

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto

Erityisasiantuntija Joni Korpinen

4.7.2023

Asia/Viite: Oikeusministeriön lausunto; Sisäministeriön lausuntopyyntö (VN/30996/2022), hallituksen esitysluonnos eduskunnalle Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain muuttamiseksi

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan viitteessä mainittuun asiaan seuraavan.

1. Yleistä

Esitysluonnoksessa esitetään muutettavaksi Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalakia (108/2018), joka tuli voimaan 1.4.2018.

Hallituksen esitys laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle lokakuussa 2022 (HE 217/2022 vp). Eduskunta hyväksyi esityksen helmikuussa 2023 (EV 305/2022 vp). Pakkokeinolain muutokset tulevat voimaan 1.10.2023 (laki 452/2023). Lisäksi mm. poliisilain (872/2011) salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan 5 lukuun ehdotettiin tehtäväksi pakkokeinolain 10 luvun muutoksia vastaavat muutokset eduskunnalle marraskuussa 2022 annetulla hallituksen esityksellä laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 275/2022 vp). Eduskunta hyväksyi esityksen helmikuussa 2023 (EV 316/2022 vp). Poliisilain muutokset tulevat voimaan niin ikään 1.10.2023 (laki 492/2023).

Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa esitetyt muutosehdotukset koskevat Rajavartiolaitoksen eräitä salaisia tiedonhankintakeinoja ja niiden

**Postiosoite
Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

**Käyntiosoite
Besöksadress**

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

**Puhelin
Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

**Faksi
Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

**S-posti, internet
E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

käytön edellytyksiä (3 luku). Voimassaoleva salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 3 luku perustuu olennaisilta osiltaan pakkokeinolain 10 luvun salaisia pakkokeinoja koskeviin säännöksiin. Salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää pääasiassa samojen edellytysten perusteella rikosten estämiseen kuin niitä voidaan käyttää pakkokeinolain 10 luvun perusteella rikosten selvittämiseen. Rajavartiolaitos voi käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja tietyissä tapauksissa myös vaaran torjumiseen.

Esitysluonnoksen mukaan salaisena tiedonhankintakeinona toteutettavan televalvonnan lupaa ei enää jatkossa lähtökohtaisesti rajoitettaisi vain tiettyihin luvan hakemisen hetkellä tiedossa oleviin teleosoitteisiin tai telepäätelaitteisiin. Lisäksi esitysluonnoksessa peitelty tiedonhankinta ehdotetaan mahdollistettavaksi tietoverkossa tehtynä ennalta estettäessä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaa rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Edelleen esitysluonnoksen mukaan ylimääräisen tiedon käyttö mahdollistettaisiin selvitettyäessä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvia tiettyjä virkarikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Laki olisi tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1.1.2024, kuitenkin mahdollisimman yhtä aikaa pakkokeinolain ja poliisilain vastaavien muutosten kanssa.

Esitysluonnoksen muutosehdotukset Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 3 lukuun vastaavat pääosiltaan pakkokeinolain 10 lukuun tehtyjä muutoksia, jotka edellä todetusti tulevat voimaan 1.10.2023.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on käsitellessään viitattua pakkokeinolain sääntelyä todennut, että ”kyseessä on perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelykohde, jossa on sovittava yhteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja rikosten selvittämisen ja muiden vastaavien painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa ja jossa korostuvat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, välttämättömyydestä sekä oikeusturvasta. Lisäksi vaatimuksella sopusoinnusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sellaisena kuin sopimuksen sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, on tällaisessa sääntelyssä suuri merkitys.” (PeVL

98/2022 vp, kohta 1). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tämä on otettava lähtökohdaksi nyt esitettäviä ehdotuksia arvioitaessa.

Teknisesti ehdotuksessa on kyse siitä, että Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain säännökset muutettaisiin vastaamaan lokakuussa 2023 voimaan tulevia pakkokeinolain ja poliisilain säännöksiä (452/2023 ja 492/2023) ja kuten luonnoksesta käy ilmi, mainittuja säädösmuutoksia on arvioitu perustuslakivaliokunnassa (PeVL 98/2022 vp ja PeVL 99/2022 vp), minkä vuoksi ehdotusten voidaan lähtökohtaisesti arvioida olevan teknisesti asianmukaisia (ks. kuitenkin esim. PeVL 93/2022 vp, kohta 18). On kuitenkin korostettava, että ehdotettaessa uusia tai uudenlaisia toimivaltuuksia toiselle viranomaiselle, jolla on toisenlaiset toimivaltuudet ja tehtäväkenttä, on esityksessä asianmukaisesti perusteltava, millä perusteella perusoikeuksien rajoitusedellytysten katsotaan täyttyvän myös ehdotetussa sääntelyssä ja kyseisen viranomaisen toiminnassa. Asianmukaisena perusteluna perustuslain näkökulmasta ei voida pitää nojautumista siihen, että jollakulla toisella viranomaisella samankaltaisessa toiminnassa on vastaava toimivalta sekä kiinnittymistä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin – etenkin kun kyseessä on perusoikeuksien kannalta merkittävästä toiminnasta – vaan ehdotuksen perusteluissa on tehtävä asianmukaisesti selkoa perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä nimenomaan kyseisessä kontekstissa (mm. hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden, täsmällisyyden).

Esitysluonnoksessa viitataan monilta osin perustuslakivaliokunnan lausuntoon pakkokeinolain muuttamisesta (PeVL 98/2022 vp) sekä poliisilain muuttamisesta (PeVL 99/2022 vp). Esitysluonnoksen arvioinnissa on syytä painottaa, että perustuslakivaliokunta kiinnitti ”yleisesti huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa

välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia.” (PeVL 98/2022 vp, kohta 2, ks. myös PeVL 99/2022 vp, kohta 3). Edelleen valiokunta totesi, että tällaiset osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista (kohta 3). Edellä todettu valiokunnan kannanotto on syytä huomioida jatkovalmistelussa.

Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan pakkokeinolakiin ja poliisilakiin ehdotettuja muutoksia sekä näitä koskevia perustuslakivaliokunnan lausuntoja, mutta arviointia siitä, minkä vuoksi nyt ehdotetut Rajavartiolaitosta koskeva toimivaltasäännökset ovat perustuslain kannalta asianmukaisia, ei varsinaisesti ole. Ehdotus kaipaa siten jatkovalmistelussa perusteluiden täydentämistä sekä täsmentämistä nimenomaan nyt ehdotettujen säännösten kannalta.

Teknisenä ja yleisempänä huomiona esityksen rakennetta olisi syytä vielä tarkastella, esimerkiksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä käsitellään nykytilan arvioinnissa muttei juurikaan säätämisyjärjestysperusteluissa.

2. Tarkemmat huomiot

3 luku *Salainen tiedonhankinta*

18 § - Televalvonnasta päättäminen

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että uudessa ehdotetussa 5 momentissa käytetään termiä *epäilty*. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 3 luku koskee salaista tiedonhankintaa ja kyseessä oleva 18 § koskee televalvonnasta päättämistä *rikoksen estämiseksi*. Rikosten selvittämisessä käytetään vakiintuneesti termiä *epäilty*, mutta rikosten estämisen yhteydessä käytetään esimerkiksi termiä *henkilö*.

23 § - Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

Esitysluonnoksessa peitelty tiedonhankinta ehdotetaan mahdollistettavaksi tietoverkossa tehtynä ennalta estettäessä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaa rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pakkokeinolain 10 luvun 14 §:ään tehdyn muutoksen myötä myös Rajavartiolaitos saa kohdistaa epäiltyyn peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa, jos tätä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Mainitun pakkokeinolain mukaisen muutoksen myötä peitelty tiedonhankinta tietoverkossa olisi Rajavartiolaitoksen osalta mahdollista *rikoksen selvittämiseksi*, kun taas esitysluonnoksen mukaisesti peitelty tiedonhankinta ehdotetaan mahdollistettavaksi tietoverkossa tehtynä myös Rajavartiolaitoksen *estäessä rikosta*, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Edellä mainittu huomioon ottaen oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu muutos Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 23 §:ään tarkoittaisi Rajavartiolaitoksen nykyisen toimivallan käyttöalan laajentamista.

Esitysluonnoksessa muutosta 23 §:ään perustellaan mm. sillä, että todennäköistä olisi, että toimivaltuuden avulla voitaisiin jatkossa onnistua estämään esimerkiksi valmisteilla olevia laittoman maahantulon järjestämiseen liittyviä rikoksia, jos suunniteltuun tekoon päästään puuttumaan saatujen tietojen avulla. Tämä perustelu liittyy muun ohella siihen, että matkustusasiakirjoihin liittyvät rikokset ovat siirtyneet merkittävässä määrin internetissä tehtäviksi, ja niiden selvittämisessä tarvitaan tietoverkoissa käytössä olevia tiedonhankintakeinoja, joista peitelty tiedonhankinnan voidaan arvioida olevan monissa tilanteissa tarpeellista ja välttämätöntä rikoksen estämiseksi. Muutoin ehdotettua muutosta perustellaan esitysluonnoksessa lähinnä vain sillä, mitä pakkokeinolaissa ja poliisilaissa peitelty tiedonhankinnan osalta on säädetty.

Esityksen perusteluista on tarkennettava ja täydennettävä siten, että perusteluista ilmenee, minkä vuoksi juuri ehdotettu toimivaltuus, ml. sen ehdotettu käyttöala, täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

48 § - Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että käsitellessään pakkokeinolakiin ehdotettua säännöstä ylimääräisen tiedon käyttämisen sallimiseen sellaisten rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta, perustuslakivaliokunta ei pitänyt ehdotettuja laajennuksia sääntelyyn perustuslain 10 §:n kannalta asianmukaisina (ks. tarkemmin PeVL 98/2022 vp, kohta 19-20). Tältä osin juuri pakkokeinolakiin tehtyjen muutosten osalta on lisäksi otettava huomioon lakivaliokunnan mietintö LaVM 30/2022 vp (s. 13-16) ja eduskunnan hyväksymä 2. lausuma (EV 305/2022 vp).

Esitysluonnoksessa ehdotetaan mahdollistettavaksi ylimääräisen tiedon käyttö selvittäessä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvia rikoksia, kun kyse on Rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön rikoslain 40 luvussa tarkoitettusta lahjuksen ottamisesta, virkasalaisuuden rikkomisesta tai virka-aseman väärinkäyttämisestä.

Ehdotusta perustellaan mm. sillä, että virkarikokset vaikuttavat haitallisesti yhteiskuntamoraaliin ja niiden selvittämisintressi on suuri. Esitysluonnoksessa esitettyjen perustelujen perusteella jää epäselväksi, millä perustein esimerkiksi ehdotuksen mukaisesti lahjuksen ottaminen katsotaan sellaiseksi perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetuksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavaksi rikokseksi, että viestinnän suojan rajoitus on välttämätön ko. rikoksen selvittämiseksi. Esitetyt perustelut sivulla 11 ehdotetun sääntelyn välttämättömydestä ja tarpeellisuudesta eivät vaikuta riittävältä siltä osin, että ehdotettu sääntely olisi PL 10 §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla välttämätön (mm. PeVL 98/2022 vp, kohdat 19-20 todettu). Perusteluissa todetaan mm. ”Rajavartiolaitoksessa ei ole ollut virkatoimien hoitamiseen liittyviä korruptio- tai lahjontaepäilyjä.” ja ”Rajavartiolaitos tutkii Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 4 §:n 13 kohdassa tarkoitettua Rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön epäiltyä syylistymistä rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun virkarikokseen vain, jollei puolustusvoimien tai poliisin esitutkintaa koskevista toimivaltuuksista muuta johdu. Jos kyse on esimerkiksi Rajavartiolaitoksen virkamiehen epäilystä rikoksesta, huolehditaan

esitutinnan puolueettomuudesta tarvittaessa siirtämällä asia poliisille Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 8 §:n nojalla.”.

Oikeusministeriö kiinnittääkin huomioita siihen, että tässäkin kohdin ehdotetut uudet toimivaltuudet on perusteltava kunkin viranomaisen ja kunkin toimivaltuuden osalta erikseen – ei ainoastaan viittaamalla muiden viranomaisen kohdalla omaksuttuihin sääntelyratkaisuihin. Luonnoksessa esitetyt perustelut vaikuttavat siten ja edellä todetuin osin puutteellisilta. Jatkovalmistelussa ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on lisäksi syytä peilata ehdotettuja kannanottoja perustuslakivaliokunnan yllä viitattuun lausuntoon.

Muut toteuttamisvaihtoehdot (s. 14)

Esitysluonnoksen s. 14 todetaan muiden toteuttamisvaihtoehtojen osalta, että pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n 2 momentissa säädetään jatkossa (laki 452/2023) rikokseen liittymättömän ylimääräisen tiedon hävittämisestä, ja että valmistelussa harkittiin vastaavaa säännöstä myös Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalakiin, mutta todettiin, ettei säännökselle ole tarvetta. Lopuksi todetaan, että lain 48 § riittää kattamaan myös ne tilanteet, joita mainitussa pakkokeinolain muutoksessa tarkoitetaan.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pakkokeinolain 10 luvun 57 §:ssä säädetään tietojen hävittämisestä. Vastaavasti Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 3 luvun 49 §:ssä säädetään tietojen hävittämisestä. Epäselväksi jää hävittämistä koskevan säännöksen tarpeettomuus, minkä vuoksi siinä todetun johtopäätöksen arvioiminen ei ole mahdollista. Esitysluonnosta tulisi tältä olisi muuttaa ja täydentää arvioinnin selostusta tarkemmin siltä osin kuin Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain voimassa olevat säännökset kattavat esimerkiksi PKL 10:57.2:n tilanteet (laki 452/2023).

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Ville Hinkkanen

Erityisasiantuntija

Joni Korpinen

VN/30996/2022-OM-30

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: