6.7.2016 EOAK/2355/2016

Rajavartiolaitos

Viite: lausuntopyyntö 21.6.2015 (SM002:00/2015)

**Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevia säännöksiä. Uuteen lakiin siirrettäisiin rajavartiolain rikostorjuntaa koskevat säännökset. Esityksessä on pyritty välttämään laajaa viittaussäännösten käyttöä poliisilakiin ja pakkokeinolakiin. Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin lisättäisiin rahanpesurikokset rajatarkastuksen yhteydessä sekä merilain ja meriteiden sääntöjen rikkominen. Lisäksi Rajavartiolaitoksen toimivaltuutta valvoa tieliikennelain säännösten noudattamista laajennettaisiin rajanylityspaikoilla.

Lakiin otettaisiin salaisten tiedonhankintakeinojen määritelmät ja niiden käyttöedellytykset Rajavartiolaitoksessa. Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö ja käytön rajoitukset säilyisivät Rajavartiolaitoksessa ennallaan. Rajavartiolaitoksen käytössä oleviin salaisiin pakkokeinoihin lisättäisiin televalvonta myös törkeän rahanpesun, törkeän kätkemisrikoksen, ammattimaisen kätkemisrikoksen ja törkeän väärennyksen selvittämiseksi.

Totean lausuntonani seuraavan.

Rikostorjuntaa koskeva sääntely on useiden perusoikeuksien, kuten henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä yksityiselämän suojan kannalta keskeistä.

Tällä hetkellä Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta säädetään rajavartiolaissa, jossa ovat säännökset muun muassa Rajavartiolaitoksen tehtävistä rikostorjunnassa. Esityksen myötä Rajavartiolaista kumottaisiin rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä koskevat säännökset (6 luku).

Esityksen systematiikan mukaan siihen on kirjoitettu auki poliisilain ja pakkokeinolain sisältöä pääosin asiallisesti noudattavat säännökset, minkä tarkoituksena on selkeyttää sääntelyä ja parantaa sääntelyn tarkkarajaisuutta. Pidän myönteisenä kehityksenä, että Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksia koskevat säännökset saadaan nyt täsmällisiksi ja yhteen lakiin.

Onkin selvää, että valitusta sääntelytekniikasta johtuen rajavartiolaista ilmenevien oikeuksien ja velvollisuuksien sekä menettelytapojen selvittäminen on tältä osin ollut työlästä eikä omiaan helpottamaan lain käytettävyyttä ja ymmärtämistä. Sinänsä viittaustekniikan hyvänä puolena voidaan mainita tässä yhteydessä se, että tällöin tiedonhankintakeinot ovat yhdenmukaiset kaikilla hallinnonaloilla ja lainsäädäntöön mahdollisesti myöhemmin tehtävät muutokset voidaan toteuttaa yksinkertaisemmin samanaikaisesti. Toisaalta erityisesti tiedonhankintakeinojen käyttöedellytysten kirjaaminen hallinnonalakohtaiseen lakiin on välttämätöntä, koska ne poikkeavat toisistaan.

Minulla ei sinällään ole huomautettavaa Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin lisättävien rikosten osalta. Rahanpesurikokset rajatarkastuksen yhteydessä sekä merilain ja meriteiden sääntöjen rikkominen ovat esityksen (s. 8 – 9) perusteella sellaisia, joiden tutkiminen Rajavartiolaitoksen toimesta voi olla perusteltua joissain tapauksissa. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene kuinka merkittävä käytännön tarve kyseisten rikosten lisäämiseen Rajavartiolaitoksen tutkittaviksi kuuluviin rikoksiin on, eikä myöskään sitä, onko näiden rikosten nykyisissä tutkintajärjestelyissä ilmennyt joitain toimivaltuusongelmia.

Tieliikennelain säännösten noudattamisen valvontatoimivallan lisäämisen osalta totean, että laillisuusvalvontaani kuuluvien tarkastusten yhteydessä Rajavartiolaitoksen edustajat ovat kertoneet pitäneensä toiminnallisena epäkohtana, että rajanylityspaikoilla tapahtuvista liikennerikkomuksista rajavartiostolla ei ole sakotusmahdollisuutta. Nyt asiassa joudutaan pyytämään poliisilta virka-apua tai poliisin pyyntöä suorittaa sakotus Rajavartiolaitoksen toimesta, mitä ei voida pitää viranomaisresurssien tarkoituksenmukaisen käytön kannalta perusteltuna. Pidän toivottavana, että Rajavalvonnan tieliikenteen valvonnan toimivaltuuksien lisääminen parantaisi vallitsevaa tilannetta tältä osin.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista rikosten estämisessä tai vaaran torjumisessa ja selvittämisessä keskeistä sisältöä ovat 3 ja 4 lukujen säännökset Rajavartiolaitoksen salaista tiedonhankintaa ja salaisia

pakkokeinoja koskevista toimivaltuuksista. Rajavartiolaitos ei voi käyttää salaisen tiedonhankinnan keinoja rikosten paljastamisessa.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksista erityisesti salaisen tiedonhankinnan keinoja koskeva rajavartiolain sääntely on perustunut viittauksiin poliisilaissa säädettyyn. Sanottu viittaustekniikka on ollut esityksen mukaan yleisten laillisuusvalvojien sekä myös perustuslakivaliokunnan kritiikin kohteena. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa (dnro 1933/5/09) todennut, että kun tulli- ja rajavartio- tai sotilasviranomaisia koskevissa laeissa viitataan osin pääasiassa poliisia silmällä pitäen tehtyihin lakeihin ja samalla näihin erityisviranomaisia koskeviin lakeihin sisältyy poikkeuksia poliisin toimivaltuuksiin nähden, on kokonaiskuvan saaminen kunkin viranomaisen toimivaltuuksista työlästä. Vaarana on, että esityksen tultua voimaan, saavat nämä muut viranomaiset "toimivaltuusautomaatin".

Koska salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö ja käytön rajoitukset säilyisivät Rajavartiolaitoksessa ennallaan, minulla ei ole aihetta tässä yhteydessä ottaa enemmälti kantaa niiden tarpeellisuutta tai perustuslainmukaisuutta koskevaan kysymykseen. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta on toki haasteellisempaa, mitä useammalle viranomaiselle annetaan oikeus perusoikeuksien kannalta ongelmallisimpien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön. Perustuslakivaliokunta on todennut, että "perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksia ei tule antaa viranomaisille laajemmin kuin siihen on välttämätöntä tarvetta" (PeVL 2/1996).

Pykäläkohtaisista huomioista totean, että esityksen 2 luvun 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen olisi ilmoitettava poliisille rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen liittyvän toiminnan aloittamisesta sekä salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttämisestä. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei mainita mitään ilmoituksen ajankohdasta. Näkemykseni mukaan Ilmoituksen tulisi tapahtua kuitenkin oikea-aikaisesti, jotta sillä olisi käytännön merkitystä.

Toisena pykäläkohtainen huomio koskee esityksen 3 luvun 35 §:n 6 momentissa on todettua, että pakkokeinolain nojalla saadun ylimääräisen tiedon käyttämisestä Rajavartiolaitoksen tutkittavan rikoksen estämiseen säädetään pakkokeinolain 10 luvun 56 §:ssä. Säännöstä vastaavassa poliisilain 5 luvun 54 §:n 6 momentissa on lisäksi viittaus kyseisen säännöksen 4 momenttiin.

Esityksen säätämisjärjestystä koskevassa osassa todetaan, että Rajavartiolaitoksen nykyisiin salaisiin tiedonhankintakeinoihin rikoksen estämiseksi ei esitetä muutoksia. Nykyiset Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevat keinot on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Salaisten pakkokeinojen osalta todetaan niin ikään, että

nykyiset Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevat pakkokeinot on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Esityksessä ehdotetaan, että Rajavartiolaitoksella olisi oikeus televalvontaan ja tukiasematietojen hankkimiseen, jos niiden välitön toteuttaminen on välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun ja tekniseen seurantaan Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi.

Esityksessä ehdotetaan myös, että Rajavartiolaitos voisi käyttää televalvontaa myös selvittäessään rajatarkastuksen yhteydessä rikoslain 32 luvun 2 §:n mukaista törkeää kätkemisrikosta, 3 §:n mukaista ammattimaista kätkemisrikosta ja 7 §:n mukaista törkeää rahanpesua sekä Rajavartiolaitoksen tarkastettavaan asiakirjaan kohdistuvaa 33 luvun 2 §:n mukaista törkeää väärennystä. Tältä osin esityksessä on suoritettu arviointia perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Arvioinnin mukaan kysymyksessä on usein ammattimaiseen rikollisuuteen liittyvä ja tutkinnallisesti hankala asia ja että rikostutkinnan tehostamiseksi televalvonta on tarpeellinen ja usein välttämätön tutkintakeino näiden rikosten tutkinnassa Arvioinnin loppupäätelmänä on, että kysymyksessä on varsin vähäinen rajoitus perusoikeuksiin asian yhteiskunnallisen intressin tärkeyteen verrattuna. Esityksen mukaan sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eikä muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Esityksessä ehdotetaan salaista tiedonhankintaa koskevaa ilmaisukieltoa. Säätämisjärjestystä koskevassa osiossa on ilmaisukiellon merkityksellisyys nostettu mainintana esille, mutta ei arvioitu ilmaisukiellon suhdetta perustuslakiin vaan ainoastaan kuvattu sen sisältöä ja edellytyksiä yksityiskohtaisten säännösperustelujen tapaan.

Esityksessä ehdotetut ja säännellyt asiat ovat merkityksellisiä usean perusoikeuden kannalta. Perustuslain kannalta merkityksellisimpiä ovat lainsäädäntömuutokset, joilla perustetaan viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia toimivaltuuksia tai laajennetaan jo olemassa olevia toimivaltuuksia tai joilla muuten rajoitetaan yksilön oikeuksia tai toimintavapautta.

Pidän säätämisjärjestystä koskevia lakiehdotuksen perusteluja joiltain osin riittämättöminä. Vaikka minulla ei sinällään ole huomautettavaa televalvontaoikeuden lisäämisestä esityksessä mainittuihin rikoksiin, totean että asiaa tulisi arvioida tältä osin perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten kannalta ottaen samalla huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Pelkästään viittausta "perustuslakivaliokunnan myötävaikutukseen" aiempien lainsäädäntöhankkeiden

ja -uudistusten yhteydessä edes yksilöimättä tarkoitettua perustuslakivaliokunnan kannanottoa ei voida asian merkityksellisyys huomioiden pitää riittävinä.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman