



17.6.2026

Sisäministeriö

Sisäministeriön lausuntopyyntö asiassa VN/32466/2025

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

Valtiovarainministeriön lausunto

Esityksessä ehdotetaan, että rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisätään säännökset Rajavartiolaitoksen uhkaperusteisesta rikostiedustelusta, joka kuuluisi Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatoimivaltaan. Ehdotettavan lainsäädännön tavoitteena on vahvistaa Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia ennalta estää ja torjua laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvää järjestäytyntä ja muuta vakavaa rikollisuutta. Uhkaperusteista rikostiedustelua koskeva sääntely perustuisi menetelmällisesti ja määritelmällisesti rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin, mutta niiden käyttöedellytyksistä säädettäisiin ehdotetussa uudessa luvussa rikosten estämistä ja paljastamista koskevista edellytyksistä poikkeavalla tavalla.

Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia ja täsmennyksiä sääntelyyn, joka koskee rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain salaista tiedonhankintaa. Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset automaattisesta tiedonkeräämisestä avoimista lähteistä silloin, kun se on tarpeellista Rajavartiolaitokselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Ehdotettavat muutokset parantaisivat Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia tehokkaammin puuttua uhkaperusteisesti laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvään järjestäytyneeseen ja muuhun vakavaan rikollisuuteen. Uudet toimivaltuudet edellyttäisivät kertaluonteisia investointeja sekä aiheuttaisivat pysyviä henkilöstö- ja ylläpitokuluja sekä osaamisen hallinnan

kuluja. Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan yhteiskunnan turvallisuutta lisääviä vaikutuksia.

Tarve Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevalle lainsäädännölle

Esityksen perusteluissa on korostettu Rajavartiolaitoksen yhä haastavammaksi muuttuvaa toimintaympäristöä. Erityisesti Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa. Uusia ilmiöitä ovat rikosten tekotapojen muuttuminen sekä maahantulon välineellistämisen ilmeisen pysyväisluonteinen jääminen osaksi valtioiden välistä vaikuttamista, mikä osaltaan liittyy myös kansalliseen turvallisuuteen. Saman tapaiset toimintaympäristön nopeaan muutokseen liittyvät haasteet ja uhkat koskevat kaikkia turvallisuusviranomaisia niiden omilla tehtäväalueilla ja erityisesti poliisia, Tullia ja Rajavartiolaitosta (PTR).

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tehokas, toimiva ja vaikuttava järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunta edellyttää alati muuttuvassa rikostorjunnan toimintaympäristössä viranomaisilta mahdollisimman tehokkaita ja yhdenmukaisia toimivaltuuksia, joiden avulla saadaan kaikkien viranomaisten vahva oman tehtäväalan erityisasiantuntemus täysimääräisesti hyödynnettyä. Siksi on tärkeä kehittää myös viranomaisten rikostiedustelulainsäädäntöä tasapainoisesti siten, että kaikki PTR-viranomaiset hyötyvät mahdollisesta uudesta rikostiedustelulainsäädännöstä tasapuolisesti.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Rajavartiolaitoksen ja muidenkin PTR-viranomaisten toimintaa ohjaavan ja johtavan päätöksenteon tulee pohjautua laadukkaaseen ja ajantasaiseen tietoon. Rikostiedustelulla ei tavoitella ainoastaan yksittäisten rikosten estämistä tai paljastamista, vaan myös kattavaa ymmärrystä rikostorjunnan toimintaympäristöstä strategisen ja operatiivisen päätöksenteon pohjaksi sekä voimavarojen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan voimassa oleva lainsäädäntö ei tällä hetkellä täytä Rajavartiolaitoksen tai muidenkaan PTR-viranomaisten operatiivisen rikostiedustelun asettamia vaatimuksia ja tarpeita merkittävästi muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Tätä taustaa vasten valtiovarainministeriö pitää Rajavartiolaitoksen rikostiedustelulainsäädännön kehittämistä tarpeellisenä ja kannatettavana.

Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan esitetyt uudet toimivaltuudet edellyttäisivät kertaluonteisia investointeja sekä aiheuttaisivat pysyviä henkilöstö- ja ylläpitokuluja sekä osaamisen hallinnan kuluja. Esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa arvioidaan, että Rajavartiolaitos kykenee olemassa olevilla resursseilla käynnistämään rikostiedustelun. Rajavartiolaitoksen arvion mukaan alkuvaiheessa operatiivisen kyvykkyyden luomiseen ja teknisten järjestelmien rakentamiseen sitoutuu 2–3 henkilötyövuotta Rajavartiolaitoksessa yhteensä olettaen, että vaadittavat tietojärjestelmämuutokset ja automaattiseen tiedonkeräämiseen rakennettavat suorituskyvyt toteutetaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Täyden valmiuden saavuttamisen jälkeen rikostiedustelun johtamiseen ja operatiivisen toiminnan toteuttamiseen tulisi vahvistaa kokonaisuudessaan 10 henkilötyövuotta. Esitysluonnoksen mukaan

uhkaperusteisen rikostiedustelusääntelyn oikeudellisten reunaehtojen omaksuminen edellyttää erillistä koulutuskokonaisuutta. Arvion mukaan tämä voidaan kuitenkin järjestää nykyisten resurssien ja talousarvion puitteissa poliisiammattikorkeakoulun ja keskusrikospoliisin yhteistyönä.

Esitetty sääntely ei edellytä automaattisten tiedonkeräinten hankkimista ja käyttöönottoa välittömästi sääntelyn tullessa voimaan, vaan toimivaltuuden edellyttämiä järjestelmiä voidaan ottaa käyttöön ja hyödyntää käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Hallituksen esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset vaikuttavat muodostuvan asteittain, rikostiedustelun käyttöönoton edetessä ja vakiintuessa. Näin ollen hallituksen esitys ei olisi ns. budjettilaki eivätkä uudet, vuotta 2027 koskevassa talousarviossa myönnettävät taloudelliset lisäresurssit olisi edellytys lain toimeenpanon käynnistämiseksi. Valtiovarainministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä tulisikin todeta, että lainsäädännön toimeenpano rahoitetaan Rajavartiolaitokselle myönnetyn rahoituksen puitteissa ja että tulevasta määräraharesursoinnista päätetään normaalin tapaan osana talousarvio- tai JTS-valmistelua.

Valtiovarainministeriö korostaa, että tehtävien ja toimintojen uudelleenjärjestäminen, uudistaminen ja painopistealueiden muuttaminen ovat osa normaalia virastojen ja toimintojen kehittämistä, jota toteutetaan lähtökohtaisesti virastolle osoitettujen määrärahojen puitteissa. Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että hallitusohjelman mukaisesti sekä hallituskauden aikana tehdyissä JTS-päätöksissä Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin on kohdennettu hallituskaudella merkittävästi lisäresursseja. Valtiovarainministeriö katsoo, että nykyisessä heikossa julkisen talouden näkymässä toiminnan kehittämistä ja uudistuvasta lainsäädännöstä aiheutuvat menot tulisi pyrkiä järjestämään käytössä olevalla kehysrahoituksella. Myös hallituksen linjauksen mukaisesti lainsäädännöstä aiheutuvat uudet tehtävät tulee lähtökohtaisesti kattaa nykyisin resurssein, tarvittaessa uudelleenkohdentamalla olemassa olevaa kehysrahoitusta.

Koska hallituksen esityksen sisältämien uusien toimivaltuuksien arvioidaan edellyttävän kertaluonteisia investointeja sekä aiheuttavan pysyviä henkilöstö- ja ylläpitokuluja sekä osaamisen hallinnan kuluja, tulisi HE käsitellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa asioiden käsittelystä annetun valtioneuvoston määräyksen (4.9.2025) kohdan 2.2.6 nojalla.

Tiedonhallintalain huomioiminen

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on tunnistettu tiedonhallintalain (906/2019) merkitys ja todettu, että lain vaatimukset tulee ottaa huomioon tietojen käsittelyssä. Esityksessä käsitellään kattavasti henkilötietojen käsittelyä, tietojen suojaamista, käyttötarkoitussidonnaisuutta, tietojen luovuttamista sekä toiminnan valvontaa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esityksestä puuttuu erillinen, selkeä tarkastelu esimerkiksi siitä, miten ehdotetut uudet toimivaltuudet vaikuttavat viranomaisten tiedonhallintaan, millaisia muutoksia ne aiheuttavat tietoaineistoihin, tietovirtoihin ja tietojen elinkaaren hallintaan, miten tietoturva, käytönvalvonta (mm. lokitus) ja tietojen eriyttäminen on tarkoitus

toteuttaa kokonaisuutena, sekä miten tiedon yhteentoimivuus ja tekninen toteutus varmistetaan muuttuvassa toimintaympäristössä.

Tiedonhallintalain näkökulmasta voisi esitystä olla perusteltua täydentää siten, että toimivaltuuksien laajentamisen vaikutukset tiedonhallintaan arvioidaan erillisenä kokonaisuutena. Tämä tukisi sääntelyn läpinäkyvyyttä ja varmistaisi, että tiedonhallinnan muutokset ja niihin liittyvät velvoitteet tunnistetaan riittävällä tarkkuudella jo lain säätämisvaiheessa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksessä ehdotetaan automaattista tiedonkeruuta ja laajamittaista eri lähteistä saatavan tiedon yhdistelyä, mikä voidaan nähdä merkitsevän olennaista muutosta tiedonhallintaan ja sen toteutukseen. Esityksessä ei kuitenkaan ole tunnistettavissa kokonaisuutena arvioituna tämän toiminnan aiheuttamien muutosten vaikutuksia tiedonhallintaan, tietoa-aineistojen hallintaan, tietojen elinkaareen eikä tietojen analysointiin liittyviin tietosuojariskeihin. Huomioiden ao. toiminnassa käsiteltävien tietojen suuri määrä (tietomassat), sisältö ja tietojen käsittelyn tarpeet, olisi tärkeää jatkovalmistelussa tarkastella tarkemmin muun muassa ao. toiminnassa syntyvien tietojen säilyttämistä ja poistamista, tietojen yhdistelyyn liittyvien riskien hallintaa sekä tietojen käyttöoikeuden toteutumista käytännössä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että automaattisten ohjelmistopohjaisten tiedonkeräinten käytössä ei olisi kyse tekoälyavusteisesta tiedonkeräämisestä (s. 103). Luonnoksessa ei ole tarkemmin perusteltu, miten ehdotuksen mukainen rajavartiola 29 e § estäisi tai rajoittaisi tekoälyn käyttöä tiedonkeräämisessä tai -käsittelyssä. Valtiovarainministeriö katsoo, että tietojärjestelmiä ja tietojenkäsittelyä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa olisi pidättäytyttävä rajaamasta tiettyjä teknisiä toteuttamistapoja ilman painavia ja selkeitä perusteita. Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että tekoälyä hyödyntämällä tiedonkerääminen tai -käsittely voisi myös olla tehokkaampaa ja tarkkarajaisempaa, mikä palvelisi sääntelyn tarkoitusta. Tuolloin tulee otettavaksi huomioon EU:n tekoälyasetuksen (EU) 2024/1689 sääntely sekä asetuksen sallima kansallinen liikkumavara, koska tekoälyasetuksella on luotu harmonisoitu tekoälyn käyttöä koskeva sääntelykehys koko unionissa. Valtiovarainministeriö käsitys on, että tekoälyasetus ei kiellä tekoälyn käyttöä kuvatus kaltaisessa automaattisessa tiedonkeräämisessä. Tämä olisi kuitenkin syytä arvioida vielä jatkovalmistelun yhteydessä erikseen.

Esityksessä on tunnistettu, että ehdotetut toimivaltuudet ja uudet suorituskvyt edellyttävät uusia tietojärjestelmäratkaisuja ja aiheuttavat sekä kertaluonteisia investointeja että pysyviä kustannuksia. Tietojärjestelmävaikutusten ja kustannusten tarkastelu on kuitenkin jäänyt lähtökohtaisesti yleiselle tasolle. Jatkovalmistelussa esitystä olisi tarkoituksenmukaista täydentää riittävästi jäsennellyllä arviolla viranomaisten tietojärjestelmien kehittämistarpeista, niiden kustannusten rakenteesta ja suuruusluokasta sekä mahdollisesti kehitystoimien arkkitehtuurisista vaikutuksista.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Terhi Järvikare

VN/32466/2025-VM-12

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: