OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

8.11.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon sisäministeriön rajavartio-osaston otsikkoasiassa antaman vastineen täydennyksen johdosta. Oikeusministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavan:

Oikeusministeriöllä on ollut nähtävänä eräät rajavartio-osastolla valmistellut vastineluonnokset, joita on ollut mahdollista lyhyiden määräaikojen puitteissa myös kommentoida. Eräitä ministeriön kommentteja onkin mainittu nyt käsiteltävän vastineen täydennyksen ensimmäisellä ja toisella sivulla. Pääosin vastineen täydennyksessä esitetyt näkemykset ovat perusteltuja. Seuraavassa käsitellään ensimmäisen lakiehdotuksen (laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa) säännöksiä vielä tarpeellisin osin. Televalvonnan käyttöalan laajentamisen osalta oikeusministeriöllä ei ole lisättävää aikaisemmassa lausunnossa todettuun.

Rajavartiolaitoksen tutkittavat rikokset

Mitä tulee Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin (4 §), perusteltua on perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 36/2017 vp) todetulla tavalla nimenomaisesti todeta tutkittavien rikosten joukossa myös rikoslain (39/1889) 48 a luvussa tarkoitetut metsästysrikokset ja laittoman saaliin kätkemisrikokset, joskin perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitattu televalvonta voikin tulla 57 §:n mukaan käytettäväksi vain mainittujen rikosten törkeiden tekomuotojen tutkinnassa. Ajateltavissa ei kuitenkaan ole, että Rajavartiolaitoksen tutkittaviksi kuuluisivat vain kyseisten rikosten törkeät tekomuodot jo tutkinnassa usein ilmenevien rikosten vakavuustasoon liittyvien rajanvetokysymysten vuoksi. Sinällään vastineen täydennyksen mukaiseen 6 kohtaan (sivu 4) liittyy epätarkkuus, joka rasittaa mui-

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

takin pykälän kohtia ja joka olisi aihetta korjata sopivassa yhteydessä. Useissa kohdissa ei kattavasti todeta niissä mainittujen pykälien mukaisia rikosnimikkeitä (esimerkiksi nyt muutettavassa 6 kohdassa mainittaisiin vain metsästysrikos ja laittoman saaliin kätkeminen, vaikka kohta pykäläviittausten perusteella koskee metsästysrikosta, törkeää metsästysrikosta, laittoman saaliin kätkemistä ja törkeää laittoman saaliin kätkemistä).

Mitä tulee 4 §:ään muuten, asian tähänastisissa käsittelyvaiheissa keskustelua on herättänyt kohta, joka tulisi vastineen täydennyksen mukaan 8 kohdaksi. Jos merilain (674/1994) 20 luvussa tarkoitetut rikokset ovat sellaisia, että ne kaikki luontevasti soveltuvat Rajavartiolaitoksen tutkittaviksi, ja tarkoituksena tosiaan on, että ne kaikki kuuluvat Rajavartiolaitoksen tutkittaviksi, kohdassa oleva niitä koskeva rajaus on asianmukainen. Vastineen täydennyksen sivulla 7 tätä kohtaa koskien myös vesiliikennettä koskevat rikokset on määritelty tarkkarajaisemmin kuin hallituksen esityksen vastaavassa kohdassa. Toisaalta täsmentämisen kannalta on vielä syytä harkita sitä, pitäisikö rikoslain 23 luvussa rangaistavaksi säädettyjen tekojen osalta viitata myös asianomaisiin luvun pykäliin, kun vastineen täydennyksen perustelujen mukaan merkitykselliset pykälät näyttävät olevan poimittavissa. Tämä liittyy siihen täydennyksen etusivulla todettu oikeusministeriön kommenttiin, jonka mukaan on varmistettava, että kohta on riittävän tarkkarajainen.

Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset

Lakiehdotuksen 25 §:ssä ehdotetaan otettavaksi huomioon perustuslakivaliokunnan toteamus asianmukaisella tavalla (vastineen täydennyksen sivu 3). Valiokuntahan lausunnossaan katsoi, että rynnäkkötarkkailussa ei ole kysymys pitkään jatkuvasta, vaan enemmänkin lyhytaikaisesta ja kertaluonteisesta rajoituksesta. Tämän rajauksen on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä näkyä myös säännöksen kirjoitusasussa.

Rikostorjunnassa noudatettavat yleiset periaatteet

Mitä tulee Rajavartiolaitoksen toiminnassa ja myös sen suorittamassa rikostorjunnassa noudatettaviin periaatteisiin, niiden merkitystä on syytä korostaa. Tähän on kaksi vaihtoehtoista mallia. Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 1 luvussa omaksutussa mallissa keskeisimmät periaatteet todetaan myös sen lain säännöksissä (mainitun luvun 5–7 §:n mukaiset perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate). Samantapaista mallia keskeisten periaatteiden toistamisesta käytetään myös pakkokeinolaissa (806/2011), vaikka pakkokeinoja esitutkinnassa käytettäessä sovelletaan vastaavia esitutkintalain (805/2011) periaatesäännöksiä. Toinen malli on hoitaa asia viittauksella rajavartiolain (578/2005) 2 lukuun, kuten vastineen täydennyksen sivulla 8 ehdotetaan. Periaatteiden merkitystä korostaa malli, jossa periaatteet tai ainakin keskeisimmät niistä ovat kirjatut

myös rikostorjuntaa koskevaan lakiin. Jos käytetään viittausta, siinä on syytä nimenomaan tuoda esiin se, että rajavartiolain 2 luvussa säädettyjä yleisiä periaatteita noudatetaan Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa. Nyt luonnosteltu viittaus ei ole tarpeeksi täsmällinen.

Tietolähdetoiminta

Mitä tulee tietolähdetoimintaan, ehdotettavan sääntelyn täydentämiseen tällä tavalla vasta asian eduskuntakäsittelyssä voidaan suhtautua jossakin määrin pidättyväisesti. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa laajalla lausunnonantajien piirillä on tilaisuus lausua ehdotuksista. Tämä ei kuitenkaan poissulje hyvin perusteltujen ja riittävän ongelmattomaksi havaittavien uusien ehdotusten hyväksymistä vielä eduskuntakäsittelyssä. On lisäksi huomattava, että rajavartiolain 43 a §:n 1 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 1 §:n 2 momentin säännösten perusteella Rajavartiolaitoksella on oikeus jo nyt käyttää vastineen täydennyksessä ehdotettavaa ns. perusmuotoista tietolähdetoimintaa.

Sisäministeriön rajavartio-osaston vastineen täydennyksessä asianmukaisesti perustellaan Rajavartiolaitoksen tehtävänkuvasta ja tutkittavista rikoksista lähtien sitä, miksi perusmuotoinen tietolähdetoiminta edelleen olisi tarpeen. Lisäksi lausunnossa on arvioitu tietolähdetoiminnan käyttämiseen liittyviä kysymyksiä myös perustuslain ja säätämisjärjestyksen näkökulmasta. Huomattava on se, että nyt kysymyksessä olevaa tietolähdetoimintaa ei voida pitää esimerkiksi tietolähteen turvallisuuden kannalta sillä tavoin riskialttiina toimintana kuin mitä nyt ulkopuolelle ehdotettavaksi jäävä tietolähteen ohjattu käyttö on. Tärkeässä asemassa tietolähdetoiminnassa ovat sitä harjoittavien rajavartiomiesten koulutuksen riittävä turvaaminen ja mahdollisuus myös tietolähteen henkilöllisyyden suojaamiseen. Myös näihin näkökohtiin on nyt kiinnitetty huomiota. Tietolähdetoimintaa koskevista muutoksista seuraisi myös tarve muuttaa pakkokeinolain 10 luvun 39 §:n 4 momenttia luonnostellulla tavalla (vastineen täydennyksen sivu 17).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota yhteen näkökohtaan, joka liittyy nykyisen poliisilainkin (872/2011) tietolähdetoimintaa koskevaan 5 luvun 41 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan tietolähdettä koskevat tiedot voidaan tallettaa henkilörekisteriin. Vastaavanlainen ”voidaan”-ilmaisu ehdotetaan nyt otettavaksi Rajavartiolaitoksen tietolähdetoimintaa koskevaan pykälään. Perusteluissa korostetaan (vastineen täydennyksen sivu 13) rekisteröinnin merkitystä ja todetaan sen olevan tarpeen tietolähdetoiminnan valvontaa ja tietolähteiden luotettavuusarviointia varten. Kuitenkin heti perään todetaan pääsääntönä olevan tietolähteen rekisteröiminen, ja rekisteröimättä jättäminen voisi tulla kysymykseen vain aivan poikkeuksellisesti. Tämä on sinällään linjassa ilmaisun ”voidaan” kanssa, mutta melko avoimeksi jää ainakin perustelutasolla se, milloin lähtökohtaisesti tärkeänä pidettävää rekisteröintiä ei tehdä (”aivan poikkeuksellisesti”). Voidaan

myös kysyä, pitäisikö rekisteröinti sen tarpeellisuuteen liittyvistä syistä kuitenkin aina tehdä, jolloin säännöksessä todettaisiin ilmaisun ”voidaan tallettaa” asemesta ”talletetaan”.

Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Läheisen kiinnekohdan tältä osin tarjoaa rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 53 §. Sen säätämisen yhteydessä on äskettäin harkittu se, minkälaisia lainsäädäntöratkaisuja on muun rikostorjuntaviranomaisen kuin poliisin syytä omaksua koskien ylimääräisen tiedon käyttämistä. Mainitussa pykälässä omaksutuista lainsäädäntöratkaisuista voidaan toki poiketa hyvin perustelluista syistä, mutta vastineen täydennys tarjoaa vähän perusteluja ehdotettujen lainsäädäntöratkaisujen tueksi nimenomaan siinä mielessä, miksi ehdotettava sääntely jäisi edelleen poikkeamaan mainitussa pykälässä olevasta.

Lakiehdotuksen 47 §:ää on nyt jonkin verran vastineen täydennyksessä muutettu tavalla, joka ja jonka perustelut ilmenevät sivuilta 19–21. Yleinen muutoksia koskeva huomautus on se, että 1, 2 ja 4 momentin lihavoiduissa kohdissa saattaisi olla tarvetta käyttää yhtenäistä ilmaisua, joka tässä tapauksessa olisi lähinnä ”Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluva rikos”.

Vaikka 1, 2 ja 4 momenttiin lihavoiduilla tehdyt muutokset lähentävät sääntelyä rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 53 §:ään, eräitä eroja jää vielä koskien 1 ja 4 momenttia. Pykälän 1 momentista jäisi puuttumaan se edellytys, että tiedon on koskettava Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaa rikosta. Pykälän 4 momentissa vaikuttaisi olevan aihetta korvata sana ”toiminnan” sanalla ”rikostorjunnan”.

Lakiehdotuksen 6 momentiksi nyt ehdotettavan säännöksen sisältö ja käytännön merkitys jäävät epäselviksi. Vastaavaa säännöstä ei sisällä rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 53 §. Perusteluteksti sivulla 20 ei avaa sitä, minkälaisista ja missä säädetyistä luovuttamistilanteista ja toisten viranomaisten suorittamista käyttämisistä olisi kysymys. Säännös vaikuttaa myös viittaussäännökseltä, mitä taustaa vasten on vaikea ymmärtää perusteluissa olevaa toteamusta siitä, että säännös olisi tarpeen nykytilanteen säilyttämiseksi. Ilman tarkempia perusteluja jopa viittaussäännöksen tarve herättää kysymyksiä, kun ei ole selvää, mihin itse asiassa viitataan.

Myös pykälän viimeinen momentti poikkeaisi rikostorjunnasta Tullissa annetun lain pykälästä. Viimeksi mainitun sääntelymallia noudattaen 7 momentissa tulisi todeta, että pakkokeinolain nojalla saadun ylimääräisen tiedon käyttämisestä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseen säädetään pakkokeinolain 10 luvun 56 §:ssä.