

24.5.2023

EOAK/2632/2023

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI RIKOSTORJUNNASTA RAJAVARTIOLAITOKSESSA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Sisäministeriön rajavartio-osasto on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta. Muutokset koskevat salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa lain 3 lukua.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Yleistä

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 3 luvun säännöksiä ehdotetaan luonnoksessa muutettavaksi niin, että ne vastaavat pääosiltaan pakkokeinolain 10 lukuun tehtyjä 1.10.2023 voimaantulevia muutoksia (laki 452/2023). Esitysluonnoksessa on otettu huomioon hallituksen esitys laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (EV 305/2022 vp – HE 217/2022 vp) sekä hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta (EV 316/2023 vp – HE 275/2022 vp).

Olen edellä mainitun poliisilain muutosta koskevan eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunnan kuultavana todennut muun muassa seuraavaa:

Poliisilain 5 luvun ehdotetuilla muutoksilla edellä todetun mukaisesti on tarkoitus muuttaa salaisen tiedonhankinnan sääntelyä niin, että se vastaa pääosin pakkokeinolain 10 lukuun HE 217/2022:ssa ehdotettuja muutoksia. Pakkokeinolain 10 lukuun ehdotettavat muutokset perustuvat suurelta osin oikeusministeriön pakkokeinolakityöryhmän (OM058:00/2020) mietintöön.

Olen tuohon mietintöön antamassani lausunnossa EOAK/663/2022 todennut muun muassa seuraavaa (joka mielestäni on relevanttia myös poliisilain salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien muuttamista harkittaessa):

Merkillepantavaa on, että pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelu näyttää salaisten pakkokeinojen kohdalla johtaneen työryhmän mukaan siihen, että salaisten pakkokeinojen käyttöala tulisi jossain määrin laajenemaan. Sen sijaan näyttää siltä, että miltään osin ei käyttöala supistu.

Pakkokeinotoimivaltuuksistakin säädettäessä huomioon otettavia perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat muiden ohella hyväksyttävyyys, mikä sisältää sen, että keinolle on painava yhteiskunnallinen tarve ja suhteellisuusvaatimuksesta johtuva välttämättömyys. Välttämättömyys tarkoittaa sitä, että keinosta aiheutuva perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Suhteellisuusvaatimus on oikeuskirjallisuudessa jaettu soveltuvuusvaatimukseen, välttämättömyysvaatimukseen ja suhteellisuusvaatimukseen (Hallberg ym: Perusoikeudet, 2011. s. 157).

Edellä oleva huomioon ottaen olisi toivottavaa, että pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelun yhteydessä olisi kattavasti arvioitu kaikkia salaisia pakkokeinoja siitä näkökulmasta, ovatko ne osoittautuneet tarpeellisiksi ja olisiko niillä saadut tulokset tai niistä saatu hyöty ollut saavutettavissa jollain perusoikeuksiin vähemmän puuttuvalla keinolla. Jos arviossa olisi todettu, että jotain salaista pakkokeinoa ei ole käytetty tai tarvittu taikka jos olisi osoitettavissa, että sama tavoite saavutetaan perusoikeuteen vähemmin puuttuvien keinoin, perusteltua olisi tällaisen toimivaltuuden sisältävän säännöksen kumoaminen.

Koska salaisilla tiedonhankintakeinoilla voidaan puuttua perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin (esimerkiksi viestinnän ja yksityiselämän suojaan), keinojen toimivaltuuksien säätämiseksi on kunkin keinon ja kunkin viranomaisen kohdalla oltava perusoikeuksien rajoittamisedellytykset.

Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ilmenevät esim. perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 25/1994 vp. Nämä ovat vaatimukset:

1. lailla säätämisestä
2. lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
3. rajoituksen hyväksyttävyydestä
4. rajoituksen suhteellisuudesta
5. perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta
6. oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja
7. ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta

Koska lausuttavana olevassa ehdotuksessa on kysymys lailla säätämisestä, täytyy edellytys 1. Kun sääntely näyttää vastaavan mainittuja poliisi- ja pakkokeinolakien tuoreita muutoksia, täytyy rajoitusedellytyksistä 2, 5, 6 ja 7. Muutokset ovat olleet äskettäin perustuslakivaliokunnan arvioitavana; poliisilain osalta PeVL 99/2022 vp ja pakkokeinolain osalta PeVL 98/2022 vp ja valiokunta lausui asiasta niiltä osin kuin katsoi tarpeelliseksi.

Arvioitavaksi jäisivät siten kohdissa 3 ja 4 esitetyt perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vaikka keinot on säädetty – ja siten ilmeisesti katsottu hyväksyttäviksi ja suhteellisuusvaatimuksen täyttäväksi – toiselle viranomaiselle, on näiden edellytysten täytyttävä kunkin keinon käyttöön ottavan viranomaisen osalta. Ja vaikka viranomaisella on käytössään joku tietty salainen pakkokeino rikoksen selvittämiseksi, on rajoitusedellytysten täytyttävä silloinkin, kun samalle viranomaiselle ehdotetaan toimivaltuutta saman keinon käyttämiseksi rikoksen estämiseksi.

Keinojen antamisesta Rajavartiolaitokselle

Mitä tulee siihen, tulisiko Rajavartiolaitokselle ylipäätään antaa ehdotettuja jossain määrin laajempia toimivaltuuksia, totean seuraavaa.

Laillisuusvalvonnan yhteydessä on useissa yhteyksissä todettu, että kun salaisia tiedonhankintakeinoja käyttää neljä eri viranomaista (Poliisi, Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja Tulli), asiallisesti samojen keinojen sääntely erikseen kunkin viranomaisen ”omassa” lainsäädännössä voi johtaa erilaisiin tulkintoihin jo sen vuoksi, että säännösten esityöt voivat olla osittain erilaiset, ja varsinkin, jos myös säännösten sanamuodot poikkeavat joiltakin osin.

Erillinen ja osin erilainen sääntely ja erilainen lakisystemaattinen esitystapa on myös ulkopuolisen laillisuusvalvonnan ja muiden ulkopuolisten näkökulmasta vaikeasti hahmotettavaa.

Käsillä olevassa luonnoksessa näyttäisi olevan kysymys identtisestä sääntelystä ehdotuksen perusteina mainittujen poliisi- ja pakkokeinolakien tuoreiden muutosten kanssa. Siten edellä esille ottamani ongelma erilaisesta sääntelystä ei ainakaan kaikilta olisi ajankohtainen tässä.

Luonnoksen ehdotuksista toimivaltuuksien laajennuksina voidaan pitää sitä, että

- televalvontalupa voitaisiin jatkossa antaa henkilöä koskevaksi ilman, että tuomioistuin lupapäätöksessään antaisi luvan teleliittymä tai -laitekohtaiseksi;
- peiteltyä tiedonhankintaa saisi kohdistaa tietoverkossa henkilöön sellaisen Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;
- tekniseen laitteeseen kohdistuvaa teknistä kuuntelua saisi toimeenpanna laitteen sijaintipaikasta riippumatta ja
- ylimääräistä tietoa saisi käyttää Rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön lahjuksen ottamisen, virkasalaisuuden rikkomisen ja virka-aseman väärinkäyttämisen selvittämiseen.

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä hyväksyttävyyys tarkoittaa, että rajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVM 25/1994, s. 5). Perusoikeuksien hyväksyttävänä rajoitusperusteina voivat yleisesti ottaen tulla kysymykseen muiden perusoikeuksien turvaaminen tai jokin muu painava yhteiskunnallinen intressi.

Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoituksen taustalla oleva tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä myöskään pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994, s. 5).

Ottaen huomioon Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvien rikosten poliisiin verrattuna suppean piirin, en pidä täysin ongelmattomana ajatusta, että Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevia salaisen tiedonhankinnan keinoja laajennettaisiin automaattisesti vastaavalla tavalla kuin poliisin keinoja.

Televalvontalupa henkilösidonnaiseksi

Televalvontaluvan muuttamista henkilösidonnaiseksi perustellaan sillä, että televalvonnan kohteena olevien liittymien määrät ovat kasvaneet vuositason selvästi enemmän kuin niiden kohteena olevien henkilöiden lukumäärä. Nykyinen sääntely lisää tarvetta tehdä samassa asiassa samaa henkilöä koskevia useita peräkkäisiä televalvontavaatimuksia ja -päätöksiä. Nykyisen sääntelyn laite- ja liittymäkohtaisuus aiheuttaa samassa asiassa useita peräkkäisiä televalvontalupien valmistelu- ja käsittelyprosesseja sekä Rajavartiolaitoksessa että tuomioistuimissa.

Perustuslakivaliokunta totesi pakkokeinolain vastaavaa ehdotusta koskevassa lausunnossaan PeVL 98/2022 vp, että kysymys on huomattavasta ja periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamista koskevaan lainsäädäntöön. Valiokunta ehdotti, että lakivaliokunnan tulisi harkita sääntelyn muuttamista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan paremmin huomioon ottavaksi.

Lakivaliokunta (LaVM 30/2022 vp) kuitenkin katsoi, että esityksessä omaksuttu ratkaisu päätöksentekomenettelyn osalta oli hyväksyttävissä. Tätä valiokunta perusteli sillä, että pidättämiseen oikeutettu virkamies tekee asiasta erillisen päätöksen, jossa tulee perustella, miksi toimenpiteen kohteeksi on valittu juuri toimenpiteen kohteena olevat telesoitteet tai telepäätelaitteet. Lisäksi ilmoituksessa epäillylle on yksilöitävä toimenpiteen kohteena olleet telesoitteet ja telepäätelaitteet.

Poliisilain muutoksen osalta lausunnot ja mietinnöt olivat asiallisesti samansisältöiset (PeVL 99/2022 vp ja HaVM 42/2022 vp).

Omasta puolestani olen tässä yhteydessä enemmän perustuslakivaliokunnan näkemyksen kannalla. Perusoikeussuojan näkökulmasta pidän ongelmallisena erityisesti sitä, että kohdehenkilön ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen välinen yhteys jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle.

Tuomioistuimen ja Rajavartiolaitoksen voimavarojen säästäminen on mielestäni huono peruste perusoikeussuojan kaventamiselle.

Peitelty tiedonhankinta tietoverkossa

Ehdotusta perustellaan sillä, että Rajavartiolaitoksen tutkimia rikoksia valmistellaan, markkinoidaan ja toteutetaan tietoverkkojen avustuksella. Vaikka rikos olisi toteutunut täysin reaali maailmassa, rikoksista tai niihin liittyvistä teoista keskustellaan runsaasti erilaisilla tietoverkon alustoilla. Estääkseen ja selvittääkseen rikoksia Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan on toimittava aktiivisesti tietoverkoissa, joissa iso osa rikokseen liittyvistä havainnoista tehdään sekä todisteena takavarikoitava aineisto löytyy.

Ehdotuksen perustelujen mukaan on todennäköistä, että toimivaltuuden avulla voitaisiin jatkossa onnistua estämään esimerkiksi valmisteilla olevia laittoman maahantulon järjestämiseen liittyviä rikoksia, jos suunniteltuun tekoon päästään puuttumaan saatujen tietojen avulla. Minkäänlaisia arvioita siitä, onko joitain rikoksia jäänyt estämättä ilman tätä toimivaltuutta, ei ole.

Poliisilain ja pakkokeinolain vastaavaa muutosta perusteltiin osaltaan sillä, että suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteiden mukaisena voidaan pitää sitä, että sääntelyllä pyritään ohjaamaan perusoikeuksia mahdollisimman vähän loukkaavien pakko- tai tiedonhankintakeinojen käyttöön tilanteissa, joissa tarve tiettyjen näiden keinojen käytön mahdollistamiselle on olemassa, mutta keinolla tavoiteltu tulos voisi tietyissä tilanteissa olla saavutettavissa myös perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla keinoilla. Kun poliisilla on myös peitet toiminnan toimivaltuudella mahdollisuus peitet toimintaan tietoverkossa, ehdotetulla sääntelyllä päästiin samaan tulokseen perusoikeuksiin vähemmän kajoavalla keinolla eli peiteltyllä tiedonhankinnalla.

Rajavartiolaitoksen kohdalla em. peruste ei ole täysin relevantti, koska sillä ei ole lainkaan toimivaltaa peitet toimintaan.

Rajavartiolaitos sai tässä ehdotetun toimivaltuuden rikoksen selvittämiseksi pakkokeinolain muutoksen myötä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella minulla ei ole mahdollisuutta arvioida, onko toimivaltuuden myöntäminen Rajavartiolaitokselle rikoksen estämiseksi perusteltua perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Ns. näppäimistökuuntelu laitteen sijaintipaikasta riippumatta

Tarkoituksena on mahdollistaa niin sanottu näppäimistökuuntelu teknisenä kuunteluna silloin, kun kuuntelu kohdistuisi pelkästään laitteen näppäimistöön viestin sisällön selvittämiseksi eikä kuuntelulla saataisi tietoa siitä tilasta, jossa kyseinen laite sijaitsee. Laissa oleva kiello kohdistaa teknistä kuuntelua vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan rajoittaa tällä hetkellä myös näppäimistökuuntelun suorittamista ko. tilassa olevaan laitteeseen.

Vastaava sääntely on tuoreissa pakkokeino- ja poliisilain muutoksissa. Niistä esittämässäni lausunnoissa olen ollut eri mieltä muutoksen taustalla olevasta ajatuksesta, että kotirauhan suojan tarpeen kannalta ei ole merkitystä sillä, tapahtuuko näppäimistökuuntelulla seurattava toiminta asumiseen käytettävässä vai muussa tilassa.

Ylimääräisen tiedon käyttö

Sääntelyn ulottamista Rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön lahjuksen ottamisen, virkasalaisuuden rikkomisen ja virka-aseman väärinkäyttämisen selvittämiseen perustellaan sillä, että esimerkiksi laittoman maahantulon järjestämiseen liittyy suuriakin rahasummia ja tekijöillä saattaa olla tarvetta yrittää vaikuttaa viranomaisten toimintaan tai saada tietoa tutkinnassa paljastuneista seikoista. Ehdotuksen mukaan virkarikokset, kuten esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttäminen, vaikuttavat haitallisesti yhteiskuntamoraaliin ja niiden selvittämisen intressi on suuri. Virkarikossäännöksillä pyritään turvaamaan virkatoimien lainmukaisuus ja riippumattomuus epäasialliselta vaikuttamiselta. Koska virkamiehillä on laaja oikeus tehdä kansalaisia velvoittavia päätöksiä, epäasiallista virkatoimintaan vaikuttamista on pidettävä vahingollisena koko yhteiskunnalle.

Vaikka ehdotettu sääntely hyväksyttiin muutettuihin pakkokeino- ja poliisilakeihin, en voi pitää ehdotusta kaikin osin ongelmattomana.

Voidaan kysyä, onko esimerkiksi lahjuksen ottaminen perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu tavoin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava rikos, että viestinnän suojan rajoitus olisi välttämätön sen tutkinnassa. Vaikka Rajavartiolaitoksella ei olekaan rikoksen estämiseksi toimivaltaa telekuunteluun, puuttuvat esimerkiksi televalvonta ja tekninen kuuntelu viestinnän suojaan.

Muiden ehdotettujen muutosten osalta minulla ei ole lausuttavaa.