



5.12.2024

OKV/2631/21/2024

OKV/2631/21/2024-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 29.10.2024, VN/1108/2023

Asia:

Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain muuttaminen

Kun Suomessa rikostorjunnan toimivaltuudet jakautuvat yleisviranomaisena toimivan poliisin lisäksi erityisviranomaisina toimiville rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaisille, niin rikostorjuntatoimintaa koskeva sääntely on jokseenkin pirstoutunut kokonaisuus. Olen muissakin yhteyksissä tuonut esille, että sääntelyn johdonmukaisuuden ja sääntelykokonaisuuden hahmottamisen kannalta tämä ei ole välttämättä selkein vaihtoehto eikä selkeyttä edistä myöskään sääntelyn kehittämisen tietynasteinen eritahtisuus. Käytännössä tehtävien hajauttaminen voi olla kuitenkin tehokas ja tarkoituksenmukainen tapa turvata suomalaisessa yhteiskunnassa rikostorjuntaa ja laajemminkin kansallista turvallisuutta. Näkemykseni mukaan toivottavaa kuitenkin olisi, että rikostorjuntaa ja tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä tulisi tarkasteltua siihen sopivassa yhteydessä myös riittävän kokonaisvaltaisesti. Tämän esityksen yhteydessä kokonaisvaltainen tarkastelu ei ole ollut vielä ajankohtaista, vaan nyt esityksessä on kyse ainoastaan tiettyjen toimivaltuuksien lisäämisestä Rajavartiolaitokselle.

Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävänjakolaissa muun ohella Rajavartiolaitosta, salaista tiedonhankintaa ja salaisia pakkokeinoja koskevat asiat on keskitetty eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tehtävänjaosta seuraa se, että nyt käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen liittyviä kanteluita ei juurikaan päädy oikeuskanslerin tutkittavaksi ja muukin näitä teemoja koskeva laillisuusvalvonta keskittyy pääosin eduskunnan oikeusasiamiehelle. Rajavartiolaitosta koskevat asiat kuuluvat kuitenkin perustuslain 108 §:n mukaiseen oikeuskanslerin toimivaltaan ja oikeuskansleri käsittelee näitäkin asioita silloin, kun niihin liittyy

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

laajempi rakenteellinen näkökulma. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnassa oikeuskansleri valvoo yleisistunnossa tehtävien päätösten lainmukaisuutta ja muun ohella sitä, että hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle ei ole esteitä.

Esityksessä todetaan, että siinä ei ehdoteta Rajavartiolaitokselle oikeutta käyttää mitään sellaisia salaisia tiedonhankinta- tai pakkokeinoja, jotka eivät jo ole poliisin tai Tullin käytettävissä, lukuun ottamatta rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien tietojen vastaanottamista tietolähteeltä. Tähän lähtökohtaan nähden suhdetta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä koskevan luvun arvioinnissa on tunnistettu ehdotettuihin muutoksiin liittyvät keskeiset oikeudelliset kysymykset. Olennaista on, että pelkästään eri rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden. Valtiosääntöoikeudellisesti keskeisenä peruskysymyksenä on se, voidaanko pitää hyväksyttävänä ja välttämättömänä sitä, että Rajavartiolaitokselle lisätään sellaisia rikostorjuntaan liittyviä toimivaltuuksia, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti poliisille. Kuten esityksessä on tunnistettu, niin siinä tulee kyetä esittämään kullekin toimivaltuudelle Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtäviin liittyvä painava peruste, joka osoittaa toimivaltuuden välttämättömyyden.

Esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn taustaksi on esitetty hyväksyttäviä ja painavia intressejä ja sääätämisyjärjestysperusteluissa arviointia on tehty ansiokkaasti. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin yhä pohtia sitä, missä määrin perusteluissa olisi mahdollisuus tuoda esille vielä konkreettisemmin niitä nykytilanteessa mahdollisesti ilmenneitä ongelmia, joihin muutoksilla kyetään vastaamaan. Riittävän yksityiskohtaiset ja konkreettiset perustelut ovat tärkeitä, sillä toimivaltuutta ei tee välttämättömäksi pelkästään havainto valtuuden tehokkuudesta ([PeVL 36/2002 vp](#) s. 6).

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (esim. [PeVL 42/2024 vp](#) kappale 4 ja siinä viitattut lausunnot) kiinnittänyt huomiota hallituksen esitysten laatimisohjeisiin. Niiden mukaan, jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, esityksen suhdetta perustuslakiin koskevaan jaksoon on otettava sääätämisyjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei ohjeiden mukaan kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2022 antamassaan mietinnössä korostanut ([PeVM 2/2024](#)), että yhtäältä ohjeissa mainituissa epäselvyystilanteissa perusteluihin on otettava maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä, mutta toisaalta tällaista lausumaa ei muissa tilanteissa tulisi sisällyttää perusteluihin. Käsiteltävässä olevassa esitysluonnoksessa on todettu perustuslakivaliokunnan lausunnon antamista pidettävä suotavana ottaen huomioon etenkin

esityksessä ehdotettava sääntely Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentumisesta ja kokonaan uusista toimivaltuuksista.

Sinänsä perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen voidaan nähdä perusteltuna esityksestä ilmenevin perustein. Kyse on hyvin perusoikeusherkistä toimivaltuuksista, joiden tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä seuraavat vaatimukset. Toisaalta eri viranomaisten salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa lainsäädäntöä on jo aiemmin saatettu voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ja tulkintakäytäntöä on muodostunut varsin paljon, jota esityksessä on tuotu esille. Tulkintaongelmaa ei liene siinäkään, etteikö esityksessä esiintuodut vakavien rikosten estämis- ja selvittämisintressi samoin kuin rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuus olisi lähtökohtaisesti hyväksyttäviä perusteita sääntelylle. Näin ollen jatkovalmistelussa voidaan yhä pohtia, liittyykö esitykseen kuitenkin sellaista tulkintaongelmaa, jonka johdosta perustuslakivaliokunnan lausunto on tarpeen, mikäli esityksessä ehdotettaville toimivaltuuksille kyetään osoittamaan täsmälliset ja riittävät perustelut sellaisella tarkkuudella kuten perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt. Vähintäänkin jatkovalmistelussa tulisi pohtia sitä, olisiko esityksessä mahdollista vielä tarkemmin yksilöidä ne ehdotettavat säännökset ja oikeuskysymykset, jotka perustuslain ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta ja joihin liittyy sellainen aito tulkintaongelma, jonka johdosta perustuslakivaliokunnan lausunto on tarpeen.

Yksittäisenä huomiona nostan esityksestä esille rikoksen estämisen ja selvittämisen siirtämistä poliisille tai Tullille koskevan 1. lakiehdotuksen 8 §:n. Esityksen mukaan pykälän 3 momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan rikoksen selvittäminen olisi kuitenkin aina siirrettävä poliisin suoritettavaksi, jos rikoksesta epäily on Rajavartiolaitoksen päällikön, apulaispäällikön tai amiraalin virkaan nimitetty virkamies. Perusteluissa (s. 33) todetaan säännöksen olevan sisällöllisesti vastaava kuin mitä ehdotetaan Puolustusvoimia koskevaksi sääntelyksi hallituksen esityksessä laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta ([HE 82/2023 vp](#)). Ymmärtääkseni asiassa tarkoitetaan kyseisen hallituksen esityksen 188 §:ää, jossa ehdotetaan säädettäväksi rikostorjuntatehtävän siirtämisestä poliisille. Jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon, että eduskunnan lakivaliokunta on antamassaan lausunnossa ([LaVL 9/2024 vp](#) s. 13) kiinnittänyt huomiota kyseiseen säännökseen ja esittänyt puolustusvaliokunnan edelleen harkitsevan sitä, tulisiko 188 §:n 2 momentissa mainittujen virkamiesten joukkoa yhä laajentaa. Lakivaliokunta on korostanut, että tutkinnan puolueettomuudessa ei ole kyse vain asian oikeaan lopputulokseen päättämisestä vaan myös siitä, miltä menettely näyttää ulkopuoliselle. Asian käsittely eduskunnassa on kesken. Joka tapauksessa riippumatta siitä, minkälaiseen lopputulokseen Puolustusvoimien osalta päädytään, niin nyt käsiteltävässä esityksessä siirtämisvelvollisuutta tulee arvioida Rajavartiolaitoksen näkökulmasta. Asiassa nousee väistämättä esille kysymys siitä, miksi luottamus tutkinnan puolueettomuuteen ei edellyttäisi tutkinnan siirtämistä poliisille myös muiden kuin Rajavartiolaitoksen ylimpien virkamiesten

epäilyjen rikosten osalta, jolloin esitettyä rajausta ylimpiin virkamiehiin tulee perustella esityksessä nykyistä tarkemmin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Juho Lehtimäki