SISÄMINISTERIÖ **VASTINE** **HE 41/2017 vp**

Rajavartio-osasto
Hallitusneuvos Ari-Pekka Koivisto
Lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen

24.10.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 41/2017 vp); perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 36/2017 vp) ja lakivaliokunnan saamat asiantuntijalausunnot

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta perustuslakivaliokunnan sille toimittamaan lausuntoon PeVL 36/2017 vp ja valiokunnalle toimitettuihin asiantuntijalausuntoihin.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tekninen kuuntelu toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun rynnäkkötarkkailun sisältämän rajoituksen luottamuksellisen viestin suojaan voidaan arvioida kuuluvan perustuslain 10 §:n 3 momentissa rajoitusperusteena mainitun turvallisuustarkastuksen piiriin. Paitsi rynnäkkötarkkailun tarkoitus, myös sääntelyn rajattu soveltamisala ja soveltamistilanteiden konkreettisuus osoittavat samankaltaisuutta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin rajoituksiin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan turvallisuustarkastuksessa. Sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen rynnäkkötarkkailussa kyse ei myöskään ole pitkään jatkuvasta, vaan enemmänkin lyhytaikaisesta ja kertaluonteisesta rajoituksesta. Tällaisen rajauksen on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä näkyä myös säännöksen kirjoitusasussa.

> Sisäministeriö toteaa, että rynnäkkötarkkailulle luonteenomaista on sen tarve yksittäisessä konkreettisessa tilanteessa, jossa on toimittava viipymättä henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Teknistä kuuntelua rynnäkkötarkkailussa koskevaa 1. lakiehdotuksen 25 §:n 5 momenttia voitaisiin sisäministeriön mielestä täydentää lyhytaikaisuus-sanalla, jota käytetään myös poliisilain 5 luvun 8 §:n 4 momentissa (teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden käytön estäminen tietyllä alueella).
>
> 25 §
>
> *Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset*
>
> Teknisellä kuuntelulla tarkoitetaan rikoslain 24 luvun 5 §:n estämättä tietyn henkilön sellaisen keskustelun tai viestin, joka ei ole ulkopuolisten tietoon tarkoitettu ja johon keskusteluun kuuntelija ei osallis-

tu, kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä teknisellä laitteella, menetelmällä tai ohjelmistolla keskustelun tai viestin sisällön tai sen osapuolten taikka 4 momentissa tarkoitetun henkilön toiminnan selvittämiseksi.

Teknistä kuuntelua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Rajavartiolaitoksella on oikeus sen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi vakituiseen asumiseen käytettävän tilan ulkopuolella olevan henkilön tekniseen kuunteluun. Rajavartiolaitokselle voidaan antaa lupa myös viranomaisen tiloissa olevan rikoksen johdosta vapautensa menettäneen henkilön tekniseen kuunteluun. Kuuntelu voidaan toteuttaa kohdistamalla se tilaan tai muuhun paikkaan, jossa tiedonhankinnan kohteena olevan henkilön voidaan olettaa todennäköisesti oleskelevan tai käyvän.

Teknisen kuuntelun edellytyksenä on lisäksi, että henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaan rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Rajavartiolaitoksella on aina 2 momentin estämättä oikeus **lyhytaikaiseen** 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.

Rajavartiolaitoksen tutkittavien rikosten luettelo

Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvista rikoksista ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä. Pykälään sisältyy 12-kohtainen luettelo sellaisista rikoksista, joita Rajavartiolaitoksen tehtävä estää, paljastaa ja selvittää rikoksia koskee. Luettelo vastaa lainkohdan perustelujen mukaan pääosin rajavartiolain nykyistä 42 §:ää.

Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyn täsmällisyyden kannalta epäjohdonmukaisena, ettei luettelossa Rajavartiolaitoksen tutkittaviksi kuuluvista rikoksista ole mainittu rikoslain 48 a luvussa tarkoitettuja metsästysrikoksia eikä laittoman saaliin kätkemisrikoksia. Kuitenkin Rajavartiolaitoksella on ehdotuksen mukaan oikeus televalvontaan kyseisten rikosten esitutkinnassa. Vaikka rikoslain 48 a luvussa tarkoitettujen rikosten tutkimisen voitaisiin katsoa kuuluvan 1. lakiehdotuksen 4 §:n varsin yleisesti muotoillun 6 kohdan piiriin, olisi asianmukaista, että metsästysrikokset ja laittoman saaliin kätkemisrikokset mainittaisiin luettelossa erikseen.

Sisäministeriö toteaa, että Rajavartiolaitoksen valvottavaksi on säädetty muun muassa ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita, maasto-, tie- ja vesiliikennettä, kalastusta, metsästystä sekä vaarallisia aineita koskevien säännösten noudattaminen. Valvottavia lakeja on useita kymmeniä eikä niiden luettelemista 4 §:n 6 kohdassa pidetä tarkoituksenmukaisena. Perustuslakivaliokunnan osoittaman salaisiin pakkokeinoihin liittyvän epäjohdonmukaisuuden vuoksi sisäministeriö katsoo, että rikoslain 48 a luvun metsästysrikokset ja laittoman saaliin kätkemisrikokset voitaisiin lisätä 4 §:n 6 kohdaksi seuraavasti:

4 §

Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvat rikokset

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on estää, paljastaa ja selvittää seuraavia rikoksia:

1) rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 ja 7 a §:ssä tarkoitettu valtionrajarikos;

2) rikoslain 17 luvun 8 ja 8 a §:ssä tarkoitettu laittoman maahantulon järjestäminen;

3) laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskauppa sekä laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä muu rikoslain 25 luvussa tarkoitettu vapauteen kohdistuva rikos;

4) Rajavartiolaitoksen tarkastettavaa asiakirjaa koskeva rikoslain 33 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettu väärennysrikos;

5) rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä tarkoitettu alueloukkaus ja muu Suomen alueellisen koskemattomuuden loukkaaminen;

6) rikoslain 48 a luvun 1 ja 1 a §:ssä tarkoitettu metsästysrikos ja 4 ja 4 a §:ssä tarkoitettu laittoman saaliin kätkeminen,

7) Rajavartiolaitoksen valvottavaksi säädetyn säännöksen noudattamatta jättäminen;

8) merilain (674/1994) 20 luvussa tarkoitettu rikos sekä alusten yhteentörmäämisen ehkäisemisestä merellä tai sisäisillä kulkuvesillä annettujen säännösten rikkominen;

9) rajavartioviranomaiseen tai Rajavartiolaitoksen ylläpidettäviin rajamerkkeihin ja rajalaitteisiin kohdistuva rikos;

10) rajavyöhykkeestä annettujen säännösten rikkominen;

11) rajatarkastuksen yhteydessä rikoslain 32 luvun 1–5 §:ssä tarkoitettu kätkemisrikos ja -rikkomus;

12) rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 tai 31 §:ssä tarkoitetun sotilaskurinpitomenettelyn alaisen henkilön epäilty syyllistyminen sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettuun sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltävään rikokseen, jollei puolustusvoimien tai poliisin esitutkintaa koskevista toimivaltuuksista muuta johdu;

13) Rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön epäilty syyllistyminen rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun virkarikokseen, jollei puolustusvoimien tai poliisin esitutkintaa koskevista toimivaltuuksista muuta johdu.

VALIOKUNNAN SAAMAT ASIANTUNTIJALAUSUNNOT

Yleistä lausunnoista

Lausunnonantajat pitävät ehdotettua rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettavaa lakia tarpeellisena ja pääosin asianmukaisena. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksista säädettäisiin nykyistä huomattavasti yksityiskohtaisemmin, täsmällisemmin ja kattavammin.

Sisäministeriön poliisiosasto ja Poliisihallitus korostavat, että rajaturvallisuuden ylläpitämisen tulee jatkossakin olla Rajavartiolaitoksen päätehtävä, jolloin esimerkiksi rikostorjuntaan liittyviä tehtävien tai toimivaltuuksien laajentaminen edellyttää erityisiä perusteita. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ei tulisi lisätä ilman erityistä tarvetta ja toiminnallista perustelua. Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuussäännösten eriyttämi-

nen ja selkeyttäminen omaksi laiksi eivät sinänsä ole riittäviä perusteita laajentaa Rajavartiolaitoksen esitutkintavastuulle kuuluvien rikosnimikkeiden määrää tai säätää uusia toimivaltuuksia.

Yksityiskohtaiset kannanotot

1. lakiehdotus: Laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa

1. Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvat rikokset (4 §)

Rahanpesurikokset

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että Rajavartiolaitokselle tulee säätää oikeus ilman toisen esitutkintaviranomaisen pyyntöä tutkia myös rahanpesurikoksia, jotka se on rajavalvonnassa paljastanut. Syyttäjälaitoksen kannalta asialla on merkitystä esitutkinnan tehokkaan kohdentamisen ja kansainvälisen yhteistyön kannalta. Hallituksen esityksessä ja voimassa olevassa laissa oleva toimivaltajärjestely ei ole myöskään tarkoituksenmukainen, koska rikoslain 32 luvun 1 §:n mukaan teko tuomitaan kätkemisrikoksena vain, ellei sitä voida arvioida rahanpesurikokseksi. Lisäksi kätkemisrikoksen soveltamisala on rajattu vain tekoihin, joilla saatu omaisuus on saatu varkaus-, kavallus-, ryöstö-, kiristys-, petos-, kiskonta- tai maksuvälinepetosrikoksella. Rahanpesun esirikosten ala taas on avoin. Ehdotetun lain 2 luvun 4 §:n 10 kohdassa tarkoitettu toimivalta ulottuisi siten näillä rikoksilla saadun kätkemisrikoksen tutkimiseen vain silloin, kun tekoa ei olisi pidettävä rahanpesuna eikä rikoshyötyä ole saatu muulla kuin luetellulla rikoksella.

> Sisäministeriö toteaa, että Rajavartiolaitoksen toimivallan laajennus rahanpesurikoksiin oli mukana lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitystä koskeneessa luonnoksessa. Ehdotus ei sisälly hallituksen esitykseen, sillä lausuntokierroksella poliisi vastusti ehdotusta. Lausuntokierroksen jälkeen Rajavartiolaitos selvitti seikkaperäisesti tutkimiensa kätkemisrikosten luonnetta. Rikosilmoituksia on kirjattu kätkemisrikoksista (Rikitrip) seuraavasti:
>
> 2014: 32 kätkemisrikosta, joista 10 törkeää tekomuotoa
> 2015: 34 kätkemisrikosta, joista 17 törkeää tekomuotoa
> 2016: 44 kätkemisrikosta, joista 17 törkeää tekomuotoa ja 2 ammattimaista tekomuotoa
> 2017 per lokakuu: 27 kätkemisrikosta, joista 20 törkeää tekomuotoa ja yksi ammattimainen tekomuoto
>
> Tutkitut epäillyt kätkemisrikokset olivat yleensä anastetun auton, työkoneen, perämoottorin tai muotivaatteiden kätkemistä, mikä paljastui Venäjälle poistuvan henkilön rajatarkastuksessa. Tapaukset säilyivät tutkinnan aikana yleensä kätkemisrikoksia eli niistä ei löytynyt rahanpesuviitteitä. Jos näin on käynyt, juttu on siirretty Keskusrikospoliisille. Joissakin tapauksissa poliisi on pyytänyt Rajavartiolaitosta tutkimaan epäillyn rahanpesun laittoman maahantulon järjestämistä koskevan epäilyn yhteydessä rajavartiolain 43 §:n perusteella.

Selvityksen mukaan kätkemisrikosten tutkimista voidaan jatkaa vallitsevan tilanteen pohjalta, mistä syystä rahanpesurikoksia ei hallituksen esityksessä ehdoteta lisättäväksi Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluviin rikoksiin.

Merilain 20 luvussa tarkoitetut rikokset sekä meriteiden sääntöjen ja sisävesisääntöjen rikkominen

Apulaisprofessori Melanderin mielestä ehdotettu sääntely olisi tarkkarajaisempaa ja täsmällisempää, jos ehdotetun 4 §:n 7 kohta muotoiltaisiin siten, että siinä nimenomaisesti viitattaisiin niihin rikosoikeudellisiin säännöksiin, jotka on tarkoitus sisällyttää rajavartiolaitoksen tutkittavana oleviksi rikoksiksi. Kohta voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”sellainen merilain 20 luvussa rangaistavaksi säädetty teko tai rikoslain 23 luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädetty liikenneturvallisuuden vaarantaminen, jota tarkoitetaan kansainvälisistä säännöistä yhteentörmäämisen ehkäisemiseksi merellä annetussa yleissopimuksessa (SopS 30/1977) tai yhteentörmäämisen ehkäisemisestä sisäisillä kulkuvesillä annetussa asetuksessa (252/1978)”.

Lisäksi apulaisprofessori Melander toteaa, että merilain 20 luku sisältää lukuisia rikossäännöksiä, jotka kaikki näin tulisivat Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluviksi rikoksiksi. Tältä osin esityksen perusteluista ei käy ilmi, onko tällainen toimivallan laajentaminen aidosti tarpeen vai tulisiko tutkintatoimivallan kattaa vain osa merilain 20 luvussa tarkoitetuista rikoksista.

Sisäministeriö toteaa, että kysymys on siitä, että Rajavartiolaitos estäisi, paljastaisi ja selvittäisi merilain 20 luvussa tarkoitettuja rikoksia samoin kuin alusten yhteentörmäämisen ehkäisemisestä merellä tai sisäisillä kulkuvesillä annettujen säännösten rikkomista. Kirjoitusasussa on pyritty yhdenmukaisuuteen pykälän muiden kohtien ja rikoslain 23 luvun 1 §:n 2 momentin ja 2 §:n 2 momentin kanssa. Apulaisprofessori Melanderin ehdottama muotoilu ei näyttäisi kattavan koko merilain 20 lukua. Sisäministeriön mielestä voidaan kuitenkin harkita yleissopimuksen ja asetuksen nimen ja numeron aukikirjoittamista ehdotetulla tavalla.

Sisäministeriö toteaa, että tarkoitus on, että Rajavartiolaitos voisi tutkia kaikkia merilain 20 luvun rikoksia. Pääpaino tulee olemaan merikelpoisuuteen ja hyvään merimiestaitoon liittyvissä laiminlyönneissä, mutta on mahdollista, että samassa yhteydessä havaitaan esimerkiksi päiväkirjan pitoon liittyvä laiminlyönti. Tästä syystä ei ole tarkoituksenmukaista rajata joitakin merilain 20 luvussa tarkoitettuja rikoksia toimivallan ulkopuolelle niin että niitä voitaisiin tutkia vain poliisin pyynnöstä. Ehdotuksen tarkoituksena on nimenomaan viranomaistoiminnan tehostaminen ja rikostutkinnan tarkoituksenmukainen järjestäminen.

Liikenteen turvallisuusvirasto tukee asiantuntijaviranomaisena kauppamerenkulkuun liittyviä tutkintoja, joten Rajavartiolaitoksella on käytössään riittävä asiantuntemus merilain 20 luvun tarkoitettujen rikosten tutkinnassa.

Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvien rikosten luettelo

Apulaisprofessori Melander toteaa, että voimassa olevaa rajavartiolain 42 §:ää vastaavat ehdotetun lain 4 §:n 6, 8 ja 9 kohdat on myös epätäsmällisesti muotoiltu ja että niiden täsmentäminen olisi sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys huomioon ottaen perusteltua.

> Sisäministeriö toteaa, että Rajavartiolaitoksen valvottavia lakeja on useita kymmeniä eikä niiden luettelemista 4 §:n 6 kohdassa pidetä tarkoituksenmukaisena.
>
> Myöskään 8 kohtaan liittyviä rikoksia ei ole tarkoituksenmukaista luetella, sillä Rajavartioviranomaisiin heidän tehtäviinsä liittyen voi kohdistua useita erilaisia rikoksia. Suurin osa on Rajavartiolaitoksen omaisuuteen kohdistuvia tekoja, kuten vahingonteko, varkaus, hallinnan loukkaus ja luvaton käyttö. Rajaviranomaisiin voi kohdistua myös rajavartiolain 10 luvussa tarkoitettuja tekoja. Rajamerkkeihin voi kohdistua esimerkiksi vahingonteko tai maastomerkin väärennys (RL 33:5). Näitä rikosnimikkeitä on mahdotonta luetella tyhjentävästi.
>
> Rajavyöhykkeestä annettujen sääntöjen rikkomisella tarkoitetaan joko rikoslain 17 luvun 7 ja 7 a §:ssä tarkoitettua valtionrajarikosta tai rajavartiolain 72 §:ssä tarkoitettua rajavyöhykerikkomusta. Sisäministeriö katsoo, että kohta 10 voitaisiin kirjoittaa seuraavasti:
>
> 4 §
>
> *Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvat rikokset*
>
> **(…)**
>
> **10) rajavartiolain 72 §:ssä tarkoitettu rajavyöhykerikkomus**;
>
> **(…)**

2. Salainen tiedonhankinta (3 luku)

Toiminnassa noudatettavat yleiset periaatteet

Apulaisprofessori Melander toteaa, että ehdotettu laki ei sisällä laajempaa sääntelyä salaisen tiedonhankintakeinon mahdolliseen käyttöön liittyvistä toimenpiteiden käyttöä rajoittavista periaatteista. Tällaisista periaatteista säädetään sinänsä voimassa olevan rajavartiolain 2 luvussa, jonka 7 §:ssä säädetään suhteellisuusperiaatteesta, 7 a §:ssä vähimmän haitan periaatteesta, 7 b §:ssä tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, minkä lisäksi luvun 11 §:ssä säädetään perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiempi käytäntö ja etenkin tullilakia koskevaa ehdotusta koskevassa lausunnossa 10/2016 vp mainittu samoin kuin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan eri viranomaisia koskevan sääntelyn johdonmukaisuus ja lakiteknisen samankaltaisuuden vaatimus huomioon ottaen käsiteltävänä olevaa 1. lakiehdotusta olisi näin syytä täydentää poliisilain 1 lukua, tullilain 6 lukua ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 1 lukua vastaavin toimivallan käyttöä rajoittavin säännöksin. Yksinomaan sitä, että mainituista rajoittavista

säännöksistä säädetään rajavartiolain 2 luvussa ja että ehdotetun lain 1 §:ssä samoin kuin 6 §:ssä viitataan rajavartiolakiin, ei ole pidettävä riittävänä toimivallan käyttöä rajoittavien säännösten keskeinen merkitys huomioon ottaen.

Sisäministeriö toteaa, että lähtökohta uuden rikostorjuntalain valmistelussa oli, ettei uudessa laissa toistettaisi niitä rajavartiolain säännöksiä, jotka koskevat kaikkea rajavartiotoimintaa, rikostorjunta mukaan lukien. Tästä syystä 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä on aineellinen viittaussäännös muun muassa rajavartiolakiin. Rajavartiolain 2 luvussa säädetään Rajavartiolaitoksen toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista kuten suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate. Rajavartiolaissa säädetään myös muun muassa rajavartiomiehen toimivaltuuksista voimakeinojen käytössä, henkilöllisyyden selvittämisessä, kulkuneuvon pysäyttämisessä ja liikenteen ohjaamisessa. Nämä kaikki säännökset tulevat sovellettavaksi Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävissä 1 §:n perusteella. Rajavartiomiehen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevassa ehdotetussa 6 §:ssä on informatiivinen viittaus muualla laissa säädettyyn. Vastaavalla tavalla voitaisiin harkita lisättävän informatiivinen viittaus rajavartiolain 2 luvun mukaisiin Rajavartiolaitoksen toiminnassa noudattaviin yleisiin periaatteisiin 1. lakiehdotuksen 3 §:ään.

3 §

Rajavartiolaitoksen tehtävät rikostorjunnassa

Rajavartiolaitos suorittaa toimenpiteitä rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisten kanssa noudattaen mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Rajavartiolaitos on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen. **Rajavartiolaitoksen toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista säädetään rajavartiolain 2 luvussa**.

Viranomaisten yhteistoiminnasta rikostorjunta-asioissa säädetään poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009).

Rynnäkkötarkkailu

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen perusteella 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.

Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan rajavartiomiehellä voisi olla tarpeen oikeus välittömästi ennen kohteen sisäänmenoa tai toimenpiteen tekemistä suorittaa rynnäkkötarkkailua. Poliisiosasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö tulisi sovellettavaksi poikkeuksellisissa tilanteissa ja harvoin. Tällöin valtuuksien käyttöön liittyvän kokemuksen ja koulutuksen merkitys korostuu entisestään.

Poliisihallitus toteaa, että mainitut toimivaltuudet voivat olla välttämättömiä Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatoimenpiteiden tehokkuuden ja työturvallisuuden kannalta.

Apulaisprofessori Melander toteaa, että rynnäkkötarkkailun välttämättömyyttä koskeva edellytys on nyt käsillä olevassa ehdotuksessa muotoiltu samoin kuin rikostorjuntaa Tullissa koskevassa laissa, minkä vuoksi ehdotettu sääntely lienee tältä osin riittävällä tavalla välttämättömyyttä koskevan edellytyksen huomioon ottava. Edellä sanottu huomioon ottaen ehdotettua rynnäkkötarkkailua koskevaa sääntelyä voitaneen pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, vaikka sitä koskeva käytännön tarve ei esityksen perusteluista erityisen selkeästi tule esille.

> Sisäministeriö toteaa, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet rikostorjunnassa ja sen tutkittavaksi kuuluvat rikokset huomioon ottaen, toimivaltuus on tarpeen Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimenpiteiden turvalliseksi suorittamiseksi niin, ettei toimenpiteen suorittajan, kohteen ja sivullisen henki tai terveys vaarannu. Rynnäkkötarkkailu voi olla tarpeen esimerkiksi kiinniotossa pidättämismääräyksen perusteella, kun varmistetaan asunnossa olevien ihmisten lukumäärä ja olinpaikka sekä asunnon mahdollinen vaarallisuus.

Tietolähdetoiminta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toteaa, että ilmeisesti tietoinen ratkaisu on ollut se, että Rajavartiolaitoksella ei ole tietolähdetoimintaa, vaikka toimivaltuuksia on muutoin viime vuosina laajennettu. Tietolähdetoimintaa koskevien säännösten puuttuessa epäselväksi jää myös, miten ehdotuksen vaitiolovelvollisuutta ja vaitiolo-oikeutta koskevissa säännöksissä mainitut luottamuksellisesti tietoa antaneet henkilöt määrittyvät varsinkin, kun näiden henkilöiden on perinteisesti ymmärretty tarkoitettavan juuri muun muassa tietolähteitä.

Apulaisprofessori Melander toteaa, että esityksen perusteluissa ei nimenomaisesti mainita tarvetta niin sanottuun perusmuotoiseen tietolähdetoimintaan. Lähtökohtaisena olettamana tällöin lienee, että esityksen valmistelussa on katsottu, että tietolähdetoiminnalle ei Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa ole sellaista tarvetta, joka perustelisi sitä koskevaa erityissääntelyä. Sinänsä on mahdollista vielä esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä todeta, että esimerkiksi tietolähdetoimintaa koskevalle sääntelylle on Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan näkökulmasta aitoa käytännön tarvetta, joskin perustellumpaa olisi ollut todeta tällaisen sääntelyn tarve käsillä olevan esityksen perusteluissa asiaa koskevaan perusteelliseen valmistelutyöhön nojautuen. Selvältä kuitenkin näyttää, jos tarvetta tietolähdetoimintaa koskevalle sääntelylle katsotaan olevan, että sääntelytarve kohdistuu vain perusmuotoiseen tietolähdetoimintaan, koska esityksen perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että tietolähteen ohjattua käyttöä koskevaa sääntelyä ei ehdoteta.

Sinänsä on huomattava, että myös perusmuotoiselle tietolähdetoiminnalle on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Oletettavaa lienee, että tällainen hyväksyttävä tarve liittyisi rikosten estämis- ja selvittämisintressiin ja siihen, että Rajavartiolaitoksen tutkittavana olevia rikoksia pyritään estämään, paljastamaan ja selvittämään jo varhaisessa vaiheessa. Jos Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa on tietolähdetoimintaa

käytetty, tilanne on ongelmallinen perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävän lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta, koska voimassa olevassa rajavartiolaissa ei säädetä tietolähdetoiminnasta eikä sitä koskevaa sääntelyä sisälly ehdotettuun Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevaan lakiin.

Jos käsillä olevaan esitykseen sisältyvään sisällytettäisiin perusmuotoista tietolähdetoimintaa, säännös voitaisiin muotoilla poliisilakia ja rikostorjuntaa Tullissa koskevaa lakia vastaavasti esimerkiksi seuraavalla tavalla:

”Tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, Rajavartiolaitokselle laissa säädettyjen Rajavartiolaitoksen tutkittavana olevien rikosten torjuntaan liittyvien tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista rajavartio- ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä (*tietolähde*).”

Lisäksi mahdollisen tietolähdetoimintaa koskevan sääntelyn yhteydessä on kiinnitettävä huomiota tietolähteiden rekisteröintiä koskevaan sääntelyyn. Asiaa koskeva säännös voitaisiin muotoilla poliisilakia ja rikostorjuntaa Tullissa koskevaa lakia vastaavasti esimerkiksi seuraavalla tavalla:

”Tietolähdettä koskevat tiedot voidaan tallettaa henkilörekisteriin. Tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (579/2005).

Rekisteröidylle tietolähteelle voidaan maksaa palkkio. Perustellusta syystä palkkio voidaan maksaa myös rekisteröimättömälle tietolähteelle. Palkkion veronalaisuudesta säädetään erikseen.”

Sisäministeriö toteaa, että perusmuotoista tietolähdetoimintaa koskevaa poliisilain 5 luvun säännöstä sovelletaan Rajavartiolaitoksessa rajavartiolain nykyisen 43 a §:n 1 momentin viittaussäännöksen perusteella. Viittaussäännöksessä Rajavartiolaitoksen käytöstä on rajattu pois vain tietolähteen ohjattu käyttö. Rajavartiolaitokselle ei esitetä oikeutta tietolähteen ohjattuun käyttöön.

Rajavartiolaitos on ottanut vastaan sen tutkittavien rikosten estämiseen ja selvittämiseen liittyvää tietoa ulkopuolisilta tahoilta. Henkilöt on kuitenkin ohjattu poliisille, kun henkilö on halunnut antaa tietoa järjestelmällisemmin. Tietolähteiden rekisteröintitiedot on talletettu poliisin ylläpitämään järjestelmään. Järjestely on ollut tähän saakka toimiva. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen tilanne on kuitenkin muuttunut, sillä turvapaikanhakijatilanne on lisännyt laittoman maahantulon järjestämiseen liittyviä ulkopuolisten yhteydenottoja Rajavartiolaitokseen. Ongelmaksi on tullut, etteivät he useinkaan ole halukkaita kertomaan tietojaan poliisille, jolloin he eivät halua tulla ohjatuksi poliisille.

Laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskauppa ja matkustusasiakirjojen väärennys ovat vakavia rikoksia, joissa korostuu selvittämisintressi. Vihjetiedolla voi olla suuri merkitys rikollisen toiminnan jäljille pääsemisessä näiden rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi. Tässä tilanteessa olisi perustelua sisällyttää perusmuotoinen tietolähdetoiminta rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettavaan lakiin. Säännökset tulisi muotoilla apulaisprofessori Melanderin esittämällä tavalla niin tietolähteen määrittelyn kuin tietolähdettä koskevien tietojen tallettamisen osalta. Pakkokeinolain 10 luvun 39 §:n 4 momenttiin tulisi ottaa viittaus myös henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin.

Poliisin henkilötietolainsäädännön uudistamisen yhteydessä on tarkoitus säätää nimenomaisesti tietolähdettä ja tietolähdetoimintaa koskevien tietojen tallettamisesta poliisin henkilörekistereihin. Vastaava sääntely tulisi ottaa myös uudistettavana olevaan Rajavartiolaitoksen henkilötietolakiin.

Sisäministeriö suhtautuu kuitenkin varauksellisesti tietolähteelle maksettavaan palkkioon, sillä se saattaisi lähentää toimintaa tietolähteen ohjattuun käyttöön, joka ei ole Rajavartiolaitoksen käytössä oleva salaisen tiedonhankinnan menetelmä.

3. Oikeus televalvontaan rikoksen selvittämiseksi

Oikeusministeriö toteaa, että törkeästä väärennyksestä ja törkeästä kätkemisrikoksesta säädetty ankarin rangaistus on neljä vuotta vankeutta ja ammattimaisesta kätkemisrikoksesta säädetty ankarin rangaistus on kuusi vuotta vankeutta. Nyt kysymyksessä olevat rikokset siis vastaavat niitä rikoksia, joiden tutkintaan televalvontaa on tarkoitus käyttää. Näin vakavien rikosten kohdalla myös korostuu rikosten selvittämisintressi. Hallituksen esityksen 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, ja siinäkin mielessä ehdotettu muutos on perusteltu.

Sisäministeriön poliisiosasto toteaa, että kyseisen toimivaltuuden perusteiksi vaaditaan perusoikeustarkastelussa erityisen painava ja yhteiskunnallinen syy. Poliisiosasto esittää, että televalvonnan laajentamista vielä harkitaan ja rikosten selvittämisessä edelleen tukeuduttaisiin poliisiin.

Poliisihallitus toteaa, ettei se kannata televalvonnan toimivaltuuden lisäämistä Rajavartiolaitokselle ehdotettuihin uusiin rikosnimikkeisiin, vaan näissä esitutkinnoissa Rajavartiolaitos tukeutuisi edelleenkin poliisiin.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että salaisiin pakkokeinoihin liittyvillä esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksien lisäyksillä tulisi aina olla erityisen painavat perusteet. Ehdotuksessa ei ole tässä vaiheessakaan täysin tyhjentävästi pystytty perustelemaan tarvetta toimivaltuuksien lisäämiselle. Suomen Asianajajaliitto ei kuitenkaan näe ehdotetun säännöksen perusteella selvää merkkiä siitä, että näitä pakkokeinoja käytettäisiin aiempaan nähden olennaisesti laajemmin, mikäli Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ehdotetussa muodossa lisättäisiin. Pakkokeinojen käytön edelleen laajeneminen useammalle eri viranomaiselle asettaa kuitenkin niiden käyttöä koskevalle laillisuusvalvonnalle lisää haasteita.

Apulaisprofessori Melander toteaa, että esityksen perusteluissa ei erityisen laajasti tai perusteellisesti käsitellä sitä, minkä vuoksi televalvontaa aidosti tarvitaan mainittujen rikosten tutkinnassa. Esityksen perusteluista ei esimerkiksi käy ilmi, että käytännössä olisi ilmennyt tapauksia, joissa mainittuja rikoksia on jäänyt selvittämättä, koska Rajavartiolaitoksella ei näiden rikosten osalta ole oikeutta televalvontaan. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että törkeän kätkemisrikoksen ja törkeän väärennyksen osalta televalvonnan mahdollistamista voidaan puoltaa vakavien rikosten selvittämisintressiin samoin kuin rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuteen liittyvillä perusteilla. Etenkin matkustus-

asiakirjojen väärentäminen on usein teko, joka saattaa liittyä joko laittoman maahantulon järjestämiseen tai ihmiskauppaan, mikä puoltaa televalvontamahdollisuuden kytkemistä törkeän väärennyksen selvittämiseen. Perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoitusta ja perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaa käytäntöä paremmin vastaavaa kuitenkin olisi, jos televalvonnan käyttäminen törkeän kätkemisrikoksen ja törkeän väärennyksen osalta kytkettäisiin toiminnan laajamittaisuutta ja ammattimaisuutta koskevaan edellytykseen.

> Sisäministeriö korostaa, että törkeä kätkemisrikos, ammattimainen kätkemisrikos ja Rajavartiolaitoksen tarkastettaviin asiakirjoihin liittyvä törkeä väärennys ovat vakavia rikoksia, joilla on yleensä yhteys joko ammattimaiseen omaisuusrikollisuuteen tai laittoman maahantulon järjestämiseen ja mahdollisesti ihmiskauppaan. Mainittuja rikoksia tehdään yleensä organisoidusti ja laajamittaisesti ja yleensä niiden takana ovat kansainväliset rikollisryhmät. Televalvonnalla voi olla ratkaiseva merkitys näiden rikosten selvittämisessä. Televalvonnalla voidaan myös sulkea tutkinnasta pois asiaan liittymättömät henkilöt.
>
> Yhteisen tutkintaryhmän perustaminen poliisin kanssa vain televalvonnan käyttämistä varten ei ole järkevää viranomaisresurssien käyttöä. Tutkintaryhmän perustaminen ja poliisin liittäminen tutkintaan lisää molempien viranomaisten työmäärää asiassa, joka olisi mahdollista hoitaa Rajavartiolaitoksen toimesta.
>
> Törkeä kätkemisrikos ja törkeä Rajavartiolaitoksen tarkastettaviin asiakirjoihin liittyvä väärennys vaativat jo lähtökohdiltaan tekijöiltään suunnitelmallisuutta, paljon resursseja ja ammattimaista toimintatapaa. Sisäministeriön mielestä ei näin ollen ole tarvetta kytkeä televalvonnan käyttämistä törkeän kätkemisrikoksen ja törkeän väärennyksen selvittämisessä laajamittaisuuden ja ammattimaisuuden edellytykseen.
>
> Rajavartiolaitoksella on jo nykyisellään oikeus televalvontaan voimassaolevan rajavartiolain 43 a §:ssä säädetysti ja myös siihen asianmukaisesti koulutettu henkilöstö.

4. Muita huomioita

Tunnistetiedon määritelmä (31 §)

Apulaisprofessori Melander toteaa, että lakivaliokunta on korostanut, että rikostorjuntaa koskevan sääntelyn tulee lainsäädäntöteknisesti vastata poliisilaissa, pakkokeinolaissa ja esitutkintalaissa säädettyä. Poliisilain vastaavassa 5 luvun 23 §:n 2 momentissa tunnistamistiedot määritellään tarkemmin viittaamalla poliisilain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitettuun tunnistamistietoon. 1. lakiehdotuksen 31 §:n 2 momenttia olisi näin syytä muuttaa siten, että siinä määriteltäisiin tunnistamistiedot tarkemmin esimerkiksi viittaamalla 16 §:ään.

> Sisäministeriö toteaa, että viittaus 16 §:ään on poistettu laintarkastuksessa, sillä oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikön mukaan määritelmään ei pääsääntöisesti viitata sisäisellä pykäläviittauksella.

Ylimääräinen tieto (47 §)

Poliisihallitus toteaa, että ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa säännösluonnosta on esityksessä muutettu siten, ettei se estä poliisia saamasta Rajavartiolaitoksen ylimääräistä tietoa. Poliisilla on oikeus Rajavartiolaitoksen ylimääräiseen tietoon.

Apulaisprofessori Melander katsoo, että sanamuotonsa mukaan säännöksen soveltamisala kattaa kaikki rikokset, jotka täyttävät säännöksessä mainitut muut ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevat edellytykset. Säännöstä (sen 1, 2 ja 4 momenttia) olisikin syytä täsmentää niin, että se koskee vain Rajavartiolaitoksen toimivaltaan 1. lakiehdotuksen 2 luvun 4 §:n mukaan kuuluvia rikoksia.

> Sisäministeriö toteaa, että 47 §:n perustelujen mukaan (s. 55) Rajavartiolaitoksessa ylimääräisen tiedon käyttäminen rikoksen selvittämisessä voisi koskea vain Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaa rikosta. Rajavartiolaitoksella tulee kuitenkin olla oikeus luovuttaa ylimääräistä tietoa muille esitutkintaviranomaisille myös muissa rikoksissa kuin Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvissa rikosasioissa. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojadirektiivin mukaan tietojen luovuttaminen on osa tietojen käyttämistä.
>
> Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa pykälän sanamuoto rajoitettiin koskemaan vain tietojen käyttämistä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvissa rikosasioissa. Poliisin näkemyksen mukaan tämä olisi estänyt Rajavartiolaitoksen ylimääräisen tiedon käytön poliisin tutkimassa rikosasiassa, esimerkiksi huumausainerikosasiassa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan rikostorjunnasta Tullissa annetun lain vastaava säännös rajoittaa tiedon luovuttamisen vain tullirikosten tutkimiseen.

Ilmaisukieltoa koskeva sääntely

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että ehdotuksessa sivutaan esitutkintalain ilmaisukieltoa koskevaan perussääntelyyn liittyvää ongelmallisuutta, joka koskee yhtä lailla Rajavartiolaitosta. Asianajajaliiton käsityksen mukaan esitutkintalaissa tulisi ehdottomasti olla valitusmahdollisuus ilmaisukiellosta siten, että ilmaisukielto olisi mahdollista saattaa pääasiaa käsittelevän tuomioistuimen ratkaistavaksi.

> Sisäministeriö toteaa, että asia vaatisi laajempaa poliisilain, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain ja esitutkintalain tarkastelua, mikä ei ollut mahdollista tässä hankkeessa.

2. lakiehdotus: Laki rajavartiolain muuttamisesta

Tieliikennelain valvonta

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa esitettyä rajavartiolain 20 §:n muutosta, jonka mukaan Rajavartiolaitos jatkossa valvoisi myös tieliikennelain säännösten noudattamista rajanylityspaikalla.

Poliisiosaston käsityksen Rajavartiolaitos valvoisi säännösten noudattamista silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemään.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu tieliikennelain säännösten valvonta ei olisi riippuvainen siitä, onko poliisi estynyt sitä tekemään, vaan toimivaltuus olisi itsenäinen ja rinnakkainen poliisin toimivaltuuden kanssa.

RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ

Hallituksen esityksen antamisen aikaan eduskunnassa oli käsiteltävänä hallituksen esitys sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp). Sanottuun hallituksen esitykseen sisältynyt laki rajavartiolain muuttamisesta (427/2017) tuli voimaan 1.7.2017.

Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 62 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että virkamiesasemaan kuuluvista eduista säädetään virkaehtosopimuksissa. Käsitellessään hallituksen esitystä HE 107/2016 vp ja siihen sisältynyttä ehdotusta rajavartiolain 35 h §:ksi, hallintovaliokunta totesi mainitun informatiivisen säännöksen tässä yhteydessä tarpeettomaksi, sillä palvelussuhteen ehdot määräytyvät virkaehtosopimusten mukaisesti (HaVM 9/2017 vp, s. 14).

Sisäministeriö ehdottaa, että hallintovaliokunnan esittämien perusteluiden mukaan yhdenmukaisuussyistä 1. lakiehdotuksen 62 § muutettaisiin sanamuodoltaan vastaamaan rajavartiolain 35 h §:ää seuraavasti:

62 §

Vieraan valtion alueelle ulottuvat rikoksentorjuntatoimenpiteet

Rajavartiolaitoksella on oikeus rikoksen selvittämiseksi tai rikoksesta epäillyn kiinniottamiseksi jatkaa Suomessa aloitettua henkilön takaa-ajoa, tarkkailua ja teknistä tarkkailua vieraan valtion alueella sen mukaan kuin tällaisen toimenpiteen jatkamisesta vieraan valtion alueella säädetään Euroopan unionin lainsäädännössä tai määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa.

Rajavartiomiehellä on 1 momentissa tarkoitetussa tehtävässä tässä laissa tarkoitetut Euroopan unionin lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaan tarkemmin määräytyvät toimivaltuudet. Rajavartiomiehen virkavelvollisuuksiin ja oikeuksiin hänen toimiessaan 1 momentissa tarkoitetuissa tehtävissä Suomen alueen ulkopuolella sovelletaan samoja säännöksiä ja määräyksiä kuin Suomessa toteutettavassa virkatehtävässä. ~~**Virkamiesasemaan kuuluvista eduista säädetään virkaehtosopimuksissa.**~~

Lisäksi nyt ehdotettu rajavartiolain 77 §:n 2 momentti tulisi muuttaa ottaen huomioon laki 427/2017 seuraavasti:

77 §

Rajavartiolaitoksen antama virka-apu

Virka-avun antamisesta päättää hallintoyksikön päällikkö tai hallintoyksikössä tähän tehtävään kirjallisesti määrätty vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies. **Suomen alueen ulkopuolella annettavasta tuesta päättää rajavartiolaitoksen päällikkö. Jos kyse on sisäisen turvallisuuden kannalta erityisen merkittävästä tuesta Suomen alueen ulkopuolella, asiasta päättää sisäministeriö. Päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä säädetään lisäksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa.**