

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO

13.12.2023

Viite: VM109:00/2023

EOAK/7321/2023 LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA TULLIN RIKOSTORJUNTALAIN 3 LUVUN MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (Tullin rikostorjuntalaki) 3 luvun muuttamisesta laaditusta hallituksen esityksen luonnoksesta.

Kysymys on lausuntopyynnön mukaan lain yhdenmukaistamisesta muiden esitutkintaviranomaisten vastaavan lainsäädännön kanssa. Vastaavat muutokset on tehty pakkokeinolain 10 lukuun (452/2023), poliisilain 5 lukuun (492/2023) ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalaki) 3 lukuun (990/2023).

Ehdotuksen sisällöstä

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan Tullin rikostorjuntalain 3 lukuun soveltuvin osin Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 3 luvun ja poliisilain 5 luvun tuoreiden muutosten kanssa yhteneväisiä muutoksia ja lisäyksiä seuraaviin lainkohtiin:

- Televalvontaa ja sen edellytyksiä koskeva Tullin rikostorjuntalain 3 luvun 4 §:n 1 momentti
- Televalvonnasta päättämistä koskevan Tullin rikostorjuntalain 3 luvun 6 §:n 4, 5 ja 6 momentit
- Peiteltyä tiedonhankintaa ja sen edellytyksiä koskevan Tullin rikostorjuntalain 3 luvun 11 §:n 4 momentti

- Teknistä kuuntelua ja sen edellytyksiä koskevan Tullin rikostorjuntalain 3 luvun 13 §:n 3 momentti
- Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja valvottuun läpilaskuun osallistumista koskevan Tullin rikostorjuntalain 26 §:n 1 momentti
- Menettelyä tuomioistuimessa koskevan Tullin rikostorjuntalain 44 §:n 3 momentti
- Kuuntelu- ja katselukieltoja koskeva Tullin rikostorjuntalain 49 §
- Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevan Tullin rikostorjuntalain 53 §:n 2 momentti
- Televalvonnan, teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun keskeyttämistä koskeva Tullin rikostorjuntalain 55 §
- Salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittamista koskevan Tullin rikostorjuntalain 57 §:n 1 momentti
- Viestinnän välittäjän avustamisvelvollisuutta ja pääsyä eräisiin tiloihin koskeva Tullin rikostorjuntalain 60 §.

Poliisilaista ja Rajavartiolain rikostorjuntalaista poikkeavaa sääntelyä ehdotetaan teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista koskevaan Tullin rikostorjuntalain 21 §:n 2 momenttiin.

Televalvonnan henkilösidonaisuus

Totean, että olen eri yhteyksissä kuultavana poliisilain ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain vastaavien muutosten yhteydessä pitänyt televalvontaluvan muuttamista henkilösidonaiseksi perusoikeussuojan näkökulmasta ongelmallisena. Tätä olen perustellut erityisesti sillä, että näin kohdehenkilön ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen välinen yhteys jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunta totesi poliisilain vastaavaa ehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 99/2022 vp – HE 275/2022vp, s. 2–3), että kysymys on huomattavasta ja periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta perustuslain 10 §:ssä turvattu luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamista koskevaan lainsäädäntöön.

Valiokunnan mukaan ehdotettu muutos oli omiaan heikentämään salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevaa oikeussuojaa. Valiokunta ehdotti, että hallintovaliokunnan tulisi harkita sääntelyn muuttamista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan paremmin huomioon ottavaksi.

Hallintovaliokunta (HaVM 42/2022 vp – HE 275/2022 vp, s. 5) kuitenkin totesi, että hallituksen esityksessä ei ehdotettu muutettaviksi teletiedonhankintakeinojen edellytyksiä koskevaa sääntelyä tai esimerkiksi sitä, mihin liittyisiin tai laitteisiin teletiedonhankintakeinoja voidaan kohdistaa. Kysymys on päätöksentekotason muuttamisesta asiassa, jossa pidättämiseen oikeutetulla poliisimiehellä tai suojelupoliisin päällystään kuuluvalla poliisimiehellä on nykyisinkin vahva asema. Hallintovaliokunta korosti, että ehdotetun sääntelyn mukaan pidättämiseen oikeutetun

poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystään kuuluvan poliisimiehen on tehtävä toimenpiteen kohteena olevista teleosoitteista tai -päätelaitteista erillinen päätös, jossa on nimenomaisesti perusteltava syyt niiden valitsemiselle. Valiokunnan mukaan perusteluvollisuus tarkentuu nykyisestä, ja päätös voi olla myös laillisuusvalvonnan kohteena. Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan ehdotus parantaa näiltä osin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa.

Kun lainsäätäjät on hyväksynyt ratkaisun poliisiin ja Rajavartiolaitoksen osalta, minulla ei ole ehdotuksen osalta enempää lausuttavaa.

Teknisen laitteen tekninen kuuntelu

Teknistä kuuntelua koskevaan Tullin rikostorjuntalain 3 luvun 13 §:n 3 momenttiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan Tulli saisi kohdistaa teknistä kuuntelua tekniseen laitteeseen sen sijaintipaikasta riippumatta, jos kuuntelu kohdistuu vain tekniseen laitteeseen, eikä tilaan, jossa laite sijaitsee. Siten tätä ns. näppäimistökuuntelua ei koskisi 2 momentin rajoitus, jonka mukaan teknistä kuuntelua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Perustelujen mukaan (s. 10) ”suojan tarpeen johdosta ei ole normaalisti perusteltua rinnastaa näppäimistökuuntelua asuntokuunteluun.”

Olen tästä jossain määrin eri mieltä. Mielestäni kotirauhan piiriin tunkeutumista on sekin, että ”kuunnellaan” näppäimistöä laitteesta, jota käytetään kotirauhan suojaa nauttivassa tilassa. Voi nimittäin ajatella, että näppäimistöä käytetään samalla tavalla kuin keskustellaankin. Kaikkein yksityisimmiksi koetut asiat tehdään kotirauhan piirissä eikä voida pitää ainakaan ongelmattomana ajatusta siitä, että kotirauhan suojan tarpeen kannalta ei olisi merkitystä sillä, tapahtuuko näppäimistökuuntelulla seurattava toiminta asumiseen käytettävässä vai muussa tilassa.

Kun lainsäätäjät on hyväksynyt ratkaisun poliisiin ja Rajavartiolaitoksen osalta, minulla ei ole ehdotuksen osalta enempää lausuttavaa.

Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Ylimääräistä tietoa saisi ehdotuksen mukaan jatkossa käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tullirikoksen selvittämiseksi ja kyse on tullirikoksena pidettävästä huumausainerikoksesta.

Voimassa olevan lain mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää edellä mainituin edellytyksin ja jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Pidän kysymyksenalaisena, onko huumausainerikoksissa kysymys sellaisesta perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettusta rikoksesta, joka vaarantaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta.

Vaikka perustuslakivaliokunnan mukaan estettä ei ole ollutkaan sille, että ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja jotka täyttävät perustuslain 10 §:ssä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiselle asetetut vaatimukset, perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan pitänyt ongelmattomana sääntelyä, joka merkitsee ylimääräisen tiedon käytön mahdollistamista sellaisten rikosten yhteydessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus. (PevM 99/2022 vp – HE 275/2022 vp, s. 4–5)

Totean, että vaikka huumausainerikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta enintään kaksi vuotta vankeutta, oikeuskäytännössä huumausainerikoksista useimmiten seuraa vain sakkorangaistus.

Poliisilain tätä ehdotusta vastaavaa muutosta säädettäessä hallintovaliokunta kuitenkin viittasi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jonka mukaan perustuslakivaliokunta on katsonut huumausainerikosten kuuluvan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin. Hallintovaliokunta totesi, että huumausainerikosten yleinen haitallisuus sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta perustelee ylimääräisen tiedon käytön mahdollistamista rikoksen selvittämisessä ja piti perusteltuna, että huumausainerikos sisällytetään ylimääräisen tiedon käyttämisen mahdollistavaan poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentin perusterikosluetteluun (HavM 42/2022 vp – HE 275/2022 vp s. 8–9).

Kun näin on poliisilain kohdalla säädetty, minulla ei ole ehdotuksesta enempää lausuttavaa.

Telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen

Ehdotuksen mukaan telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen käytettävän laitteen [ns. IMSI-catcher] ei enää tarvitsisi olla sellainen, että sitä voidaan käyttää vain tähän tarkoitukseen. Siten Liikenne- ja viestintäviraston tarkastus ulottuisi vain siihen, että laite ei ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille.

Voimassa olevan lain mukaan Tulli saa käyttää telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää vain edellä mainittuun tehtävään ja viestintävirasto tarkastaa teknisen laitteen vaatimustenmukaisuuden [eli että laitetta voidaan käyttää vain telesoitteen ja telepäätelaitteen yksilöimiseen – ei esimerkiksi telekuunteluun] sekä sen, ettei laite ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille.

Vastaavaa muutosta ehdotettiin poliisille edellä mainitussa hallituksen esityksessä HE 275/2022 vp. Muutosta perusteltiin nykytilan arviointia koskevassa jaksossa sillä, että teknisten ratkaisujen monipuolistuessa ja kehittyessä perusteltuna ei voida pitää, että pykälässä tarkoitettuun toimintaan tulisi jatkossakin hankkia vain laitteita, joiden tulisi soveltua pelkästään teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöimiseen. Mahdollisena voidaan pitää, että saatavilla ei jossain vaiheessa ole pelkästään tähän tarkoitukseen soveltuvia laitteita, tai että tällaisten hankkiminen ei ainakaan ole kokonaistaloudellisesti perusteltua. Luotettavina ei toisaalta kaikissa tilanteissa voida pitää ratkaisuja, joilla laajempaan käyttöön soveltuvien laitteiden ominaisuuksia pyrittäisiin teknisesti rajoittamaan 2 momentissa edellytetyiksi. Ajattelutapaa voidaan yleisemminkin pitää vieraana salaista tiedonhankintaa koskevalle sääntelylle, jossa yleisesti painotetaan käytettävien laitteiden ominaisuuksien sijaan sitä, mitä näillä laitteilla saadaan tehdä. Sanotun johdosta perustellulta vaikuttaa poistaa 2 momentista laitteen ominaisuuksia rajoittava säännös, säilyttäen kuitenkin kyseisen tiedonhankintakeinon tarkoituksena nimenomaan teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (HE 275/2022 vp, s. 18). Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta perusteltiin sillä, että vastaavaa rajoitusta ei ole perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä [siviilitiedustelua koskevassa] poliisilain 5 a luvun 15 §:ssä. (HE 275/2022 vp, s. 18 ja 42)

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetulle laitetta koskevan vaatimuksen poistolle ei ollut esitetty riittäviä perusteluja. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että se on aikaisemmin nimenomaisesti edellyttänyt nyt poistettavaksi ehdotetun kaltaisen rajoituksen lisäämistä lakiin edellytyksenä tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle (PeVL 11/2005 vp, s. 9)

Säännös tuli perustuslakivaliokunnan mukaan siten joko säilyttää tältä osin voimassa olevassa muodossaan tai muuten säädösperusteisesti huolehtia valvonnallisista ja teknisistä keinoin siitä, että laitetta käytetään vain yksilöintitietojen hankkimiseen. Tällainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVM 99/2022 vp – HE 275/2022, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta ei siis pitänyt poliisilain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä esitettyjä perusteluja riittävinä poliisilakiin ehdotetulle laitteen ominaisuuksia koskevalle poistolle.

Hallintovaliokunta (HaVM 42/2022 vp – HE 275/2022 vp, s. 6) ehdotti perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestystä koskevan huomautuksen huomioon ottamiseksi tätä koskevan kohdan poistamista lakiehdotuksesta, eikä poliisilakia tältä osin muutettu.

Poliisi saa siis edelleen käyttää ainoastaan sellaista laitetta, jota voidaan käyttää vain teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöimiseen. Liikenne- ja viestintävirasto tarkastaa edelleen teknisen laitteen

vaatimustenmukaisuuden sekä sen, ettei laite ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille.

Käsillä olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotusta perustellaan nykytilan arviointia koskevassa jaksossa (s. 10–11) samalla tavalla kuin edellä poliisilain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä.

Säätämisyjärjestystä koskevassa kappaleessa asiaa ei jakson 12.2.2 otsikoinnista huolimatta käsitellä lainkaan.

Käsitykseni mukaan ehdotusta ei ole perusteita arvioida eri tavalla kuin mitä perustuslakivaliokunta edellä kerrotusti teki eikä ehdotukselle ole esitetty hyväksyttäviä perusteita. Mielestäni Tullin rikostorjuntalaissa ei voida säätää puheena olevasta asiasta eri tavalla ja väljemmin kuin poliisilaissa.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.