

**Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto**

Erityisasiantuntija Joni Korpinen

13.12.2023

**Asia: Oikeusministeriön lausunto; Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun muuttamisesta (VN/24735/2023)**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

**1. Yleistä**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi rikostorjunnasta Tullissa annettua lakia. Muutokset koskevat eräitä salaisia tiedonhankintakeinoja ja niiden käytön edellytyksiä ja esityksen mukaan niiden taustalla on pakkokeinolakiin, poliisilakiin ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin hiljattain tehdyt muutokset.

Luonnoksessa ehdotetaan, että salaisena tiedonhankintakeinona toteutettavan televalvonnan lupaa ei enää jatkossa haettaisi tuomioistuimelta jokaiseen luvan hakemisen hetkellä tiedossa olevaan henkilön käyttämään teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen erikseen, vaan televalvontalupa kohdistuisi tunnettuun henkilöön ja pidättämiseen oikeutettu tullimies päättäisi, mihin teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen televalvontaa kohdistetaan. Tuomioistuin päättäisi jatkossakin teleosoitteista tai telepäätelaitteista henkilön ollessa tuntematon. Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan Tullille oikeus peiteltyyn tiedonhankintaan tietoverkossa. Peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa ehdotetaan

**Postiosoite  
Postadress**

Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Valtioneuvosto  
Finland

**Käyntiosoite  
Besöksadress**

Eteläesplanadi 10  
00130 Helsinki  
Finland

**Puhelin  
Telefon**

0295 16001  
Internat.  
+358 295 16001

**Faksi  
Fax**

09 160 67730  
Internat.  
+358 9 160 67730

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

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

mahdollistettavaksi ennalta estettäessä Tullin tutkittavaksi kuuluvaa rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Voimassa olevassa laissa ylimääräisen tiedon käyttö on mahdollista selvittäessä Tullin tutkittavaksi kuuluvaa rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Luonnoksessa ehdotetaan, että Tulli voisi käyttää ylimääräistä tietoa lisäksi selvittäessä tullirikoksena pidettävää huumausainerikosta.

Ehdotusten tavoitteena on, että Tullin rikostorjuntalain 3 luvun muutokset vastaisivat pääosiltaan lokakuussa 2023 voimaan tulleita pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muutoksia (laki 452/2022 ja 492/2023).

Käsitellessään lokakuussa 2023 voimaan tulleita pakkokeinolain muutoksia perustusvaliokunta totesi, että ”kyseessä on perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelykohde, jossa on sovittava yhteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja rikosten selvittämisen ja muiden vastaavien painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa ja jossa korostuvat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, välttämättömydestä sekä oikeusturvasta. Lisäksi vaatimuksella sopusoinnusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sellaisena kuin sopimuksen sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, on tällaisessa sääntelyssä suuri merkitys.” (PeVL 98/2022 vp, kohta 1). Tämä on otettava lähtökohdaksi myös nyt käsiteltävinä olevia ehdotuksia arvioitaessa.

Lisäksi lokakuussa 2023 voimaan tulleiden pakkokeinolain ja poliisilain muutoksien käsittelyssä perustusvaliokunta totesi, että sekä pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle että poliisilain rikosten torjuntaa koskevien toimivaltuuksien sääntelylle on pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelyn tavoin ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa

lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia (PeVL 98/2022 vp, kohta 2, ja PeVL 99/2022 vp, kohta 3). Tämäkin on otettava lähtökohdaksi myös nyt käsiteltävinä olevia ehdotuksia arvioitaessa.

Sittemmin rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain säännökset on muutettu vastaamaan voimassaolevia pakkokeinolain ja poliisilain muutoksia. Esitys laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on tällä hetkellä eduskunnan käsiteltävänä (HE 82/2023 vp). Nyt lausunnolla oleva luonnos Tullin rikostorjuntalain muuttamiseksi on osa viitattua jatkumoa. Perustuslakivaliokunta totesi, että tällaiset osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista ja että sen käsityksen mukaan pakkokeinotoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä olisi syytä tehdä kattava selvitys (kohta 3). Luonnoksessa ehdotettu sääntely ilman mainittua kattavaa selvitystä entisestään vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista (PeVL 99/2022 vp, kohta 3).

Oikeusministeriö korostaa, että ehdotettaessa uusia tai uudenlaisia toimivaltuuksia toiselle viranomaiselle, jolla on toisenlaiset toimivaltuudet ja tehtäväkenttä, on esityksessä asianmukaisesti perusteltava, millä perusteella perusoikeuksien rajoitusedellytysten katsotaan täyttyvän myös ehdotetussa sääntelyssä. Asianmukaisena perusteluna perustuslain näkökulmasta ei voida pitää nojautumista siihen, että jollakulla toisella viranomaisella samankaltaisessa toiminnassa on vastaava toimivalta sekä kiinnittymistä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin – etenkin kun kyseessä on perusoikeuksien kannalta näin merkittävästä toiminnasta – vaan ehdotuksen perusteluissa on tehtävä asianmukaisesti selkoa perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä nimenomaan tässä kontekstissa (mm. hyväksyttävyyys, oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys, täsmällisyys). Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja tulee täydentää tästä näkökulmasta. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista ei käy asianmukaisesti ilmi,

millä perusteella ehdotettujen uusien toimivaltuuksien katsotaan olevan välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Sääntämisyjärjestysperusteluissa keskeistä on relevantin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tunnistamisen ja selostamisen lisäksi arvioida se, miten nimenomaan nyt ehdotettu toista viranomaista ja toisenlaista tehtäväkenttää koskeva sääntely täyttää perustuslain asettamat reunaehdot. Esimerkiksi perusteluissa useasti viitattu virkavastuu ja virkavastuulla toimiminen ei poista sitä, että perusoikeusrajoitusten edellytykset on täytyttävä. Vaikka tällaista arviointia olisi sisällytetty muualle esitykseen, tulee sääntämisyjärjestysperusteluissa joko toistaa arvio tai viitata muihin perustuslain kannalta merkityksellisiin jaksoihin. Oikeusministeriö painottaa, että jatkovalmistelussa on syytä aikataulun mahdollistaessa huomioida myös perustuslakivaliokunnan aikanaan esityksestä HE 82/2023 vp antama lausunto.

Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että ehdotettujen toimivallan laajennusten osalta vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin ei ole juurikaan arvoitu. Oikeusministeriö katsoo tarpeelliseksi, että vähintäänkin esityksen perusteluja ja arviointeja tältäkin osin täydennettäisiin.

Edelleen ehdotuksessa todetaan useassa kohdassa, että tietty ehdotus on perusteltu ("on perusteltua, että", "on perusteltua lisätä", "vaikuttaa perustellulta", "perusteltua on"). Esityksen asianmukaiset perustelut edellyttävät, että tällaiset hyvin yleiseen muotoon kirjoitetut kannanotot nimenomaisesti ja huolellisesti perustellaan (esim. televanvonnasta päättäminen).

## 2. Tarkemmat huomiot

### **11 § Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset**

Esityksessä ehdotetaan, että Tulli saisi kohdistaa henkilöön peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa myös tullirikoksen *estämiseksi*, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Kuten esityksessä todetaan, Tulli voi jo nykyään pakkokeinolain 10 luvun 14 §:n 3 momentin mukaisesti kohdistaa

epäiltyyn peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa (*rikoksen selvittämiseksi*), jos tätä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Esityksessä ehdotettu muutos vastaisi poliisilain 5 luvun 15 §:n 4 momenttia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu muutoksessa olisi kyse verrattain merkittävästä toimivallan laajentamisesta, sillä kyse olisi tietoverkossa tapahtuvan peiteltyyn tiedonhankinnan mahdollistamisesta *rikoksen estämiseksi*. Esityksen mukaan ”on todennäköistä, että toimivaltuuden avulla voitaisiin jatkossa onnistua estämään esimerkiksi valmisteilla olevia laittomaan maahantuontiin liittyviä rikoksia, jos suunniteltuun tekoon päästään puuttumaan saatujen tietojen avulla”. Todetusti Tullilla on jo kyseinen toimivaltuus rikosten selvittämiseksi, eli jo voimassa olevan lain mukaisesti Tullilla on mahdollisuus toimia aktiivisesti tietoverkoissa. Toimivaltuussäätelyn kannalta – erityisesti kun kyse on salaisista tiedonhankintakeinoista rikosten estämiseksi – lähtökohtana on se, että toimivaltuuden hyödyllisyys ei ole vielä ratkaisevaa, vaan sen tulee olla välttämätöntä. Esityksessä toimivallan laajentamista on perusteltu pitkälti ainoastaan tarkoituksenmukaisuusargumenteilla. Oikeusministeriö katsoo tarpeelliseksi, että vähintäänkin esityksen säätämisympäristöä perustelujen ehdotetun toimivaltuuden laajentamiseksi rikosten estämiseksi täydennetään erityisesti välttämättömyysvaatimuksen kannalta sekä minkä vuoksi juuri ehdotettu toimivaltuus täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Myöskään pelkästään se ajatus, että poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on vastaava toimivaltuus käytössä ei yksinään riitä perusteeksi, vaan toimivaltuuden välttämättömyyttä on perusteltava tarkemmin Tullin rikostorjunnan kannalta.

### **21 § Telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen**

Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi rajoitus siitä, että telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseksi saadaan käyttää ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää pelkästään tähän tarkoitukseen. Toimintaan soveltuvan laitteen ominaisuuksia ei siten jatkossa rajattaisi. Esityksen mukaan olennaista

tämän sijaan olisi, että pykälän perusteella Tulli voisi muiden edellytysten täytyessä jatkossakin hankkia teknisillä laitteilla vain teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietoja.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 11 §:ään ehdotettu muutos ei vastaa mm. pakkokeinolain 10 luvun 25 §:ää tai poliisilain 5 luvun 25 §:ää. Käsitellessään pakkokeinolain muutosehdotuksia perustuslakivaliokunta kiinnitti (PeVL 98/2022 vp, s. 4) huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin nimenomaisesti edellyttänyt [nyt] poistettavaksi ehdotetun kaltaisen rajoituksen lisäämistä poliisilakiin edellytyksenä tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle (PeVL 11/2005 vp, s. 9). Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotetulle poistolle ei ole esitetty riittäviä perusteluja, ja että säännös tulee joko säilyttää tältä osin voimassa olevassa muodossaan tai muuten säännösperusteisesti huolehtia valvonnallisin ja teknisin keinoin siitä, että laitetta käytetään vain yksilöintitietojen hankkimiseen. Edellä todetun valossa lakivaliokunta ehdotti, että pakkokeinolain 10 luvun 25 §:n 2 momenttiin ei tehtäisi ehdotettua muutosta, jolla poistettaisiin rajoitus siitä, että teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseksi saadaan käyttää ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää pelkästään tähän tarkoitukseen. Näiden perusteluiden valossa esitetty ehdotus ei ole perusteltu eikä siten ole syytä nyt käsiteltävässä lainsäädännössä poiketa pakkokeinolain ja poliisilain vastaavan sääntelyn systematiikasta.

Edellä todettu huomioon ottaen oikeusministeriö ei pidä ehdotettua rajoitusta perusteltuna rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 21 §:n 2 momenttiin. Ehdotus tulisi siten poistaa.

### **53 § Ylimääräisen tiedon käyttäminen**

esityksen mukaan olisi perusteltua, että ylimääräistä tietoa saisi käyttää myös tullirikoksena pidettävän huumausainerikoksen selvittämisessä, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tullirikoksen selvittämiselle.

Esityksen mukaan huumausainerikokset liittyvät monessa tapauksessa vakavampien rikosten tekemiseen tai samaan rikoskokonaisuuteen. Esityksen mukaan niiden voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettujen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin. Esityksessä todetaan, että erityisesti tietoverkkojen avustuksella toteutettavissa tullirikoksissa maahan tuotavat lähetykset jaetaan kiinnijäämisriskin pienentämiseksi useisiin lähetyksiin. Tällöin erityisesti tapauksen paljastuessa ja selvittämisen alkuvaiheessa tapauskokonaisuuden laajuus ei ole tutkivan viranomaisen tiedossa. Esityksen mukaan tällöin ylimääräisen tiedon käyttäminen alkuvaiheessa on tärkeää kokonaisuuden hahmottamiseksi ja selvittämiseksi. Esityksen mukaan voimassa olevan sääntelyn perusteella törkeän huumausainerikoksen johdosta tehdyssä telekuuntelussa kertyneen ylimääräisen tiedon käyttäminen tullirikoksena pidettävän huumausainerikoksen selvittämiseksi ei ole mahdollista. Edelleen esityksen mukaan käytännössä tilanne on voinut johtaa esimerkiksi siihen, että telekuuntelutallennetta voidaan käyttää todisteena telekuunteluluvan kohteena ollutta törkeästä huumausainerikoksesta syytettyä kohtaan, mutta ei samaan asiakokonaisuuteen liittyvän huumausainerikoksen osalta.

Ehdotetun osalta oikeusministeriö ensinnäkin kiinnittää huomiota jo edellä viitattuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (PeVL 98/2022 vp, kohta 2, ja PeVL 99/2022 vp, kohta 3), joiden mukaan sekä pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle että poliisilain rikosten torjuntaa koskevien toimivaltuuksien sääntelylle on pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelyn tavoin ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aiheutta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota lakivaliokunnan pohdintaan vastaavan muutoksen osalta pakkokeinolain muuttamisen yhteydessä (LaVM 30/2022 vp, s. 13-15).

Vaikkakin ehdotus vaikuttaa lähtökohtaisesti perustellulta, sitä tulisi tarkemmin tarkastella erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön näkökulmasta. Vaikka pakkokeinolain ja poliisilain muutosten yhteydessä huumausainerikosten lisääminen ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaan sääntelyyn on katsottu perustelluksi, asiaa tulee tarkastella nyt ehdottavan muutoksen osalta suhteessa Tullin toimivallan laajentamiseen. Se, että pakkokeinolaissa ja poliisilaissa on vastikään tehty vastaava muutos ei automaattisesti takaa sitä, että muutos olisi perusteltu muussa toimivaltasääntelyssä, eikä tällainen perustelu ole säätämisyjärjestyksen kannalta riittävä.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Ville Hinkkanen

Erityisasiantuntija

Joni Korpinen



**VN/24735/2023-OM-8**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: