

Asia: VN/32466/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Juristiliitto on jo aikaisemmin lausunut luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi poliisilakia koskien. Tuossa lausunnossa esitetyt kannanotot pätevät pitkälti myös tässä yhteydessä.

Juristiliitto pitää tärkeänä, että viranomaisilla on käytössään tehokkaat ja tarkoituksenmukaiset keinot vakavan rikollisuuden torjumiseksi sekä ihmiskaupan ja laittoman maahantulon järjestämisen ennalta estämiseksi. Esityksen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti ymmärrettäviä. Rajavartiolaitoksen tehtäväkenttään kuuluvat ilmiöt ovat usein kansainvälisiä, järjestäytyneitä ja osittain piilorikollisuuden luonteisia, minkä vuoksi rikosten havaitseminen ja torjuminen edellyttää myös ennakoivaa toimintaa. Juristiliitto tunnistaa esityksessä kuvatun turvallisuusympäristön muutoksen sekä tarpeen vahvistaa viranomaisten kykyä tunnistaa vakavia rikosuhkia nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.

Samalla Juristiliitto korostaa, että esityksessä ehdotettu sääntely merkitsee periaatteellisesti merkittävää muutosta Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin. Kun huomioon otetaan, että ehdotetut säännökset vastaavat sisällöllisesti monilta osin aikaisemmin keväällä lausuntokierroksella olleeseen poliisilain 5 b lukuun esitettyjä muutoksia ja osin nyt parhaillaan lausuntokierroksella olevia Tullin rikostiedustelutoimivaltuuksia, muodostaa nyt lausuttavana oleva esitysluonnos osan laajaa rikostiedustelun toimivaltuuksien kokonaisuudistusta, jolla rikostorjunnan painopistettä siirretään enenevissä määrin yhä aikaisempaan vaiheeseen. Uhkaperusteinen rikostiedustelu irtautuu nykyisestä rikosperusteisesta sääntelystä ja mahdollistaa salaisen tiedonhankinnan tilanteissa, joissa käsillä ei vielä ole yksilöityä rikosta eikä yksilöityä rikoksesta epäiltyä henkilöä.

Esityksessä todetaan, ettei sääntelyllä arvioida olevan merkittäviä kielteisiä vaikutuksia perusoikeuksiin. Juristiliitto suhtautuu tähän arvioon pidättyvästi. Kuten edellä todettiin, siirtää ehdotus toimivaltuuksia enenevissä määrin ajalle ennen konkreettista rikosepäilyä. Tämän vuoksi vaikutukset yksityiselämän suojaan, henkilötietojen suojaan ja oikeusturvaan ovat merkittäviä. Kyse on huomattavasta muutoksesta suomalaisen rikostorjunnan järjestelmään, minkä vuoksi sääntelyn tulee täyttää erityisen korkeat perusoikeus-, oikeusturva- ja laillisuusvaatimukset. Tämä korostaa sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Lisäksi perusoikeuksia punnittaessa ei ole riittävää tarkastella ainoastaan yksittäisen tiedonhankintakeinon vaikutusta, vaan myös kaikkien toimivaltuuksien yhteisvaikutusta. Tästä syystä rikostiedustelutoimivaltuuksien ja pakkokeinolain uudistuksia koskeva vaikutusarviointi tulisi toteuttaa kokonaisuutena erillisten toimijakohtaisten arviointien sijaan.

Juristiliitto katsoo, että esitysluonnoksessa rikostiedustelun välttämättömyyttä perustellaan edelleen varsin yleisellä tasolla. Vaikka turvallisuusympäristön muutoksia, järjestäytyntä rikollisuutta, ihmiskauppaa ja laittoman maahantulon järjestämistä kuvataan laajasti, jää osittain epäselväksi, missä määrin nykyinen sääntely on käytännössä osoittautunut riittämättömäksi. Uusien, perusoikeuksiin merkittävästi puuttuvien toimivaltuuksien käyttöönotto edellyttäisi nykyistä konkreettisempaa näyttöä siitä, mihin tilanteisiin nykyiset rikosten estämistä koskevat toimivaltuudet eivät tosiasiallisesti riitä ja miksi ongelmia ei voida ratkaista nykyistä sääntelyä kehittämällä.

Juristiliitto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn keskeiset käsitteet jäävät osittain avoimiksi. Säännöksissä viitataan muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan sekä vakavaan rikollisuuteen. Vaikka tavoitteena on rajata toimivalta lähinnä laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyviin vakaviin uhkiin, jää käytännön soveltamisalan tarkka ulottuvuus osin epäselväksi. Liian väljillä kirjauksilla rikostiedustelun painopiste siirtyy herkästi itse rikoksesta riskiin, epäilystä mahdolliseen kehityskulkuun ja toisaalta yksilöidystä henkilöstä ilmiöön. Koska kyse on kokonaan uudesta lainsäädännöstä ja vahvasti perusoikeuksiin puuttuvista viranomaisen toimivaltuuksista, tulee esitysluonnoksen toimivaltuuksia koskevien keskeisten käsitteiden, säännösten ja niitä avaavien esitöiden olla nykyistä täsmällisempiä, tarkkarajaisempia ja ennakoitavampia. Tämä vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tiedonhankintaa voidaan kohdistaa tilanteissa, joissa rikosta ei vielä ole yksilöity.

Esityksessä korostetaan useissa kohdin mahdollisuutta kohdistaa tiedonhankintaa tiettyyn henkilöryhmään tilanteessa, jossa rikoksen olemassaolo voidaan päätellä, mutta tekijää ei kyetä yksilöimään. Juristiliitto ymmärtää tämän ongelman erityisesti ihmiskauppa- ja ihmissalakuljetustapauksissa, joissa uhrit eivät aina kykene tai uskalla olla yhteydessä viranomaisiin. Tästä huolimatta on huolehdittava siitä, ettei henkilöryhmään kohdentamisesta muodostu käytännössä liian väljä tiedonhankinnan peruste. Mitä etäämmälle yksittäisestä henkilöstä siirrytään kohti henkilöjoukkoja ja ilmiötason tarkastelua, sitä tärkeämmäksi muodostuvat tuomioistuinkontrolli, dokumentointivelvollisuudet ja jälkikäteinen valvonta.

Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että rikostiedustelua voitaisiin kohdistaa henkilöryhmään tai viime kädessä myös muuhun henkilöön, jonka voidaan olettaa omaavan tärkeää tietoa uhasta. Tällainen sääntely merkitsee huomattavaa laajennusta verrattuna nykyiseen henkilö- ja rikoslähtöiseen järjestelmään. Esityksen perusteella toimenpiteiden kohteeksi voisi joutua henkilö, jota ei itseään epäillä rikoksesta eikä rikolliseen toimintaan osallistumisesta. Koska yhteys voi olla välillinen tai heikko, voi tämä tarpeettomasti laajentaa rikostiedustelun kohteiden määrää. Tällaisten henkilöitä koskevien kohdentamisedellytysten tulee olla erittäin tarkkarajaisia ja niiden käytölle tulee asettaa erityisen korkea välttämättömyyskynnys.

Juristiliitto kiinnittää huomiota myös automaattista tiedonkeruuta avoimista lähteistä koskeviin ehdotuksiin. On perusteltua, että viranomaisten avoimissa tietoverkoissa tapahtuvaan tiedonhankintaan luodaan nykyistä selkeämpi laillinen perusta. Erityisesti tältä osin Juristiliitto viittaa aikaisempaan lausuntoon poliisilain muuttamisesta.

On myönteistä, ettei esitys sisällä ehdotuksia luottamukselliseen viestintään tai kotirauhan ydinalueeseen kohdistuvista uusista toimivaltuuksista. Tämä vähentää esityksen valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta. Samalla on kuitenkin todettava, että ehdotetut rikostiedustelukeinot mahdollistavat edelleen merkittävän puuttumisen yksityiselämän suojaan. Esitykseen tulisi kirjata täsmällisesti, ettei esitettyjä tiedonhankintakeinoja tule soveltaa luottamukselliseen viestintään kohdistuvaan tai kotirauhan piirissä tapahtuvaan tiedonhankintaan.

Juristiliitto pitää tuomioistuimen ennakkovalvontaa erittäin tärkeänä. Tuomioistuinkontrollin keskeisenä tehtävänä on varmistaa jokaisen perusoikeuksiin ja oikeusturvaan puuttuvien menetelmien lainmukaisuus ja oikeasuhtaisuus. Esityksessä osa toimivaltuuksista on jätetty tuomioistuimen ratkaistavaksi, mutta merkittävä osa päätösvallasta jäisi viranomaisille, vaikka nämäkin keinot voivat merkittävällä tavalla puuttua oikeusturvaan. Erityisesti silloin, kun tiedonhankinta perustuu uhka-arvioon eikä yksilöityyn rikosepäilyyn, tulisi tuomioistuimen roolia arvioida vielä kriittisesti. Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta olisi perusteltua selvittää, tulisiko nykyistä useampi toimivaltuus saattaa riippumattoman ennakkokontrollin piiriin. Sinänsä Juristiliitto pitää hyvänä, että esimerkiksi ehdotetussa uudessa 57 §:ssä yksinomaan tietoverkossa tapahtuvista rikostiedustelukeinoista päättää Keskusrikospoliisin päällikkö. Tällä pystytään varmistamaan, ettei Rajavartiolaitoksen rikostiedustelut mene päällekkäin KRP:n toimesta jo vireillä olevien tutkinta- ja tiedustelulinjojen kanssa.

Esityksen valvontajärjestelmässä tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäväkenttää ehdotetaan laajennettavaksi kattamaan myös Rajavartiolaitoksen uhkaperusteinen rikostiedustelu. Samalla on kuitenkin varmistettava, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tosiasialliset edellytykset valvoa toimintaa reaaliaikaisesti ja riittävin resurssein. Valvonnan tehokkuus on keskeinen edellytys sille, että poikkeuksellisen varhaisessa vaiheessa tapahtuva tiedonhankinta voidaan sovittaa yhteen oikeusvaltioperiaatteen kanssa.

Nyt ehdotetun mukaisesti Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevat tuomioistuinkäsittelyt on tarkoitus keskittää nimenomaisesti Helsingin käräjäoikeuteen ja Helsingin hovioikeuteen. Mikäli keskittämiseen päädytään, tulee tämä kompensoida täysimääräisesti jo valmiiksi erittäin ruuhkautuneille tuomioistuimille. Nyt ehdotettuja toimivaltuuksia koskevat asiat tulevat näkymään tuomioistuimissa uusina kiireellisesti käsiteltävinä lupa-asioina, jotka edellyttävät henkilöstöltä erityistä asiantuntemusta ja salassapito- ja muut erityisedellytykset turvaavia riittäviä järjestelmä- ja tilaresursseja. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa tätä tuomioistuimille kohdistuvaa lisätyötä ja niiden aiheuttamia lisäkustannuksia ei ole arvioitu tai otettu huomioon millään tavalla. Arvioimatta on myös jäänyt tuomioistuinten asianhallintajärjestelmään (AIPA) edellytettävät muutokset. Nämä kustannuslisäykset tulee arvioida jatkovalmistelussa ja mahdolliset lisäresurssit tulee osoittaa niin asioiden hoitamiseen kuin järjestelmien kehittämiseen. Ilman asianmukaista resursointia on selvää, että nykyisten ja uusien tehtävien hoitaminen vaikutuksia vähemmän kiireellisten asioiden käsittelyaikoihin tai työntekijöiden työhyvinvointiin ja jaksamiseen, ei ole mahdollista.

Juristiliitto katsoo kokonaisuutena, että vakavan laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskaupan torjunnan tehostaminen on hyväksyttävä tavoite. Esitys on kokonaisuudessaan siinä mielessä perusteltu, että se mahdollistaa Rajavartiolaitokselle paremmat edellytykset ennalta estää ja torjua laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvää järjestäytyntä ja vakavaa rikollisuutta. Ehdotetut säännökset rikostiedustelun osalta takaavat Rajavartiolaitokselle yhtäläiset oikeudet poliisin kanssa vakavan rikollisuuden torjunnassa. Esityksen voidaan arvioida sisältävän useita tarpeellisia elementtejä, mutta samalla siihen liittyy merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ja oikeusturvaa koskevia kysymyksiä. Ehdotetulla sääntelyllä yhdessä muiden samanaikaisesti valmisteilla olevien tiedusteluliitännäisten uudistusten kanssa muodostetaan varsin monitahoinen, laaja ja osin jopa vaikeaselkoinen kokonaisuus.

Jatkovalmistelussa tulee erityisesti täsmentää uhkaperusteisen rikostiedustelun käyttöedellytyksiä, kaventaa tulkinnanvaraisia käsitteitä, arvioida henkilöryhmiin kohdentamisen edellytyksiä kriittisesti ja vahvistaa tuomioistuinkontrollia. Lisäksi toimivaltuuksien laajentamisen vaikutukset tuomioistuimiin tulee arvioida todenmukaisesti ja tarvittavat lisäresurssit tulee osoittaa tuomioistuimille lainsäädännön voimaantullessa. Näillä edellytyksillä voidaan paremmin varmistaa, että vakavan rikollisuuden torjuntaa vahvistetaan tavalla, joka säilyttää oikeusvaltion, perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansalaisten viranomaisiin kohdistaman luottamuksen. Pidemmällä tähtäimellä tulevaisuudessa voisi myös harkita, tulisiko päällekkäisyyksien välttämiseksi suppeaa laajempat esitutkinnat ja niihin liittyvät rikostiedustelut ensisijaisesti keskittää kokonaan esimerkiksi KRP:n tai muun poliisin suoritettavaksi. Tällä voitaisiin kehittää toiminnan yhdenmukaisuutta saman toimijan sisällä.

Tuomainen Jenni
Juristiliitto - Juristförbundet ry