OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Erityisasiantuntija Joni Korpinen
Lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä

19.2.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun muuttamisesta (HE 107/2023 vp)

Oikeusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua käsiteltävänä olevasta esityksestä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikostorjunnasta Tullissa annettua lakia. Muutokset koskevat eräitä salaisia tiedonhankintakeinoja ja niiden käytön edellytyksiä. Muun ohella Tullille lisättäisiin oikeus peiteltyyn tiedonhankintaan tietoverkossa ennalta *estettäessä* sen tutkittavaksi kuuluvaa rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Voimassa olevassa laissa ylimääräisen tiedon käyttö on mahdollista *selvitettäessä* Tullin tutkittavaksi kuuluvaa rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Lisäksi Tulli voisi käyttää ylimääräistä tietoa selvitettäessä 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 (lait 452/2022 ja 492/2023).

Ehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön

Oikeusministeriö on esityksestä sen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa painottanut asianmukaisten säätämisjärjestysperusteluiden ja ehdotettujen säännösten perustuslainmukaisuuden arvioinnin merkitystä. Kuitenkaan esityksen säätämisjärjestyspe-

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

rusteluita ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei näy täydennetyn. Mikäli säätämisjärjestysperustelut ovat puutteelliset, esityksen perustuslainmukaisuudesta on vaikea varmistua.

Esityksessä on kyseessä perustuslakivaliokunnankin korostamalla tavalla ”perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelykohde, jossa on sovitettava yhteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja rikosten selvittämisen ja muiden vastaavien painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa ja jossa korostuvat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, välttämättömyydestä 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).

Toiseksi on pantava merkille, että esitys on osa jatkumoa: Viitatun poliisilain rikosten torjuntaa koskevan lainsäädännön uudistuksen jälkeen Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain säännökset on muutettu vastaamaan voimassa olevia pakkokeinolain ja poliisilain muutoksia, minkä lisäksi esitys laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi on tällä hetkellä eduskunnan käsiteltävänä (HE 82/2023 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti tällaiseen kehitykseen huomiota nimenomaisesti jo vuonna 2022 ennen Rajavartiolaitoksen, puolustusvoimien ja Tullin rikostorjuntalainsäädännön uudistamistyötä. Pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle sekä poliisilain rikosten torjuntaa koskevien toimivaltuuksien sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Valiokunta painotti, että vaikka lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, 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). Edelleen tällaiset osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä (kohta 3). (PeVL 99/2022 vp, kohta 3).

Tullille ehdotettavien uusien toimivaltuuksien perustelu

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettaessa uusia tai uudenlaisia toimivaltuuksia toiselle viranomaiselle, jolla on toisenlaiset toimivaltuudet ja tehtäväkenttä, tulee esityksessä asianmukaisesti perustella, millä perusteella perusoikeuksien rajoitusedellytysten katsotaan täyttyvän nimenomaan ehdotetussa sääntelyssä tuon viranomaisen ja sen tehtäväkentän osalta (ks. edellä sääntelyn perus- ja ihmisoikeusherkkyydestä todettu). Sen sijaan esityksessä (s. 16) todetaan esityksen perusteluiden ja perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevien osioiden vastaavan hyvin pitkälti poliisilain ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain muuttamista koskevien jo hyväksyttyjen esitysten vastaavia osuuksia.

Koska kyse on eri viranomaisesta, jolla on eri tehtävät, toimiala ja toimivaltuudet, toimivallan laajentaminen ei voi perustua siihen, että jollakulla toisella viranomaisella samankaltaisessa toiminnassa on vastaava toimivalta. Tämä ilmenee myös perustuslakivaliokunnan lausunnosta, jossa se nimenomaisesti painotti, että ”poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen Tullille ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 2/1996 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2002 vp, s. 1—2). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei ainakaan yksinään ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden.” (PeVL 49/2014 vp).

> Ehdotettu **53 §:n muutos ylimääräisen tiedon käyttämisestä** konkretisoi edellä todettua: Vaikka pakkokeinolain ja poliisilain muutosten yhteydessä huumausainerikosten lisääminen ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaan sääntelyyn on katsottu perustelluksi, asiaa tulee tarkastella nyt ehdotettavan muutoksen osalta suhteessa nimenomaan Tullin toimivallan laajentamiseen. Oikeusministeriö on painottanut valmisteluvaiheen lausunnossaan, että vaikka pakkokeinolaissa ja poliisilaissa on vastikään tehty vastaava muutos, tämä rinnastus ei sellaisenaan takaa sitä, että muutos olisi perusteltu muussa toimivaltasääntelyssä, eikä tällainen perustelu ole säätämisjärjestyksen kannalta riittävä.

Myöskään pelkkä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien korostaminen ei ole riittävää, vaan selkoa tulee tehdä asianmukaisesti perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä nimenomaan tässä kontekstissa ja tämän viranomaisen tehtävien kohdalla (erit. hyväksyttävyys, oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys, täsmällisyys).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi **11 §:n sääntelyä peitellystä tiedonhankinnasta ja sen edellytyksistä** siten, 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. 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.

Muutos vastaisi poliisilain 5 luvun 15 §:n 4 momenttia. Kyse olisi verrattain merkittävästä toimivallan laajentamisesta, kun peitelty tiedonhankinta mahdollistettaisiin myös *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”. Jo voimassa olevan lain mukaisesti Tullilla on mahdollisuus toimia aktiivisesti tietoverkoissa. Toimivaltuussääntelyn 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. Näin ollen jää epäselväksi, täyttääkö ehdotettu toimivaltuus perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön. Perusteluihin lisätty täydennys ”Kun lisäksi otetaan huomioon, että ehdotuksella voidaan vähentää toiminnan kohteena olevan perusoikeuksiin enemmän puuttuvaa peitetoimintaa tietoverkossa, …” ei ongelmitta täytä edellä selostettuja reunaehtoja.

Vaikka esityksen arvioitaisiin täyttävän perusoikeuksien rajoitusedellytykset (erit. ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus), oikeusministeriö korostaa edellä todettua asianmukaisten säätämisjärjestys- ja muiden perusteluiden esittämistä myös tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä. Hallintovaliokunnan olisi suotavaa harkita, että se korostaisi mietinnössään myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneesti painottamia edellytyksiä tämänkaltaiselle sääntelylle ja asianmukaisille perusteluille.