

Lausunto

17.06.2026

Asia: VN/32466/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esityksessä merkittävimpana muutoksena ehdotetaan, että rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisätään säännökset Rajavartiolaitoksen uhkaperusteisesta rikostiedustelusta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022) annetun lain 3 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäviin tehtäviin kuuluvat muun ohella Rajavartiolaitosta koskevat asiat, sekä salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevat asiat. Tämän seurauksena Rajavartiolaitosta tai salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat asiat eivät kantelumenettelyssä pääsääntöisesti tule oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohteeksi.

Uhkaperusteista rikostiedustelua on kaavailtu vireillä olevissa lakihankkeissa poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin tehtäviin kuuluvaksi. Poliisin rikostiedustelua koskeva esitysluonnos on ollut jo lausunnoilla, ja tällä hetkellä lausunnolla on sitä koskeva täydentävä esitys. Poliisin rikostiedustelua koskevasta esitysluonnoksesta antamastani lausunnossa (OKV/461/21/2026) totesin muun ohella, että esitys tarkoittaisi lähtökohdaltaan olennaista puuttumista perusoikeuksiin. Rikosten tekemiseen tai valmisteluun ei tietenkään ole oikeutta: sen sijaan keskeinen perusoikeus on yksilön oikeus elää elämäänsä ilman viranomaisten aiheutonta puuttumista hänen Suomen perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämäänsä. Suomen perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Uhkaperusteisessa rikostiedustelussa on kyse siitä, että salaisia tiedonhankintakeinoja vastaavia, rikostiedustelukeinoiksi kutsuttuja menetelmiä voitaisiin käyttää myös sellaisiin henkilöihin, joiden ei oleteta syylistyvän rangaistusuhan täyttävään rikokseen tai sellaisen valmisteluun. Rajavartiolaitokselle ehdotettavan rikostiedustelun säännökset vastaavat asiasisällöltään monin osin poliisin rikostiedustelusta esitettyjä. Näin ollen poliisin rikostiedustelusta antamassani lausunnossa esiintuomani näkökohdat välttämättömyydestä, hyväksyttävyydestä,

oikeasuhtaisuudesta, täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta koskevat monilta osin myös nyt lausunnolla olevaa esitystä.

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).

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa edellä mainittuja seikkoja tulisi arvioida nykyistä huomattavasti perusteellisemmin. Esityksessä tulisi käsitellä myös sitä, millä tavoin jo poliisille ehdotettavat uhkaperusteisen rikostiedustelun toimivaltuudet vastaavat niihin tavoitteisiin, joissa tällä esityksellä pyritään.

Esityksessä todetaan, että siinä ehdotetuilla rikostiedustelukeinoilla ei voitaisi puuttua kotirauhan tai luottamuksellisen viestin suojaan, koska voimassa olevan perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien sääntely ei mahdollista kyseisten perusoikeuksien rajoittamista uhkaperusteisten rikostiedustelutoimivaltuuksien nojalla eikä perustuslain 10 §:stä ilmenevistä rajoituksista johtuen tässä esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi luottamukselliseen viestintään kohdistuvasta ja kotirauhan piirissä tapahtuvasta tiedonhankinnasta. Toisaalta esityksessä todetaan, että tästä huolimatta tehokas rikostiedustelutoiminta edellyttäisi kuitenkin myös tällaisen tiedonhankinnan mahdollistamista. Vaikuttaa siten siltä, että esityksessä todetun perusteella yksinomaan nyt esitettävät uudet toimivaltuudet eivät edes vielä muodostaisi tehokasta rikostiedustelutoimintaa. Jos näin on, yksityiselämään merkittäviä puuttuvia uusia toimivaltuuksia ei voitane pitää välttämättömänä, hyväksyttävänä tai oikeasuhtaisena. Perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys HE 50/2026 vp on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Esityksessä olisi aiheellista selventää perustuslain muuttamista koskevan esityksen merkitystä asiassa.

Rikostiedustelun käytön edellytyksiä, rikostiedustelun kohteita ja rikostiedustelun kohdentamista koskevat säännökset sisältävät tutkinnanvaraisia ja avoimia käsitteitä. Perustellusti voidaan esittää erilaisia näkemyksiä esimerkiksi siitä, minkälaista vakavuutta edellytetään yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavalta laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvältä muulta vakavalta rikollisuudelta. Erilaisia näkemyksiä voidaan esittää myös siitä, minkälaista selvitystä edellytetään sen osoittamiseksi, että henkilön voidaan lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen taikka olosuhteiden perusteella olettaa osallistuvan tällaiseen toimintaan. Kokonaisuudessaan rikostiedustelusta muodostuu tulkinnanvarainen kokonaisuus, jonka soveltamistilanteita on vaikea ennakoida. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutteet ovat säätämisjärjestyksen kannalta keskeisiä ongelmia.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutteet ovat merkityksellisiä myös oikeusturvajärjestelyjen ja valvonnan osalta. Huomionarvoista on, että esitysluonnoksen mukaan eräiden rikostiedustelukeinojen osalta päätöksentekijänä voisi olla rikostiedustelutehtävään määrätty rikostiedusteluun perehtynyt pidättämiseen oikeutettu virkamies. Vaikuttaa siltä, että potentiaalinen päätöksentekijöiden määrä voisi olla siten kenties huomattava, vaikka yksittäiselle virkamiehelle tapauksia tulisi käsittelyyn oletettavasti harvoin. Vaarana tällöin on, että tietämystä käytännöistä ei ole ja toimintatavat poikkeavat toisistaan. Tällä on erityistä merkitystä myös siksi, että rikostiedustelussa on kyse uudenlaisista tulkintatilanteista eikä kaikkiin toimivaltuuksiin edes haeta tuomioistuimen lupaa.

Ehdotettavissa uhkaperusteisessa rikostiedustelussa on kyse uudentyyppisestä lainsäädännöstä ja merkittävästi perusoikeuksiin puuttuvista toimenpiteistä. Ammattitaidon saavuttaminen voi edellyttää käytännössä riittävän asiamäärän hoitamisesta kertynyttä kokemusta. Tähänkin nähden esityksen toteuttamisvaihtoehdoissa olisi aiheellista arvioida avoimesti myös sitä vaihtoehtoa, että uhkaperusteinen rikostiedustelu keskitetään muiden esitutkintaviranomaisten sijaan yksinomaan poliisille ja sen sisällä keskusrikospoliisille, jonka tehtävään kuuluu nimenomaan vakavan rikollisuuden torjuminen. Vailla merkitystä ei ole sekään, että perustuslakivaliokunta on aiemminkin painottanut, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus (PeVL 36/2024 vp, kpl 9, PeVL 67/2016 vp, s. 3). Uhkaperusteisen rikostiedustelun keskittäminen turvaisi todennäköisesti hajautettua mallia paremmin tiedustelukeinojen käytön yhdenmukaisuutta sekä valvonnan toteuttamista ja ulkoisen valvonnan toimintaa. Muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevaa jaksoa on muutoinkin syytä täydentää hallituksen esityksen laatimisohejien mukaiseksi. Ohjeessa todetaan muun ohella, että vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan tässä kuvatuin vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Juho Lehtimäki

Lehtimäki Juho
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri