

6.12.2013
Arviomuistio

LsN Lena Andersson/Lainvalmisteluosasto

ARVIOMUISTIO NIIN SANOTUN PAKOLAISVAKOILUN SÄÄTÄMISESTÄ RANGAISTAVAKSI

I PAKOLAISVAKOILU

Pakolaisvakoilun määritelmiä ja siihen liittyviä aikaisempia aloitteita

Rikoslain uudistamisen II vaiheen hallituksen esityksen yhteydessä eräät eduskunnassa kuultavat asiantuntijat ehdottivat 1990-luvun puolessä välissä rikoslakiin niin sanottua pakolaisvakoilua koskevaa säännöstä. Lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 22 – HE 94/1993 vp todetaan, että pakolaisvakoilulla tarkoitetaan vierasta valtiota hyödyntävää tietojen hankintaa toisen henkilökohtaisista olosuhteista, poliittisista mielipiteistä tai muista vastaavanlaisista seikoista. Keskeistä on toiminnalla aiheutettava vaara, että henkilö, josta tietoja kerätään, tai hänelle läheiset henkilöt joutuvat vainon tai painostuksen kohteeksi rotunsa, uskontonsa, poliittisten mielipiteidensä tai vastaavan syyn takia. Esimerkkimaiden (Ruotsi, Norja) lainsäädäntö edellyttää tiedustelun tapahtuvan salaisesti, petollisia tai laittomia keinoja käyttäen. Pakolaisvakoilu kohdistuu usein henkilöihin, jotka ovat muuttaneet kotimaastaan jouduttuaan siellä syrjinnän tai väkivallan kohteeksi henkilökohtaisten mielipiteidensä, vakaumuksensa, kansallisen alkuperänsä tai muun vastaavan seikan perusteella. Tietoja ovat hankkineet esimerkiksi totaalitääriset valtiot omista kansalaisistaan, jotka asuvat kotimaansa ulkopuolella. Tällaisella toiminnalla voidaan aiheuttaa pelkoa ja epävarmuutta sekä niille henkilöille, joista tietoja hankitaan, että niille, joita vastaan tietoja mahdollisesti käytetään.

Valiokunta edellytti, että pakolaisvakoiluksi kutsutun toiminnan esiintymistä seurataan ja lainsäädäntöä täydennetään tarvittaessa. Valiokunta katsoi, että esitettyä ongelmaa ei tunneta riittävästi, jotta olisi kaikilta osin mahdollista arvioida rangaistussäännöksen tarpeellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja käytännön merkitystä.

Suojelupoliisin vuoden 2011 vuosikertomuksen mukaan perinteisen vakoilutyön ja proliferaatiovalvonnan yhteydessä on tullut esille aikaisempaa enemmän tapauksia, joissa vieraiden valtioiden tiedustelupalvelut pyrkivät kontrolloimaan Suomessa pysyvästi asuvia tai tilapäisesti oleskelevia kansalaisiaan. Tämä niin sanottu pakolaisvakoilu ei ole kertomuksen mukaan Suomessa rangaistavaa, toisin kuin muissa Pohjoismaissa ja suuressa osassa Länsi-Eurooppaa. Vuosikertomuksen mukaan pakolaisvakoilu kohdistuu ulkomailla oleskeleviin toisinajattelijoihin ja pakolaisiin, sen käytännön toteuttajina ovat sekä tiedustelu-upseerit että värvätyt agentit, vakoilussa yritetään käyttää hyväksi kansainvälistä viranomaisyhteistyötä ja oikeusapupyynnöitä ja se johtaa läheisten häirintään, pidätyksiin ja kuulusteluihin, pahimmillaan kidutukseen ja kuolemanrangaistuksiin.

C:\Users\o920033\AppData\Local\Temp\notes8D7D22\NIIN SANOTUN
PAKOLAISVAKOILUN SÄÄTÄMISESTÄ RANGAISTAVAKSI.doc

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

Suojelupoliisi teki 14.3.2012 oikeusministeriölle aloitteen pakolaisvakoilun säätämisestä rangaistavaksi ja toimitti ministeriölle taustamuistion Pakolaisvakoilun mahdollinen rangaistavaksi säätäminen Suomessa. Muistion mukaan pakolaisvakoilu määritellään vierasta valtiota hyödyttäväksi tietojen hankinnaksi toisen henkilökohtaisista oloista tai poliittisista mielipiteistä. Yleisemmin pakolaisvakoilun harjoittajana on tiedonhankinnan kohdehenkilön aiempi kotivaltio. Toiminnan tavoitteena on hankkia sellaisia tietoja, joiden perusteella kohdetta, hänen läheisiään taikka muita aiemmassa kotivaltiossa yhä asuvia henkilöitä voidaan painostaa, uhata tai vainota.

Pakolaisneuvonta ry, Suomalais-venäläinen kansalaisfoorumi ry, Suomen Pakolaisapu ry, Kiila ry ja Suomen PEN ry tekivät 28.3.2012 valtioneuvostolle aloitteen niin sanotun pakolaisvakoilun kriminalisoinnista. Aloitteen mukaan pakolaisvakoilulla tarkoitetaan toimintaa, jolla hankitaan vierasta valtiota hyödyntävää tietoa Suomessa pysyvästi asuvien tai väliaikaisesti oleskelevien henkilöiden olosuhteista ja heidän poliittisista mielipiteistään. Keskeistä on toiminnalla aiheutettava vaara, että henkilö, josta tietoja kerätään tai hänelle läheiset henkilöt joutuvat vainon tai painostuksen kohteeksi. Vakoilun tarkoituksena on kartoittaa toisinajattelijoiden toimintaa, jotta heitä voidaan uhkailun ja propagandan avulla pakottaa luopumaan kotimaansa hallitusta vastustavista toimista.

Järjestöjen aloitteen mukaan vieraan valtion toiminta voi kohdistua myös suomalaista alkuperää oleviin henkilöihin, jotka toimivat vieraan valtion hallituksen opposition hyväksi. Kohteena voi olla myös suomalaiset virkamiehet.

Pakolaisvakoilua voisi siten rikoslain termein kuvata vieraan valtion hyväksi harjoitetuksi henkilöön kohdistuvaksi tiedustelutoiminnaksi Suomessa.

Pakolaisvakoilun ilmenemismuotoja Suomessa

Pakolaisvakoiluna voidaan kerätä tietoja Suomessa asuvan henkilön poliittisista mielipiteistä, uskonnollisesta vakaumuksesta tai esimerkiksi seksuaalisesta suuntautumisesta. Ohessa eräitä tyyppitapauksia pakolaisvakoilun muodoista:

- Tietojen keräämisen kohde on vieraan valtion ihmisoikeusaktivisti, joka turvapaikanhakijana Suomessa. Vieraan valtion edustajan soluttautuu Suomessa asuvien maanmiesten joukkoon väärän henkilöllisyyden turvin. Kohdetta kuvataan ja hänestä kerätään henkilöön liittyviä tietoja. Tietojen perusteella häntä uhataan lähisukulaisiin kohdistuvilla toimilla ja uhkaamisen tarkoitus on pakottaa turvapaikkaa hakeva palaamaan lähtömaahan.
- Tietojen keräämisen kohteen uskonnollinen vakaumus katsotaan vieraassa valtiossa hallituksen vastaiseksi toiminnaksi. Valtiouskonto kieltää homoseksuaalisuuden ja rankaisee siitä. Tekotapana henkilökohtaisten tietojen (uskonnollinen vakaumus, seksuaalinen suuntautuminen) kerääminen uhrista seuraamalla ja mm. valokuvaamalla julkisilla paikoilla (kirkko) Suomessa. Tietojen perusteella kohde pakotetaan tai yritetään pakottaa yhteistyöhön vieraan valtion turvallisuuspalvelun kanssa uhkaamalla henkilöä koskevien tietojen levittämällä.
- Kohteen uskonnollinen vakaumus katsotaan vieraassa valtiossa hallituksen vastaiseksi toiminnaksi. Kohteesta ja hänen lähiomaisistaan kerätään tietoja Suomessa seuraamalla, valokuvaamalla julkisella paikalla sekä hankkimalla laittomasti puhelintietoja. Kohteelle annetaan vieraassa valtiossa tehtäväksi hänen Suomeen palattuaan kerätä tietoja saman uskonnollisen vakaumuksen omaavista maanmiehistä Suomessa. Kieltäytyminen aiheuttaa lähisukulaisille vaikeuksia työssä ja terveydenhoidon saatavuudessa vieraassa valtiossa.
- Vakoilun kohde on vieraan valtion hallituksen vastaisen opposition edustaja Suomessa. Vieraan valtion edustaja soluttautuu väärän henkilöllisyyden turvin oppositiota edustavaan järjestöön ja sen johtoon Suomessa. Kohdetta kuvataan kotirauhan piirin kuuluvassa tilassa. Kohde pakotetaan

tukemaan soluttautujaa järjestössä ja luopumaan omasta ehdokkuudestaan ja toiminnastaan järjestössä uhkaamalla paljastaa hänen tekemänsä, järjestön toimintaan liittymätön rikkomus.

- Kohde on vieraan valtion kieltämän uskonnollisfilosofisen liikkeen jäsen. Hänet pakotetaan (värvätään) yhteistyöhön Suomessa lähtövaltion hallituksen turvallisuusviranomaisten kanssa lähtömaassa asuviin lähisukulaisiin kohdistuvalla uhkauksella. Tämän seurauksena pakottamisen kohde kerää tietoa Suomessa asuvista kyseiseen uskonnollisfilosofiseen liikkeeseen kuuluvista maanmiehistään vieraan valtion turvallisuuspalvelulle.

Ilmiön laajuus Suomessa

Suojelupoliisin vuosiraportin 2011 mukaan pakolaisvakoilutapauksia on viime vuosina esiintynyt aikaisempaa enemmän. Vuositasolla kyse lienee kuitenkin yksittäisistä tapauksista. Osa teoista täyttää jo nykyisin rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön (salakatselu, pakottaminen), mutta syytteitä näistä teoista ei liene nostetun pakolaisvakoilutapauksissa. Osasyynä lienee se, että teot eivät useinkaan tule poliisin/SUPO:n tietoon asianomistajaan kohdistettujen uhkausten vuoksi. Tiedossa ei ole, onko pakolaisvakoilun vuoksi diplomaattiasemassa olevia vieraan vallan edustajia karkotettu.

II NYKYINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

Tekotapana yksityisyyden loukkaus, laitton seuraaminen, kuvaaminen, kuuntelu tai tietojen kerääminen

Suomessa asuviin vieraan valtion hallitukseen nähden oppositiossa oleviin ulkomaalaisiin tai vieraan valtion oppositiota tukeviin suomalaisiin voi kohdistua tekoja, joissa voi olla kyse kohteen yksityiselämän ja/tai poliittisen toiminnan laittomasta seuraamisesta, kuvaamisesta, kuuntelemisesta ja tietojen keräämisestä. Seuraaminen tai kuvaaminen voidaan tehdä kohteelta salassa taikka se voidaan tehdä avoimesti. Teot, joissa on kyse laittomista keinoista uhrin seuraamiseksi taikka häntä koskevien tietojen kokoamiseksi, voivat nykyisin tulla arvioitavaksi usean eri rikoslain säännöksen nojalla. Tärkeimpiä ovat kotirauhan rikkominen, salakuuntelu tai salakatselu.

Rikoslain 24 luvun 1 §:n mukaan se, joka oikeudettomasti 1) tunkeutuu taikka menee salaa tai toista harhauttaen kotirauhan suojaamaan paikkaan taikka kätkeytyy tai jää sellaiseen paikkaan, 2) rikkoo toisen kotirauhaa metelöimällä, heittämällä esineitä tai muulla vastaavalla tavalla taikka 3) häiritsee toisen kotirauhaa soittamalla puheluita tai lähettämällä matkapuhelimeen viestejä, on tuomittava kotirauhan rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Rikoslain 24 luvun 2 §:n mukaan jos kotirauhan rikkomisessa 1) rikoksenteijä tai osallinen varustautuu teon toteuttamista varten aseella tai muulla henkilöön kohdistuvaan väkivaltaan soveltuvalla välineellä taikka tekijän tai osallisen ilmeisenä tarkoituksena on käyttää henkilöön kohdistuvaa väkivaltaa tai vahingoittaa omaisuutta taikka 2) rikoksen uhrilla on rikokseen liittyvän uhkailun, omaisuuden vahingoittamisen taikka rikoksenteijöiden tai osallisten lukumäärän vuoksi perusteltu syy pelätä henkilökohtaisen turvallisuutensa olevan vaarassa ja kotirauhan rikkominen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksenteijä on tuomittava törkeästä kotirauhan rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

HE 19/2012 vp ehdotetaan 24 lukuun uutta rangaistussäännöstä 1 a § viestintärauhan rikkomisesta. Tekoon syyllistyi se, joka häirintätarkoituksessa toistuvasti lähettää viestejä tai soittaa toiselle siten, että teko on omiaan aiheuttamaan tälle huomattavaa häiriötä tai haittaa. Rangaistus olisi sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Samalla poistettaisiin 1 §:sä sen vastaavaa asiaa koskeva 3 kohta.

Säännöksen tarkoitus on suojata yksityisyyttä häiriösoitoilta ja muulta asiattomalta, kiusalliselta tai ei-toivotulta viestinnältä. Härintätarkoitus arvioitaisiin esityksen perustelujen mukaan asiayhteydessään ja siihen vaikuttaisi mm. yhteydenpidon sisältö ja intensiivisyys. Rajanveto perustellun ja asiattoman viestinnän välillä on perustelujen mukaan vaikeaa ja lisäksi vastaanottaja ja viestin lähettäjä voivat arivoida viestinnän tarpeen eri tavoin (HE 19/2012 vp s. 36). Säännös laajentaa suojan kotirauhan piiristä muuallekin.

Rikoslain 24 luvun 5 §:n mukaan se, joka oikeudettomasti teknisellä laitteella kuuntelee tai tallentaa 1) keskustelua, puhetta tai yksityiselämästä aiheutuvaa muuta ääntä, jota ei ole tarkoitettu hänen tietoonsa ja joka tapahtuu tai syntyy kotirauhan suojaamassa paikassa, taikka 2) muualla kuin kotirauhan suojaamassa paikassa salaa puhetta, jota ei ole tarkoitettu hänen eikä muunkaan ulkopuolisen tietoon, sellaisissa olosuhteissa, joissa puhujalla ei ole syytä olettaa ulkopuolisen kuulevan hänen puhettaan, on tuomittava salakuuntelusta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Yritys on rangaistava.

Rikoslain 24 luvun 6 §:n mukaan se, joka oikeudettomasti teknisellä laitteella katselee tai kuvaa 1) kotirauhan suojaamassa paikassa taikka käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelevaa henkilöä taikka 2) yleisöltä suljetussa 3 §:ssä tarkoitettussa rakennuksessa, huoneistossa tai aidatulla piha-alueella oleskelevaa henkilöä tämän yksityisyyttä loukaten, on tuomittava salakatselusta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Yritys on rangaistava.

Salakuuntelun ja salakatselun valmistelu on rikoslain 24 luvun 7 §:n mukaan rangaistavaa.

Eduskunta on 9.10.2013 hyväksynyt hallituksen esitykseen HE 19/2013 vp sisältyvän ehdotuksen vainoamisen säätämiseksi rangaistavaksi (EV 93/2013 vp). Rikoslain vapautteen kohdistuvia rikoksia koskevaan 25 lukuun säädetään uusi 7 a §:ää vainoamisesta. Joka toistuvasti uhkaa, seuraa, tarkkailee, ottaa yhteyttä tai muuten näihin rinnastettavalla tavalla oikeudettomasti vainoaa toista siten, että se on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta, vainoamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi

Kotirauhan rikkominen, salakatselu ja salakuuntelu ovat asianomistajarikoksia samoin kuin olisi uusi ehdotettava viestintärauhan rikkominen. Vainoaminen on säädetty virallisen syytteen alaiseksi rikokseksi.

Tekotapana uhkaaminen, pakottaminen tai poliittisiin toimintavapauksiin puuttuminen

Rikoslain 25 luvun 7 §:n mukaan se, joka nostaa aseensa toista vastaan tai muulla tavoin uhkaa toista rikoksella sellaisissa olosuhteissa, että uhatulla on perusteltu syy omasta tai toisen puolesta pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, laittomasta uhkauksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Luvun 8 §:n mukaan se, joka oikeudettomasti väkivallalla tai uhkauksella pakottaa toisen tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, pakottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Rikoslain 14 luvussa säädetään rikoksista poliittisia oikeuksia vastaan. Luvun 5 §:ssä säädetään rangaistavaksi poliittisten toimintavapauksien loukkaaminen. Pykälän mukaan joka väkivallalla tai vakavan vaaran toisen hyvinvoinnille käsittävällä uhkauksella estää toista 1) ilmaisemasta mielipidettään yleisistä asioista niitä varten tarkoitetussa kokouksessa tai muussa tilaisuudessa taikka tiedotusvälineessä tai muuten julkisesti, 2) osallistumasta yleisiä asioita varten järjestettyyn kokoukseen, kulkueeseen tai muuhun tilaisuuteen tai 3) perustamasta yhdistyksen yleisiä asioita varten taikka liittymästä tai kuulumasta sellaiseen tai toimimasta siinä, on tuomittava poliittisten toimintavapauksien loukkaamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Poliittisten toimintavapauksien loukkaamisesta tuomitaan myös se, joka 1 momentissa tarkoitetulla tavalla saa toisen vastoin tahtoaan ilmaisemaan mielipiteensä yleisistä asioista kokouksessa tai muussa tilaisuudessa taikka tiedotusvälineessä tai muuten julkisesti, osallistumaan yleisiä asioita varten järjestettyyn tilaisuuteen taikka liittymään tai kuulumaan sellaisia asioita varten perustettuun yhdistykseen tai toimimaan tällaisessa yhdistyksessä. Yritys on rangaistava.

Laiton uhkaus ja pakottaminen ovat asianomistajarikoksia, ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi virallista syyttäjää nostamaan syytettä. Poliittisten toimintavapauksien loukkaus on virallisen syytteen alainen rikos.

Lähestymiskielto ja turvakielto

Lähestymiskieltoa koskevan lain 2 §:n nojalla lähestymiskielto voidaan määrätä, jos on perusteltu aihe olettaa, että henkilö, jota vastaan kieltoa pyydetään, tulisi tekemään itsensä uhatuksi tuntevan henkilön henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai muulla tavoin vakavasti häiritsemään tätä. Perusmuotoiseen lähestymiskieltoon sisältyy kielto tavata suojattavaa henkilöä tai muuten ottaa häneen yhteyttä tai sitä yrittää.

Jos on syytä olettaa, että perusmuotoinen lähestymiskielto ei ole riittävä rikoksen uhan tai muun häirinnän torjumiseksi, lähestymiskielto voidaan määrätä laajennettuna koskemaan myös oleskelua suojattavan henkilön vakituisen asunnon tai loma-asunnon, työpaikan tai erikseen määritellyn muun niihin rinnastettavan oleskelupaikan läheisyydessä (laajennettu lähestymiskielto).

Lähestymiskiellon rikkominen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 16 luvun 9 a §:ssä, jonka mukaan, jos lähestymiskieltoon tai väliaikaiseen lähestymiskieltoon määrätty rikkoo lähestymiskieltoa koskevassa ratkaisussa yksilöityä kieltoa, hänet on tuomittava lähestymiskiellon rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Euroopan unioni on luonut järjestelmää, jonka mukaisesti lähestymiskieltoyhtyyppiset päätökset voisivat tulla tunnustetuiksi muissakin jäsenvaltioissa. Joulukuun 13 päivänä 2011 annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/99/EU eurooppalaisesta suojelumääräyksestä. Direktiivi sisältää säännökset siitä, että henkilö voisi yhdessä jäsenvaltiossa annetun eurooppalaisen suojelumääräyksen perusteella saada suojaa myös siirtyessään toiseen jäsenvaltioon ilman, että hänen tarvitsisi siellä käynnistää uutta menettelyä suojelua saadakseen. Eurooppalainen suojelumääräys perustuu kansalliseen päätökseen suojelutoimenpiteestä, joka Suomen järjestelmässä tarkoittaa lähestymiskieltoa. Suomessa valmistellaan direktiivin täytäntöönpanoa vuoden 2014 kuluessa.

Kesäkuun 12 päivänä 2013 annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 606/2013 yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta. Asetuksen voimaantulo merkitsee, että muussa jäsenvaltiossa toimivaltaisen viranomaisen määräämä

suojelutoimenpide – asetuksessa säädettyjen edellytysten täyttyessä – tunnustetaan Suomessa. Vastaavasti suomalaisen tuomioistuimen määräämä lähestymiskieltoa koskeva ratkaisu tunnustetaan muussa jäsenvaltiossa. Asetus tulee voimaan 11 päivänä tammikuuta 2015.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:n 1 momentin mukaan, jos henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi, voidaan väestötietojärjestelmään hakemuksesta tallettaa turvakielto. Kun turvakielto on talletettu järjestelmään, tämän henkilön, hänen kanssaan samassa taloudessa asuvan puolison tai lapsen kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto voidaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu lain tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tämän henkilön oikeutta tai velvollisuutta koskevan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen. Turvakielto koskee myös edellä mainittujen henkilöiden omistuksessa tai hallinnassa olevan kiinteistön, rakennuksen ja huoneiston yksilöinti- ja sijaintitietoja, jos niitä ei voida käsitellä erillään turvakiellon kohteena olevista tiedoista.

Kun henkilö hakee turvakieltoa, maistraatin on varattava hänelle mahdollisuus ilmoittaa väestötietojärjestelmään tallettavaksi sellainen yhteysosoite, joka voidaan luovuttaa myös muille kuin 1 momentissa tarkoitetuille viranomaisille. Turvakielto voi ensimmäisen kerran olla voimassa enintään viisi vuotta ja sen voimassaoloa voidaan tämän jälkeen hakemuksesta jatkaa kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

Ruotsi ja Norja

Suomeen rinnasteisissa oikeusjärjestelmissä pakolaisvakoilu on erikseen säädetty rangaistavaksi vain Norjassa ja Ruotsissa. Tavallisempaa on, että yleissäännös valtion turvallisuutta vaarantavasta tietojen keräämisestä saattaa tulla sovellettavaksi myös pakolaisvakoiluksi katsottavaan toimintaan (esimerkiksi Tanska, Saksa, Sveitsi).

Norjan rikoslain (straffelov) 91 a §:ssä säädetään rangaistus sille, joka salaisesti tai laittomin keinoin yrittää kerätä tietoja toisen valtion hyväksi henkilön poliittisista tai henkilökohtaisista oloista, joiden paljastamisen toiselle valtiolle hän tietää tai hänen tulisi ymmärtää voivan vahingoittaa Norjan etuja taikka aiheuttaa vaaraa hengelle, terveydelle, vapaudelle tai omaisuudelle, taikka joka osallistuu tällaiseen toimintaan. Rangaistus on arestia tai vankeutta enintään kaksi vuotta.¹

Norjan rikoslain kokonaisuudistuksessa säädetty uusi rikoslaki ei ole vielä tullut voimaan. Sen 126 §:ssä säädettäisiin luvattomasta tiedustelutoiminnasta. Nykyiseen säännökseen verrattuna henkilökohtaisista olosuhteista tietoja keräävä voisi toimia myös terroristiryhmän hyväksi. Toiminnan ei enää tarvitse tapahtua salaisesti tai luvattomin keinoin. Tietoja voitaisiin myös kerätä laillisesti julkisista lähteistä, mutta niiden työstäminen arkaluonteiseksi tiedoksi voisi tulla rangaistavaksi. Säännöksessä ei enää säädettäisi yrityksestä, mutta se tulisi edelleen rangaistavaksi yritystä koskevien yleisten säännösten nojalla. Rangaistus olisi sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta.

Ruotsin rikoslain (Brottsbalken) 19 luku koskee rikoksia valtion turvallisuutta vastaan. Luvun 10 §:ssä säädetään rangaistus luvattomasta tiedustelutoiminnasta. Sen yhtenä tekotapana säädetään 10 §:n 2 momentissa rangaistus sille, joka tahallaan hyödyttääkseen vierasta valtaa (främmande makt)

¹ § 91a. Den som hemmelig eller ved ulovlige midler til fordel for fremmed stat søker å samle opplysninger om politiske eller personlige forhold hvis meddelelse til en annen stat han vet eller bør forstå kan skade Norges interesser eller volde fare for enkeltpersoners liv, helbred, frihet eller eiendom, eller som medvirker hertil, straffes med hefte eller fengsel inntil 2 år.

Ruotsissa salaisesti tai petoksellisin keinoin joko harjoittaa toimintaa, jolla hankitaan tietoja toisen henkilön henkilökohtaisista olosuhteista taikka osallistuu tällaiseen toimintaan muulla kuin satunnaisella tavalla.² Rangaistus on sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi. Törkeästä luvattomasta tiedustelutoiminnasta on säädetty rangaistukseksi vankeutta vähintään kuusi kuukautta ja enintään neljä vuotta. Syytteen nostaminen edellyttää maan hallituksen määräystä.

Säänöksessä tarkoitetaan toiminnalla sitä, että kyse ei ole yksittäisestä teosta, vaan organisoidusta, useamman teon käsittävästä tekosarjasta. Yksittäisen teon katsotaan voivan olla vahingollinen sen kohteena olevalle henkilölle, mutta vasta jonkin asteisen organisoituseen toiminnan katsotaan voivan vaarantaa valtion turvallisuutta.

Tietojen, joiden hankkimiseen toiminta kohdistuu, ei tarvitse olla salaisia, vaikka itse toiminnan tulee olla joko salaista tai petoksellista. Toiminta on salaista, jos sen harjoittaja on ryhtynyt erityisiin varotoimiin sen peittelemiseksi, esimerkiksi järjestämällä tapaamiset yöaikaan, käyttämällä salakirjoitusta tai peiteosoitteita. Petoksellisilla keinoilla tarkoitetaan esimerkiksi väärin henkilöpapereiden käyttöä taikka väärin tietojen antamista henkilökohtaisista olosuhteista tietojen hankinnassa.

Toiminnan tulee 19 luvun säännöksissä tapahtua vieraan vallan (främmande makt) hyväksi. Tällä tarkoitetaan itsenäisiä valtioita, valtioita, joita ei ole vielä tunnustettu, osavaltioita, samoin kuin maanpaossa olevia hallituksia tai vastarintaliikkeitä, jos ne ovat sellaisessa faktisessa valta-asemassa, että diplomaattiset suhteet niiden ja Ruotsin välillä ovat mahdollisia. Vierias valta voi olla myös kansainvälinen järjestö kuten Yhdistyneet Kansakunnat, Euroopan unioni tai Nato. Säännökset eivät sen sijaan voi tulla sovellettaviksi esimerkiksi organisoituneen rikollisjärjestön tai terroristijärjestön hyväksi tapahtuvaan tiedustelutoimintaan.

Ruotsissa on joulukuussa 2012 valmistunut mietintö vakoilua ja luvatonta tiedustelutoimintaa koskevien säännösten uudistamiseksi ”Spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet. En förstärkt skydd för Sveriges säkerhet. SOU 2012:95”.³ Mietintö ei toistaiseksi ole johtanut hallituksen esityksen antamiseen.

Mietinnössä ehdotetaan niin sanotun pakolaisvakoilua koskevan säännöksen eriyttämistä omaksi säännökseksi rikosnimikkeellä luvaton henkilöä koskeva tiedustelutoiminta (olovlig underrättelseverksamhet mot person). Vaatimus useamman teon käsittävästä toiminnasta säilytettäisiin, koska sen katsotaan rajaavan rangaistavuutta tarkoituksenmukaisella tavalla. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että rangaistavaa olisi myös tietojen keräämiseen liittyvä toiminta, jota harjoitetaan asiattomin keinoin (otillbörliga medel). Näillä tarkoitetaan henkilöä koskevien tietojen hankintaa muun muassa painostamalla, epäsuorin uhkauksin taikka lupauksin. Teon perusmuodosta poistettaisiin sakon tuomitsemisen mahdollisuus. Törkeään tekemuotoon ei ehdoteta muutoksia. Syytteen nostaminen ei enää edellyttäisi hallituksen määräystä.

Nykytilan arviointia

Laittomilla keinoin tapahtuva tiedonhankinta tulee katetuksi kattavasti jo nykyisillä rikoslain säännöksillä (salakatselu tai salakuuntelu, kotirauhan rikkominen). Myös henkilön tarkkailu tai seuranta, joka

² För olovlig underrättelseverksamhet skall ock dömas, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig.

Är brott som i denna paragraf sägs grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

³ Edellä olevat yksityiskohtaiset tiedot voimassa olevasta lainsäädännöstä perustuvat mainittuun mietintöön.

häiritsee kohdettaan, voi tulla rangaistavaksi. Erityisen merkityksellinen on tässä valossa ehdotus vainoamisen säätämisestä rangaistavaksi. Säännös on tarkoitettu ensi sijaisesti lähisuhdeväkivallan torjuntaan, mutta se voi perustelujen mukaan tapahtua esimerkiksi rasistisista motiiveista. Ehdotettu pykälä jättää tekijän motiivit toelleen avoimiksi, joten se voinee tulla sovellettavaksi myös pakolaisvakoilun tilanteissa kohteen seurantaan ja häirintään vainoamis- tai uhkaamistarkoituksessa.

Myös lähestymiskiello turvaamistoimenpiteenä on tarkoitettu henkilön rauhan suojaamiseksi rikoksen uhalta tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi. Lähestymiskielto sääntely voi usein olla varsinaista rangaistusta tehokkaampi puuttumiskeino. Jos pakolaisvakoilussa henkilön tarkkailu siten vakavasti häiritsee tätä, lähestymiskiellon määräminen tarkkailijalle voinee tulla kyseeseen.

Tietojen keräämisen tai henkilön seurannan tarkoituksena on pakolaisvakoilussa niiden käyttäminen kohteen painostamiseen tai tämän uhkaamiseen. Sovellettaviksi saattaisivat silloin tulla laittoman uhkauksen, pakottamisen tai poliittisten toimintavapauksien loukkaamista koskevat rangaistussäännökset.

Laittomassa uhkauksessa henkilöä tulee uhata aseiden nostamisella tai muulla rikoksella. Jos henkilöä uhataan henkilön poliittisen toiminnan vuoksi sillä, että häntä tai hänen läheisiään tullaan kohtelemaan vieraan valtion viranomaisten toimesta väkivaltaisesti tai heidän vapautensa tultaisiin laittomasti riistämään, kyse voi olla säännöksessä tarkoitettusta rikoksella uhkaamisesta. Vieraan valtion alueella valtion viranomaisten harjoittama laitton toiminta kuten vapaudenriisto voidaan kuitenkin esittää ulkovaltioille laillisenä. Valtio voi lisäksi kohdella kansalaisiaan epäasiallisesti tai aiheuttaa heille vakavaa haittaa myös muutoin kuin rikoksella. Henkilöä tai hänen läheisiään voidaan uhata työ- tai opiskelupaikan menettämisellä, terveydenhuollon eväämisellä tai muulla syrjivällä toiminnalla, joita ei voitane pitää rikoksella uhkaamisena.

Uhkauksiin, jotka koskevat muuta kuin rikoksella uhkaamista, sovellettavaksi saattaisi kuitenkin laittoman uhkauksen sijasta tulla rikoslain pakottamista koskeva säännös.

Poliittisten toimintavapauksien loukkaamisessa edellytetään, että uhataan väkivallalla tai että uhkaus aiheuttaa vakavaa vaaraa toisen hyvinvoinnille, kun taas pakottamisessa kyse on väkivallalla tai uhkauksella pakottamisesta. Toisaalta laittomassa uhkauksessa esitetyn uhkauksen vakavuus sanamuodoltaan vastaa poliittisen toimintavapauksien loukkaamisen tunnusmerkistössä edellytettyä uhkaamista, koska laittomassa uhkaamisessa ”uhatulla tulee olla perusteltu syy omasta tai toisen puolesta pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa”. Poliittisten toimintavapauksien loukkaamista koskevan säännöksen esitöiden mukaan lievä uhkaaminen tai pakottaminen jäisivätkin rankaisematta kyseisen säännöksen nojalla nojalla ja ne voisivat sen sijaan tulla rangaistaviksi laittomana uhkauksena tai pakottamisena (HE 94/1993 s. 81 II). Pakottamisen tai laittoman uhkauksen rangaistusasteikko on kuitenkin sama kuin kyseisessä säännöksessä (sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta) ja niiden toissijaisuuslausekkeet säätävät ne toissijaisesti sovellettaviksi vain ankarammin rangaistavaan rikokseen nähden.

Näiden kolmen ”pakottamissäännöksen” tunnusmerkistöjen eri oikeushyvä ja tunnusmerkistöjen poikkeamat ohjaavatkin niiden soveltamista. Poliittisten toimintavapauksien loukkaamisessa uhkaus esitetään erityisessä tarkoituksessa, ja suojeltava oikeushyvä (poliittisen toimintavapauden suojele) viime kädessä selvimmin erottanee sen rikoslain 25 luvun säännöksistä. Poliittisten toimintavapauksien loukkaamista koskevassa säännöksessä rikoksen teonkuvaus lieneekin nykyisistä säännöksistä lähimpänä pakolaisvakoilun harjoittajien toimintatapoja ja tarkoituksiperiä.

Poliittisten toimintavapauksien loukkaamisessa ”yleisellä asialla” tarkoitetaan esitöiden (HE 94/1992 vp) mukaan poliittista tai yleisen yhteiskuntapolitiikan alaan kuuluvaa asiaa. Perusteluissa viitataan pykälän toisen momentin osalta perustuslain uskonnonvapautta koskevaan säännökseen, joten myös uskonnonvapaus luettaneen säännöksen tarkoittamiin yleisiin asioihin.

Kyseisen säännöksen soveltuvuutta pakolaisvakoilun kaltaiseen toimintaan heikentää toisaalta se, että säännös osin koskee varsin konkreettisia, suomalaisen järjestäytyneeseen poliittiseen kulttuuriin kuuluvia toimintatapoja ja niiden estämistä (esimerkiksi rekisteröity yhdistys), jotka eivät välttämättä kaikilta osin vastaa pakolaisvakoilun kohteiden eli vieraan valtion oppositiota edustavien henkilöiden poliittisia toimintatapoja.

Säännöksen perustelujen mukaan uhkaus voisi kohdistua joko siihen henkilöön jonka poliittisen toimintaan pyritään vaikuttamaan, tai johonkin toiseen hänelle läheiseen henkilöön, kuten lähimaiseen (HE 94/1992 vp s. 82 I). Säännöksen sanamuoto kuuluu kuitenkin ”vakavan vaaran toisen hyvinvoinnille käsittävällä uhkauksella estää *toista*”, jolloin oletamus on, että ”toinen” on aina sama henkilö eli että väkivallan uhka kohdistuisi henkilöön, jonka toiminta halutaan estää. Säännös ei tältä osin ole kovinkaan selkeä.

Laittomat tiedonhankintakeinot, kohteen seuranta ja häirintä vaikuttavat tulevan nykyisten säännösten nojalla katetuiksi. Samoin eriasteinen uhkailu ja pakottaminen on varsin pitkälle rangaistavaa. Laillisin keinoin ja/tai avoimesti tapahtuva tiedonhankinta, jonka yhteydessä ei syyllistyä rikokseen, mutta joka voi olla henkilön kannalta kuitenkin haitallista tai vaarallista, voi sen sijaan jäädä rankaisemattomaksi. Laillinen tiedonhankinta voi tapahtua uhrilta salaa tai avoimesti kuten esimerkiksi kuvaaminen julkisella paikalla.

Voimassa olevan lainsäädännön sekä Ruotsin ja Norjan pakolaissäännösten valossa vaikuttaisi siltä, että nykyiset rikoslainsäädetyt rikosten tunnusmerkistöt eivät kaikilta osin sovellu pakolaisvakoiluksi katsottavaan toimintaan sen varhaisessa vaiheessa eli jo siinä vaiheessa, kun henkilöstä kerätään toisen valtion hyväksi tietoja, joita jatkossa käytetään uhkauksena estämään henkilön poliittista toimintaa tai uskonnon harjoittamista.

III JATKOVALMISTELUSSA RATKAISTAVIA ASIOITA

Yleiset kriminalisointiperiaatteet

Perustuslakivaliokunta (PeVM 25/1994 vp, PeVL 23/1997 vp) on asettanut rikosoikeuden käytölle yleisiä rajoitusedellytyksiä. Yleisiä rajoitusperiaatteita ovat rikoksen laissa säättämisen vaatimus, hyväksyttävyyysvaatimus eli painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rangaistavuudelle, perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuusvaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeuksien noudattamisen vaatimus.

Lakivaliokunta (LaVL 9/2004 vp, LaVM 8/2004 vp, LaVM 15/2005 vp, LaVM 2/2006 vp,) on puolestaan korostanut, että rikoslainsäädännölle tulee olla hyväksyttävä peruste, painava yhteiskunnallinen tarve, sen tulee ottaa huomioon jo olemassa oleva sääntely ja vaihtoehtoiset keinot. Lisäksi kriminalisoinnin tulee olla ennalta ehkäisevä sekä laillisuusperiaatteesta johtuen riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen.

Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä on myös yleisten kriminalisointiperiaatteiden mukaisesti katsottu, että rikosoikeutta tulee käyttää vain tärkeiksi katsottavien intressien suojaamiseksi. Rikoslaki on aina viimeinen keino (ultima ratio) verrattuna muihin yhteiskunnallisiin keinoihin. Rangaistavaksi

säätämistä saavutettavien etujen tulee myös aina olla haittoja suuremmat. Rangaistavaksi ei tulisi säätää myöskään tekoa, johon liittyy ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia tai joiden valvonta jo etukäteen voidaan arvoida tehottomaksi.

Mahdolliset uuden rangaistussäännöksen tarvetta tulee tarkastella edellä mainittujen periaatteiden valossa.

Suojeltava oikeushyvä

Pakolaisvakoilun rangaistavaksi säätämisen tarvetta harkittaessa olennaista on määritellä oikeushyvä, jota rangaistussäännöksellä suojattaisiin. Tällä on yhteys myös siihen, mihin rikoslain lukuun ja minkä säännösten yhteyteen mahdollinen rangaistussäännös sijoitettaisiin.

Yhtenä lähtökohtana olisi pitää suojeltavana oikeushyvänä uhrin yksityisyyttä. Mahdollinen uusi rangaistussäännös olisi tällöin luontevaa sijoittaa rikoslain 24 lukuun yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisesta. Mainitussa luvussa on kuitenkin varsin kattavasti säädetty rangaistavaksi tätä oikeushyvää loukkaavat rikokset eikä uudelle yksityisyyttä suojaavalle rangaistussäännökselle vaikuta olevan tarvetta.

Pakolaisvakoilun yhtenä keskeisenä piirteenä on (mahdollisesti yksityisyyttä loukaten) kerättyjen tietojen käyttö siten, että niillä uhataan kohdetta, häne läheisiään taikka pakotetaan hänet tekemään tai tekemättä jättämään jotain. Tällöin ajankohtaisiksi tulevat vapautteen kohdistuvia rikoksia koskevan rikoslain 25 luvun vapautteen kohdistuvia rikoksia koskevat säännökset. Luvun säännökset laittomasta uhkauksesta, pakottamisesta ja uusimpana vainoaminen kattavat kuitenkin varsin kattavasti pakolaisvakoiluun sisältyvän uhkaamiselementin. Henkilökohtaiseen vapautteen liittyvänä uudelle säännökselle olisi löydettävä näistä poikkeava itsenäinen soveltamisala.

Pakolaisvakoilussa teon voitaisiin myös arvioida loukkaavan Suomen valtiollisia etuja ja oikeuksia, koska kyse on vieraan valtion tiedustelutoiminnasta Suomessa. Jos tämä olisi suojeltava oikeushyvä, rangaistussäännös olisi luontevaa sijoittaa rikoslain 12 lukuun maanpetosrikoksista, jossa jo nykyään säädetään rangaistavaksi vakoilu ja luvaton tiedustelutoiminta. Pakolaisvakoilussa tarkoituksena ei yleensä kuitenkaan ole suoranaisena vaikuttimena loukata tai vaarantaa Suomen etuja, vaikka siinä toimitaan Suomen alueella vieraan valtion hyväksi. Yhteys Suomen valtiollisiin etuihin olisi siten huomattavasti välillisempi kuin muissa rikoslain 12 luvun rikoksissa. Yhteys Suomen valtion etuihin tai niiden vaarantamiseen voitaisiin katsoa syntyvän lähinnä siitä, että teko loukkaisi meillä kansalaisten perusoikeuksiksi katsottuja kansalaisvapauksia kuten oikeutta poliittiseen toimintaan ja mielipiteen- ja uskonnonvapautteen. Tällaista toimintaa voisi kuitenkin olla vaikea mieltää luvun otsikossa ja säännöksissä tarkoitetuksi ”perinteiseksi” maanpetosrikoksiksi.

Mikäli suojeltavana oikeushyvänä arvioitaisiin olevan ensisijaisesti vakoilun kohteen poliittiset oikeudet ja toimintavapaus, pakolaisvakoilua koskeva säännös olisi perusteltua sijoittaa rikoslain 14 lukuun rikoksista poliittisia oikeuksia vastaan. Jos taas katsotaan, että ratkaisevaa pakolaisvakoilussa on vieraan valtion tiedustelupalvelun toiminta Suomessa, säännös voisi olla luontevaa sijoittaa 12 lukuun siitä huolimatta, että yhteys Suomen valtiollisiin etuihin olisi edellä mainitulla tavalla etäinen.

Mahdollisen säännöksen soveltamisen edellytyksistä

Jatkotyössä voitaisiin lähtökohdaksi ottaa mahdollisen uuden säännöksen sijoittaminen rikoslain 12 lukuun. Lukuun voitaisiin säätää uusi säännös henkilöön kohdistuvasta luvattomasta tiedustelutoiminnasta. Säännös olisi tiedon keräämistä koskeva säännös, kun taas tiedoilla uhkaaminen tulisi rangais-

tavaksi voimassa olevien muiden säännösten, laitonta uhkausta, pakottamista taikka erityisesti poliittisten toimintavapauksien loukkaamista koskevien säännösten nojalla.

Mahdollisen uuden rangaistussäännöksen edellytyksiä tulee arvioida alussa mainittujen yleisten rangaistavaksi säätämistä koskevien periaatteiden valossa. Tällöin vaikeimmin ratkaistava asia on säännöksen soveltamisedellytysten muotoileminen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän täsmälliseksi.

Ruotsin pakolaisvakoilusäännöksessä omaksuttu toistuvan toiminnan käsite yksittäisen teon sijasta on (Suomen) rikoslaille vieras, vaikka vastaavanlainen teon toistuvuus on poikkeuksellisesti omaksuttu ehdotetussa vainoamista koskevassa säännöksessä. Toisin kuin vainoamisessa, yksikin teko (esimerkiksi yhden yksityiselämää koskevan tiedon hankinta ja sillä uhkaaminen yhdellä kerralla) voi pakolaisvakoilun tapauksissa olla kohteen kannalta vahingollista eikä siksi liene syytä edellyttää teoilta toistuvuutta.

Harkittavaksi tulisi se, edellyttäisikö rangaistavuus tietojen keräämisen tapahtumista Norjan ja Ruotsin tapaan salaisesti tai petoksellisesti. Salaa tapahtuvassa toiminnassa tulisi määritellä miltä taholta (uhrilta/viranomaisilta) teko halutaan salata. Ruotsissa ja Norjassa viitataan vain teon tapahtumiseen salamyhkäisesti tai uhrilta salaa. Usein tietojen kerääminen avoimesti uhrin tietien (kuvaaminen tai seuraaminen julkisella paikalla) on kuitenkin eräs tapa lisätä häneen kohdistuvaa painostusta. Teon salaaminen viranomaisilta puolestaan sisältää implisiittisesti kaikkiin rikoksiin ilman eri mainintaa. Mikäli säännöksessä ei toisaalta olisi mainittuja määreitä, rangaistavaksi saattaisi tulla esimerkiksi se, että vieraan valtion suurlähetystön virkamiehet kuvaavat Suomessa hallituksensa vastaisen mielenosoituksen osallistujia julkisella paikalla.

Petokselliset toimet kuten väärän henkilöllisyyden käyttö tulevat puolestaan rangaistavaksi kyseisiä tekoja koskevien rangaistussäännösten nojalla.

Rikoslain 12 luvun säännöksissä ei määritellä Suomea vahingoittavien tietojen hankinnan tapaa. Vakoilun osalta esitöissä todetaan, ettei yksityiskohtainen määrittely olisi mahdollistakaan. Myöskään rikoslain yksityiselämänsuojaa koskevan tiedon levittämisen rangaistavuus ei edellytä, että tiedot on hankittu laittomasti, salaa tai petoksellisesti.

Erikseen tulisi harkittavaksi tulisiko hankitun tiedon olla salaista vai julkista. Vakoilua koskevissa esitöissä todetaan, että tiedon hankintaa julkisista lähteistä kuten kirjastosta, arkistoista, julkisista asiakirjoista, tieteellisistä julkaisuista tai muista vastaavista lähteistä ei yleensä ole pidettävä vakoiluna (HE 94/1993 vp s. 54 I). Mahdollista kuitenkin on, että tietoja suunnitelmallisesti yhdistelemällä saadaan johtopäätöksinä tietoa, jota ei sellaisenaan ole yleisön saatavilla ja joka siksi olisi salaista. Samoin järjestelmällinen kuvaaminen paikalla, jonne yleisöllä on pääsy, voi aiheuttaa säännöksessä edellytettyä vahinkoa. Myöskään luvattoman tiedustelutoimintaa koskevissa esitöissä ei edellytetä, että tiedon lähteiden tulisi olla salaisia, ainoastaan että niiden vaikutus maanpuolustukseen tai turvallisuuteen on välitön (HE 94/1993 vp s. 58).

Yksityiselämän suojaa koskevan tiedon levittämisessä yksityiselämää koskevien tietojen ei tarvitse olla luonteeltaan salaisia, riittävää on niiden arkaluonteisuus tai kuuluminen (kyseisen henkilön asemassa olevan) yksityiselämän alueelle.

Jos rangaistavuus pakolaisvakoilun yhteydessä rajattaisiin vain salaisiin tietoihin, rangaistavuuden ala kapenisi melko voimakkaasti. Salaisen tiedon hankkiminen voinee myös tulla erikseen rangaistavaksi muiden säännösten nojalla. Pakolaisvakoilusäännöksen jatkovalmistelussa harkittavaksi tulisi siten,

voisiko säännös kattaa tiedon, joka voisi olla julkisista lähteistä saatua, mutta sen tulisi olla asiayhteydessään arkaluonteinen tai säännöksessä mainitulla tavalla vieraille valtiolle luovutettuna kohteelle vaarallinen.

Vainoamista koskevissa lain esitöissä (HE 19/2013 vp) lähdetään siitä, että sinänsä arkielämään kuuluvat teot voivat häirintätarkoituksessa olla rangaistavia, jos näiden sinänsä tavallisten tekojen muodostama vainoaminen tapahtuu oikeudettomasti. Oikeudettomasti sanalla rajataan vainoamissäännöksestä pois muun muassa poliisin toimesta tapahtuva seuranta. Pakolaisvakoilussa samaten edellytyksellä ”oikeudettomasti” rajattaisiin viranomaisten (esimerkiksi SUPO) taikka esimerkiksi toimittajien tietojen kerääminen rangaistavuuden alasta pois.

Ilmaisu ”vierasta valtiota hyödyttääkseen” tarkoittaa vakoilun yhteydessä tahallisuutta, jolla on esitöiden mukaan ”erityislaatuinen sisältö”. Se sulkee rangaistavuuden alasta pois esimerkiksi inhimillisestä uteliaisuudesta tapahtuvan tietojen keräämisen (HE 94/1993 vp. s. 53 II). Kyseessä on niin sanottu korotettu tahallisuusvaatimus (*dolus directus*). Sen sijaan muihin rikoksen olosuhteisiin kuten tietoisuuteen tietojen arkaluonteisuudesta tai vaarallisuudesta saattaisi olla perusteltua soveltaa vakiintunutta niin sanottua olosuhdetahallisuutta, joka on jätetty oikeuskäytännössä rikoslajeittain määriteltäväksi.

Suomessa rikoslain 12 luvussa suojaa annetaan vain toisen valtion taholta tapahtuvaa tiedustelutoimintaa vastaan, eikä Ruotsin tapaan myös vastarintaliikkeiden tai kansainvälisten järjestöjen urkintaa vastaan. Tästä rajauksesta ei liene syytä luopua.

Tekijäpiiri on rikoslain 12 luvun säännöksissä avoin eli tekoihin voi syyllistyä myös Suomen kansalainen. Lienee myös perusteltua, että pakolaisvakoilussa teon kohde (uhri) voisi olla kuka tahansa, eli siten myös alkuperäinen suomalainen, joka tukee vieraan valtion hallituksen oppositiota.

Jos säännös rajoittuisi tietynluonteisten tietojen keräämiseen, sen soveltaminen ei välttämättä edellyttäisi, että tietoja myös luovutettaisiin vieraille valtiolle. Tämä helpottaisi näyttökysymyksiä verrattuna tilanteeseen, jossa edellytettäisiin, että vahinko- tai vaaraseuraus konkreettisesti tapahtuisi vieraassa valtiossa. Näyttö kohdistuisi sen sijaan siihen, olisivatko kyseiset tiedot vieraassa valtiossa vallitsevien olosuhteiden valossa yleisesti (*in abstracto*) vaaraa aiheuttavia sille, josta tietoja kerätään. Tämän ilmaisemiseksi on useita tapoja. Säännöksessä voitaisiin todeta, että tietojen vieraille valtiolle luovutettuina tulisi olla vaarallisia taikka todeta, että tiedot ovat omiaan olemaan vieraille valtiolle luovutettuina vaarallisia.

Luvaton tiedustelutoiminta ja vakoilu ovat nykyisin rangaistavia myös yritysasteelle jääneinä. Perusteluna on, että toiminta voi olla Suomelle vahingollista, vaikka tiedon hankkija ei onnistu pyrkimyksessään. Henkilöä koskevan tiedon hankinnassa ei kyse olisi samassa määrin valtiollisten intressien suojelusta kuin muissa rikoslain 12 luvun rikoksissa. Pelkän tiedon keräämisen kriminalisointi pakolaisvakoiluna olisi jo itsessään tulevaa uhkausta valmisteleva teko, ja tiedon keräämisen säätäminen rangaistavaksi jo yritysasteella asettaisi rangaistavuuden kynnyksen varsin alas. Myös näyttökysymykset rikoksen eli tiedon keräämisen yritysasteelle jääneestä teosta voisivat olla hankalia, etenkin jos kyse olisi julkisista lähteistä hankittavista tiedoista. Näillä perustein yrityksen säätäminen rangaistavaksi ei olisi tarkoituksenmukaista.

Rangaistusasteikko

Jos kerätyillä tiedoilla uhria myös uhataan tai häntä pakotetaan taikka hänen poliittisia toimintavapauksiaan estetään, näistä teoista rangaistaisiin erikseen näihin rikoksiin soveltuvien säännösten nojal-

la. Koska kyseisten säännösten oikeushyvä olisi eri kuin mahdollisessa pakolaisvakoilusäännöksessä, erillistä toissijaisuuslauseketta ei tarvittane. Siten olisi mahdollista soveltaa pakolaisvakoilua koskevaa säännöstä tiedon keräämiseen ja tiedoilla uhkaamiseen esimerkiksi rikoslain 14 luvun 5 §:n säännöstä poliittisten toimintavapauksien loukkaamisesta.

Pakolaisvakoilusta, joka käsittäisi pelkän tiedon keräämisen, voitaisiin säätää enimmäisrangaistukseksi vankeutta kuusi kuukautta tai yksi vuosi. Enimmäisrangaistus olisi jonkin verran alhaisempi kuin useimmista muista maanpetoksia koskevasta rikoslain 12 luvun rikoksista. Teon vakavuus Suomen valtiollisten etujen suojelun kannalta olisi toisaalta vähemmän moitittavaa kuin muissa 12 luvun rikoksissa. Tietojen kerääjä syyllistyisi käytännössä useimmiten myös niiden perusteella esitettyyn laittomaan uhkaukseen tai poliittisten toimintavapauksien loukkaamiseen. Silloin esimerkiksi tietojen keräämisen (pakolaisvakoilun) ja laittoman uhkauksen yhteisen rangaistuksen enimmäisrangaistus olisi vankeutta kaksi vuotta kuusi kuukautta taikka kolme vuotta vankeutta.

Joissain tilanteissa voisi olla mahdollista, että tietoja kerättäisiin Suomessa asuvasta henkilöstä ja niitä käytettäisiin vieraassa valtiossa asuvan henkilön vainoamiseen tai vangitsemiseen ilman, että Suomessa asuvaa uhattaisiin. Teon (tietojen keräämisen) seuraus on tällaisessa tilanteessa vakava ja vahingollinen. Tietojen keräämistä koskeva rikostunnusmerkistö ei kuitenkaan olisi seurausrikos, eikä siitä tuomittaessa siten tule arvioitavaksi tietojen keräämisen konkreettiset seuraukset. Ne tulisivat arvioitaviksi erillisinä rikoksina. Tällaisen käytännössä harvinaisen tapauksen huomioiminen rikoksesta säädettyvän enimmäisrangaistuksen tasossa ei siten ole perusteltua.

Syyteoikeus

Asianomistajarikoksessa syyttäjä saa pääsääntöisesti nostaa syytteen ainoastaan asianomistajan vaatimuksesta. Poliisi ei myöskään aloita esitutkintaa, jollei asianomistaja esitä rangaistusvaatimusta. Jos asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa, tutkinta lopetetaan. Virallisen syytteen alaisessa rikoksessa sen sijaan rikoksen esitutkinta, syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely eivät ole riippuvaisia asianomistajan rangaistusvaatimuksesta. Toisaalta tällöinkin teon tuleminen viranomaisten tietoon ja sitä kautta tutkintaan ja syyteharkintaan edellyttää yleensä sitä, että rikoksen uhri tai joku muu ilmoittaa teosta poliisille. Nykyiset viranomaisten tietoon tulleet pakolaisvakoilutapaukset vaikuttavat tulleen tietoon suojelupoliisin yleisen valvonnan ja muun rikostutkinnan kautta (Suojelupoliisin vuosikertomus 2011).

Rikoslain 12 luvun rikokset ovat virallisen syytteen alaisia. Mikäli mahdollinen pakolaisvakoilua koskeva säännös sijoitettaisiin rikoslain 12 lukuun ja sen suojeltavaksi oikeushyväksi katsottaisiin valtiolliset intressit (vieraan valtion tiedustelutoiminta Suomessa), rikoksen saattaminen virallisen syytteen alaiseksi olisi linjassa luvussa omaksutun linjan kanssa.

Toisaalta kyse on rikoksesta, joka viime kädessä koskettaa tiedon hankinnan kohdetta eli asianomistajaa. Hänen intressissään voi olla esimerkiksi vieraassa valtiossa asuvien lähiomaisten suojelun vuoksi, ettei asiassa nosteta syytettä. Hän voi myös haluta välttää syytetoimia esimerkiksi yksityiselämää koskevan tiedon arkaluonteisuuden vuoksi.

Toisaalta sama peruste eli asianomistajan uhanalainen ja arkaluonteinen asema voinee myös puoltaa virallisen syytteen alaiseksi säätämistä (vrt. lähisuuhdeväkivalta). Vieraan valtion edustaja voi painostaa asianomistajaa luopumaan syytteestä, jos kyse olisi asianomistajarikoksesta. Teon säätäminen virallisen syytteen alaiseksi voisi vähentää vieraan valtion edustajien asianomistajaan kohdistuvaa painostusta. Toisaalta pakolaisvakoilun kohteeksi joutuneiden asianomistajien kokemukset lähtömaassaan voivat luoda epäluottamusta myös suomalaisia viranomaisia ja viranomaistoimia kohtaan. He

voivat kokea esitutkintatoimet ja syytteen nostamisen vastoin heidän tahtoaan viranomaisten pakko-toimiksi. Näytön hankkiminen tiedon keräämisestä edellyttäisi lisäksi asianomistajan myötävaikutusta, jota ilman rikoksen tutkinta saattaisi olla vaikeaa.

Vainoaminen on säädetty virallisen syytteen alaiseksi, mitä lakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt täysin ongelmattomana ratkaisuna. Se päättyi puoltamaan virallisen syytteen alaisuutta vainoamisrikoksen erityislaatuisuuden ja sen uhrille aiheuttamien vakavien seurausten vuoksi. Toisaalta valiokunta tote- si, että virallisen syytteen alaisuudesta voi seurata, että rikosprosessiin päätyy asioita, jotka eivät sinne syyistä tai toisesta välttämättä kuuluisi. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, ettei asianomistaja omasta va- kaasta tahdostaan ja perustellusta syyistä haluaisi viedä asiaa rikosprosessiin. Lisäksi uusien esitutkin- taan tulevien rikosjuttujen määrän arvioiminen on vaikeaa ja vainoamisen tutkinnan ja näytön hank- kimisen arvioidaan olevan kohtuullisen työlästä. Edellä esitetyn perusteella valiokunta piti tärkeänä, että vainoamisen syyteoikeusjärjestelyn toimivuutta seurataan (LaVM 11/2013 – HE 19/2013 vp).

Laiton uhkaus ja pakottaminen ovat asianomistajarikoksia, mutta syyttäjä voi nostaa syytteen, jos erit- täin tärkeä yleinen etu sitä vaatii. Poliittisten toimintavapauksien loukkaaminen on aina virallisen syytteen alainen rikos. Pakolaisvakoilun säätäminen virallisen syytteen alaiseksi olisi siten epäjoh- donmukaista siinä valossa, että sitä yleensä seuraavat uhkauksen käsittävät vakavammat rikokset oli- sivat asianomistajarikoksia.

Yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen on säädetty asianomistajarikokseksi. Valtakunnan- syyttäjä voi antaa määräyksen syytteen nostamisesta, jos rikos on tapahtunut joukkotiedotusvälinettä käyttäen ja erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista. Päätösvalta syytteen nostamisesta on säädetty valtakunnansyyttäjälle myös sananvapauden käyttämisestä joukkoviestimissä annetun lain (460/2003) 24 §:ssä. Syyteoikeusjärjestelyä perusteltiin yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä koskevan säännöksen esitöissä vain viittaamalla käynnissä olleeseen painovapauslain uudistamiseen (HE 184/1999 vp). Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestimissä annetun lain perusteluissa (HE 54/2002 vp) valtakunnansyyttäjän syyteoikeutta perustellaan sananvapauteen liittyvillä perusoikeus- näkökohdilla ja tarpeella varmistaa syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus ilmaisuvapausrikosten koh- dalla. Syytteen nostaminen rikoslain 34 a luvun terrorismirikoksista edellyttää valtakunnansyyttäjän päätöstä. Kyseisenkaltaisia tavanomaisesta poikkeavia syytejärjestelyjä on kuitenkin lähtökohtaisesti suotavaa säätää vain erittäin painavin perustein.

Vaihtoehtoina olisi siten säätää pakolaisvakoilua koskeva rikos virallisen syytteen alaiseksi. Toinen vaihtoehto olisi säätää se asianomistajarikokseksi, mutta syyte voitaisiin kuitenkin nostaa, jos erittäin tärkeä yleinen etu sitä vaatii. Tällöin valtiolliset intressit voitaisiin ottaa huomioon harkittaessa onko syytteen nostaminen erittäin tärkeän yleisen edun mukaista. Samoin perusteltu epäily tai näyttö siitä, että vieras valtio painostaa asianomistajaa olemaan esittämättä rangaistusvaatimusta, voisi johtaa syyt- täjän nostamaan syytteen erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Arviomuistion alustavissa pykäläluon- noksissa on ehdotettu toista, jälkimmäistä vaihtoehtoa.

Pakkokeinot

Useimmista rikoslain 12 luvun rikoksista on nykyisin valtiollisten intressien vuoksi säädetty mahdolli- seksi kaikki uuden pakkokeinolain mukaiset pakkokeinot mukaan lukien telekuuntelu.⁴ Pakolaisvakoil- lussa olisi todennäköisesti tarvetta pakkokeinoihin huomattavasti rajoitetummin. Matkustuskiellolla, yleisellä kotietsinnällä ja paikan – ja laite-etsinnällä olisi luultavasti suurin käytännön merkitys. Tele- valvonnalla olisi merkitystä siinä vaiheessa, kun henkilöä olisi uhkailtu, jolloin se olisi mahdollista

⁴ Poikkeuksena on tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, puolueettomuusmääräyksen rikkominen ja maanpetoksellinen yhteydenpito.

laitonta uhkausta, pakottamista tai poliittisten toimintavapauksien loukkaamista koskevien säännösten nojalla.

Mahdollisen esityksen vaikutukset

Pakolaisvakoilussa rikos eli tietojen kerääminen ja mahdollisesti myös erikseen muiden rikoslain säännösten nojalla tapahtuva uhkaus tapahtuisi yleensä Suomessa. Säännös ei edellyttäisi, että uhkauksen sisältämä seuraus käytännössä myös toteutuisi. Suomalaisilla viranomaisilla ei kuitenkaan olisi käytännössä mahdollisuuksia puuttua tai estää uhkauksen toteutumista vieraassa valtiossa eli esimerkiksi estää sitä, että pakolaisvakoilusta syytteen nostamista vaativan asianomistajan lähiomaisia syrjitään, vangitaan tai kidutetaan hänen lähtömaassaan. Tämän vuoksi on kyseenalaista tulisivatko pakolaisvakoilun kohteeksi joutuvat jatkossakaan muutoin kuin satunnaisesti hakemaan suomalaisten viranomaisten apua eli tekemään rikosilmoituksia pakolaisvakoilusta.

Syytteen nostaminen ei lisäksi tule kyseeseen, jos teosta epäilty on diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 4/1970) tarkoittaman diplomaattisen koskemattomuuden piirissä. Tällöin seurauksena rikosepäilystä voi kuitenkin olla vieraan valtion edustuston diplomaattisen henkilökunnan jäsenen ilmoittaminen persona non grataksi, jolloin lähettjävaltion on kutsuttava asianomainen henkilö kotiin.

Pakolaisvakoilun säätäminen rangaistavaksi saattaisi siten ainakin näissä tilanteissa jossain määrin vaikuttaa ennalta ehkäisevästi pakolaisvakoilun kaltaisen toiminnan harjoittamiseen.

Tutkintaan, syyteharkintaan tai tuomioistuinten käsiteltäväksi tulisi todennäköisesti vuosittain korkeintaan yksittäisiä tapauksia. Esityksellä ei olisi taloudellisia tai henkilöstöön kohdistuvia vaikutuksia.

IV ALUSTAVIA PYKÄLÄHAHMOTELMIA

Alla olevissa pykälähahmotelmissa on rikoslain 12 lukuun sijoitettu uusi säännös henkilöön kohdistuvasta luvattomasta tiedustelutoiminnasta. Sanamuoto on mukaelma luvun säännösten sanamuodoista, erityisesti vakoilusta. Säännös olisi tiedon keräämistä koskeva säännös, kun taas tiedoilla uhkaaminen tulisi rangaistavaksi voimassa olevien säännösten, laitonta uhkausta, pakottamista taikka erityisesti poliittisten toimintavapauksien loukkaamista koskevien säännösten nojalla.

Poliittisten toimintavapauksien loukkaamista koskevaa säännöstä voitaisiin täsmentää koskemaan selvästi myös lähiomaisen uhkaamista. Mikäli harkitaan tarpeelliseksi, yritys voitaisiin lisäksi säätää rinnasteiseksi täytettyyn tekoon nähden (nykyisin rangaistaan alennetun asteikon mukaan).

Rikoslain 12 luvun uusi 9 a §:

Henkilöön kohdistuva luvaton tiedustelutoiminta/tietojen kerääminen

Joka vierasta valtiota hyödyttääkseen oikeudettomasti hankkii (salaa tai petoksellisesti) sellaisen tiedon henkilön poliittista mielipidettä tai henkilökohtaista olosuhdetta koskevasta seikasta, joka vieralle valtiolle luovutettuna aiheuttaa vaaraa hengelle, terveydelle tai vapaudelle, on tuomittava *henkilöön kohdistuvasta luvattomasta tiedustelutoiminnasta/tietojen keräämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuu-
kaudeksi/yhdeksi vuodeksi.

*Uusi rikoslain 12 luvun 12 §**12 §**Syyteoikeus*

Syyttäjä ei saa nostaa syytettä henkilöön kohdistuvasta luvattomasta tiedustelutoiminnasta/tietojen keräämisestä, ellei asianomistaja ilmoita sitä syytteeseen pantavaksi tai ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista.⁵

*Rikoslain 14 luvun 5 §:n muutos**5 §**Poliittisten toimintavapauksien loukkaaminen*

Joka väkivallalla tai vakavan vaaran toisen *tai häneen tämän lain 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön* hyvinvoinnille käsittävällä uhkauksella estää *tai yrittää (?) estää* toista

1) ilmaisemasta mielipidettään yleisistä asioista niitä varten tarkoitettussa kokouksessa tai muussa tilaisuudessa taikka tiedotusvälineessä tai muuten julkisesti,

2) osallistumasta yleisiä asioita varten järjestettyyn kokoukseen, kulkueeseen tai muuhun tilaisuuteen tai

3) perustamasta yhdistyksen yleisiä asioita varten taikka liittymästä tai kuulumasta sellaiseen tai toimimasta siinä,

on tuomittava *poliittisten toimintavapauksien loukkaamisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Poliittisten toimintavapauksien loukkaamisesta tuomitaan myös se, joka 1 momentissa tarkoitettulla tavalla saa *tai yrittää (?)* saada toisen vastoin tahtoaan ilmaisemaan mielipiteensä yleisistä asioista kokouksessa tai muussa tilaisuudessa taikka tiedotusvälineessä tai muuten julkisesti, osallistumaan yleisiä asioita varten järjestettyyn tilaisuuteen taikka liittymään tai kuulumaan sellaisia asioita varten perustettuun yhdistykseen tai toimimaan tällaisessa yhdistyksessä.

(Yritys on rangaistava=poist?).

⁵ Rikoslain 21 luvun 11 §:ssä on uusi, positiivinen muotoilu, jota mukaillen säännös kuuluisi: Syyttäjä saa nostaa syytteen henkilöön kohdistuvasta luvattomasta tiedustelutoiminnasta vain, jos asianomistaja ilmoittaa rikoksen syytteeseen pantavaksi taikka jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.