Niklas Vainio
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 41/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen tausta

Hallituksen esityksen tarkoituksena on säätää laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa. Lakiin muun muassa siirrettäisiin rikostorjuntaa koskevia säännöksiä rajavartiolaista toimivaltuuksia muuttamatta. Ehdotukseen kuitenkin sisältyy lisäksi ehdotus televalvonnan käyttöedellytysten laajentamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt ongelmallisena pakkokeinosääntelyn rakentumista kokonaan yleisille viittauksille poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolakiin (PeVL 9/2009 vp). Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevien säännösten siirtäminen omaan lakiinsa on perusteltua tästä näkökulmasta.

Ehdotetut toimivaltuuksien lisäykset

Rajavartiolaitoksen käytössä oleviin salaisiin pakkokeinoihin lisättäisiin (ehdotettu laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 57 §) televalvonta myös törkeän kätkemisrikoksen, ammattimaisen kätkemisrikoksen ja törkeän väärennyksen selvittämiseksi. Ehdotus tarkoittaa sen henkilöpiirin laajentamista, jolla on oikeus telepakkokeinojen käyttöön. Sääntelyllä puututtaisiin perustuslain 10 §:n 2 momentissa suojatun kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuteen. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Televalvonta tarkoittaa puuttumista televiestin tunnistamistietojen yksityisyyteen. Valiokunta on katsonut, että luottamuksellisen viestin suoja koskee niin viestin sisältöä kuin sitäkin, ketkä ovat yhteydessä keskenään (PeVL 8/1994 vp). Pitkään valiokunnan telepakkokeinoja koskeva arviointi perustui tulkintaan, jonka mukaan viestin tunnistamistiedot jäävät luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (PeVL 26/2001 vp, PeVL 37/2002 vp, PeVL 23/2006 vp, PeVL 3/2008 vp, PeVL 29/2008 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 6/2012 vp, PeVL 33/2013 vp). Tämä tulkinta on tarkoittanut, että perusalueen reuna-alueelle jäävien tunnistamistietojen suojasta on katsottu voitavan poiketa ydinaluetta helpommin.

Kuitenkin äskettäisessä käytännössään valiokunta on katsonut, että käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp). Valiokunta onkin katsonut, että arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös rajoitusten merkittävyyteen eikä

arvioinnissa voida tukeutua kategoriseen erotteluun viestin sisällön ja tunnistamistietojen välillä siten, että jälkimmäiset jäisivät aina luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden reuna-alueelle (PeVL 26/2016 vp). Valiokunta on todennut, että myös tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 23/2006 vp), mikä edellä kuvatun muuttuneen tulkinnan myötä tarkoittaa korostunutta tarvetta arvioida muun muassa rajoituksen oikeasuhtaisuutta.

Esitettyjen uusien perusterikosten (törkeä kätkemisrikos, ammattimainen kätkemisrikos ja törkeä väärennys) sekä nykyisiin toimivaltuuksiin sisältyvien rikosten (törkeä metsästysrikos ja törkeä laittoman saaliin kätkeminen) yhteys perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuun yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten käsitteeseen jää etäiseksi. Valiokunnan kannattaa arvioida, kuuluvatko nämä rikokset perustuslaissa tarkoitettujen rikosten joukkoon ja onko luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen tällaisten rikosten tutkimiseksi suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Perusterikosten määrittely

Esityksessä laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa salaisten tiedonhankintakeinojen soveltumisala on määritelty varsin moniportaisesti, mikä on ongelmallista esityksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Tiedonhankintakeinon käytön edellytyksen selvittämiseksi on muun muassa arvioitava, onko kyseessä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluva rikos. Nämä rikokset on määritelty ehdotuksen 4 §:ssä. Säännökseen sisältyvä luettelo sisältää toisaalta tarkkaan määriteltyjä rikosnimikkeitä ja toisaalta yleisluontoisia määritelmiä (esimerkiksi ”Rajavartiolaitoksen valvottavaksi säädetyn säännöksen noudattamatta jättäminen”, kohdat 6–9). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että luottamuksellisen viestin suojaa rajoittavan lainsäädännön on oltava siinä määrin täsmällistä, että lainsäädännön soveltumisen yleiset edellytykset ovat ennakoitavissa (muun muassa *Zakharov* v *Venäjä*, kohdat 229–231). Tästä syystä rajoituksen perusteena olevat rikokset on määriteltävä täsmällisemmin.

Ehdotuksen salaisia tiedonhankintakeinoja koskevissa säännöksissä on määritelty enimmäisrangaistusedellytyksiä (19 § 2 mom, 21 § 3 mom ym.), joiden vuoksi jää epäselväksi, voisivatko edellä mainitut yleisluontoisesti määritellyt rikokset koskaan muutenkaan tulla salaisten tiedonhankintakeinojen perusteeksi. Mielestäni perusterikokset on kokonaisuutena määritelty kuitenkin epäselvästi, joten 4 §:n luetteloa on tarpeen muuttaa. Se voidaan tehdä esimerkiksi eriyttämällä luettelosta omaksi momentikseen ne rikokset, jotka tosiasiassa voivat tulla salaisten tiedonhankintakeinojen perusterikokseksi ja viittaamalla kutakin tiedonhankintakeinoa koskevassa säännöksessä kyseiseen momenttiin.

Ehdotuksen 16 §:n 2 momentissa on nähdäkseni määritelty ristiriitaisesti ne rikokset, joiden estämiseksi televalvontaa voidaan käyttää. Säännöksen alkuosassa viitataan yleisesti Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluviin rikoksiin, mutta loppuosassa käytännössä rajataan mahdolliset rikokset lueteltuihin kolmeen. Säännös on syytä täsmentää siten, että televalvonta yksiselitteisesti rajataan lueteltuihin rikoksiin.

Helsingissä 21. syyskuuta 2017

Niklas Vainio
OTM, FM