

22.7.2026

VN/32466/2025

VN/32466/2025-OM-50

Sisäministeriö

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeusministeriö lausuu asiasta seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin uusi 3 a luku, jossa säädettäisiin rikostiedustelusta vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän, kotirauhan ja henkilötietojen suojan kannalta. Lisäksi toimivaltuuksilla voidaan puuttua jossain määrin perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Ehdotetun 57 b §:n mukaan rikostiedustelukeinoja olisivat suunnitelmallinen tarkkailu, peiteltä tiedonhankinta, tekninen katselu, tekninen seuranta, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, yksinomaan tietoverkossa tehtävä peitetoiminta, yksinomaan tietoverkossa tehtävä valeosto, valvottu läpilasku sekä ohjattu tietolähdetoiminta. Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan kyseisillä keinoilla voidaan puuttua keskeisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Rikostiedustelukeinoista on rajattu ulos luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvat keinot. Lisäksi säädettäisiin, että rikostiedustelukeinoja ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että ehdotettavilla rikostiedustelukeinoilla ei puuttuttaisi perustuslaissa tarkoitetun kotirauhan suojan ydinalueelle.

Esitysluonnoksessa kuvataan turvallisuusympäristön muutosta ja todetaan, että Rajavartiolaitoksen kannalta keskeisiä estettäviä rikoksia ovat laittomaan maahantuloon liittyvät rikokset liitännäisrikoksineen ja ihmiskaupparikokset. Luonnoksen mukaan on tärkeää kyetä kohdentamaan tällaiseen rikollisuuteen riittävästi tiedonhankintaa ja muita ennakkollisia toimenpiteitä ja siten kyetä puuttumaan rikollisuuteen jo varhaisessa vaiheessa.

Rajavartiolaitokselle on voimassa olevassa laissa säädetty rikoksentorjuntatehtäviä rajatusti. Esitysluonnoksen mukaan Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvista rikoksista säädetään Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 4 §:ssä. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan painopisteenä on ihmisten rajanylittämiseen liittyvä rikollisuuden torjunta, joista esimerkkejä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

ovat laittoman maahantulon järjestäminen, ihmiskaupparikokset, matkustusasiakirjoihin liittyvät väärennysrikokset, rahanpesurikokset, kätkemisrikokset, valtionrajarikokset ja alueloukkaukset. Ihmiskauppaa, rahanpesua ja kätkemisrikoksia Rajavartiolaitos estää ja selvittää rajavalvonnan, Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tai Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän yhteydessä. Lisäksi Rajavartiolaitos on toimivaltainen estämään ja selvittämään muun muassa tiettyjä luonnonvararikoksia, merellisiä ympäristörikoksia ja vesiliikenne-rikoksia. Osaltaan Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltaa rajaa rajavartiolain (578/2005) 4 §. Pykälän 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitetulla talousvyöhykkeellä.

Esitysluonnoksen lähtökohtana on, että Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan säädettäisiin jokseenkin vastaavat toimivaltuudet kuin poliisille on ehdotettu poliisin uhkaperusteista rikostiedustelua koskevassa esityksessä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Valiokunta on katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 36/2024 vp, kpl 9 ja siinä viitatu lausunnot).

Rajavartiolaitos on rajaturvallisuudesta vastaava viranomainen, jonka rikostorjuntaan liittyvänä tehtävänä on paljastaa, ehkäistä ja tutkia toimialaansa liittyviä rikoksia, kuten laittomaan maahantuloon liittyviä rikoksia sekä merellä tapahtuvia rikoksia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt sinänsä hyväksyttävänä säätää Rajavartiolaitokselle myös eräitä sellaisia poliisin toimivaltuuksiin rinnastuvia toimivaltuuksia, joille on ollut osoitettavissa rajavartiomiehen tehtävien ja toimivaltuuksien erityisluonteeseen sekä erityisesti turvallisuusintresseihin kytkeytyviä tavoitteita (PeVL 36/2017 vp, PeVL 19/2005 vp, PeVL 12/2002 vp, s. 5/II). Valiokunta on pitänyt niin ikään hyväksyttävänä Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin yhteistyön vaatimien toimivaltuuksien säätämistä terrorismin ja rikollisuuden torjunnassa (PeVL 35/2008 vp). Sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden kannalta on kuitenkin ollut merkityksellistä, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet on rajattu nimenomaisesti sen lakisääteisiin tehtäviin ja pyydettyvään virka-apuun (PeVL 6/2018 vp, PeVL 19/2005 vp).

Eduskunnalle on annettu esitys perustuslain 10 §:n muuttamiseksi (HE 50/2026 vp) sekä esitys rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 121/2026 vp), johon käsillä oleva esitysluonnoskin perustuu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole tässä vaiheessa ottanut kantaa perustuslain 10 §:n muuttamista koskevaan esitykseen tai arvioinut poliisin rikostiedustelua koskevan esityksen ratkaisuja koskien mm. sitä, mitä vakavan rikollisuuden käsitteen piiriin voidaan katsoa kuuluvan. Tämä on otettava huomioon jatkovalmistelussa.

Esitettyä rikostiedustelusääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon, että kyseiset toimivaltuudet poikkeavat merkittävästi nykyisistä rikostorjunnan toimivaltuuksista siinä, että niissä irtaudutaan konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn edellytyksestä. Rikostiedustelun tarkoituksena on hankkia tietoa kaikkein vakavimmista uhkista ja vakavimmista rikollisuuden muodoista (HE 50/2026 vp, s. 31). Tämä korostaa toimivaltuuksien välttämättömyyden perustelemista ja oikeusturvakeinojen tarvetta.

Poliisin rikostiedustelua koskevassa esityksessä ehdotetaan, että uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuudet säädettäisiin vain keskusrikospoliisille. KeskittämISRatkaisulla arvioidaan voitavan paremmin turvata uusien säännösten yhdenmukainen soveltamiskäytäntö sekä uhkaperusteisen rikostiedustelun valvonta. Esityksen mukaan keskittämISRatkaisun johdosta esitykseen valmisteltiin myös nimenomainen säännös poliisilaitosten

toimivaltuudesta avustaa keskusrikospoliisia sen johdolla yksittäisten operaatioiden toteutuksessa. Lausuntokierroksella olleessa sotilastiedustelulain muuttamista koskevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan Rajavartiolaitokselle toimivaltuutta sotilastiedusteluviranomaisen avustamiseksi sotilastiedustelussa. Jatkovalmistelussa sisäministeriön on syytä arvioida toimivaltuuksien kohdentamiskysymystä ja pohtia, tulisiko esityksessä selkeämmin perustella Rajavartiolaitoksen omien rikostiedustelutoimivaltuuksien välttämätön tarve ottaen huomioon muun muassa rikostiedustelun poikkeuksellinen luonne sekä valvonta- ja oikeusturvakysymykset.

Esitysluonnoksessa korostetaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten rikostiedustelun ulkoisen valvonnan tärkeyttä. Esitysluonnoksen mukaan Rajavartiolaitoksen rikostiedustelun ulkoinen valvonta osoitettaisiin tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäväksi. Luonnoksessa ei käsitellä ehdotuksen vaikutusta tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseihin. Oikeusministeriö pitää rikostiedustelun tehokkaan ulkoisen valvonnan kannalta merkityksellisenä sitä, että esitysluonnoksen mukaan rikostiedustelun toimivaltuuksia voisivat käyttää kaikki Rajavartiolaitoksen yhdeksän hallintoyksikköä, jotka sijoittuvat ympäri Suomen. Tämä monimutkaistaisi valvontaa. Esityksessä tulee arvioida ehdotuksen vaikutus tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaan ja varmistua riittävästä resursseista.

Esitysluonnoksen mukaan nyt ehdotettavien rikostiedustelukeinojen käytön kohdistamisella henkilöön tai henkilöryhmään puututtaisiin kyseisen henkilön tai henkilöiden perustuslain 10 §:ssä suojattuun yksityisyyden suojaan. Perustuslain 10 §:stä ilmenevistä rajoituksista johtuen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi luottamukselliseen viestintään kohdistuvasta ja kotirauhan piirissä tapahtuvasta tiedonhankinnasta. Luonnoksen mukaan tästä huolimatta tehokas rikostiedustelutoiminta edellyttäisi kuitenkin myös tällaisen tiedonhankinnan mahdollistamista.

Perusoikeusrajoituksilta edellytetään, että niistä seuraava rajoitus on välttämätön ja myös tehokas tavoitteen saavuttamiseksi. Mikäli on niin, että luonnokseen sisältyvää sääntelyä ei ehdotetussa muodossaan pidetä tehokkaana, sisäministeriön on syytä arvioida sen tarpeellisuutta. Esitysluonnoksesta syntyy vaikutelma, että sääntelyä olisi tarkoitus esittää laajennettavaksi myöhemmin, jos perustuslain 10 §:n muutosta koskeva esitys hyväksytään. Jatkovalmistelussa on syytä harkita etenemisjärjestystä, jossa esitys mahdollisine laajennuksineen annettaisiin vasta sen jälkeen, kun perustuslain 10 §:n muutosta sekä poliisin rikostiedustelua koskeva perustuslakivaliokunnan arvio on tehty. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella olisi syytä arvioida, onko oikeudellisia edellytyksiä säätää Rajavartiolaitoksen omista rikostiedustelutoimivaltuuksista.

Pakkokeinolain muutosesitys HE 98/2026 vp ja sisäministeriön vireillä olevat asiaan liittyvät lainsäädäntöhankkeet

Oikeusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että pakkokeinolain muutosesitys HE 98/2026 vp on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä. Kyseisessä esityksessä muun ohella ehdotetaan toimivaltuussääntelyiden yhteensovittamista, jossa Rajavartiolaitoksen ja Tullin rikostorjuntalaeista siirrettäisiin salaisia pakkokeinoja koskeva sääntely rikoksen selvittämisen vaiheen osalta pakkokeinolain 10 lukuun. Näiltä osin nyt kyseessä olevan hankkeen jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että mahdolliset pakkokeinolakia koskevat muutokset yhteensovitetaan HE 98/2026 vp ehdotetun kanssa. Huomioon on otettava myös vaikutukset Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalakiin, johon niin ikään ehdotetaan tehtäväksi muutoksia esityksessä HE 98/2026 vp liittyen edellä mainittuun yhteensovittamiseen.

Esitysluonnoksen jaksossa 11.1 mainitaan ainoastaan pakkokeinolain muutostarpeiden arviointityöryhmän 1. vaiheen työryhmämietintö, mutta ei eduskunnassa käsiteltävänä olevaa edellä mainittua hallituksen esitystä. Esitysluonnosta tulee tältä osin täydentää ottaen samalla huomioon edellä mainittu tarve varmistaa laajemmin esitysten yhteensovittaminen.

Laajempi yhteensovittamistarve koskien vireillä olevia muun ohella rikostiedustelulainsäädäntöä koskevia hankkeita

Parhaillaan on vireillä ja eri vaiheissa useita eri toimivaltaisista viranomaisista koskevia rikostiedustelulainsäädäntöhankkeita. Lisäksi erityisesti Rajavartiolaitoksen osalta on syytä ottaa huomioon vireillä olevat siviili- ja sotilastiedusteluhankkeet siltä osin kuin niissä ehdotetaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin liittyviä muutoksia.

Nyt käsiteltävänä olevassa esitysluonnoksessa vaikuttaisi olevan joissain määrin päällekkäisyyksiä edellä mainittujen muiden vireillä olevien lainsäädäntöhankkeiden suhteen. Luonnollisesti esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavan voimassa olevaa sääntelyä, mutta samoihin säännöksiin lienee ehdotettu muutoksia myös muissa edellä mainituissa hankkeissa. Osittain nyt käsiteltävänä olevassa esitysluonnoksessa ehdotettavat muutokset vaikuttavat ainakin tietyiltä osin päällekkäisiltä ottaen huomioon muissa hankkeissa ehdotetut vastaaviin kokonaisuuksiin liittyvät muutokset. Näiltä osin on selvyyden vuoksi tärkeää selvästi tuoda esiin, miltä osin esitysluonnoksessa ehdotettavat muutokset kohdistuvat sellaisiin säännöksiin, joita ehdotetaan muutettavan myös muissa vireillä olevissa hankkeissa.

Kattava selvitys toimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt yleisesti huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutinnan sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetty valtuudet. Vähäinenskin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä kuvatut osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että pakkokeinotoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä olisi syytä tehdä kattava selvitys (PeVL 98/2022 vp, kohdat 1–3).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti soveltuvien osin vastaaviin seikkoihin huomiota myös poliisilakia koskeneen muutosesityksen HE 275/2022 vp yhteydessä.

Pakkokeinolain muutoksia koskevan hallituksen esityksen HE 98/2026 vp mukaan pakkokeinotoimivaltuuksien kattavaa selvitystarvetta ei tule rinnastaa täysimääräisesti eri rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuussääntelyn laajempaan tarkasteluun suhteessa niitä koskevaan erityissääntelyyn. Tältä osin on tärkeä pitää mielessä se, että pakkokeinolaissa säädetään rikosprosessuaalisista pakkokeinoista rikosten selvittämiseksi, kun taas muussa lainsäädännössä säädetään pääosin sekä estämis- ja paljastamistoimivaltuuksista että siviilitiedusteluun liittyvistä toimivaltuuksista. Viimeksi mainittujen toimivaltuuksien muutoksia ei siten sinänsä tule sekoittaa pakkokeinolakia koskevaan selvitystarpeeseen tai nimenomaisesti pakkokeinolakia koskeviin osittaismuutoksiin. Estämis-, paljastamis- ja siviilitiedustelutoimivaltuuksissa on kuitenkin kyse toiminnaltaan, tavoitteiltaan ja edellytyksiltään erilaisesta toiminasta ja toimivaltuuksista kuin pakkokeinolaissa säädettyissä pakkokeinoissa rikoksen selvittämisen vaiheen suhteen. Viimeksi mainittu koskee samalla tavalla rikostiedustelua koskevaa ehdotettua sääntelykokonaisuutta.

Vaikka pakkokeinolain muutoksia koskevassa esityksessä arvioidaan, ettei pakkokeinotoimivaltuuksien kattavaa selvitystarvetta tule rinnastaa täysimääräisesti eri rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuussääntelyn laajempaan tarkasteluun suhteessa niitä koskevaan erityissääntelyyn, tämä ei tarkoita, etteikö tällaista kattavaa selvitystä olisi tarpeen tehdä. Vireillä olevissa rikostiedustelua koskevissa muutosesityksessä/-esitysluonnoksissa ehdotetaan laajennettavan merkittävästi eri toimivaltaisten viranomaisten rikostorjuntatoimivaltuuksia. Vireillä on useiden eri viranomaisten rikostiedustelu- tai

siviilitiedustelulainsäädäntömuutoshankkeita. Tarpeellista siten lienee myös selvityksen tekeminen estämis-, paljastamis-, rikostiedustelu- ja siviilitiedustelutoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että jatkovalmistelussa esitysluonnosta täydennettäisiin näiltä osin arvioiden edellä mainitun selvityksen toteuttamista koskevia seikkoja. Tärkeää on myös tehdä selkoa esityksessä siitä, että viimeksi mainittu selvitys eroaa pakkokeino-toimivaltuuksista tehtävästä selvityksestä, joka on jo meneillään pakkokeinolain muutostarpeiden arviointia varten perustetun työryhmän toisessa vaiheessa (OM055:00/2023, VN/21297/2023).

Säännöskohtaisia huomioita

Esitysluonnoksessa ehdotettava sääntely perustuu suurelta osin poliisin rikostiedustelusta ehdotettuun. Oikeusministeriöllä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida säännöksiä kattavasti. Jäljempänä on arvioitu ehdotettua sääntelyä joiltain osin. Muilta osin oikeusministeriö viittaa sisäministeriölle rikostiedusteluesityksestä annettuun lausuntoon (VN/27085/2023-OM-165; muun muassa soveltamisalasta ja rikostiedustelukeinon kohdentamisesta todettu).

Avointen lähteiden tiedonhaku

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 29 e §:ssä säädettäisiin avoimiin lähteisiin kohdistuvasta automaattisesta tiedon keräämisestä. Säännöksen mukaan Rajavartiolaitoksella olisi oikeus käyttää avoimeen lähteeseen kohdistuvan tiedon hakemiseksi, seuraamiseksi, keräämiseksi ja tallentamiseksi automaattisesti teknisiä laitteita, menetelmiä tai ohjelmistoja, jos se on tarpeen Rajavartiolaitokselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi (automaattinen tiedonkerääminen). Jos automaattisen tiedonkeräämisen yhteydessä kerättäisiin henkilötietoja, päättäisi pidättämiseen oikeutettu virkamies tiedon keräämisestä säännöksen 2 momentin mukaisesti.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tapaoikeuden on katsottu mahdollistavan tällaisten keräinten manuaalisen käyttämisen tiedonkeräämisessä avoimista lähteistä. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettava sääntely mahdollistaisikin nimenomaan automaattisen tiedonkeräämisen avoimista lähteistä. Automaattisessa tiedonkeräämisessä olisi esitysluonnoksen mukaan kysymys ennalta määritellyn avoimen lähteen sisältämän tiedon automaattisesta keräämisestä ja kerätyn tiedon tallentamisesta tietyinä ajanjaksona.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettavan sääntelyn osalta on huomioitu erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunto poliisin henkilötietolakia koskevasta ehdotuksesta, joka koski julkisista lähteistä rikosanalyysin yhteydessä kerättyjen tietojen käsittelemistä tilanteissa, joissa tiedot eivät liity suoraan käsillä olevaan poliisin yksittäiseen tehtävään (PeVL 51/2018 vp, s. 9–10). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitettävän sääntelyn perustuslainmukaisuutta on perusteltu henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain velvoitteilla sekä esitysluonnoksen säännösehdoituksilla, jotka asettavat toimivaltuuden käyttämisen edellytykseksi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöksen. Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan esitettävä sääntely ei mahdollistaisi laajamittaista henkilötietojen keräämistä ja tallettamista ilman niiden tarkoituksen määrittelyä, koska henkilötietojen kerääminen olisi mahdollista ainoastaan kohdennetusti tietystä päätöksessä mainitusta avoimesta lähteestä ja vain tiettyä päätöksessä määriteltä tarkoitusta varten.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia, tulisiko avointen lähteiden tiedonhakua koskevaa sääntelyä arvioida seikkaperäisemmin huomioiden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, EU:n yleisen tietosuoja-sääntelyn, perustuslain 10 §:n sekä Rajavartiolaitoksen henkilötietolain henkilötietojen käsittelystä asettamat vaatimukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että pelkästään se, että henkilötiedot talletetaan viranomaisen rekisteriin, merkitsee yksityisyyden suojan rajoittamista (ks.

esim. S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008, tuomion kohta 67, Leander v. Ruotsi, 26.3.1987, tuomion kohta 48). Lisäksi tuomioistuim on todennut rikoksesta tuomitsemattomien henkilöiden henkilötietojen yleisen ja erottelemattoman säilyttämisen ihmisoi-
keussopimuksen vastaiseksi ja arvioinut ratkaisussa rekisteröimisen vaikutusta syyttömyy-
solettamaan sekä lapsiin (S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008, tuomion
kohdat 119, 120, 122, 125, 126).

EU:n yleisen tietosuojasääntelyn asettamien edellytysten osalta olisi huomioitava, että EU:n
perusoikeuskirjan 8 artikla, tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi edellyttävät,
että henkilötietoja käsitellään vain tiettyä nimenomaista tarkoitusta varten. Lisäksi
tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaan henkilötietojen on oltava
asianmukaisia ja olennaisia eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten
niitä käsitellään. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että EU-oi-
keuteen perustuvan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen kan-
sallisen sääntelyn valmistelussa on syytä kiinnittää huomiota EU-tuomioistuimen antamiin
ratkaisuihin (PeVL 51/2018 vp, s. 9, PeVL 13/2017 vp, s. 4—5, PeVL 9/2017 vp, s. 5).

EU-tuomioistuim on antanut useita ratkaisuja, joissa tuomioistuim on arvioinut viranomaisten
tiedonkeruuta EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklojen valossa. Ratkaisukäytännössä tuo-
mioistuim on vakiintuneesti katsonut, että henkilötietojen suojaan kohdistuvan puuttumisen
on rajoituttava täysin välttämättömään. EU-tuomioistuim on ratkaisukäytännössään katsonut,
että henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa tietojen minimoinnin periaatetta on pidettävä il-
mauksena suhteellisuusperiaatteesta (C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, kohta 98 oi-
keuskäytäntöviittauksineen). Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hen-
kilötietojen suoja koskevasta periaatteesta tehtävät poikkeukset ja rajoitukset on toteutet-
tava täysin välttämättömän rajoissa (ks. esim. Valsts ierņēmumu dienests C-175/20, 73 kohta
ja C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Tuomioistuim on arvioinut näiden edellytysten täyttymistä esimerkiksi Latvian verohallintoa
koskevassa asiassa Valsts ierņēmumu dienests C-175/20, jossa oli kyse Latvian verohallin-
non oikeudesta saada sen yksilöimät tiedot kaikista yhtiön internetportaalissa julkaistuista
ilmoituksista tietyn ajanjakson ajalta. Asiassa tuomioistuim katsoi edellä mainitusta edelly-
tyksistä seuraavan, ettei rekisterinpitäjä voi yleisesti ja erotuksetta kerätä henkilötietoja ja
että sen on pidäytettävä keräämästä tietoja, jotka eivät ole ehdottoman välttämättömiä käsit-
telyn tarkoituksiin nähden. (ratkaisun 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämän seikan
osalta tuomioistuim piti merkityksellisenä sen arvioimista, voitaisiinko näiden tietojen kerää-
misen tarkoitus saavuttaa ilman, että verohallinnolla on mahdollisesti käytettävissään tietoja
kaikista mainitun toimijan internetsivustolla julkaistuista myynti-ilmoituksista, ja erityisesti,
olisiko mahdollista kohdistaa pyyntö tiettyihin ilmoituksiin erityisten kriteerien perusteella
(ratkaisun 76 kohta). Tuomioistuim katsoi, että tällaisten tietojen tulee olla välttämättömiä
niiden erityisten tarkoitusten kannalta, joita varten tietoja kerätään, ja että ajanjakso, jolta
kyseisiä tietoja kerätään, ei ole kestoaltaan pidempi kuin on ehdottoman välttämättöntä tavoit-
tellun yleistä etua koskevan tarkoituksen saavuttamiseksi (ratkaisun 85 kohta).

Esitysluonnoksen perusteluissa käsitellyn perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 51/2018
vp osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta katsoi ar-
vioimansa julkisista lähteistä kerättyjä tietoja koskevan säännöksen merkitsevän sitä, että
poliisi voisi tallettaa sähköisiin tietokantoihin suuria määriä henkilötietoja, joiden merkityk-
sellisyys on tietojen tallettamistilanteessa epäselvä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen
mukaan ehdotetun sääntelyn perusteella olisi muodostunut laaja, tietosisällöltään ja käsit-
telyn tarkoitukseltaan oikeudellisesti kontrolloimaton rekisteri, joka olisi voinut sisältää
laajasti myös arkaluonteisia tietoja. Valiokunta piti selvänä, että kerättyjen henkilötietojen
käsitteleminen tiettyyn tarkoitukseen edellyttää niiden sisällön arvioimista tarkoituksen kannalta.
Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että sekä tietosuoja-asetuksessa että poliisidirektiivissä
henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan myös tietojen keräämistä. (PeVL 51/2018 vp, s. 9-10)

EU:n perusoikeuskirjan ja perustuslain asettamien vaatimusten huomioimisen lisäksi oi-
keusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 1 ja 2

luvussa on säädetty esimerkiksi erityisten henkilötietojen käsittelyä koskevista edellytyksistä sekä siitä, mitä ja ketä koskevia henkilötietoja kussakin Rajavartiolaitoksen tehtävässä voidaan käsitellä. Jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia, tulisiko esitysluonnosta mahdollisesti täydentää arviolla siitä, miten automatisoidussa tiedon keräämisessä olisi käytännössä mahdollista rajata käsiteltävä tietosisältö Rajavartiolaitoksen henkilötietolain edellyttämällä tavalla. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös tietojen keräämisessä on kyse henkilötietojen käsittelystä, jonka tulisi täyttää yleisen tietosuojasääntelyn mukaiset henkilötietojen käsittelyä koskevat edellytykset. Erityisesti tilanteissa, joissa olisi kyse laajojen tietoaaineistojen automaattisesta keräämisestä tai tilanteesta, jossa automaattinen tiedonkeruu ja tallennus tapahtuisi ilman yksittäisen virkamiehen reaaliaikaista valvontaa, nousee esiin kysymyksiä siitä, miten käsittelyssä olisi mahdollista noudattaa henkilötietojen käsittelyyn sovellettavia tietosuojaperiaatteita tai varmistua siitä, että käsiteltävät tietosisällöt rajautuvat Rajavartiolaitoksen henkilötietolain sääntelyn mukaisesti.

Esitetyssä avointen lähteiden tiedonhakua koskevassa säännöksessä Rajavartiolaitoksen oikeus käyttää toimivaltuutta olisi sidottu tarpeellisuuteen. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tuotu esiin, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajoittamista täsmällisillä ja tarkkarajaisilla laintasoisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 51/2018 vp, s. 10). Automaattisessa tiedon keräämisessä sovellettavaksi tulisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 4 §:ssä säädetty välttämättömyysvaatimus.

Esitysluonnoksessa automaattisen tiedon keruun mahdollistamista pidetään yhteiskunnan turvallisuuden kannalta perusteltuna vakavaan rikolliseen toimintaan puuttumiseksi. Esitysluonnoksessa esimerkkeinä vakavasta rikollisesta toiminnasta mainitaan ihmiskauppa tai muu laittomaan maahantuloon liittyvä vapauteen kohdistuva rikos. (esim. s. 26 ja 32) Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, olisiko esitysluonnokseen sisällytettävä arvio tiedon automaattisen keräämisen välttämättömyydestä kunkin säännöksen soveltamisalaan kaavaillun tehtävän osalta.

Esityksen perusteluissa automaattisen tiedon keräämisen toimivaltuutta perustellaan myös sillä, että tieto poistuu pikaviestipalvelun ryhmästä, kanavasta tai muulta alustalta nopeasti (s. 26). Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että toimivaltuutta olisi kaavailtu mahdollisesti käytettäväksi myös luottamuksellisen viestinnän piirissä. Jatkovalmistelussa esitettävää sääntelyä tulisi arvioida viestinnän luottamuksellisuuden näkökulmasta.

Säännöksissä käytetyn terminologian osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöshedotuksessa käytettyä ilmaisua automaattinen tiedon kerääminen voidaan pitää merkityssisällöltään laajana eikä esitettävästä säännöksestä vaikuttaisi käyvän täsmällisesti ilmi sitä, mitä säännöksen olisi esitysluonnoksen perusteluissa todettu sääntelevän. Tämän osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaiseen käsittelyn määritelmään sisältyvä automaattinen tietojenkäsittely on merkitykseltään laajempi kuin esitysluonnoksessa perusteluissa määritelty automaattinen tiedon kerääminen.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen säännöskohdissa perusteluissa esimerkkinä avoimista lähteistä mainitaan viranomaisten julkiset rekisterit ja tietokannat. Mikäli esitysluonnoksen mukaista automaattista tiedonkeräämistä avoimista lähteistä on kaavailtu kohdistettavan viranomaisten julkisiin rekistereihin ja tietokantoihin, tulisi jatkovalmistelussa selvittää esitettävän sääntelyn suhdetta julkisuuslakiin, huomioiden erityisesti julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaiset edellytykset.

Rikostiedustelu ja EU:n tietosuojalainsäädännön soveltamisala

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyvän EU:n tietosuojalainsäädännön liikkumavaran käyttöä koskevan arvion mukaan rikostiedustelun tavoitteena on hankkia tietoa sellaisesta vakavasta rikollisuudesta, joka vakavasti uhkaa yksilön tai yhteiskunnan

turvallisuutta. Perusteluiden mukaan kyse olisi pääosin rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja ri-kosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvista käsittelytarkoituksista, mutta sääntely mahdollistaisi kuitenkin tietojen käyttämisen toiminnan suuntaamiseksi myös sellaisissa Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä, joihin sovelletaan yleistä tietosuojaa-asetusta.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa liikkumavara-arviota tulisi täydentää arvioimalla täsmällisemmin nyt esitettävän rikostiedustelua koskevan toimivaltuuden yhteydessä suoritettavaa henkilötietojen käsittelyä EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalojen kannalta. Rikosasioiden tietosuojadirektiiviä sovelletaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu ja tällaisten uhkien ehkäisy. Silloin kun direktiivin tarkoittama toimivaltainen viranomainen käsittelee henkilötietoja EU-oikeuden soveltamisalalla muita kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädettyjä tarkoituksia varten, sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta (ks. tietosuojaa-asetuksen 2 artikla). Rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa toimivaltaisille viranomaisille muita tehtäviä, joita ei välttämättä suoriteta rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten eikä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten, jolloin siltä osin kuin näitä muita tarkoituksia varten suoritettava henkilötietojen käsittely kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, se kuuluu tietosuojaa-asetuksen soveltamisalaan.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja tietosuojaa-asetuksen soveltamisalojen osalta olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisala ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Esitysluonnoksessa rikostiedustelun on katsottu kytkeytyvän ajallisesti rikoksen estämistä tai keskeyttämistä edeltävään vaiheeseen sekä rikollisuuteen astetta yleisemmin (esitysluonnoksen s. 12). Tässä vaikuttaisi olevan kyse ehdotetun 57 e §:ssä tarkoitetusta toimivaltuuksien käytöstä, joka poikkeaisi oleellisesti ehdotetusta 57 f §:stä. Esitysluonnoksessa lisäksi todetaan, että tiedonhankinnan tarkoituksena olisi luoda edellytyksiä rikollisuuden estämiselle ja se kohdistuisikin rikollisuuteen laajemmin ilmiönä eikä yksittäiseen rikokseen. (s. 57) Oikeusministeriö katsoo, että rikostiedustelun käyttötarkoituksessa olisi kyse yleisen tietosuojaa-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, ainakin siltä osin, kun käsittely edeltää yksittäisen rikoksen estämistä koskevaa vaihetta, jossa tiedon käsittely tapahtuisi yksittäistä rikosta yleisemmässä rikollisuutta koskevaa tiedonhankintaa koskevassa käyttötarkoituksessa.

Rikostiedusteluun liittyvät henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitukset

Esitysluonnoksessa esitetään sääntelyä voimassa olevan lain mukaisesti Rajavartiolaitoksen tehtäviin käsiteltävien tietojen käsittelystä rikostiedustelua koskeviin käyttötarkoituksiin ja rikostiedustelumenetelmillä saatujen tietojen käsittelystä muissa Rajavartiolaitoksen tehtävissä sekä niiden luovuttamisesta muille viranomaisille. Rikostiedusteluun liittyviä henkilötietojen käyttötarkoituksia on arvioitu esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa arvioita olisi täsmennettävä huomioiden EU:n tietosuojalainsäädännön asettamat edellytykset ja niitä koskeva EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön sekä perustuslain 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön. Arvion kannalta keskeistä on, että tiedon hankkimisen edellytykset Rajavartiolaitoksen eri tehtävissä eroavat toisistaan. Esimerkiksi esitettävä rikostiedustelua koskeva sääntely mahdollistaisi tiedon hankkimisen yksilöimättömämmin ja väljemmin perustein kuin lain rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (108/2018) 3 luvun sääntely salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseen taikka vaaran torjumiin.

Siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan tietosuojaa-asetusta täsmentävää sääntelyä, kyseistä sääntelyä voidaan antaa tietosuojaa-asetuksen asettamien edellytysten puitteissa.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappaleessa 4 todetaan, että ”asetuksessa kunnioitetaan kaikkia perusoikeuksia ja otetaan huomioon perusoikeuskirjassa tunnustetut vapaudet ja periaatteet sellaisina kuin ne ovat vahvistettuina perussopimuksissa, erityisesti jokaisen oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan, oikeus henkilötietojen suojaan, - -”.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, jonka mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Tietosuoja-asetuksen 23 artikla mahdollistaa kansallisen lainsäädännön, jolla rajoitetaan 5 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata muun muassa rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojeleminen tai tällaisten uhkien ehkäisy tai kansallinen turvallisuus. Kyseisten lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan myös erityisiä säännöksiä muun muassa käsittelyn tarkoituksista, käsiteltävistä henkilötiedoista ja ehdotettujen rajoitusten soveltamisalasta. Asetuksen johdanto-osan kappaleessa 73 vahvistetaan, että kyseisten rajoitusten olisi oltava perusoikeuskirjassa ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa vahvistettujen vaatimusten mukaisia. Näin ollen suoraan sovellettavasta tietosuoja-asetuksesta seuraa ehdotettavassa sääntelyssä tarkoitetuille käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaville henkilötietojen käsittelyä koskeville säännöksille vaatimuksia.

Kuten edellä on tuotu jo esiin, tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa jäsenvaltioille annettua valtaa voidaan erityisesti käyttää vain noudattamalla oikeasuhteisuutta koskevaa vaatimusta, jonka mukaan poikkeukset henkilötietojen suojaan ja sitä koskevat rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa (ks. esim. Valsts ieņēmumu dienests C-175/20, 73 kohta ja C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Yleisemminkin rajoituksia henkilötietojen suojaan voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa, ja kyseessä olevat rajoitukset sisältävässä säännöstössä on säädettävä selvistä ja täsmällisistä näiden rajoitusten laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä. Unionin tuomioistuimen mukaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattujen perusoikeuksien käyttämisen rajoittamisen oikeasuhteisuus edellyttää kaikkien yksittäistapauksen merkityksellisten seikkojen punnintaa. Tuomioistuin on maininnut tällaisina seikkoina muun muassa kyseessä olevien perusoikeuksien käyttämiseen tällä tavalla asetetun rajoituksen vakavuuden, joka riippuu käsiteltävien tietojen luonteesta ja arkaluonteisuudesta sekä rajoituksella tavoitellun yleisen edun mukaisen tavoitteen merkityksestä. (Asia C-548/21, kohdat 86–90 oikeuskäytäntöviittauksineen)

Oikeusministeriö kiinnittää perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan taattujen perusoikeuksia koskevien rajoitusten oikeasuhteisuuden osalta huomiota myös siihen, että unionin tuomioistuin on tunnistanut sähköisen viestinnän tietosuoja-sääntelyä koskevassa ratkaisukäytännössään yleistä etua koskevien tavoitteiden hierarkian, jossa on kyse rikollisuuden torjuntaa yleensä ja yleisen turvallisuuden suojaamiseen, vakavan rikollisuuden torjuntaa ja yleistä turvallisuutta koskevan vakavan uhan torjumiseen sekä kansallisen turvallisuuden takaamiseen liittyvien tavoitteiden keskinäisestä hierarkiasta. Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeus saada säilytysvelvollisuuden perusteella säilytetyt tiedot voidaan lähtökohtaisesti perustella ainoastaan sillä yleisen edun mukaisella tavoitteella, jonka tähden kyseisille palveluntarjoajille on asetettu tämä säilyttämisvelvollisuus. Tästä voidaan poiketa vain silloin, jos tietojen saannin tarkoitus on merkitykseltään suurempi kuin säilyttämisen perustana ollut tavoite. (Yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18 La Quadrature du Net ym. vastaan Premier ministre ym. kohdat 165-166) Sitä vastoin säilytetyjen tietojen saaminen

päinvastaisessa tilanteessa on katsottu olevan vastoin yleistä etua koskevien tavoitteiden hierarki-aa. (Asia C-140/20, kohta 99) Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa henkilötietojen käsittelylle kaavailtuja toissijaisia käyttötarkoituksia olisi perusteltua arvioida myös kyseisen ratkaisukäytännön valossa.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen osalta on huomioitava myös sen rajoittamista koskevat valtiosääntöoikeudelliset edellytykset. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 40/2021 vp, kappale 15) ja pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia (ks. PeVL 37/2024 vp, kappaleet 14–18, PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5–6).

Esitysluonnos ei sisällä vastaavatyypistä tiedustelutoimivaltuuksilla saatujen tietojen käyttöä sääntelevää palomuurisääntelyä kuin mitä on säädetty siviilitiedustelun osalta poliisilain siviilitiedustelua koskevassa 5 a luvussa. Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tuotu esiin, perustuslakivaliokunta korosti tiedustelulainsäädäntöä arvioidessaan tarvetta varmistua siitä, että tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei saa avata mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 36/2018 vp, s. 26, PeVL 35/2018 vp, s. 22). Edellä mainitun osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 57 o §:n ja 57 p §:n mukaan rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja saisi käyttää rikoksen estämiseksi ja toiminnan suuntaamiseksi sekä luovuttaa vastaaviin käyttötarkoituksiin muille viranomaisille.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan toiminnan suuntaamista ei ole tarkemmin määritetty laissa, mutta poliisin toiminnan suuntaamisella on lakien esitöissä tarkoitettu tiedon välillistä hyödyntämistä niin, että tietoa ei käytetä näyttönä taikka pakkokeinon tai tiedonhankintakeinon käytön perusteena. Perusteluiden mukaan poliisin toiminnan suuntaaminen voi liittyä esimerkiksi rikoksen estämiseen, paljastamiseen, analyysitoimintaan, esitutinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen tai esitutinnan suuntaamiseen (esitysluonnoksen s. 117). Poliisin rikostiedustelua koskevan hallituksen esityksen luonnoksen (VN/27085/2023) mukaan toiminnan suuntaamiseksi voisi tapahtua myös muiden poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen tehtävien suuntaamiseksi (esitysluonnoksen s. 141). Toiminnan suuntaaminen kattaisi siis laajasti viranomaisten eri tehtäviä, minkä johdosta rikostiedustelutietoja voitaisiin käyttää alkuperäisiä käyttötarkoituksia huomattavasti laajemmin eri käyttötarkoituksissa. Oikeusministeriö kiinnittää vastaavasti huomiota siihen, että myöskin rikostiedustelutiedon käyttö rikosten estämiseen kattaisi kaikki rikokset, minkä johdosta tietojen käsittelyn käyttötarkoitukset laajenisivat merkittävästi tietojen alkuperäisistä käyttötarkoituksista.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 16 §:ään esitettävän muokkauksen johdosta säännöksen katsottaisiin jatkossa kattavan myös rikostiedusteluun liittyvän henkilötietojen käsittelyn. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ehdotettava muutos vastaisi asiasisällöltään poliisin rikostiedustelua koskevassa hallituksen esityksen luonnoksessa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 13 §:ään ehdotettavaa muutosta. Oikeusministeriö katsoo, että säännöstä perusteluineen olisi vielä arvioitava jatkovalmistelussa, sillä rikostiedustelun käyttötarkoitus ei vaikuttaisi ilmenevän säännöstasolla esitettävästä sääntelystä. Säännösehdotuksen suhdetta henkilötietojen suojaa koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin ja EU-oikeuden mukaisiin edellytyksiin olisi myös vielä arvioitava tarkemmin ja kattavammin jatkovalmistelussa.

Rikostiedustelukeinolla hankittujen tietojen luovuttaminen

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tuotu esiin tietojen luovuttamisen kannalta relevanttia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Jatkovalmistelussa esitysluonnokseen olisi sisällytettävä esitettävää tiedonluovutussääntelyä koskeva säännöskohtainen arvio, jossa säännöksiä on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sekä EU:n tietosuojalainsäädännön mukaisten edellytysten valossa. Perustuslakivaliokunta on hiljattain kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esitykset on valmisteltava perustuslain mukaisiksi ja esityksessä myös kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa (PeVL 5/2025 vp, 11 kohta).

Arviossa olisi huomioitava tuore perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2026 vp, jossa valiokunta arvioi poliisilain tiedonsaanti- ja tiedonluovutusoikeuksia perustuslain 10 §:n valossa. Arviossa olisi lisäksi huomioitava, etteivät voimassa olevassa lainsäädännössä omaksuttuihin sääntelytapoihin kiinnittyvät perusteet poikkeamiselle valiokunnan vakiintuneesta tulkintakäytännöstä ole perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta vakuuttavia (PeVL 5/2025 vp, 11 kohta). Oikeusministeriö kiinnittää tiedonluovutussääntelyä koskevien valtiosääntöoikeudellisten edellytysten osalta erityisesti huomiota seuraaviin seikkoihin.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 57 p §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja oma-aloitteisesti tai pyynnöstä sellaiselle viranomaiselle, jolla on toimivalta uhkan torjumiseksi tarvittavan toimenpiteen toteuttamiseksi, jos se on välttämätöntä 57 c §:ssä tarkoitetun uhan torjumiseksi. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan uhkien torjumiseksi tarvittavat keinot tulisi ratkaista tapauskohtaisesti, mutta torjunta tulisi toteuttaa viranomaisen tehtävien ja niiden hoitamiseksi säädettyjen toimivaltuuksien puitteissa. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan uhkien moninaisuuden takia uhkien torjumisessa tarvittavien viranomaisten yksilöinti lakitasolla ei ole mahdollista. Uhkien luonteestariip-puen tietoja tulisi ehdotetun momentin nojalla luovutettavaksi esimerkiksi maahantuloviranomaisille, maankäyttöviranomaisille, useille eri lupaviranomaisille, julkisia avustuksia myöntäville viranomaisille, verohallinnolle, sosiaaliviranomaisille tai kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen osallistuville viranomaisille.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen luovutussäännös jäisi käyttötarkoituksiltaan ja tiedon saantiin oikeutettujen tahojen osalta väljäksi. Jatkovalmistelussa säännöstä tulisi pyrkiä täsmentämään määrittelemällä säännöksessä täsmällisimmin ja tarkkarajaisemmin tietojen käyttötarkoitukset sekä tiedon saantiin oikeutetut tahot. Täsmentämisen osalta olisi huomioitava, ettei perustuslakivaliokunta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, s. 4, PeVL 4/2021 vp, s. 4, PeVL 49/2016 vp, s. 8, PeVL 62/2010 vp, s. 3-4, PeVL 59/2010 vp, s. 4 ja vrt. PeVL 60/2010 vp, s. 5.).

Esitysluonnoksen 57 p §:ssä säädettäisiin myös tiedon luovuttamisesta muille viranomaisille toiminnan suuntaamisen sekä kansallinen turvallisuuden suojaamisen käyttötarkoituksiin. Kyseisiä käyttötarkoituksia sisältäviä luovutussäännöksiä olisi jatkovalmistelussa arvioitava tarkemmin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on hiljattain kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu sääntely, jossa säädettiin laissa määriteltyjä rikoksia koskevan tiedon luovuttamisesta tietyille viranomaisille kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi sekä rajoituksista käyttää tällaista tietoa, muodostui varsin väljäksi perusoikeuksien rajoittamista koskevan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta (PeVL 26/2025 vp, 12-13).

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 57 q §:n mukaan Rajavartiolaitos saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa oma-aloitteisesti tai pyynnöstä sellaisia rikostiedustelukeinolla hankittuja tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapauten kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää myös kyseisen säännösehdotuksen osalta huomiota siihen, ettei säännöksestä ilmenisi tiedon saantiin oikeutettuja tahoja.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdotuksessa käytetty ilmaisun ”painava syy” sijasta säännöksessä voisi esimerkiksi käyttää ilmaisua ”yksittäistapauksessa välttämätöntä”, jotta esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi asianmukaisesti huomioiduksi.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 57 u §:n mukaan Rajavartiolaitoksen on toimittava yhteistyössä keskusrikospoliisin kanssa rikostiedustelutehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi sekä annettava poliisille tässä tarkoituksessa tarpeellisia tietoja sen estämättä, mitä salassapitovelvollisuudesta säädetään. Lisäksi esitysluonnoksen 8. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin 16 kohdan mukaan Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen Rajavartiolaitokselle sellaisista verovalvonnassa tai muutoin havaituista tiedoista, jotka ovat tarpeellisia rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 57 c §:n mukaisten uhkien torjumiseksi tai rikoksen estämiseksi. Jotta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi huomioiduksi, tulisi säännöksiä jatkovalmistelussa täsmentää määrittelemällä luovutettavat tietosisällöt tai vaihtoehtoisesti sitomalla tietojen luovuttaminen välttämättömyysedellytykseen. Jatkovalmistelussa olisi myös arvioitava Verohallinnon mahdollisuuksia arvioida itsenäisesti oma-aloitteisen tiedon luovuttamisen edellytysten täyttymistä tietojen käyttötarkoitusten määrittämisessä Rajavartiolaitoksen rikostiedustelutoimivaltuuksiin liittyvien uhka-arvioiden perusteella.

Tietojen säilyttäminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 58 i §:n 1 momentin mukaan rikostiedustelukeinolla saatu tieto olisi hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tämän luvun 57 o–57 q §:ssä tarkoitettuun käsittelytarkoitukseen. Säännöksen 2 momentin mukaan siltä osin kuin 1 momentin perusteella säilytettävät tiedot sisältävät henkilötietoja, tieto voidaan tallettaa ja säilyttää henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksen henkilötietolain mukaisesti. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluissa on todettu 2 momentin osalta, että mikäli 1 momentin perusteella säilytettävät tiedot sisältäisivät henkilötietoja, niiden säilyttäminen ja muu käsittely edellyttäisivät lisäksi, että säilyttäminen ja muu käsittely olisi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain mukaista muun muassa tallennettavien henkilöiden, henkilötietojen, käyttötarkoituksen ja poistosaaintojen osalta.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa käytetyn lisäksi -sanon perusteella vaikuttaisi siltä, että esitettävän säännöksen 1 ja 2 momenteja sovellettaisiin henkilötietojen osalta kumulatiivisesti. Jatkovalmistelussa momenttien suhdetta toisiinsa olisi selvennettävä. Lisäksi perusteluissa olisi avattava seikkaperäisemmin sitä, minkä Rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännösten perusteella rikostiedustelukeinoilla saatujen tietojen säilyttäminen määräytyisi.

Mikäli henkilötietojen säilyttäminen määräytyisi 58 i §:n 1 momentin perusteella, tulisi tietojen tarpeellisuutta arvioida myös esitettävän tiedonluovutussääntelyn mukaisten käyttötarkoitusten kannalta. Tietojen tarpeellisuus vaikuttaisi näin määrittävän myös muiden viranomaisten tiedonsaantioikeuksien näkökulmasta. Käyttötarkoitukset, joiden perusteella tietojen säilyttämisen tarpeellisuutta arvioidaan vaikuttavat laajoilta, niiden kattaessa muiden viranomaisten tehtäviä koskevia toissijaisia käyttötarkoituksia.

Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyä olisi vielä arvioitava jatkovalmistelussa huomioiden perustuslakivaliokunnan säilytysajan rajaamista koskevan lausuntokäytännön. Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s.5, PeVL 13/2017 vp, s.6). Valiokunta on esimerkiksi pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 37/2024 vp, s. 4, PeVL 13/2017 vp).

Tiedonsaannin rajoitukset

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksessa 1. lakiehdotuksen 57 t §:ssä, 5. ja 6. lakiehdotuksen säännösehdoituksissa olisi kyse asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta sekä asioiden julkiseksi tulemisen ajankohtaa koskevasta sääntelystä. Jatkovalmistelussa esityksen säätämisjärjestysperusteluihin olisi sisällytettävä arvio säännösten yhteensopivuudesta perustuslain 12 §:n mukaisen julkisuusperiaatteen sekä oikeusturvaa koskevan 21 §:n osalta.

Osastopäällikön sijaisena, yp

Timo Makkonen

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Koivu

Liitteet -

Jakelu SM Sisäministeriö

Tiedoksi

VN/32466/2025-OM-50

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: