia ja säädösmuutoksen vaikutuksia ei voida kuvata täysin avoimesti hallituksen esityksessä, tulisi eduskunnan informoimiseksi käyttää vaihtoehtoisia keinoja.

Esitysluonnoksessa on kuvattu liittymäkohtia EU:n perusoikeuskirjaan, yleiseen tietosuojaa-asetukseen ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä voisi tuoda vielä selkeämmin esille EU-normiston antaman liikkumatilan lainsäädännön muutoksille, etenkin kun esitys perustuu uudelle tavalle käsitellä henkilötietoja.

Esitysluonnoksessa on arvioitu lyhyesti muita toteuttamisvaihtoehtoja ja viitattu rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeita ja kehittämiskohteita koskevaan esiselvitykseen. **Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä**, että vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia on selvitetty jo hankkeen esiselvitysvaiheessa.

**Arviointineuvosto toteaa**, että esitysluonnoksen lausuntoaika oli kuulemista koskevaa ohjeistusta lyhyempi. Tavanomaista lyhyempää lausuntoaikaa perusteltiin itärajan muuttuneella turvallisuustilanteella.<sup>1</sup>

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että lausuntopalautetta ja sen huomioon ottamista on käsitelty seikkaperäisesti.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksen kertaluontoisia ja pysyviä kustannuksia Rajavartiolaitokselle ja radioteknisen valvonnan pysyviä ylläpito- ja käyttökustannuksia on esitetty havainnollisesti taulukoissa.

## 2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan Rajavartiolaitos voisi jatkossa suorittaa teknistä valvontaa rajan läheisyyden, Suomen merialueen, rajanylityspaikan ja sen välittömän läheisyyden lisäksi myös yleisemmin merialueella, ilmatilassa sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevilla alueilla ja niiden välittömässä läheisyydessä. Rajavartiolaitoksen oikeutta asettaa teknisen valvonnan laitteistoa rajavyöhykkeen ulkopuolella ilman

<sup>1</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla ajalla 22.1.-23.2.2024. eli noin kuukauden. Säädosvalmistelun kuulemisoppaan mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi, mutta tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä. Riittävän kuulemisajan tärkeyttä käsitellään esimerkiksi oikeuskanslerin ratkaisussa OKV/1772/10/2023.



maanomistajan tai -haltijan lupaa pidennettäisiin kolmesta kuukaudesta enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta ei selviä, voiko kestoaltaan pidempi oikeus asettaa teknisen valvonnan laitteistoa rajavyöhykkeen ulkopuolella ilman maanomistajan tai -haltijan lupaa vaikuttaa heikentävästi maanomistajan mahdollisuuteen käyttää omaisuuttaan tai harjoittaa elinkeinotoimintaa.<sup>2</sup>

Esitysluonnoksen mukaan teknisen valvonnan käyttöalue laajenee maantieteellisesti ja muutos mahdollistaa Rajavartiolaitokselle teknisen valvonnan käyttötarkoituksen laajentamisen. Tietojen keräämisen tarkoituksena on yhdistää eri valvontatekniikoilla saatuja tietoja. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen arvio perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista on suppea. Nyt esimerkiksi vaikutukset tietosuojaan koskevassa kappaleessa kuvataan tietosuojaan liittyvää sääntelyä, eikä konkreettisia vaikutuksia. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa osiossa tulisi tarkentaa, miten ehdotus heikentää tai parantaa esimerkiksi yksityiselämän suojaa, yksityisyyden suojaa ja omaisuudensuojaa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa radioteknistä valvontaa ilmeisessä hätässä tai välittömässä vaarassa olevan henkilön paikantamiseksi. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi esittää lyhyen arvion, miten muutos parantaa apua tarvitsevien turvallisuutta ja terveyttä nykytilaan verrattuna.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on käsitelty napakasti vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Arvioinnissa on tuotu tiiviisti esille muutoksen olennaiset vaikutukset Rajavartiolaitoksen operatiiviseen toimintaan suunnitteluun ja suuntaamiseen, Liikenne- ja viestintävirastoon ja valtiojohtoon päätöksenteon tukemiseen. Esityksessä on myös tuotu informatiivisesti esille, ettei esitys vaikuta viranomaisten toimivaltasuhteisiin.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia tiedonhallintaan. Esitysluonnoksessa on myös tuotu esille, että radioteknisen valvonnan osalta on tiedonhallinnan muutosten arviointi ja pyydetty valtiovarainministeriön lausunto asiassa. **Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä**, että tiedonhallintalain mukainen lausuntomenettely mainitaan avoimesti hallituksen esitysluonnoksessa, jotta esitysluonnoksesta käy muille tahoille ilmi tiedonhallintalain mukaisten arviointivelvoitteiden täyttäminen.

---

<sup>2</sup> Kuten esimerkiksi maataloutta tai matkailua.



### 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esitysluonnoksesta rajavartiolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi (hankenumero: SM003:00/2023), jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 26.3.2024. Lausunto on julkinen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 10. huhtikuuta 2024**

**Leila Kostainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Annika Collin**

**Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri**

#### **Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuden korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.\*

\* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.