

Asia: VN/35196/2025

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta Tullin rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Hovioikeus lausuu valtiovarainministeriön lausuntopyynnön johdosta seuraavan.

Ehdotetun sääntelyn keskeisenä tarkoituksena on luoda Tullille uhkaperusteista rikostiedustelua koskeva toimivaltuuskokonaisuus lisäämällä rikostorjunnasta Tullissa annettuun lakiin uusi 3 a luku. Sääntely mahdollistaisi Tullin tiedonhankinnan voimassa olevaa 3 luvun salaista tiedonhankintaa väljemmin edellytyksin uhkaperusteisesti ja laajempaan henkilöpiiriin kohdistuen. Ehdotettuja rikostiedustelukeinoja ovat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen katselu, tekninen seuranta, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, valvottu läpilasku sekä ohjattu tietolähdetoiminta. Lisäksi ehdotetaan säännöksiä, joiden nojalla Tulli voisi hyödyntää automaattisia tiedonkeruumenetelmiä avoimissa tietoverkoissa olevien tietojen hankkimiseen ja tallentamiseen.

Ehdotettu sääntely vastaa monilta osin poliisin ja Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskeviksi ehdotettuja säännöksiä. Lausuttavana oleva esitysluonnos muodostaa siten osan laajaa turvallisuusviranomaisten tiedustelutoimivaltuuksien kokonaisuudistusta, jossa rikostorjunnan painopistettä tavoitellaan siirrettäväksi entistä aikaisempaan vaiheeseen. Lisäksi ehdotettu sääntely muodostaa yhdessä myös muiden tiedusteluliitännäisten uudistusten kanssa varsin monitahoisen ja osin vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan juurikaan arvioida muodostuvan sääntelykokonaisuuden yhteisvaikutuksia. Jatkovalmistelussa niitä olisi syytä arvioida erityisesti oikeasuhtaisuuden, perusoikeusvaikutusten ja oikeusturvan näkökulmista. Lisäksi huomioon tulisi ottaa eri viranomaisten välinen tehtävänjako, jonka tulisi olla selkeä ja joka ei saisi muodostua päällekkäiseksi.

Eräitä yksityiskohtaisia kannanottoja

Hovioikeus toteaa esitettyjen uudistusten olevan periaatteellisesti merkittäviä, sillä ne siirtäisivät Tullin rikostiedustelutoimivaltuudet yksilöityyn ja konkreettiseen rikosepäilyyn perustuvista uhkaperusteisiksi. Kysymyksen ollessa uudesta lainsäädännöstä ja perusoikeuksiin merkittävästi puuttuvista viranomaisten toimivaltuuksista esitysluonnoksessa tulisi nykyistä perusteellisemmin arvioida, miksi rikosepäilystä irtaantuminen on esitetyssä mittakaavassa välttämätöntä. Esitysluonnoksen perusteluissa todettu välttämättömyyden tuloksellisuusodotus siirtää rikostiedustelun painopistettä oikeusturvapunninnasta rikostiedustelun tehokkuuteen. Se, onko

kysymyksessä välttämätön tiedustelukeino ei kuitenkaan ole yhtä kuin se, onko tiedustelukeino tehokkain mahdollinen.

Uudessa 3 a luvun 2 §:ssä ehdotetut Tullin rikostiedustelukeinot ja 5 §:ssä ehdotettu näiden keinojen varsin matala kohdentamiskynnys muodostavat keinojen tosiasiallisesti laajan käyttöalan, mikä vastaa sitä esitysluonnoksesta ilmenevää tavoitetta, että rikostiedustelukeinovalikoiman tulee olla rikostiedustelun tilanteiden ja kohteiden erityyppisyyden vuoksi mahdollisimman kattava. Keinovalikoimaa tulisi kuitenkin arvioida operatiivisten lähtökohtien sijaan perusteellisemmin oikeusturvan näkökulmasta. Siltä osin kuin esitysluonnoksen perusteluissa todetaan mahdollisuuden eri rikostiedustelukeinojen yhdistämiseen voivan vähentää kohdehenkilöihin kohdistuvien toimivaltuuksien kokonaismäärää ja kestoja hovioikeus toteaa keinojen yhdistämisen voivan toisaalta syventää kohdehenkilön perusoikeuksiin puuttumista. Jatkovalmistelussa keinojen yhdistämisen vaikutuksia tulisi arvioida myös niiden kumulatiivisten perusoikeusvaikutusten näkökulmasta.

Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota ehdotetun sääntelyn ja esitöiden täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Tarpeettoman väljän määrittelyn välttämistä puoltaa muun ohella lainkäytön yhtenäisyys, sillä tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupa-asioiden ratkaisut ovat laajalti salassa pidettäviä.

Ehdotetussa 3 a luvun 2 §:ssä luetellut Tullin rikostiedustelukeinot vastaavat pitkälti voimassa olevan 3 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja, ja keinojen määritelmät ovat samansisältöisiä lukuun ottamatta 3 luvun määritelmäsäännöksen rikoselementtejä. Tiedustelukeinojen irrottaminen rikoselementistä johtaa kuitenkin osaltaan sääntelyn täsmentymättömyyteen. Esimerkiksi ehdotetun 3 §:n mukaan Tullin rikostiedustelun kohteena olisi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava järjestäytynyt rikollisuus sekä muu vakava rikollisuus siltä osin kuin se kuuluu Tullin tehtäväälaan. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan ”uhkalla” tarkoitettaisiin vakavasta rikollisuudesta seuraavaa haitallista tapahtumaa tai kehityskulkua, joka ei kuitenkaan välttämättä aiheuta välitöntä vaaraa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuudelle. Uhkan käsite viittaisi välitöntä vaaraa epävarmempaan kehityskulkuun ja ajallisesti etäisempään haitalliseen tapahtumaan. Edellytys ”vakavasti uhkaava” puolestaan rajaisi uhkaperusteisen rikostiedustelun soveltamisalan uhkiin, joihin liittyvät vahingolliset kehityskulut olisivat rikoksiksi konkretisoituessaan seurauksiltaan poikkeuksellisen vakavia ja joiden torjumiseksi olisi välttämätöntä irtaantua rikosepäilyn edellytyksestä. Hovioikeus toteaa käsitteiden olevan väljiä, tulkinnanvaraisia ja oikeudellisesti vakiintumattomia.

Myös siltä osin kuin esitysluonnoksen perusteluissa on todettu rikostiedustelun kohteiden olevan 3 §:ssä tyhjentävästi määritelty, hovioikeus toteaa haasteena olevan käsitteiden, kuten ”järjestäytynyt rikollisuus” ja ”muu vakava rikollisuus”, väljyys ja tulkinnanvaraisuus. Käsitteiden ei voida katsoa olevan perusteluissa esitetyin tavoin aineellisesti tyhjentäviä. Esimerkiksi ”järjestäytynyt rikollisuus” kattaisi perustelujen mukaan myös käsitteen ”rikollisverkostot”, eikä edellyttäisi järjestäytynyttä rakennetta tai yhteistuumin toimimista. Määritelmä on huomattavasti väljempi kuin rikoslain 6 luvun 5 §:ssä. Uuden 3 a luvun 3 §:n 2 momentissa ehdotettu ”Muun vakavan rikollisuuden” yhteys tavaroiden laittomaan maahantuontiin, maasta vientiin tai kauttakuljetukseen on sinänsä rajaava, mutta käytännössä myös näihin nimikkeisiin on mahdollista kytkeä useita eri inhimillisen toiminnan muotoja. Kun yhteys voi olla myös välillinen tai heikko, ei rajausta käytännössä ainakaan merkittävästi rajaa rikostiedustelun kohteita. Niin ikään ehdotettu 4 §, jonka mukaan rikostiedustelukeinon käyttämisen tulee olla välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi uhkaavasta kohteesta, sisältää tiedustelumenetelmien käyttöä rajoittavia periaatteita, mutta niiden käytännön merkitys jää

merkittävältä osin riippuvaiseksi siitä miten väljäksi jääviä uhkan ja välttämättömyyden käsitteitä yksittäistapauksissa tulkitaan.

Edelleen 5 §:ssä tarkoitettu kynnys kohdentaa rikostiedustelukeino henkilöön tai henkilöryhmään vaikuttaa jäävän keskeisen määritelmänsä ”voidaan olettaa osallistuvan ” myötä matalaksi. Kun rikostiedustelukeinon kohdentaminen voi perustua ilmiöön, ryhmään, epäsuoraan yhteyteen tai tiedon hallussapitämiseen, lähestyy toiminnan luonne myös tätä kautta rikostiedustelun sijaan tiedustelua. Tulkinnanvaraisiksi jäävien käsitteiden tasolla esiin voidaan käsiteltävänä olevan lainkohdan osalta nostaa esimerkinomaisesti 3 momentti, jonka mukaan tiedustelukeino voidaan kohdentaa ”muuhun henkilöön”, jos keinon käytöllä ”voidaan perustellusti olettaa saatavan” uhkaavaa toimintaa koskevaa ”tärkeää tietoa”. Tältä osin voidaan pohtia myös sitä, ovatko toimivallan käyttöedellytykset riittävän täsmälliset ja ennakoitavat suhteessa siihen, että tiedonhankintaa voitaisiin kohdentaa henkilöön, jonka ei epäillä osallistuvan rikolliseen toimintaan.

Kootusti, vaikka esitysluonnoksessa tavoitellaan rajausta vakavaan rikollisuuteen sekä osin tiedustelukeinojen käyttämisen viimesijaisuutta, jättää käsitteiden avoimuus viranomaiselle tosiasiaa hyvin laajan harkintavallan tiedustelukeinojen käytöstä päättämiseen. Lisäksi rikostiedustelukeinojen soveltamisalaa laajentaa se esitysluonnoksen perusteluissa todettu, että uhka ei edellytä välitöntä vaaraa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuudelle ja voi olla ajallisesti etäinen. Jatkovalmistelussa tulisi harkita soveltamiskäytännön kannalta keskeisten käsitteiden täsmällisempää ja konkreettisempää määrittelyä. Ehdotetun kaltaisen varhaisen rikostiedustelun tarpeen ja perusoikeusrajoitusten edellyttämän täsmällisyysvaatimuksen välillä vallitsevaa ristiriitaa ei joka tapauksessa voida ratkaista lain tasolla väljiksi ja tulkinnanvaraisiksi jäävillä käsitteillä, joita pyritään esitöissä täydentämään.

Tuomioistuinkontrolli

Hovioikeus kiinnittää korostetusti huomiota rikostiedusteluun liittyvän tuomioistuinkontrollin aitouden ja perusteellisuuden turvaamiseen. Rikostiedustelun valvonnalla toteutetaan perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeusturvaan, ja tuomioistuinkontrollin keskeisenä tehtävänä on oikeusvaltiossa varmistaa, että rikostiedustelumenetelmien käyttö täyttää lain asettamat edellytykset ja että viranomaisten perusoikeuksiin puuttuminen rajoittuu siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Esitysluonnoksen mukaan tuomioistuin päättäisi yksityisyyden suojaan voimakkaimmin puuttuvien rikostiedustelukeinojen käyttämisestä, ja ehdotettu päätöksentekoa koskeva 3 a luvun 7 § luo järjestelmään välttämättömän tuomioistuinulottuvuuden. Esitysluonnoksen perusteluissa on korostettu erityisesti tuomioistuimen tiedonsaantioikeutta. Vaikka ehdotetussa 7 §:ssä asetetaan Tullin tuomioistuimelle esittämän vaatimuksen sisällölle yksityiskohtaiset edellytykset, hovioikeus katsoo erityisesti lupaharkinnassa arvioitavaksi tulevien edellä viitattujen oikeudellisten kriteerien ja käsitteiden väljyyden ja tulkinnanvaraisuuden voivan olennaisestikin rajoittaa kontrollin tosiasiallista tehokkuutta. Mitä avoimempi käyttöperuste on, sitä enemmän päätösten laatu riippuu yksittäisen hakijan perustelujen tasosta.

Myös ehdotetun 36 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus muodostaa yhden rikostiedustelujärjestelmän keskeisistä oikeusturvatakeista. Oikeusturvan toteutumisen kannalta merkityksellisiä ovat kuitenkin mahdollisuus toistuvasti lykätä ilmoituksen tekemistä rikostiedustelun kohteelle sekä mahdollisuus jättää ilmoitus tietyissä tilanteissa kokonaan tekemättä. Mitä pidemmäksi ilmoittamisen lykkääminen muodostuu tai mitä useammin lykkääminen uusitaan, sitä heikommaksi tiedustelun kohteen tosiasiallinen mahdollisuus käyttää oikeusturvakeinoja jää. Esimerkiksi yleinen

kantelumahdollisuus ei ole riittävä, ellei henkilö tiedä olleensa rikostiedustelun kohteena. Viranomaisen sisäisen valvonnan korostumista puolestaan tulisi tarkastella vielä tarkemmin riippumattomuusnäkökulmasta.

Vielä hovioikeus nostaa esimerkinomaisesti esille ehdotetun 3 a luvun 6 §:n, joka mahdollistaa tiedonhankinnan jatkamisen tilanteesta riippuen yhden kuukauden tai kolmen vuorokauden ajan alkuperäisen käyttöperusteen lakkaamisen jälkeen. Kysymyksessä on katsottava olevan sanotuissa yhteyksissä verrattain pitkä aika, ja siirryttäessä rikostiedustelusta rikosprosessiin tulisi siirtymän tapahtua ehdotettua kontrolloidummin. Esitetyn mukaisesti tiedonhankinnan jatkaminen perustuisi alkuperäiseen lupaan eikä edellyttäisi välittömästi esimerkiksi uutta tuomioistuimen lupa-arviointia. Sanottu sääntely muodostaa osaltaan riskin tiedustelutoimivaltuuksien ja rikosprosessiin liittyvien toimivaltuuksien rajan hämärtymisestä.

Taloudelliset vaikutukset

Vaikutusarvioinnissa tulisi arvioida nykyistä huolellisemmin ehdotettujen muutosten vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan. Tullille säädetyt uudet tiedustelutoimivaltuudet tulevat näkymään tuomioistuimissa uusina kiireellisesti käsiteltävinä lupa-asioina, jotka sitovat henkilöstöresursseja ja edellyttävät tuomareilta erityistä asiantuntemusta. Lisäksi rikostiedusteluun liittyvien asioiden asianmukainen käsittely edellyttää salassapito- ja muut erityisedellytykset turvaavia riittäviä järjestelmä- ja tilaresursseja. Tuomioistuimessa ei voida keskittää voimavaroja tiettyihin painopisteisiin, vaan kaikki sinne vireille saatetut asiat on käsiteltävä ja ratkaistava. Yhtään asiaa ei tuomioistuimessa voida käsitellä ja ratkaista ilman tuomari- ja kansliatyövoimaa. Lisäksi samanaikaisesti valmisteltujen ja yhä valmisteltavina olevien useiden tiedusteluliitännäisten uudistusten vaikutukset olisi syytä arvioida kokonaisuutena myös tuomioistuinten osalta. Tuomioistuimille esitetyn sääntelyn myötä aiheutuvia lisätyötä ja lisäkustannuksia ei ole käsiteltävässä esitysluonnoksessa eikä tiedustelulainsäädännön kokonaisuudistuksessa otettu riittävästi huomioon.

Lausunnon on valmistellut asessori Sanna Koskela

Hovioikeuden presidentti Asko Välimaa

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus

Asko Välimaa
Presidentti
Helsingin hovioikeus
asko.valimaa@oikeus.fi