Veli-Pekka Viljanen

HE 41/2017 vp LAIKSI RIKOSTORJUNNASTA RAJAVARTIOLAITOKSESSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 22.9.2017

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa, johon siirrettäisiin rajavartiolaissa olevat Rajavartiolain rikostorjuntaa koskevat säännökset. Nykyinen sääntely perustuu merkittävässä määrin viittaussäännöksiin poliisilakiin, esitutkintalakiin ja pakkokeinolakiin. Uusi laki selkeyttäisi oikeustilaa. Pääosin sääntely on sopeutettu vastaamaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 66/2010 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 32/2013 vp, PeVL 33/2013 vp) säädettyjä poliisilain ja pakkokeinolain säännöksiä sopeutettuna Rajavartiolaitoksen tehtäviin.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksiin ei ehdoteta merkittäviä muutoksia. Perustuslakiarvioinnin kannalta keskeisimmät muutokset sisältyvät ehdotukseen Rajavartiolaitoksen nykyistä laajemmasta oikeudesta televalvontaan sekä Rajavartiolaitoksen oikeuteen käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja vaaran torjumiseksi (ks. HE:n säätämisjärjestysperustelut, s 78-80).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, ettei kaikkien poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien antaminen Tullille rikostorjunnassa välttämättä ollut sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen kanssa (PeVL 2/1996 vp, s. 3, PeVL 37/2002 vp, s. 1-2). Tämä tarkoittaa valiokunnan mukaan sitä, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei ainakaan yksinään ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 49/2014 vp, s. 2). Sama periaate voidaan ulottaa koskemaan myös Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia. Perusoikeuksien rajoitukselle asetettavan välttämättömyysvaatimus edellyttää, että kyseinen toimivaltuus on välttämätön nimenomaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuutena ja sellaisena oikeasuhtainen.

2. Salaisten pakkokeinojen käyttäminen

Ensimmäisen lakiehdotuksen 57 §:ssä on rajattu ne pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitetut salaiset pakkokeinot, joita sovelletaan Rajavartiolaitoksen suorittamassa esitutkinnassa. Pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan Rajavartiolaitoksella olisi oikeus televalvontaan vain selvitettäessä törkeää laittoman maahantulon järjestämistä, törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskauppaa tai törkeää ihmiskauppaa, törkeää kätkemisrikosta, ammattimaista kätkemisrikosta, törkeää väärennystä, törkeää metsästysrikosta tai törkeää laittoman saaliin kätkemistä.

Uusia televalvonnan perusterikoksia olisivat nykyiseen verrattuna törkeä kätkemisrikos, ammattimainen kätkemisrikos ja törkeä väärennys.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n 3 momentin jälkimmäisen virkkeen kannalta, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuuteen taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä esimerkkeinä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavista rikoksista mainittiin huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54). Sittemmin perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisina rikoksina myös yleisvaarallisten rikosten törkeitä tekomuotoja (PeVL 36/2002 vp, s. 6) sekä muun muassa törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja ihmiskauppaa (PeVL 9/2009 vp, s. 3). Valiokunta on pitänyt lisäksi mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (esim. PeVL 66/2010 vp, s. 7). Valiokunta on viitannut juuri televalvontaa koskien pitänyt tavallisen lainsäätämisjärjestyksen edellytyksenä, että televalvontaoikeus rajataan koskemaan perustuslain 10 §:n 3 momentissa mainitun tyyppisiä ”tai niihin törkeysasteeltaan verrattavia rikoksia” (PeVL 66/2010 vp, s. 7, PeVL 67/2010 vp, s. 4).

Lainsäädäntökäytännössä televalvontaoikeus onkin voitu kytkeä paitsi rikosnimikkeeltään yksilöityihin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin, myös rangaistusasteikon perusteella määräytyneisiin rikoksiin ilman rikosnimikkeen yksilöintiä. Esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvun 6 §:ssä televalvonnan perusterikoksina mainitaan kaikki rikokset, joiden rangaistusmaksimi on vähintään 4 vuotta vankeutta.

Ehdotettujen uusien rikosnimikkeiden osalta voidaan todeta, että törkeän väärennyksen (RL 33:2) ja törkeän kätkemisrikoksen (RL 32:2) rangaistusmaksimi on 4 vuotta vankeutta ja ammattimaisen kätkemisrikoksen (RL 32:3) rangaistusmaksimi 6 vuotta vankeutta. Esityksen yleisperusteluissa perustellaan asianmukaisesti televalvontatoimivallan tarvetta nimenomaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuutena. Esimerkiksi törkeä väärennys kytketään matkustusasiakirjojen väärentämiseen ja kätkemisrikokset varastettujen tavaroiden kuljettamiseen Schengen-ulkorajan yli (ks. HE, s. 13-14). Näillä perusteilla katson, ettei televalvontaoikeuden myöntäminen Rajavartiolaitokselle kyseisten rikosten esitutkinnassa muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, vuonna 2014 rajavartiomiehelle säädettiin oikeus televalvontaan ennalta estettäessä ja selvitettäessä törkeää metsästysrikosta ja selvitettäessä törkeää laittoman saaliin kätkemistä (HE, s. 13). Lakiehdotus oli tuolloin perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, mutta valiokunta ei erikseen tarkastellut kyseistä säännösehdotusta (ks. PeVL 9/2014 vp). Kumpaakaan rikosnimikettä on vaikea pitää ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena” perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa merkityksessä. Rangaistusasteikon osalta törkeän metsästysrikoksen (RL 48 a luvun 1 a §) maksimirangaistus on tosin 4 vuotta vankeutta. Rangaistusmaksimi törkeästä laittoman saaliin kätkemisestä (RL 48 a luvun 4 a §) on kuitenkin ainoastaan 3 vuotta vankeutta. Kun pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n mukaan televalvonnan perusterikoksen rangaistusmaksimin tulee – lukuun ottamatta pykälässä erikseen nimettyjä rikoksia – olla vähintään 4 vuotta vankeutta, merkitsee tämä sitä, ettei televalvonta pakkokeinolain mukaan tulisi lainkaan kyseeseen törkeän laittoman saaliin kätkemisrikoksen kohdalla. Huomautan myös siitä epäjohdonmukaisuudesta, että ensimmäisen lakiehdotuksen 4 §:ssä, jossa luetellaan Rajavartiolaitoksen tutkittaviksi kuuluvat rikokset, ei lainkaan mainita rikoslain 48 a luvussa tarkoitettuja metsästysrikoksia eikä laittoman saaliin kätkemisrikoksia. Siitä huolimatta Rajavartiolaitoksella olisi oikeus televalvontaan kyseisten rikosten tutkinnassa. Vaikka kyse on voimassa olevasta sääntelystä, tulisi asiaan kiinnittää asianmukaista huomiota hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä.

3. Salaiset tiedonhankintakeinot vaaran torjumiseksi

Ensimmäisen lakiehdotuksen 25 §:n 5 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus tekniseen kuunteluun, jos se on välttämätöntä Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimenpiteen

turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Oikeus tekniseen kuunteluun koskisi myös vakituiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Lakiehdotuksen 27 §:n 5 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella olisi vastaavin edellytyksin oikeus tekniseen katseluun ja 29 §:n 4 momentin mukaan tekniseen seurantaan. Ehdotettu sääntely vastaisi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä käsitellyn poliisilain vastaavia säännöksiä (poliisilain 5 luvun 17. 19 ja 21 §).

Kyse on viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattujen oikeuksien (oikeus elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen) turvaamiseksi toteutettavasta salaisesta tiedonhankinnasta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimenpiteisiin voi sisältyä sellaisia yksilöön kohdistuvia turvallisuusuhkia, joihin ennakolta varautuminen voi edellyttää teknisen kuuntelun, teknisen katselun tai teknisen seurannan käyttämistä. Ehdotetut toimivaltuudet eivät muodostu tämän vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi.