Valiokunnan lausunto PeVL 36/2017 vp– HE 41/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 41/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Ari-Pekka Koivisto, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- ma. apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen, oikeuskanslerinvirasto
- apulaisprofessori Sakari Melander
- oikeustieteen maisteri Niklas Vainio
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa. Lakiin siirrettäisiin nykyisin rajavartiolaissa olevat Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevat säännökset. Tarkoituksena on selkeyttää Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevia säännöksiä. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksiin ehdotetaan lisäksi joitakin muutoksia. Muutoksia ehdotetaan myös 12 muuhun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Valmis
5.0

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa säännösehdotuksia tarkastellaan muun muassa perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän, luottamuksellisen viestin salaisuuden ja kotirauhan suojan kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska esitys kuitenkin sisältää useita perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä asioita, on hallituksen käsityksen mukaan aiheellista, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tekninen kuuntelu toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi

Esityksessä ehdotetaan, että Rajavartiolaitoksella olisi oikeus tekniseen kuunteluun rikostorjunnan toimenpiteen turvallisen suorittamisen tarkoituksessa (1. lakiehdotuksen 25 §:n 5 momentti; ns. rynnäkkötarkkailu). Rajavartiolaitoksella on ehdotuksen mukaan oikeus 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.

Teknisellä kuuntelulla tarkoitetaan ehdotuksen (1. lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentti) mukaan rikoslain 24 luvun 5 §:n estämättä tietyn henkilön sellaisen keskustelun tai viestin, joka ei ole ulkopuolisten tietoon tarkoitettu ja johon keskusteluun kuuntelija ei osallistu, kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä teknisellä laitteella, menetelmällä tai ohjelmistolla keskustelun tai viestin sisällön tai sen osapuolten taikka tiettyihin rikoksiin perustellusti syyllistyväksi oletetun henkilön toiminnan selvittämiseksi.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatun kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta. Lailla voidaan saman pykälän 3 momentin mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Säännös luottamuksellisen viestin salaisuudesta perustuslain 10 §:n 2 momentissa on väline- ja tekniikkaneutraali. Kirje- ja puhelinsalaisuus on mainittu erikseen, mutta säännöksellä turvataan yleisesti kaikenlaisen luottamuksellisen viestinnän salaisuutta (HE 309/1993 vp, s. 53/II). Luottamuksellisen viestin suoja merkitsee suojaa esimerkiksi kirjeiden ja muiden suljettujen viestien avaamista ja hävittämistä sekä puhelujen kuuntelemista ja nauhoittamista vastaan. Sääntelyllä ei suojata ainoastaan viestin lähettäjää, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus (HE 309/1993 vp, s. 53—54).

Perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivarauksessa yksilöidään, mitä seikkoja voidaan pitää hyväksyttävinä perusteina rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Momentin mukaan välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan säätää ensinnäkin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Tällaisten rikosten piiriin kuuluvat perustuslain säännöksen perusteluiden mukaan esimerkiksi huumausaineri-

kokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Sittemmin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantaviksi rikoksiksi on luettu muun muassa terrorismirikoksia (PeVL 11/2005 vp, s. 3/II), törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä vahingonteko ja tietyin edellytyksin eräät törkeät talousrikokset (PeVL 32/2013 vp, s. 3, PeVL 36/2002 vp, s. 4—5).

Rikoksen tutkinnan voidaan sanonnallisesti ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjen rikosten selvittämistä. Rikoksen tutkintana pidetään perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetussa mielessä kuitenkin myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 2/1996 vp, s. 2/I, PeVL 5/1999 vp, s. 2—3).

Välttämättömiä rajoituksia voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää viestin salaisuuteen myös turvallisuustarkastuksessa. Lainkohdan perustelujen mukaan joissakin tapauksissa erittäin tärkeä turvallisuusintressi voi edellyttää esimerkiksi oikeutta tarkastaa postilähetyksiä (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Lailla on siten voitu säätää esimerkiksi oikeudesta avata suljettu kirje tilanteessa, jossa on syytä epäillä, että lähetys saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle (PeVL 56/2010 vp, s. 4, PeVL 30/2001 vp, s. 3).

Nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, onko jokin perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisista rajoitusperusteista sovellettavissa rynnäkkötarkkailusta säädettäessä. Teknisestä kuuntelusta on nyt ehdotetun kaltaiset säännökset myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyissä poliisilaissa (5 luvun 17 §; PeVL 67/2010 vp) ja rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (3 luvun 13 §; PeVL 49/2014 vp). Teknistä kuuntelua rikostorjunnan toimenpiteen turvallisen suorittamisen tarkoituksessa ei ole erikseen tarkasteltu näissä valiokunnan lausunnoissa.

Säännöksiä teknisestä kuuntelusta toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi sisältyi myös vanhaan poliisilakiin (493/1995, 31 §:n 3 momentti). Poliisilakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa teknistä tarkkailua tarkasteltiin kotirauhan suojan kannalta (PeVL 15/1994 vp, s. 2/II), mutta myöhemmin poliisilain muutosta koskevassa lausunnossa valiokunta totesi teknistä kuuntelua koskevan toimivaltuuden merkitsevän puuttumista muun muassa luottamuksellisen viestin salaisuuteen (PeVL 11/2005 vp, s. 5/I). Valiokunta kiinnitti tuolloin huomiota ehdotuksen tarkoituksena olevan, että tekninen tarkkailu olisi mahdollista vain, jos tarkkailu on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi. Tämä oli valiokunnan mukaan toimenpiteen suorittamiseen osallistuvien hengen ja terveyden suojaamiseksi perusteltua ja hyväksyttävää. Sääntelyä ei tuolloinkaan tarkasteltu perustuslain 10 §:n 3 momentin erityisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. myös telekuuntelua vaaran torjumiseksi koskeva PeVL 11/2005 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunnan rynnäkkötarkkailua koskeva aikaisempi arviointi vaikuttaa siten muodostuvan jossain määrin aukolliseksi.

Nyt ehdotetussa sääntelyssä on kyse tilanteesta, jossa Rajavartiolaitos suorittaa jotakin laissa säädettyyn toimivaltuuteen perustuvaa rikostorjuntatoimenpidettä ja jossa pyritään suojaamaan siihen osallisten henki ja terveys. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 39) mainitaan esimerkkeinä tällaisista rikostorjuntatoimenpiteistä kotietsintä ja kiinniotto. Rajavartiolaitoksen tehtävänä olevan rikostorjunnan piiriin kuuluu osittain perustuslain 10 §:n 3 momen-

tissa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia. Ehdotetulla sääntelyllä voidaan siten perustuslakivaliokunnan mielestä katsoa olevan osin liittymiä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiseen rikosten tutkinnan tarkoituksessa. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävä ei toisaalta rajoitu yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkintaan. Ottaen erityisesti huomioon valiokunnan kannanotot 10 §:n 3 momentin piiriin kuuluvista rikoksista ei nyt ehdotettu toimivaltuus ole ongelmitta sovitettavissa yhteen valiokunnan rikosten tutkintaa koskevan käytännön kanssa.

Oikeus rynnäkkötarkkailuun on säännösehdotuksen mukaan rajattu käytettäväksi tilanteissa, joissa se on välttämätöntä Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Sääntelyn hyväksyttävä tarkoitus suojata henkeä ja terveyttä palautuu perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksellä voidaan nähdä olevan samantyyppinen turvallisuusintresseihin kytkeytyvä tavoite kuin mitä perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetulla turvallisuustarkastuksella, vaikka kyse onkin hyvin erilaisesta sääntely-yhteydestä kuin missä kysymystä luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisesta turvallisuustarkastuksessa on yleensä valiokunnan käytännössä aikaisemmin tarkasteltu (PeVL 56/2010 vp, PeVL 30/2001 vp).

Nyt ehdotetun rynnäkkötarkkailun sisältämän rajoituksen luottamuksellisen viestin suojaan voidaan valiokunnan mielestä 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.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mahdollinen muutostarve

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetään hyväksyttävistä perusteista yhtäältä kotirauhan ja toisaalta luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiselle. Perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaisten erityisten rajoituslausekkeiden tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II). Perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyvän lakivarauksen perustelujen mukaan säännöksessä luetellaan tyhjentävästi ja mahdollisimman suppeasti ja täsmällisesti mahdollisuudet rajoittaa kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta (HE 309/1993 vp, s. 54/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on osin irtauduttu perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyistä sanamuodoista. Rikoksen tutkintana on pidetty perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetussa mielessä myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 2/1996 vp, s. 2/I, PeVL 5/1999 vp, s. 2—3). Toisinaan valiokunta on taas tarkastellut sellaisia kotirauhan suojan piiriin puuttuvia toimenpiteitä, joiden perusteet eivät aivan ongelmitta ole olleet katsotta-

vissa kuuluviksi perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisiin perusteisiin (PeVL 12/2002 vp, PeVL 30/2010 vp). On toisaalta selvää, ettei perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaisesta rajoituslausekkeesta säädettäessä perusoikeusuudistuksen yhteydessä ole voitu ennakoida kaikkia, esimerkiksi tekniikan kehityksestä aiheutuvia, myöhempiä sääntelytarpeita (ks. PeVL 30/2010 vp, s. 6/I).

Kotirauhan suojan rajoittaminen on perustuslakivaliokunnassa ollut esillä myös tilanteessa, jossa EU-lainsäädännöstä johtuva toimivaltasääntely ei ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla (ks. PeVL 51/2014 vp), ja sääntelyä on jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta. Perustuslakivaliokunta on sittemmin katsonut, että valtioneuvoston tulee tehdä selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista. Selvityksessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota myös siihen, missä määrin EU-lainsäädäntöön sisältyviä tarkastustoimivaltuuksia ylipäätään arvioidaan kotirauhan suojaan liittyvistä lähtökohdista unionisääntelyä valmisteltaessa (PeVL 39/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista (PeVM 5/2005 vp, s. 2). Valiokunta pitää tältä kannalta epätyydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta. Valiokunta kehottaa valtioneuvostoa harkitsemaan, millaisiin toimenpiteisiin sanotun seikan johdosta olisi ryhdyttävä.

Muita seikkoja

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 (s. 22) 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.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 13.10.2017

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2017 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä si
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala