OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

18.9.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSTORJUNNASTA RAJAVARTIOLAITOKSESSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 41/2017 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

Yleistä

Yleisesti arvioiden kysymys on tarpeellisesta lainsäädäntöhankkeesta. Erillisen lain säätäminen rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa (jäljempänä ”rikostorjuntalaki”) selkeyttää lainsäädännöllistä tilannetta myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi säännöksen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. Näiden velvollisuuksien toteutumista edistää se, että viranomaistoimivaltuuksista säädetään kattavasti ja täsmällisesti.

Kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään jo olemassa olevien toimivaltuuksien nykyistä selkeämmästä sääntelystä, vaan esityksessä ehdotetaan myös eräitä toimivaltuuksien käyttöä koskevia laajennuksia, jotka ulottavat vaikutuksensa perustuslailla turvattuihin perusoikeuksiin. Ehdotuksia on arvioitava paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp, s. 5) valossa. Perustuslakivaliokunnan Tullin rikostorjuntaa koskevien säännösten yhteydessä toteaman (PeVL 49/2014 vp, s. 2) mukaisesti tässäkin yhteydessä rajoitusedellytyksistä erityistä merkitystä on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksella, suhteellisuusvaatimuksella ja välttämättömyydellä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamisessa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa esityksen jaksossa (s. 78−80) nostetaan esiin oikeusministeriön näkemyksen mukaan keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset.

Salaiset tiedonhankintakeinot

Rikostorjuntalain 3 luvussa säädettäisiin salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksistä rikosten estämiseksi tavalla, joka keinojen käyttöedellytysten osalta pitkälti vastaisi nykyistä sääntelyä, joka rakentuu rajavartiolain (578/2005) 43 a §:ssä olevalle viittaukselle poliisin ja poliisimiehen toimivaltuuksiin. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 79), Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevista salaisista tiedonhankintakeinoista on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslailla turvattuihin perusoikeuksiin monin tavoin puuttuvien keinojen asianmukaista käyttämistä edistää se, että niiden käyttämisen edellytysten ja käyttämisestä päättämisen lisäksi sääntely olisi muutenkin rikostorjuntalain 3 luvussa täsmällistä ja kattavaa pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun ja poliisilain (872/2011) 5 luvun sääntelyä noudattaen.

Laajennusta Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin merkitsisi se, että rikostorjuntalain 25 §:n 5 momentin, 27 §:n 5 momentin ja 29 §:n 4 momentin mukaan laitoksella olisi oikeus tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun ja tekniseen seurantaan, jos se on välttämätöntä Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tehtävän turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Näillä edellytyksillä kyseiset tiedonhankintakeinot olisivat käytettävissä niiden kohteena olevasta tilasta tai muusta paikasta riippumatta, myös esimerkiksi vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvana.

Vastaava sääntely on poliisilain 5 luvun 17 §:n 5 momentissa, 19 §:n 5 momentissa ja 21 §:n 4 momentissa. Myös rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) säädetään mahdollisuudesta käyttää teknistä kuuntelua, teknistä katselua ja teknistä seurantaa vastaavin edellytyksin (3 luvun 13 §:n 5 momentti, 15 §:n 5 momentti ja 17 §:n 4 momentti).

Kuten esityksessä todetaan, ehdotettu teknistä kuuntelua, teknistä katselua ja teknistä seurantaa koskeva sääntely on merkityksellinen toisaalta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamisen kannalta, toisaalta 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen ja 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan puuttumisen kannalta. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikosten tutkinnan käsitettä on tulkittu siten, että se käsittää myös sellaiset toimenpiteet, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi edennyt vielä toteutuneen teon asteelle

(PeVL 49/2014 vp, s. 3/I ja siinä viitatut aikaisemmat lausunnot). Sellaisista tilanteista olisi ehdotetun rikostorjuntalain 3 luvun toimivaltuussäännösten mukaan kysymys rikoksen estämistilanteissa, joihin nyt kysymyksessä oleva vaaran torjuminen kiinteästi liittyy.

Esimerkiksi Tullin rikostorjuntasääntelyä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevän (PeVL 49/2014 vp, s. 2) mukaisesti rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuuksien epäsymmetrisyys ei ole peruste sille, että poliisin toimivaltuuksia säädetään toistenkin rikostorjuntaviranomaisten käyttöön. Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä seuraa, että rajoitusten on oltava painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeasuhtaisia.

Hallituksen esityksen perusteella (s. 13 ja 79) jää jossakin määrin epäselväksi se, perustuuko ja miten sääntelyn täydentäminen käytännön toiminnassa jo ilmenneisiin tarpeisiin. Ei ole kuitenkaan aihetta olettaa, että Rajavartiolaitoksen tarpeet tässä suhteessa merkityksellisesti poikkeavat poliisin ja Tullin tarpeista koskien rikostorjunnassa mahdollisesti vastaan tulevia vakavaakin vaaraa aiheuttavia tilanteita.

Todettujen perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta merkityksellistä lisäksi on, että ehdotetut rikostorjuntalain 25 §:n 5 momentti, 27 §:n 5 momentti ja 29 §:n 4 momentti edellyttävät kussakin säännösten soveltamistilanteessa sekä välttämättömyyttä että välittömän henkeen tai terveyteen kohdistuvan vaaran torjumista. Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa (s. 79) viitataan perustuslakivaliokunnan jo edellisen poliisilain (493/1995) muuttamisen yhteydessä antamaan lausuntoon ns. rynnäkkötarkkailun edellytyksistä (PeVL 11/2005 vp. s. 5), joihin lausunnon mukaan kuuluvat välttämättömyys poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja välttämättömyys toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi.

Televalvonta rikoksen selvittämisessä

Salaisten pakkokeinojen käyttämistä koskevan rikostorjuntalain 57 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen käytössä olevien salaisten pakkokeinojen alaa laajennettaisiin niin, että televalvontaa voitaisiin käyttää selvitettäessä myös rikoslain (39/1889) 32 luvun 2 §:n mukaista törkeää kätkemisrikosta, 32 luvun 3 §:n mukaista ammattimaista kätkemisrikosta ja 33 luvun 2 §:n mukaista törkeää väärennystä.

Televalvonta on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE

309/1993 vp, s. 54/II) ja perustuslakivaliokunnan käytännön (PeVL 36/2002 vp, s. 4/I, PeVL 13/2004 vp, s. 2/II, PeVL 9/2009 vp, s. 3/II ja PeVL 26/2014 vp, s. 4/II) mukaan viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia ovat huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset, maan- ja valtionpetorikokset, törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä vahingonteko, törkeä sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittäminen, törkeä laittoman maahantulon järjestäminen, eräät parituksen tekotavat, ihmiskaupparikokset ja terrorismirikokset. Toisaalta valiokunta on pitänyt lisäksi mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 66/2010 vp, s. 7/II ja siinä viitatut aikaisemmat lausunnot).

Pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan televalvontaa voidaan lähtökohtaisesti käyttää sellaisten rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Törkeästä väärennyksestä ja törkeästä kätkemisrikoksesta säädetty ankarin rangaistus on neljä vuotta vankeutta ja ammattimaisesta kätkemisrikoksesta säädetty ankarin rangaistus on kuusi vuotta vankeutta. Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta nyt kysymyksessä olevat rikokset siis vastaavat niitä rikoksia, joiden tutkintaan televalvontaa on tarkoitus käyttää. Näin vakavien rikosten kohdalla korostuu rikosten selvittämisintressi, mikä on merkityksellinen näkökohta arvioitaessa televalvonnan käyttöalan laajentamista painavan yhteiskunnallisen tarpeen näkökulmasta. Vakavan kätkemisrikollisuuden selvittämismahdollisuudet ovat myös merkityksellisiä perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Mitä tulee perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaan välttämättömyyden vaatimukseen, toimivaltuutta ei tee välttämättömäksi pelkästään havainto valtuuden tehokkuudesta (PeVL 36/2002 vp, s. 6/II). Rajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, jos kysymyksessä olevaa rikosta ei käytännössä pystytä useinkaan selvittämään ilman toimivaltuutta (PeVL 32/2013 vp, s. 4/II). Hallituksen esityksessä on perusteltu televalvonnan käyttämisen tarvetta kysymyksessä olevien rikosten osalta (s. 13, 14 ja 80). Perusteluista on pääteltävissä, että Rajavartiolaitoksen tutkittavissa tapauksissa näille rikoksille ominaisten tekotapojen perusteella televalvonta on yleisesti ottaen ratkaiseva ja joissakin tapauksissa jopa ainoa keino selvittää rikosta. Perustelujen valossa onkin katsottavissa, että myös välttämättömyyden edellytys täyttyy.