OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Erityisasiantuntija Joni Korpinen

6.5.2025

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 15/2025 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, pakkokeinolakia, poliisilakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia ja tuloverolakia. Esityksessä ehdotetaan, että Rajavartiolaitos saisi toimivaltuuden *estää* ja *selvittää* rajavalvonnan, Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tai Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittamisen yhteydessä *ihmiskaupparikoksia* ilman liityntää laittoman maahantulon järjestämiseen. Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluviin rikoksiin ehdotetaan lisättäväksi rajavalvonnan, Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tai Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittamisen yhteydessä havaittu *rahanpesurikos* silloin, kun epäillyn rikoksen esirikos on Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluva rikos tai kätkemisrikoksen esirikos eli varkaus-, kavallus-, ryöstö-, kiristys-, petos-, kiskonta- tai maksuvälinepetosrikos. Kätkemisrikoksia Rajavartiolaitos saisi jatkossa estää ja selvittää vastaavasti kuin rahanpesurikoksia eli rajavalvonnan, Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ja Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittamisen yhteydessä. Televalvonnan, muun peitellyn tiedonhankinnan kuin peitellyn tiedonhankinnan tietoverkossa ja henkilön teknisen seurannan toimivaltuuksia rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi ehdotetaan laajennettaviksi kaikkiin sellaisiin Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluviin rikoksiin, joiden enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, lukuun ottamatta virka- ja sotilasrikoksia, laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvää panttivangin ottamista ja panttivangin ottamisen valmistelua sekä rajavartioviranomaiseen kohdistuvista rikoksista virkamiehen väkivaltaista vastustamista, törkeää lahjuksen antamista ja yleisvaarallisia rikoksia.

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan yksinomaan tietoverkossa tehtävän peitetoiminnan ja yksinomaan tietoverkossa tehtävän valeoston toimivaltuuksia. Päätöksen näiden toimivaltuuksien käytöstä tekisi keskusrikospoliisin päällikkö. Lisäksi Rajavartiolaitokselle ehdotetaan oikeutta toteuttaa ohjattua tietolähdetoimintaa. Tietolähdetoimintaa saisi toteuttaa paitsi rikosten estämiseen ja selvittämiseen myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamiseksi.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Esityksellä toteutetaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteita rikostorjunnan ja ihmiskaupan torjunnan tehostamisesta.

Valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Ehdotettua Rajavartiolaitoksen tehtävien laajentamista ja ehdotettuja toimivaltuuksien laajentamisia on syytä arvioida toisistaan erillisinä kysymyksinä. Perustuslakivaliokunta on muun muassa poliisin, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virka-apusääntelyä arvioidessaan korostanut, että rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen ovat poliisille kuuluvia tehtäviä (ks. PeVL 3/2022 vp). Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 67/2016 vp, s. 3 PeVL 36/2024). Valiokunta on lisäksi katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen kanssa (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Valiokunta ei ole pitänyt myöskään asianmukaisena, että poliisille lähtökohtaisesti kuuluvia toimivaltuuksia osoitetaan muille viranomaisille yksinomaan viranomaisten resursseihin liittyvillä perusteilla (PeVL 21/2024 vp).

Viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 2 §:n 3 momentista ilmenevän oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 21/2024 vp, PeVL 51/2006 vp). Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Viranomaisten keskinäisten toimivaltasuhteiden tulee lisäksi olla selkeitä (vrt. esim. PeVL 66/2010 vp). Julkisen hallinnon rakenteessa kullakin viranomaisella lainsäädännössä määritelty toimialansa ja tehtäväpiirinsä, joihin sille säädettyjen toimivaltuuksien on tarkoitettu perusteiltaan kiinnittyvän.

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 pyydettävään virka-apuun (PeVL 6/2018 vp, PeVL 19/2005 vp).

Vaikka esityksessä käsitellään ehdotettuja toimivaltuuksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, siinä ei kuitenkaan varsinaisesti arvioida esityksen peruslähtökohtaa, jonka mukaisesti Rajavartiolaitoksen tehtävä rikostorjunnassa laajenisi uusiin rikoksiin ja sitä kautta se saisi myös uusia toimivaltuuksia. Yleisesti ottaen tulisi välttää sääntelyä, jossa poliisin kanssa päällekkäisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia annetaan Rajavartiolaitokselle ilman varsinaista kytkentää sen perustehtäviin. Toisaalta sääntelylle on myös osoitettavissa rikosten selvittämiseen liittyviä hyväksyttäviä tavoitteita.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksien rajattua laajentamista eräiden salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen osalta. Televalvontaa, peiteltyä tiedonhankintaa ja henkilön teknistä seurantaa saisi käyttää Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi, jos kyse on rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta eräin selvittämisen puolueettomuuteen tai rikosten vakavuuteen liittyvin poikkeuksin. Esityksen mukaan edellä mainitut toimivaltuudet ovat erittäin tärkeitä vakavien rikosten estämisessä ja selvittämisessä. Esityksessä ehdotetaan, että Rajavartiolaitos saisi oikeuden yksinomaan tietoverkossa tehtävään valeostoon yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta estääkseen ja selvittääkseen sellaisen tutkittavakseen kuuluvan rikoksen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta tai kyse on kätkemisrikoksesta. Rajavartiolaitoksella olisi myös oikeus kohdistaa tutkittavakseen kuuluvan rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi henkilöön peitetoimintaa yksinomaan tietoverkossa, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän sellaiseen Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaan rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Lisäksi Rajavartiolaitos saisi oikeuden tietolähteen ohjattuun käyttöön sen tutkittavaksi säädettyjen rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi sekä rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi.

Esityksessä mainitusti poliisi on sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen ja rikostorjunnan yleisviranomainen, jonka tehtäviin kuuluu kaikkien rikosten selvittäminen rikoslajista riippumatta. Näin ollen lähtökohtaisesti toimivaltuuksien ei tule olla sisällöllisesti laajempia tai edellytyksiltään erilaisia kuin poliisin vastaavat toimivaltuudet. Esityksessä ei ehdoteta Rajavartiolaitokselle oikeutta käyttää mitään sellaisia salaisia tiedonhankinta- tai pakkokeinoja, jotka eivät jo ole poliisin tai Tullin käytettävissä. Tämä on tärkeä lähtökohta. Rajavartiolaitokselle ehdotetaan kuitenkin oikeutta rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien tietojen vastaanottamista tietolähteeltä tietolähdetoiminnassa. Ehdotettu tietolähdetoiminnan toimivaltuuden lisääminen on esityksen mukaan perusteltua Rajavartiolaitoksen ensisijaisen tehtävän eli rajaturvallisuuden ylläpitämisen vuoksi. Esityksen mukaan toimivaltuus olisi johdonmukainen poliisin tietolähdetoimintaa koskevan sääntelyn kanssa, joka sisältää oikeuden hankkia tietolähdetoiminnalla tietoja kaikkiin poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaisiin poliisin tehtäviin liittyen. Ehdotettua voidaan pitää perusteltuna.

Koska esityksessä ehdotetun mukaisesti Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet laajentuvat, on syytä ottaa huomioon se, että yksittäisessä rikoskokonaisuudessa voi olla kyse useasta eri rikoksesta, joista osa ei olisi jatkossakaan Rajavartiolaitoksen vaan poliisin toimivallassa. Usein kyse siten voi olla laajemmasta rikoskokonaisuudesta, johon voi liittyä myös Rajavartiolaitoksen toimivallan ulkopuolelle jäävää järjestäytyneen rikollisuuden toimesta tapahtuvaa muuta vakavaa rikollisuutta, kuten esimerkiksi huumausainerikollisuutta. Näin ollen tarpeellista on tapauskohtaisesti aina varmistaa, että poliisilla ei esimerkiksi ole tiettyyn rikosepäilyyn liittyvään esirikokseen käynnissä olevaa esitutkintaa tai tiedonhankintaa, koska samaan rikoskokonaisuuteen liittyviä rikoksia ei ole tarkoituksenmukaista tutkia kahdessa viranomaisessa samaan aikaan. Näin ollen käytännön soveltamisessa korostuu Rajavartiolaitoksen ilmoitusvelvollisuus poliisille ja poliisin otto-oikeus niitä koskevan sääntelyn mukaisesti.