EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Hallintovaliokunta

LAUSUNTO

EOAK/2688/2025

5.5.2025

Viite: Hallintovaliokunnan kokous keskiviikkona 7.5.2025 klo 11.15 (HE 15/2025 vp)

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSTORJUNNASTA RAJAVARTIOLAITOKSESSA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Hallintovaliokunta on pyytänyt otsikkoasiassa oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

YLEISTÄ

Hallituksen esityksessä on kysymys siitä, 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 rahanpesu tai rahanpesurikkomus silloin, kun epäillyn rikoksen esirikos on Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluva rikos taikka kätkemisrikoksen esirikos. Kätkemisrikoksen esirikoksina mainitaan varkaus-, kavallus-, ryöstö-, kiristys-, petos-, kiskonta- tai maksuvälinepetosrikokset.

Esityksessä ehdotetaan Rajavartiolaitoksen toimivallan laajentamista salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen osalta.

Televalvonnan, muun peitellyn tiedonhankinnan kuin peitellyn tiedonhankinnan tietoverkossa ja henkilön teknisen seurannan toimivaltuuksien rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi ehdotetaan laajenevan kaikkiin sellaisiin Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluviin rikoksiin, joiden enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, lukuun ottamatta virka- ja sotilasrikoksia, laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvää panttivangin ottamista, törkeää ampuma-aserikosta sekä rajavartioviranomaiseen kohdistuvista rikoksista virkamiehen väkivaltaista vastustamista, törkeää lahjuksen antamista ja yleisvaarallisia rikoksia. Toimivallan laajentamista televalvonnan, peitellyn tiedonhankinnan ja henkilön teknisen seurannan kohdalla perustellaan mainittujen toimivaltuuksien merkittävyydellä vakavien rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi.

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan yksinomaan tietoverkossa tehtävän peitetoiminnan ja yksinomaan tietoverkossa tehtävän valeoston toimivaltuuksia.

Lisäksi Rajavartiolaitokselle ehdotetaan oikeutta toteuttaa ohjattua tietolähdetoimintaa. Tietolähdetoimintaa saisi toteuttaa paitsi rikosten estämiseen ja selvittämiseen myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamiseksi. Toimivaltuuden laajentaminen olisi luonnoksen mukaan perusteltua Rajavartiolaitoksen ensisijaisen tehtävän eli rajaturvallisuuden ylläpitämisen vuoksi.

Esityksen tavoitteena on parantaa Rajavartiolaitoksen rikoksen estämis- ja selvittämiskykyä. Ehdotuksilla pyritään vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksiin yhä vahvemmin kansainvälistyvän ja tietoverkoissa tapahtuvan tai sähköisiä palveluja hyväksi käyttävän rikollisuuden torjumiseksi.

Hallituksen esitykseen sisältyy myös muutos lain 8 §:ään rikoksen estämisen ja selvittämisen siirtämisestä poliisille tai Tullille.

RAJAVARTIOLAITOKSEN TUTKITTAVAKSI KUULUVAT RIKOKSET

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Rajavartiolaitoksella lisää toimivaltuuksia rikostorjunnassa.

Kun voimassa olevan lain (4 §:n 3-kohta) mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on muun ohessa estää, paljastaa ja selvittää ”laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskauppa”, niin ehdotuksen mukaan estettäväksi, paljastettavaksi ja selvitettäväksi kuuluisi tältä osin "rajavalvonnan, Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tai Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittamisen yhteydessä rikoslain 25 luvun 3 §:ssä tarkoitettu ihmiskauppa ja 3 a §:ssä tarkoitettu törkeä ihmiskauppa”.

Muutosta perustellaan tarkoituksenmukaisuudella. Perustelujen mukaan muutoksella parannettaisiin ihmiskaupan torjuntaa ja ihmiskaupan uhrien asemaa, koska viranomaisella olisi paremmat mahdollisuudet puuttua rikokseen (s. 41). Perustelujen mukaan yhä suurempi osa ihmiskaupan uhreista saapuu Suomeen ja oleskelee Suomessa laillisesti esimerkiksi oleskeluluvan turvin, minkä vuoksi toimintaa ei useinkaan havaita Suomeen saavuttaessa. Ihmiskaupparikoksen uhriksi joutuneista ulkomaalaisista henkilöistä valtaosalla on ollut maahantulon edellytykset olemassa heidän saapuessaan Suomeen eli he ovat saapuneet Suomeen laillisesti (s. 16).

Voimassa olevan lain (4 §:n 11-kohta) mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on muun ohessa estää, paljastaa ja selvittää rajatarkastuksen yhteydessä rikoslain 32 luvun 1–5 §:ssä tarkoitettu kätkemisrikos ja -rikkomus. Ehdotettujen 12 ja 13 kohtien mukaan estettäväksi, paljastettavaksi ja selvitettäväksi kuuluisi rajavalvonnan, Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tai Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittamisen yhteydessä rikoslain 32 luvun 1–5 §:ssä tarkoitetut rikokset ja rajavalvonnan, Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tai Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittamisen yhteydessä rikoslain 32 luvun 6, 7, 9 ja 10 §:ssä tarkoitetut rikokset silloin kun epäillyn rikoksen esirikos on Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluva tai mainitun luvun 1 §:ssä tarkoitetun kätkemisrikoksen esirikos.

Tältä osin perusteluissa on todettu:

Nykyisin käytössä olevat vaihtoehdot Rajavartiolaitoksen kohdatessa rahanpesuepäilyn ovat tutkinnan siirtäminen poliisille tai tapauksen tutkiminen Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 5 §:ssä säädetyin edellytyksin poliisin pyynnöstä. Näihin vaihtoehtoihin voi liittyä eräitä käytännön ongelmia. Tutkinnan siirtämisen poliisille on käytännössä koettu hidastavan tutkinnan toimenpiteitä, sillä poliisilla ei välttämättä ole ollut heti edellytyksiä sitoa resurssejaan yllättäen tulleeseen tutkintaan. Tutkintatoimenpiteiden siirtäminen myöhempään ajankohtaan on käytännössä mahdotonta esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa käytetään vapauteen kohdistuvia pakkokeinoja. Tutkiessaan rahanpesurikoksia poliisin pyynnöstä Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltaa kaikkien tarvittavien pakkokeinojen käyttämiseen. (s. 18).

Nähdäkseni ehdotetut muutokset, tutkittavien rikosten liittyessä kiinteästi jo voimassa olevan lain perusteella Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin, vaikuttavat sinänsä tarkoituksenmukaisilta ja mahdollisesti tehostavat ja nopeuttavat perusteluissa kuvatuissa tilanteissa havaittujen epäiltyjen rikosten tutkintaa.

RIKOKSEN ESTÄMISEN JA SELVITTÄMISEN SIIRTÄMINEN POLIISILLE TAI TULLILLE

Voimassa olevan 8 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen on siirrettävä rikoksen selvittäminen poliisin suoritettavaksi, jos on syytä epäillä Rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön syyllistyneen sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltävään rikokseen taikka rikoslain 40

luvussa tarkoitettuun rikokseen ja rikoksen vakavuus tai luottamus tutkinnan puolueettomuuteen sitä edellyttää.

Momenttiin ehdotetaan toista virkettä, jonka mukaan rikoksen selvittäminen on aina siirrettävä poliisin suoritettavaksi, jos rikoksesta epäilty on Rajavartiolaitoksen päällikön tai apulaispäällikön, kenraalin tai amiraalin virkaan nimitetty virkamies.

Lisäystä perustellaan sillä (s. 43), että tällaisessa rikosepäilyssä on kyse yhteiskunnallisesti merkittävästä asiasta, joten myös objektiivisuussyyt puoltavat sitä, että rikoksen selvittämisen suorittaisi poliisi. Menettelyllä turvattaisiin myös tutkinnan puolueettomuus. Poliisin resurssit huomioon ottaen olisi tarkoituksenmukaista, että poliisi suorittaisi aina vain Rajavartiolaitoksen ylimpien virkamiesten epäiltyjen rikosten esitutkinnan. Lisäksi perusteluissa epäillään, että poliisin resurssit huomioiden ei ole varmaa, tulisiko tutkinta toteutumaan riittävällä nopeudella.

Uusi 3 momentin säännös olisi sisällöllisesti osittain vastaava kuin eduskunnan hyväksymän uuden 1.12.2025 voimaan tulevan (14.3.2025/89) sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain (SKRTL) 189 §:n sääntely rikostorjuntatehtävän siirtämisestä poliisille.

Mielestäni ylipäänsä se, että Rajavartiolaitos tutkii oman henkilöstönsä epäillyt virassa tehdyt rikokset, on periaatteessa ongelmallista. Menettelyssä ei ole ulkopuolisia puolueettomuuden takeita. Ns. poliisirikosten kohdalla tutkinnan puolueettomuus on pyritty varmistamaan niin, että näiden rikosten tutkinnanjohtajana on aina syyttäjä, joka myös aina ratkaisee sen, onko olemassa esitutkinnan edellytykset.

Annoin SKTRL:a koskevasta hallituksen esityksestä HE 82/2023 vp lausunnon muun muassa perustuslakivaliokunnalle (EOAK/8029/2023). Tuossa lausunnossani totesin muun muassa seuraavaa:

> Poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnan johto siirrettiin aikanaan syyttäjälle, koska taustalla oli huoli siitä, että luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarantuu, jos rikoksesta epäilty kuuluu tutkinnan toimittavaan organisaatioon. Tutkinnanjohtajuus annettiin syyttäjälle sen turvaamiseksi, että esitutkinta näissä rikoksissa toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta ja yleisön esitutkinnan puolueettomuutta kohtaan tunteman luottamuksen ylläpitämiseksi. Tällöin poliisi ei voi omalla päätöksellään jättää asiaa esimerkiksi tutkimatta, vaan tutkintaa koskevat ratkaisut tekee poliisiorganisaation ulkopuolinen viranomainen.
>
> Pääosin samoilla perusteilla, joilla poliisirikosten tutkinnanjohtajuus siirrettiin syyttäjälle, tulisi Puolustusvoimien henkilöstön SKRTL:ssä tarkoitettujen rikosten esitutkinnan olla pääsääntöisesti poliisilla.
>
> ---

> Perustelujen mukaan poliisin resurssit huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista, että poliisi suorittaisi vain Puolustusvoimien ylimpien virkamiesten sekä sotilastiedusteluviranomaisen virkamiesten epäiltyjen rikosten esitutkinnan.
>
> Esimerkiksi vuonna 2020 palkattua henkilökuntaa koski 72 sotilasrikosten esitutkintaa (https://puolustusvoimat.fi/-/sotilasrikosten-maara-edelleen-lievassa-laskussa). Vuonna 2021 palkattua henkilökuntaa koski 122 esitutkintaa (https://puolustusvoimat.fi/-/sotilasrikosten-maara-lievassa-nousussa) ja vuonna 2022 (https://puolustusvoimat.fi/-/sotilasrikosten-maara-edelleen-lievassa-nousussa) 59 esitutkintaa.
>
> Määriä ei voi mielestäni pitää sellaisina, että poliisin resursseilla voisi perustella sitä, että poliisi ei tutkisi kaikkia palkattua henkilökuntaa koskevia SKRTL:ssa tarkoitettuja rikosepäilyjä.

Vaikka SKRTL säädettiin hallituksen esittämin tavoin, olen periaatteessa asiasta edelleen samaa mieltä.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä todetaan, että poliisin resurssit huomioon ottaen ei ole tarkoituksenmukaista, että kaikki Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvat sotilas- ja virkarikosepäilyt siirrettäisiin poliisin tutkittavaksi. Tällaisia ovat esimerkiksi vähäiset kurinpitomenettelyssä käsiteltävät rikokset, kuten Rajavartiolaitoksen määräyksen vähäinen rikkominen.

Hallituksen esityksessä ei ole kerrottu, kuinka paljon vuosittain tutkitaan Rajavartiolaitoksessa palvelevien henkilöiden epäiltyjä rikoksia, mutta pidän ilmeisenä, että määrät ovat vielä pienempiä kuin Puolustusvoimissa.

Tutkinnan puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi olisi mielestäni joka tapauksessa aina siirrettävä poliisin tutkittavaksi **muitakin henkilöryhmiä ja rikosepäilyjä** kuin nyt ehdotetut. Sellaisia olisivat ainakin kaikkien niiden virkamiesten rikosepäilyt, joiden tehtävänä on Rajavartiolaitoksen rikostorjunta tai sen valvonta.

Todettakoon, että 1.12.2025 voimaan tulevan SKRTL:n 189 §:n 3 momentin mukaan esitutkinta on aina siirrettävä poliisin suoritettavaksi myös, jos rikoksesta epäilty on sotilastiedusteluviranomaisessa palveleva virkamies ja epäilty rikos on tapahtunut sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 4 luvussa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä tai sotilastiedustelutehtävän suorittamisen yhteydessä. Tältä osin SKRTL menee siten ”pidemmälle” kuin nyt ehdotettu laki Rajavartiolaitoksen osalta.

Mikäli laki säädetään ehdotetun mukaisena, on korostettava matalaa kynnystä siinä, milloin tutkinta jo nyt voimassa olevan ja myös hallituksen esitykseen sisältyvän sääntelyn perusteella on sellainen, että ”rikoksen

vakavuus tai luottamus tutkinnan puolueettomuuteen” edellyttää rikoksen selvittämisen siirtämistä poliisille. Tätä olisi syytä korostaa valiokunnan mietinnössä.

Tutkinnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta olisi hyvin ongelmallista, jos Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtäviä hoitavat virkamiehet tutkisivat tutkijakollegoidensa tai omien valvojiensa epäiltyjä rikoksia.

Sen vuoksi olisi korostettava sitä, että Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtäviä hoitavat virkamiehet eivät missään tilanteessa tutki läheisten kollegoidensa tai valvojiensa epäiltyjä rikoksia.

Kuten totesin, mielestäni tällaisen sääntelyn tulisi olla laissa.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että poliisin osalta esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 4 momentissa on säädetty, että poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos tutkitaan aina **muussa kuin hänen toimipaikkansa poliisiyksikössä**. Jos laki säädetään hallituksen esityksen mukaisena, vastaavanlainen lakitasoinen sääntely olisi tarpeen myös Rajavartiolaitoksessa.

Syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta on esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan suljettu pois sellaiset poliisirikosasiat, jotka käsitellään sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (754/2010) säädetyssä menettelyssä. On arvioitu, että viranomaistoiminnan puolueettomuuteen kohdistuvat epäilyt ovat näissä tapauksissa ilmeisesti vähäisempiä kuin vakavampien rikosten yhteydessä.

Vastaavin perustein kaikki sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltävät rikosasiat voisivat jäädä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi.

SALAISEN TIEDONHANKINNAN JA SALAISTEN PAKKOKEINOJEN TOIMIVALLAN SÄÄTÄMISESTÄ

Koska salaisilla tiedonhankinta- ja pakkokeinoilla voidaan puuttua perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin (esimerkiksi viestinnän ja yksityiselämän suojaan), keinojen toimivaltuuksien säätämiselle on kunkin keinon ja kunkin viranomaisen kohdalla oltava perusoikeuksien rajoittamisedellytykset.

Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ilmenevät esim. perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 25/1994 vp. Nämä ovat vaatimukset:

1. lailla säätämisestä
2. lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
3. rajoituksen hyväksyttävyydestä
4. rajoituksen suhteellisuudesta
5. perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta
6. oikeusturvajärjestelyjen riittävyydestä ja
7. ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta

Hallituksen esityksen perusoikeusjaksossa 11 on käyty lävitse muutosehdotusten suhdetta perusoikeuksien vaatimuksiin.

Kuten luonnoksen sivulla 75 on todettu, toimivaltuutta ei tee välttämättömäksi pelkästään havainto valtuuden tehokkuudesta (PeVL 36/2002 vp s. 6). Perusoikeusrajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, jos rikosta ei pystytä useinkaan selvittämään ilman pakkokeinon käyttämistä (PeVL 32/2013 vp, s. 4). Vaikka muille rikostorjuntaviranomaisille on säädetty oikeus käyttää tiettyjä salaisia tiedonhankinta- tai pakkokeinoja, on kuitenkin perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä rajoituksen hyväksyttävyyttä sekä rajoituksen suhteellisuutta arvioitava erikseen kunkin Rajavartiolaitoksen käyttöön ehdotettavan keinon osalta. Kullekin toimivaltuudelle on kyettävä esittämään Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtäviin liittyvä painava peruste, joka osoittaa toimivaltuuden välttämättömyyden. Keskeistä on, voidaanko pitää hyväksyttävänä ja välttämättömänä sitä, että Rajavartiolaitokselle lisätään sellaisia rikostorjuntaan liittyviä toimivaltuuksia, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti poliisille sisäisen turvallisuuden ja rikostorjunnan yleisviranomaisena.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa perustuslakivaliokunnan mukaan sitä, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (kts. esim. PeVL 36/2024, kappale 9; PeVL 21/2024 vp, kappale 3, PeVL 6/2018 vp, s. 2 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on erityisesti painottanut poliisin kokemusta salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä arvioidessaan perusoikeuksiin kajoamista sisältävien toimivaltuuksien säätämistä muille viranomaisille (PeVL 67/2016 vp, s 3).

SALAISIIN TIEDONHANKINTA- JA PAKKOKEINOIHIN EHDOTETUT MUUTOKSET

Rajavartiolaitoksen käytössä olevia **toimivaltuuksia ehdotetaan laajennettavaksi** rikosten estämisessä televalvonnan (16 §), peitellyn tiedonhankinnan (23 §) ja teknisen seurannan (29 §) kohdalla sekä rikosten selvittämisessä televalvonnan (58 § 3 mom. 2-kohta), peitellyn tiedonhankinnan (58 § 3 mom. 3-kohta) ja henkilön teknisen seurannan (58 § 3 mom. 4-kohta) osalta. Ehdotetussa 58 §:n 4 momentissa säädetään toimivaltaa rajoittavista poikkeuksista.

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan lisäksi sille **uusina tiedonhankintakeinoina** rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi yksinomaan tietoverkossa tehtävää peitetoimintaa (34 a § – 34 g §), rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi yksinomaan tietoverkossa tehtävää

valeostoa (34 h § – 34 l §) ja tietolähteen ohjattua käyttöä, jota saisi rikosten estämisen ja selvittämisen lisäksi käyttää rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamiseen (36 § ja 36 a § – 36 b §).

Toimivallan laajennuksia perustellaan jaksossa 1.1 rikostorjunnan toimintaympäristön jatkuvalla muutoksella. Hallituksen esityksen mukaan useat rikostyypit, kuten ihmiskauppa ja laittoman maahantulon järjestäminen samoin kuin rajat ylittävä omaisuusrikollisuus ovat entistä ammattimaisempaa ja järjestäytyneempää toimintaa. Lisäksi esimerkiksi ihmiskaupparikokset tai laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvät rikokset ovat tyypillisesti piilorikollisuutta, joka ei välttämättä tule viranomaisten tietoon esimerkiksi rikosilmoitusten kautta. (s. 5)

Edelleen todetaan, että rikostorjunnan on kyettävä vastaamaan entistä enemmän kansainväliseen liikkuvaan rikollisuuteen sekä teknologian kehittymiseen erityisesti tietoverkkoavusteisen ja -välitteisen rikollisuuden muodossa. Tämä edellyttää rikostorjunnan ja -tutkinnan johtamisen tehostamista ja yhdenmukaistamista, mutta myös toimivaltuuksien tarkastelua. Rikollisuuden muuttuminen tarkoittaa sen laajentumista ja monimuotoistumista, jolloin esitutkintaviranomaisilla tulee olla entistä kattavammat keinot käytössään eteen tuleviin vaihteleviin tilanteisiin ja tarpeisiin.

Perustelujen mukaan poliisin ja Tullin toiminnassa on käytännössä havaittu, että peitetoiminnalla ja valeostolla on erittäin tärkeä merkitys vakavan, järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden estämisessä ja selvittämisessä (s. 24).

Tarvetta **tietoverkossa tehtävälle peitetoiminnalle** ja **tietoverkossa tehtävälle valeostolle** perustellaan sillä, että Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tiedonhankinnassa ja vakavan rikollisuuden torjunnassa tarvitaan uusia tehokkaampia keinoja erityisesti tietoverkkoja hyväksikäyttäen tehtävien rikosten torjunnassa. Erityisesti rajat ylittävän kansainvälisen ja kansallisen ammattimaisen ja vakavan rikollisuuden tehokkaampi estäminen ja selvittäminen edellyttävät perustelujen mukaan myös Rajavartiolaitoksen käytössä olevien epäkonventionaalisten tiedonhankintamenetelmien laajentamista. Ehdotetuilla keinoilla pystytään vastaamaan vakavan rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan haasteisiin kuten siihen, että rikollisuus on muuttunut yhä laajemmin tietoverkkoja hyödyntäväksi (s. 24).

Ohjatun tietolähdetoiminnan osalta todetaan, että perusmuotoinen tietolähdetoiminta mahdollistaa passiivisen tietojen vastaanottamisen tietolähteeltä, mutta tällöin Rajavartiolaitos ei kuitenkaan kykene riittävässä määrin yksilöimään, millaiselle tiedolle on tarvetta, eikä hyödyntämään täysin tietolähdetoiminnan mahdollisuuksia. Tietolähteen ohjattu käyttö mahdollistaisi sellaisten tietojen hankkimisen tietolähteeltä, jolle Rajavartiolaitoksella olisi isompi käyttötarve. Tarkennettujen tietopyyntöjen

kautta saadut tiedot mahdollistaisivat aikaisempaa tehokkaammin Rajavartiolaitoksen toimivallan mukaisten rikosten estämisen ja selvittämisen. Lisäksi Rajavartiolaitoksen toiminnassa on tunnistettu tarpeita ja mahdollisuuksia hankkia tietoja tietolähdetoiminnalla myös muista Rajavartiolaitoksen kannalta tärkeistä asioista, jotka eivät kuitenkaan ole rikoslain mukaisia rikoksia tai täytä Rajavartiolaitoksen tutkintatoimivaltuuden mukaisen rikoksen tunnusmerkistöä. Tällaiset tunnistetut tietotarpeet liittyvät rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. Tarve tiedoille on ollut erityisen korostunut vuosien 2023 ja 2024 itärajan vakavan rajaturvallisuuden häiriötilanteen aikana ja tietotarpeen nähdään jatkuvan tulevaisuudessa (s. 26–27).

Hyväksyttävyys

Totean salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien säätämisen hyväksyttävyyden edellytyksenä olevan, että perusoikeuksia rajoittava toimivalta on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, esimerkiksi muiden perusoikeuksen tai muun painavan yhteiskunnallisen intressin turvaamiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa rikosilmiöiden kehittymisestä on todettu muun muassa seuraavaa.

Teknologian kehittyminen on siirtänyt monien rikostyyppien valmistelun ja toteutuksen tietoverkkoihin, esimerkkinä laittoman maahantulon järjestämisrikokset (s. 19).

Väärennettyjen asiakirjojen jatkuva kysyntä on johtanut siihen, että asiakirjojen väärentämiseen erikoistuneet toimijat tarjoavat palveluitaan yhä enenevässä määrin tietoverkoissa. Samoin kuljettajia, majoittajia ja muita toimijoita rekrytoidaan verkossa suorittamaan yksittäisiä tehtäviä ilman, että heillä on kovinkaan vahvaa kontaktia verkoston ylemmän tason toimijoihin (s. 20).

Suuri osa Rajavartiolaitoksen estämis- ja tutkintavastuulla olevista rikosasioista ovat tietoverkkoavusteisia, mikä tarkoittaa sitä, että ainakin osa rikoksen valmistelusta ja toteutuksesta tapahtuu tietoverkoissa tai niiden avustuksella (s. 24).

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tiedonhankinnassa ja vakavan rikollisuuden torjunnassa tarvitaan hallituksen esityksen mukaan uusia tehokkaampia keinoja erityisesti tietoverkkoja hyväksikäyttäen tehtävien rikosten torjunnassa. Erityisesti rajat ylittävän kansainvälisen ja kansallisen ammattimaisen ja vakavan rikollisuuden tehokkaampi estäminen ja selvittäminen edellyttävät myös Rajavartiolaitoksen käytössä olevien epäkonventionaalisten tiedonhankintamenetelmien laajentamista.

Rajavartiolaitokselle toimivaltuuksilla olisi merkitystä erityisesti laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvän näytön hankkimisessa tietoverkossa. Laittoman maahantulon järjestämiseen liittyviä matkareitti-, matkalippu- ja

majoituspalveluja samoin kuin väärennettyjä asiakirjoja tarjotaan ostettavaksi pääsääntöisesti avoimesti sosiaalisen median eri alustoilla. Tarkemmat tiedot varsinaisesta myytävästä palvelusta ja palveluntarjoajan varsinaiset yhteystiedot annetaan palvelun hankinnasta sovittaessa. (s. 24–25)

Pidän mahdollisena, että edellä mainittu luonnoksen sivuilla 19, 20, ja 24–25 esitetty kehitys rikollisen toiminnan siirtymisessä tietoverkkoihin perustelee yhteiskunnallista tarvetta niihin ehdotettuihin toimivaltuuksiin, jotka liittyvät tietoverkkoja hyväksikäyttäen tehtäviin rikoksiin. Totean, että perusteluna esitetty toimivaltuuksien tarpeellisuus ja tehokkuus vakavien rikosten estämisessä ja selvittämisessä ja se, että toimivaltuuksilla saattaa olla ratkaiseva merkitys Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvien vakavien rikosten – varsinkin, jos ehdotuksen mukaisesti Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi tulee aiempaa enemmän vakavaa rikollisuutta – selvittämisessä ja estämisessä, voi olla perusoikeuksien rajoitusten näkökulmasta hyväksyttävä peruste lain säätämiselle.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että esimerkiksi ohjattu tietolähdetoiminta voi olla ongelmallinen perusoikeussuojan kannalta. Ohjattu tietolähde voi esimerkiksi hankkia tietoa viestien sisällöstä tai kuunnella kotirauhan piirissä tapahtuvaa keskustelua, vaikka salaisia tiedonhankintakeinoja eikä edes tiedustelumenetelmiä saa käyttää vakituiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Ohjatun tietolähdetoiminnan ulkopuolinen valvonta on käytännössä mahdotonta.

Suhteellisuus

Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoituksen taustalla oleva tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä myöskään pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994, s. 5).

Välttämättömyysedellytykseen kuuluu siis se, että kysymyksessä olevan vakavan rikollisuuden estäminen ja selvittäminen ei ole saavutettavissa perusoikeuksiin vähemmin puuttuvin keinoin.

Hallituksen esityksen mukaan kyseessä olevilla toimivaltuuksilla saattaa olla ratkaiseva merkitys Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvien vakavien rikosten selvittämisessä ja lukumääräisesti vähemmin määrin myös niiden estämisessä. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamista ehdotetulla tavalla puoltaa vakavien rikosten selvittämisintressi, rikosten uhrien oikeudet samoin kuin rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuus (s. 76).

Minulla ei ole perusteita epäillä hallituksen esityksen kuvausta rikollisuuden siirtymisestä entistä enemmän tietoverkkoavusteiseksi ja -välitteiseksi,

mihin nähden on mahdollista, että esitettyä keveämmin keinoin näitä rikoksia ei ole mahdollista estää ja selvittää.

Ehdotetuissa – esimerkiksi poliisin vastaavien keinojen käyttöön verrattuna jossain määrin rajoitetumpina – uusissa toimivaltuuksissa ja käytössä olevien toimivaltuuksien laajentamisessa näyttää olevan kysymys rikoksista, joiden vakavuus suhteessa siihen, miten kukin yksittäinen toimivaltuus kajoaa kohteen perusoikeuksiin, lienee oikeasuhtaista. Ehdotetuista keinoista aiheutuva perusoikeusrajoitus ei näytä menevän pidemmälle kuin on perusteltua muutoksen tarkoitus huomioon ottaen.

Korostan, että myös jokaisen yksittäisen keinon käytöstä päätettäessä ja keinoa käytettäessä tulee arvioida käytön oikeasuhtaisuutta. Rajavartiolaissa edellytetyin tavoin kunkin toimenpiteen kohdalla on otettava huomioon suhteellisuus-, vähimmän haitan ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet.

VALVONTA

Olen toisissa yhteyksissä todennut, että mielestäni kehityksen tulisi kulkea siihen suuntaan, että rikostorjunta kuuluisi pääsääntöisesti poliisille (esim. EOAK/8029/2023). Rikostorjunnan toimivaltuuksien sääntelylle on kuitenkin ollut ominaista päinvastainen kehitys, jossa eri toimivaltuuksien käyttöön oikeutettujen viranomaisten piiriä laajennetaan ja myös itse toimivaltuuksia lisätään ja laajennetaan. Kun näin tapahtuu, se asettaa toimivaltuuksien käytön valvonnalle lisääntyviä haasteita.

Kun salaisia tiedonhankintakeinoja käyttää neljä eri viranomaista (Poliisi, Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja Tulli), asiallisesti samojen keinojen sääntely erikseen kunkin viranomaisen ”omassa” lainsäädännössä voi johtaa erilaisiin tulkintoihin jo sen vuoksi, että säännösten esityöt ovat erilaiset, ja varsinkin, jos myös säännösten sanamuodot poikkeavat joiltakin osin toisistaan. Erillinen ja osin erilainen sääntely ja erilainen lakisystemaattinen esitystapa on myös ulkopuolisen laillisuusvalvonnan ja muiden ulkopuolisten näkökulmasta vaikeasti hahmotettavaa.

Salaisilla tiedonhankinta- ja pakkokeinoilla puututaan perusoikeuksien ydinalueelle viranomaisen toimesta. Tämän vuoksi keinojen käyttö edellyttää paitsi jatkuvaa ja yksityiskohtaista sisäistä valvontaa, myös tehokasta ulkoista laillisuusvalvontaa.

Luottamus salaisten keinojen käytön asianmukaisuuteen edellyttää nimenomaan ulkoista laillisuusvalvontaa. Ulkoisella valvonnalla on myös mahdollista nostaa esiin havaintoja lain soveltamistulkintojen eroista. Mitä enemmän on toimijoita ja mitä enemmän toimijoilla on salassa käytettäviä toimivaltuuksia, sitä vaikeampaa on kuitenkin järjestää tehokasta ulkoista laillisuusvalvontaa.

Pidän välttämättömänä, että toimivaltuuksien käyttäjien piirin ja käytettävissä olevien keinojen määrän lisääntyessä myös ulkopuolista valvontaa vastaavasti tehostetaan.

Oikeusasiamies on nykyisin käytännössä ainoa Rajavartiolaitoksen salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käytön ulkopuolinen valvoja – sama koskee tullia ja vielä tällä hetkellä myös puolustusvoimia sekä muuta poliisia paitsi suojelupoliisia, jonka salaista tiedonhankintaa valvoo myös tiedusteluvalvontavaltuutettu. Edellä mainitun uuden SKRTL:n 1.12.2025 tapahtuvan voimaan tulon myötä tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo Puolustusvoimien tiedustelutoiminnan lisäksi SKRTL:n 93 §:ssä tarkoitettua toimintaa. Kysymys on sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisestä ja paljastamisesta.

Oikeusasiamiehellä ei ole mitään mahdollisuutta valvoa kaikkien toimijoiden salaisten keinojen käyttöä sillä intensiteetillä, mitä näiden keinojen luonne edellyttää. Tällainen intensiivinen valvonta ei edes sovi ylimmälle laillisuusvalvojalle. Ylimmän laillisuusvalvojan asema on eräänlainen valvonnan valvoja ja sellaisena se tulee säilyttää.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kehotti voimassa olevia esitutkinta- ja pakkokeinolakeja säädettäessä vakavasti harkitsemaan lausumaehdotuksen tekemistä eduskunnalle siitä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimenpiteisiin asiantuntijoista koostuvan elimen perustamiseksi, joka valvoisi esitutkintaviranomaisten toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä (PeVM 66/2010 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella lakivaliokunta katsoi, että [tuolloin] ehdotettavien uusien salaisten pakkokeinojen myötä myös ulkoisen valvonnan työmäärä kasvaa ja on vakavasti harkittava nykyisen ulkoisen valvonnan oheen uusia muotoja. Lakivaliokunta katsoi, että on syytä selvittää, tulisiko nykyisen valvontajärjestelmän lisäksi perustaa asiantuntijoista koostuva toimielin, joka valvoisi esitutkintaviranomaisten toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä (LaVM 44/2010 vp, s. 7).

Vastauksessaan eduskunta edellytti hallituksen selvittävän, tulisiko nykyisen salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevan valvontajärjestelmän lisäksi perustaa asiantuntijoista koostuva toimielin, joka valvoisi esitutkintaviranomaisten toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä (EV 374/2010 vp, s. 1).

Tällaista elintä ei kuitenkaan ole perustettu ja esitutkinta- ja pakkokeinolakien säätämisen jälkeen viranomaisten toimivaltuudet salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttöön sekä käyttöön oikeutettujen viranomaisten piiri ovat entisestään laajentuneet.

Nähdäkseni sopiva ulkoinen valvoja olisi tiedusteluvalvontavaltuutettu, jolle jo kuuluu Suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan valvonta, ja jolle edellä

kerrotun mukaisesti tulee tehtäväksi myös osa Puolustusvoimien salaisen tiedonhankinnan valvonnasta.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on valvontaan tarvittava ammattitaito ja kokemus. Selvää on, että valvonnan alan laajentuessa tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto tarvitsisi lisää voimavaroja.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.