

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä lokakuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 174/2014 vp) valmisteluvasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jere Lumme, valtiovarainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Jaakko Rautio, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Kerttula, sisäministeriö
- esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- johtaja Sami Rakshit, Tulli
- rikostarkastaja Markus Välimäki, keskusrikospoliisi.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriön rajavartio-osasto
- professori Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rikostorjunnasta Tullissa. Lakiin siirrettäisiin nykyisin tullilaissa olevat Tullin rikostorjuntaa koskevat säännökset. Säännöksiä ja Tullin toimivaltuuksia tarkennettaisiin vastaamaan esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja poliisilaissa säädettyä. Ehdotetulla lailla varmistettaisiin jatkosakin Tullin ja poliisin toimivaltuuksien symmetrisyys ja samalla vältettäisiin päällekkäisten toimintojen rakentaminen. Esityksellä on tarkoitus myös parantaa esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa sekä rikostorjunnan toimien koordinaatiota. Tullilla olisi vel-

vollisuus ilmoittaa poliisille tietoonsa tulleista vakavista rikoksista ja käynnistämistään toimenpiteistä rikoksen selvittämiseksi ja poliisilla olisi oikeus pyytää tiettyjen edellytysten täytyessä tullirikoksen esitutkinnan siirtämistä poliisille.

Tullilaki olisi edelleen Tullin hallinnollista toimintaa sääntelevä yleislaki, jota noudatettaisiin myös rikostorjunnassa, jollei Tullin rikostorjunnasta annetussa laissa toisin säädettäisi. Tullin henkilötietojen käsittelyä ja rikostorjunnan rekistereitä koskevat säännökset koottaisiin myöhemmin annettavaan Tullin rekistereitä koskevaan uuteen lakiin.

Salaisten tiedonhankintakeinojen määrittelyihin ja käyttöedellytyksiin tehtäisiin täsmennyksiä ja samalla säädettäisiin niitä koskevista eräistä uusista toimivaltuuksista. Tullille säädettäisiin toimivaltuudet peitetoiminnan ja valeoston käyttöön sekä estää salaisen tiedonhankinnan paljastuminen tekemällä ja käyttämällä vääriä, harhauttavia ja peitelyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistamalla ja käyttämällä vääriä asiakirjoja. Peitetoiminnan ja valeoston käytännön toteutuksesta vastaisi poliisi Tullin esittämän pyynnön perusteella, lukuun ottamatta yksinomaan tietoverkossa tapahtuvaa peitetoimintaa ja valeostoa. Lisäksi tietolähteiden käytöstä tullirikostorjunnassa säädettäisiin lain tasolla yhdenmukaisesti suhteessa poliisilakiin ja pakkokeinolakiin. Tietolähteen ohjattu käyttö mahdollistettaisiin myös tullirikosten torjunnassa. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä ilmoittamisesta säädettäisiin uuden poliisilain tavoin nykyistä tarkemmin. Laissa säädettäisiin myös niin sanotun ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Laki sisältäisi säännökset Tullin henkilöstöön kuuluvan vaitiolo-velvollisuudesta ja -oikeudesta sekä näihin liittyen ilmaisuvollisuudesta.

Tuomioistuimen päätösvaltaa ehdotetaan lisättäväksi salaisiin tiedonhankinta- ja pakkokeinoihin liittyvissä menetelmissä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tullilain 46 ja 47 §:n muuttamisesta annetun lain kumoamisesta sekä muutettaviksi tullilakia, poliisilakia, rajavartiolaitoksen ja poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annettua lakia, pakkokeinolakia, esitutkintalakia, ulkomaalaislakia, valtion virkamieslakia, sähköisen viestinnän tietosuojalakia, rikoslakia, oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia, Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta annettua lakia, valmisteverotuslakia, haastemieslakia ja ulosottokaaresta annettua lakia. Nämä muutokset ovat pääosin teknisiä. Tullilaita kumottaisiin rikostorjuntaa koskevat säännökset.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sääntelyn perusteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rikostorjunnasta Tullissa. Siihen siirrettäisiin nykyisin tullilaisissa olevat Tullin rikostorjuntaa koskevat säännökset. Uudessa laissa Tullin toimivaltuuksista säädettäisiin siten, että ne vastaavat esitutkintalain (jäljempänä ETL, 805/2011), pakkokeinolain (jäljempänä PKL, 806/2011) ja poliisilain (jäljempänä PolL, 872/2011) sääntelyä.

Lakivaliokunta toteaa tarkastelun aluksi, että toimivaltuuksista säätämisen perimmäisenä tarkoituksena ovat Tullin rikostorjunnan tarpeet. Tullille ei kuitenkaan tule säätää laajempia valtuuksia kuin poliisilla on ETL:n, PKL:n ja

PolL:n perusteella. Saadun selvityksen perusteella Tullille on nimenomaan sen rikostorjuntaan liittyvillä perusteilla tarkoituksenmukaista säätää nyt ehdotettavat toimivaltuudet, joissa ETL:n, PKL:n ja PolL:n tavoin huomioidaan asianmukaisesti myös oikeusturvanäkökohdat. Toisaalta valiokunta katsoo, että Tullin rikostorjuntaa koskevan sääntelyn tulee lainsäädäntöteknisesti vastata edellä mainituissa laeissa säädettyä.

Hallituksen esityksessä on ehdotettu peitetoiminnan, valeoston ja tietolähteen ohjatun käytön lisäämistä Tullin käytettävissä oleviin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Nykyisin ne ovat PolL 5:1.4:n ja PKL 10:1.2:n perusteella vain poliisin käytettävissä. Valiokunta pitää ehdotetun muutoksen perusteluja (HE, s. 15–17) vakuuttavina. Ehdotuksen mukaan Tulli ei vastai-

suudessakaan tulisi itse toteuttamaan peitetointaa ja valeostoa, lukuun ottamatta yksinomaan tietoverkossa tapahtuvaa peitetointaa ja yksinomaan tietoverkossa tapahtuvaa valeostoa. Muilta osin peitetoinnin ja valeoston käytännön toimet toteuttaisi poliisi Tullin rikostorjunnan pyynnöstä. Valiokunta pitää tätä järjestelyä perusteltuna ja korostaa viranomaisten välisen yhteistyön merkitystä.

Yksittäisiä säännösehdotuksia koskevia huomautuksia

Lakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan tulee varmistaa se, että laissa Tullin rikostorjunnasta huomioidaan asianmukaisesti kaikki PKL:iin ja PolL:iin vuoden 2011 jälkeen tehdyt muutokset.

Lakivaliokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota jäljempänä tarkemmin selostetulla tavalla siihen, että hallituksen esityksen lakiehdotukset ja niiden perustelut eivät kaikilta osin vastaa toisiaan. Valiokunnan käsityksen mukaan hallintovaliokunnan on lisäksi syytä tehdä lakiehdotuksiin seuraavat muutokset:

1. lakiehdotus, 1 luvun 4 §. Tullirikostorjunnan tullimiehen tehtävät ja toimivaltuudet. Pykälässä on ehdotettu mainittavaksi lait, joita sovelletaan rikostorjunnasta Tullissa annettavan lain ohella. Lakivaliokunnan mukaan pykälän 2 momentissa on perusteltua mainita informatiivisuussyistä ETL ja PKL siinä huolimatta, että niitä sovellettaisiin yleislakeina muutoinkin. Tarve muutokselle perustuu siihen, että laki rikostorjunnasta Tullissa on monessa suhteessa sidoksissa näihin lakeihin. Momentin loppuun on perusteltua lisätä myös maininta siitä, että tullimiehellä ei ole momentissa säädettyä oikeutta, jos "muussa laissa" toisin säädetään. Tämä perustuu siihen, että myös muussa kuin nyt ehdotetussa laissa voidaan säätää rajoituksia muiden viranomaisten kuin poliisin toteuttamalle pakkokeinojen käytölle (ks. esim. PKL:n 10:1.2). Valiokunnan mielestä säännöksen 2 momentti on perusteltua muuttaa kuulumaan seuraavasti:

"Tullirikostorjunnan tullimiehellä on Tullin suorittamassa esitutkinnassa sama oikeus ryhtyä esitutkintalain mukaisiin tutkintatoimenpiteisiin ja käyttää pakkokeinonlain mukaisia pakkokeinoja kuin poliisimiehellä poliisiviranomaisen suorittamassa esitutkinnassa, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä."

1. lakiehdotus, 2 luvun 6 §. Toimenpiteistä luopuminen. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta jättää esitutkinta toimittamatta rikoksesta tai jättää asia ilmoittamatta syyttäjälle. Tullimies voisi kuitenkin antaa rikokseen syyllistyneelle huomautuksen. Tammikuun 1 päivänä 2015 voimaan tulevassa laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta (670/2014, ks. HE 58/2013 vp) toimenpiteistä luopumista koskevia säännöksiä on muutettu niin, että niin sanotusta syyksilukevasta syyttämättä jättämisestä on luovuttu. Tästä syystä asiaa koskevissa säännöksissä ei enää säädetä rikoksesta ja tekijästä vaan epäilystä rikoksesta ja rikoksesta epäilystä. Tuossa yhteydessä muutettiin vastaavalla tavalla muitakin syyttämättä jättämistä koskevia säännöksiä, mutta ei sen sijaan ETL:n 3:9:n säännöstä esitutkinnan toimittamatta jättämisestä ja lopettamisesta.

Lakivaliokunnan mukaan yhtä perusteltua kuin syyttämättä jättämistä koskevissa säännöksissä on myös esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevissa säännöksissä säätää nimenomaan epäilystä rikoksesta. Ehdotettu säännös on valiokunnan käsityksen mukaan tarkoitettu sovellettavaksi tapauksissa, joissa on selvää, että vähäinen rikos on tehty, ja joissa tekijä on selvillä. Tästä huolimatta lainsäädännön yhdenmukaisuuden perusteella on asianmukaisempaa puhua epäilystä rikoksesta ja epäilystä. Muutos on mahdollista tehdä ilman, että esimerkiksi ETL 3:9:ää on tässä yhteydessä välttämätöntä muuttaa. Huomion arvoista on myös se, että ETL 10:3:n mukaan poliisimies voi antaa "rikoksesta epäiltynä olleelle" (ei siis "rikokseen syyllistyneelle") suullisen tai kirjallisen huomautuksen, jos esitutkinta lopetetaan ETL 3:9:n nojalla.

Valiokunnan mielestä säännöksen 2 momentti on perusteltua muuttaa kuulumaan seuraavasti:

"Jos epäilystä rikoksesta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja sitä on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä, tullimies voi luopua esitutkinnan toimittamisesta tai jättää ilmoittamatta asian syyttäjälle. Tullimies voi kuitenkin antaa rikoksesta epäiltyä olleelle huomautuksen."

1. lakiehdotus, 2 luvun 14 §. Tietojen saanti yksityiseltä ja julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä. Voimassa olevaan tullilain 28.3 §:ään verrattuna hallituksen esityksessä on ehdotettu sellaista muutosta, että Tullilla olisi oikeus saada tietoja myös julkisilta yhteisöiltä. Perustelujen (s. 31/I) mukaan käytännön ongelmia tietojen saannissa on nimittäin ilmennyt tilanteissa, joissa rekisterinpitäjänä on julkinen yhteisö. Perusteluissa on mainittu momentin vastaavan asiallisesti PoL 4 luvun 3 §:n 1 momenttia.

Lakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksen perusteluissa esitetty näkemys muutoksen tarpeelle on hyväksyttävä, mutta on kuitenkin huomattava, että ehdotettu muutos johtaa PoL:ssa omaksutusta ratkaisusta poikkeamiseen. PoL:ssa on nimittäin säädetty erikseen 4 luvun 2 §:ssä poliisin oikeudesta saada tietoja "viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä". Tämä säännös poikkeaa olennaisesti tietojen saantia yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä koskevasta PoL 4:3:sta. Viimeksi mainitun säännöksen, joka siis on periaatteellisena mallina ehdotetulle 2 luvun 14 §:lle, mukaan tietojen saantia ei ole rajoitettu millään muulla tavalla kuin luettelemalla ne salassapitoperusteet (yritys-, pankki- ja vakuutus-salaisuus), jotka voidaan sivuuttaa. Sitä vastoin PoL 4:2.1:n mukaan voidaan sivuuttaa periaatteessa mikä tahansa salassapitoperuste ("...salassapitovelvollisuuden estämättä..."), mutta pykälässä on tiedonsaantioikeutta rajoitettu toisella tavalla: poliisilla on oikeus saada tiedot ja asiakirjat, "jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttämistä todistee-

na ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu".

Todettujen rajoitusten merkitys on valiokunnan mielestä vaikeaselkoinen kysymys. Säännökset, jotka koskevat poliisin ja muiden viranomaisten oikeutta saada tietoja toisilta viranomaisilta, kaipaisivat saadun selvityksen mukaan uudelleenpohdintaa, jota ei ole mahdollista suorittaa nyt vireillä olevan uudistushankkeen yhteydessä.

1. lakiehdotus, 2 luvun 16 §. Ilmaisukiello. Ehdotetun lain 2 luvun 16 §:ssä säädettäisiin ilmaisukiellosta esitutkinnassa, joka vastaisi esityksen perusteluiden (s. 33/I) mukaan asiallisesti, mitä ilmaisukiellosta säädetään esitutkintalain 11 luvun 5 §:ssä. Asianlaita ei kuitenkaan ole näin. Esitutkintalain säännöksen mukaan ilmaisukiello voidaan antaa esitutkintavaiheessa, mutta ei tätä ennen, kuten esityksessä toisaalla todetaan (s. 33—34).

Saadun selvityksen perusteella säännöksen tarkoituksena on laajentaa ilmaisukiellon asettamismahdollisuus koskemaan myös tiedusteluvaiheen tiedonhankintaa. Ilmaisukiello voitaisiin antaa sekä ennen esitutkintakynnyksen ylitymistä että esitutkintavaiheen aikana. Säännös olisi hallituksen esityksen mukaan tärkeä sen vuoksi, että sillä turvattaisiin Tullin mahdollisuus selvittää tapausten taustoja esimerkiksi tutkinnan suuntaamiseksi vaarantamatta kuitenkaan mahdollista myöhemmin käynnistettävää esitutkintaa.

Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännöksessä ei, toisin kuin esitutkintalain 11 luvun 5 §:ssä, säädettäisi ilmaisukiellosta syyteharkinnan aikana. Valiokunta pitää tätä epäkohtana ja katsoo, että säännökseen on syytä lisätä esitutkintalain 11 luvun 5 §:n mukainen säännös siitä, että syyteharkinnan aikana ilmaisukiellosta päättää syyttäjä. Tämä vastaa toimivallanjakoa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän välillä, eikä siitä poikkeamiselle Tullin toimiessa esitutkintaviranomaisena ole perusteita. Valiokunnan mielestä säännöksen 1 momentti tulee muuttaa kuulumaan seuraavasti:

"Jos Tullin suorittamassa tiedonhankinnassa henkilölle ilmaistaan muita kuin häntä itseään koskevia rikostiedusteluun tai tutkintaan liittyviä seikkoja, pidättämiseen oikeutettu tullimies voi kieltää häntä ilmaisemasta niitä sivullisille. Syyteharkinnan aikana ilmaisukiellosta päättää syyttäjät esitutkintalain 11 luvun 5 §:n mukaisesti."

1. lakiehdotus, 3 luvun 6 §. Televalvonnasta päättäminen. Ehdotettu laki rikostorjunnasta Tullissa on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu säädettäväksi PolL:ia ja PKL:ia esikuvana käyttäen. Hallituksen esityksessä on kuitenkin jäänyt huomioimatta näihin lakeihin niiden säätämisen (v. 2011) jälkeen tehdyt muutokset. Tämän vuoksi ehdotetun 3 luvun 6 §:n 4 momentti on johdonmukaista muotoilla PolL 5:10:n 5 momenttia (L 1168/2013) ja PKL 10:9:n 3 momenttia (L 1146/2013) vastaavalla tavalla seuraavasti:

"Lupa voidaan antaa ja päätös tehdä enintään kuukaudeksi kerrallaan ja lupa tai päätös voi koskea myös luvan antamista tai päätöksen tekemistä edeltänyttä määrättyä aikaa, joka voi olla kuukautta pidempi."

1. lakiehdotus, 3 luvun 9 §. Suunnitelmallinen tarkkailu ja sen edellytykset. Säännösehdotuksen on tarkoitettu vastaavan PolL 5 luvun 13 §:ää (1168/2013) ja PKL:n 10 luvun 12 §:ää. Säännöksen 1 momentti tulee muuttaa kuulumaan seuraavasti:

"Tarkkailulla tarkoitetaan tiettyyn henkilön salaa kohdistettavaa havaintojen tekemistä tiedonhankintatarkoituksessa. Tarkkailussa voidaan rikoslain 24 luvun 6 §:n estämättä käyttää näköhavaintojen tekemiseen tai tallentamiseen kameraa tai muuta sellaista teknistä laitetta."

Ehdotetun pykälän 4 momentin toisesta virkkeestä on syytä poistaa myöskään-sana, jota ei ole vastaavassa PolL 5 luvun 13 §:n 4 momentissa (1168/2013) eikä PKL:n 10 luvun 12 §:n

4 momentissa (806/2011). Myöskään-sana ehdotetussa yhteydessä antaa sellaisen virheellisen vaikutelman, että tarkkailussa ja suunnitelmallisessa tarkkailussa olisi aina kyse teknisen laitteen käyttämisestä.

1. lakiehdotus, 3 luvun 11 §. Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan Tulli saa käyttää peiteltyä tiedonhankintaa tullirikoksen estämiseksi momentissa tarkemmin mainituin edellytyksin. Perustelujen (s. 44/I) mukaan Tulli saisi käyttää peiteltyä tiedonhankintaa rikoksen estämiseksi, mutta myös selvittämiseksi. Lakivaliokunta kiinnittää huomioita siihen, että säännöksen perustelut ovat tältä osin virheelliset.

1. lakiehdotus, 3 luvun 13 §. Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset. Ehdotettu pykälä on tarkoitettu vastaamaan PolL 5 luvun 17 §:ää ja PKL 10 luvun 16 §:ää. Näiden mukaisesti säännöksen alkuun on syytä lisätä maininta rikoslain 24 luvun 5 §:stä. Myös ehdotetun lain johdonmukaisuus vaatii lisäyksen tekemistä, sillä teknistä katse-lua ja sen edellytyksiä koskevassa ehdotetussa 3 luvun 15 §:ssä on vastaavan kaltainen maininta rikoslain 24 luvun 6 §:stä. Valiokunnan mielestä säännöksen 1 momentti tulee muuttaa kuulumaan seuraavasti:

"Teknisellä kuuntelulla tarkoitetaan rikoslain 24 luvun 5 §:n estämättä tietyn henkilön sellaisen keskustelun tai viestin, joka ei ole ulkopuolisten tietoon tarkoitettu ja johon keskusteluun kuuntelija ei osallistu, kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä teknisellä laitteella, menetelmällä tai ohjelmistolla keskustelun tai viestin sisällön tai sen osapuolten taikka 4 momentissa tarkoitettun henkilön toiminnan selvittämiseksi."

1. lakiehdotus, 3 luvun 17 §. Tekninen seuranta ja sen edellytykset. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan Tulli saisi tullirikoksen estämiseksi kohdistaa rikoksen kohteena olevaan tai "henkilön oletettavasti hallussa olevaan tai käyttämään" esineeseen, aineeseen tai omaisuuteen

teknistä seurantaan tietyin edellytyksin. Samaa ilmaisuja käytetään PolL 5 luvun 21.2 §:ssä ja PKL 10 luvun 21.2 §:ssä. Perustelujen (s. 51) mukaan sen soveltamisalaan kuuluisivat myös tilanteet, joissa esine ei ole vielä henkilön hallussa, mutta perustellusti voidaan olettaa päätyvän hänelle myöhemmin. Samanlainen tulkinta on esitetty PolL:n ja PKL:n pohjana olleissa hallituksen esityksissä (HE 224/2010 vp, s. 110 ja HE 222/2010 vp, s. 334). Lakivaliokunta pitää tarpeellisenä teknisen seurannan mahdollistamista tällaisissakin tilanteissa, mutta käytetty kielellinen ilmaisu ei ilmennä perusteluissa mainittua tarkoitusta. "Henkilön käyttämä esine" viittaa kielellisesti nykyhetkeen ja menneisyyteen, mutta ei tulevaisuuteen. Lakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan tulee arvioida, onko säännöksen sanamuotoa syytä muuttaa. Eräs vaihtoehto olisi täydentää säännöstä ilmaisulla "haltuun todennäköisesti tulevaan".

1. lakiehdotus, 3 luvun 19 §. Tekninen laitetarkkailu ja sen edellytykset. Ehdotettu pykälä on laadittu PolL 5 luvun 23 §:n ja PKL 10 luvun 23 §:n mallin mukaisesti. Kohteena voisi 3 momentin perustelujen (s. 53) mukaan olla myös laite tai ohjelmisto, jota henkilö ei vielä käytä, mutta tulee tulevaisuudessa käyttämään. 3 momentin lopun muotoilu on tältä osin seuraava: "Tulli saa kohdistaa teknistä laitetarkkailua henkilön todennäköisesti käyttämään tietokoneeseen tai muuhun vastaavaan tekniseen laitteeseen taikka sen ohjelmiston toimintaan." Valiokunnan mukaan säännöksen ilmaisu ei ole kielellisesti yhtä ongelmallinen kuin ehdotetussa 3 luvun 17 §:ssä, mutta siteeratusta virkkeestä on kuitenkin syytä käyttää ilmaisua "mainitun henkilön".

1. lakiehdotus, 3 luvun 30 §. Ratkaisu peitetoiminnan edellytyksistä. Ehdotettu pykälä vastaa perustelujen mukaan soveltuvin osin PolL 5 luvun 33 §:ää. Perusteluissa on (s. 59) lisäksi todettu, että jos poliisin toteuttamalla, tullirikoksen estämiseksi suoritettuna peitetoiminnalla saatua tietoa olisi tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä syyllisyyttä tukevana selvityksenä,

poliisille pyynnön peitetoiminnasta esittäneen tullimiehen eli Tullin rikostorjunnan päällikön olisi saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi, olivatko ehdotetun lain 3 luvun 23.2 §:ssä tarkoitetut peitetoiminnan edellytykset olemassa.

PolL:n 5:28.2:n mukaan siinä tarkoitettua peitetoimintaa saadaan käyttää rikoksen estämiseksi ja PolL 5:3:n mukaan myös siinä lueteltujen vakavien rikosten paljastamiseksi (HE 224/2010 vp, s. 114). Poliisiin suorittamasta peitetoiminnasta esitutkinnassa eli rikoksen selvittämisessä säädetään sitä vastoin PKL 10 luvussa. Nyt ehdotetussa laissa säädettäisiin "23 §:n 2 momentissa tarkoitettuna peitetoiminnalla" saadusta tiedosta. Viitatussa momentissa puolestaan säädettäisiin henkilöön tullirikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi kohdistettavasta peitetoiminnasta. Näin ollen epäselväksi jää, soveltuisiko ehdotettu 3 luvun 30 § siten kaikkeen peitetoiminnalla saatua tietoa vai perustelujen mukaisesti vain rikoksen estämiseksi suoritettuna peitetoiminnalla saatua tietoa.

PKL 10:32:ssä on säännös vastaavasta velvollisuudesta saattaa kysymys peitetoiminnan edellytysten olemassaolosta tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sen mukaan asia on aina saatettava tuomioistuimeen, ei vain siinä tapauksessa, että tietoja on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä syyllisyyttä tukevana selvityksenä. Peitetoimintaan kuuluvaa tiedonhankintaa ei saa edes aloittaa ennen kuin tuomioistuin on ratkaissut asian (HE 222/2010 vp, s. 343). PolL:ssa ja ehdotetussa laissa rikostorjunnasta Tullissa on sitä vastoin kyse jälkikäteisestä tuomioistuinkontrollista, johon tulee ryhtyä vain silloin, kun tietoa on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä sanotuin tavoin. Ehdotetusta 3 luvun 23 §:n 2 momentista ja PKL 10:32:stä päätellen on kuitenkin johdonmukaista katsoa, että nyt ehdotetun lain tuomioistuinkontrolli on tarkoitettu myös tapauksiin, joissa tietoja on hankittu peitetoiminnalla rikoksen selvittämiseksi. Hallituksen esityksen perustelut (s. 59) antavat asiasta harhaanjohtavan kuvan.

Valiokunnan mielestä säännös tulee edellä mainituilla perusteilla muuttaa kuulumaan seuraavasti:

"Jos 23 §:n 2 momentissa tarkoitettulla peitetoiminnalla **tullirikoksen estämiseksi** saatua tietoa on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä syyllisyyttä tukevana selvityksenä, toiminnasta päättäneen tullimiehen on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi, olivatko 23 §:n 2 momentissa tarkoitettut peitetoiminnan edellytykset olemassa. **Jos kyse on peitetoiminnasta tullirikoksen selvittämiseksi, mainittujen edellytysten käsilläolo on aina saatettava tuomioistuimen käsiteltäväksi.**"

1. lakiehdotus, 3 luvun 39 §. Tietolähdetoiminta ja tietolähteen ohjatun käytön edellytykset. Ehdotetun 3 luvun 39 §:n 1 momentin mukaan tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, Tullille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista tullij- ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä.

Tullille kuuluu rikostorjunnan lisäksi myös muita tehtäviä, kuten tullin ja eräiden verojen määräämiseen liittyviä tehtäviä. Hallituksen esityksessä ei ole esitetty perusteita ulottaa tietolähdetoimintaa tällaisiin tehtäviin. Lakivaliokunta ei siten pidä säännöstä asianmukaisena. Tietolähdetoiminnan tulee rajoittua rikosten estämiseen ja selvittämiseen vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi luvun 32 §:ssä. Pykälän perusteluissakaan ei ole esitetty muita kuin rikostorjuntaan liittyviä näkökohtia (HE, s. 63; ks. myös yleisperusteluista esim. s. 14 ja 17—18). Lainkohta tulee valiokunnan mielestä muuttaa kuulumaan seuraavasti:

*"Tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, Tullille laissa säädettyjen **tullirikostorjuntatehtävien** hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista tullij- ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä (tietolähde)."*

1. lakiehdotus, 3 luvun 41 §. Tietolähteen ohjauksesta käytöstä päättäminen. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan päätös voitaisiin antaa

enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan. Näin säädettiin alun perin myös PolL 5:42.2:ssa ja PKL 10:40.2:ssa. Näitä lakeja muutettiin laeilla 1168/2013 ja 1146/2013 niin, että päätös voidaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Sama enimmäismääräaika on ollut tarkoitus säätää myös lakiin rikostorjunnasta Tullissa, minkä vuoksi ehdottua 2 momenttia tulee lakivaliokunnan käsityksen mukaan muuttaa. Lisäksi pykälän 3 momentin 4 kohta "toimenpiteen perusteena oleva tullirikos" on syytä muuttaa PolL 5:42.3:n 4 kohtaa (L 1168/2013) vastaavasti muotoon "toimenpiteen peruste" (ks. muutoksen perusteluista HaVM 20/2013 vp, s. 3).

1. lakiehdotus, 3 luvun 43 §. Valvotusta läpilaskusta päättäminen. Ehdotetun pykälän perustelujen (s. 66) mukaan pykälä vastaisi asiallisesti PolL 5 luvun 44 §:ää. Poikkeuksena siitä ehdotettu pykälä ulotettaisiin perustelujen mukaan soveltumaan myös rikoksen selvittämisessä käytettävään valvottuun läpilaskuun. Ehdotetusta 3 luvun 43 §:stä ei ilmene tätä. Päinvastoin 3 luvun 42 §:n 2 momentista on ehdotettu säädettäväksi, että Tulli saa käyttää valvottua läpilaskua nimenomaan tietynlaisten rikosten estämiseksi.

1. lakiehdotus, 3 luvun 53 §. Ylimääräisen tiedon käyttäminen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva ehdotettu pykälä on tarkoitettu vastaamaan asiallisesti PolL 5 luvun 54 §:ää ja PKL 10 luvun 56 §:ää. Näitä lakeja muutettiin laeilla 1168/2013 ja 1146/2013. Ehdotettu säännös eroaa niistä olennaisesti.

Ensinnäkin ne asiat, jotka on ehdotuksessa säilytetty pykälän 1 momenttiin, on PolL 5:54:ssä ja PKL 10:56:ssä jaettu kolmeksi eri momentiksi. Näin on lain selkeyden parantamiseksi syytä menetellä myös säädettäväksi ehdotetussa laissa rikostorjunnasta Tullissa. Toiseksi PolL 5:54:n 2 momentin ja PKL 10:56:n 2 momentin mukaan tapauksissa, joissa ylimääräisen tiedon käyttömahdollisuus on sidottu rikoksesta säädettyyn rangaistusasteikkoon, on vaatimukseksi asetettu, että rikoksesta säädetty ankarin

rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Nyt käsiteltävänä olevassa 3 luvun 53 §:ssä rajaksi on ehdotettu kahta vuotta. Sitä ehdotettiin myös PoL:n ja PKL:n nykyiseen sääntelyyn johtaneissa hallituksen esityksissä (HE 16/2013 vp ja HE 14/2013 vp), mutta rajaksi tuli lopulta kolme vuotta. Esityksistä antamissaan lausunnoissa perustuslakivaliokunta katsoi ehdotetun kahden vuoden enimmäisrangaistusrajan perustuslain vastaiseksi, mutta piti kolmen vuoden rajaa hyväksyttävänä. Lisäksi valiokunta katsoi, ettei ole estettä ottaa säännöksen piiriin myös joitakin sellaisia rikoksia, joiden rangaistuskäsimi on kaksi vuotta vankeutta, mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat edellä mainittuihin rikoksiin ja jotka täyttävät perustuslain 10 §:n 3 momentissa asetetut vaatimukset (PeVL 32/2013 vp, s. 6—7).

Lakivaliokunta (LaVM 17/2013 vp) ja hallintovaliokunta (HaVM 29/2013 vp) hyväksyivät mietinnöissään perustuslakivaliokunnan kannan, ja sen mukaisesti nykyisin voimassa olevat PoL 5:54 ja PKL 10:56 tulivat säädetyksi. Nyt säädettäväksi ehdotetussa laissa ei ole mahdollista poiketa tästä linjasta. Saadun selvityksen mukaan nyt ehdotettuun lakiin ei ole myöskään tarvetta säätää poikkeuksia kolmen vuoden enimmäisrangaistuksen vaatimuksesta. Lakivaliokunnan mukaan ylimääräisen tiedon käyttöä Tullissa koskeva säännös tulee muuttaa kuulu- maan seuraavasti:

"Ylimääräistä tietoa saa käyttää tullirikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista tullirikosta, jonka estämisessä olisi saatu käyttää sitä tämän luvun mukaista tiedonhankintakeinoa, jolla tieto on saatu.

Ylimääräistä tietoa saa käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tullirikoksen selvittämiseksi ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuimien pääasian käsit-

telyn yhteydessä. Ylimääräisen tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 luvun 3 §:n 1 momentin 8 kohdassa.

Ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina tullirikoksen estämiseksi, Tullin rikostorjunnan toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä.

Ylimääräistä tietoa saa käyttää myös hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi. Jos edellä mainitun vaaran tai vahingon estäminen ei kuulu Tullin toimivaltaan, asia siirretään viipymättä toimivaltaiselle viranomaiselle.

Pakkokeinolain nojalla saadun ylimääräisen tiedon käyttämisestä tullirikoksen estämiseen säädetään pakkokeinolain 10 luvun 56 §:ssä."

1. lakiehdotus, 3 luvun 54 §. Tietojen hävittäminen. Pykälän 2 momentin perustelujen (s. 73) mukaan ylimääräinen tieto voitaisiin 1 momentista poiketen kuitenkin säilyttää ja tallettaa rekisteriin, jos tieto koskisi ehdotetussa 53.1 §:ssä tarkoitettua rikosta taikka jos rikos olisi tarpeen rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettua rikoksen estämiseksi. Valiokunnan mukaan ehdotetun pykälän ensimmäinen viittaus tulee muuttaa kohdistumaan 53 §:ään (ei sen 1 momenttiin). Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että pykälässä ei ole lainkaan mainintaa jälkimmäisestä säilyttämis- ja tallettamisperusteesta eli rikoslain 15 luvun 10 §:stä.

1. lakiehdotus, 3 luvun 55 §. Teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun keskeyttäminen. Ehdotetun säännöksen viimeisen virkkeen mukaan "ennen tiedonhankintakeinon käytön keskeyttämistä saatuja tietoja saadaan kuitenkin käyttää

samoin edellytyksin kuin ylimääräistä tietoa 53 §:n mukaan".

PKL:iin (HE 14/2013 vp) ja PoL:iin ehdotettiin (HE 16/2013 vp) vastaavanlaista säännöstä. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 32/2013 vp ja PeVL 33/2013 vp) mukaan pykälässä ei kuitenkaan ole kysymys laillisesti käytetyn salaisen tiedonhankintakeinon sivutuotteesta, vaan tiedonhankintakeinolla saadun tiedon käytöstä tilanteessa, johon tiedonhankintakeino ei ole hyväksytty käytettävän. Tällaisessa tilanteessa saatua tietoa ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida rinnastaa ylimääräiseen tietoon. PoL 5 luvun 56 §:n ja PKL 10 luvun 58 §:n viimeinen virke tuli poistaa, minkä lakivaliokunta ja hallintovaliokunta toteuttivat (LaVM 17/2013 vp ja HaVM 20/2013 vp). Lakivaliokunnan mielestä kyseinen virke on poistettava myös nyt ehdotetusta säännöksestä.

1. lakiehdotus, 4 luvun 1 §. Vaitiolo velvollisuus. Ehdotetun pykälän 2 momentin perustelut (s. 79) ovat ristiriidassa ehdotetun lakitekstin kanssa. Momentin mukaan 1 momentissa säädetty vaitiolo velvollisuus olisi myös sillä, joka on työsuhteessa Tulliin "tai joka on muutoin saanut tietoonsa Tullin salassa pidettävää tietoa". Tämä tarkoittaa ketä tahansa ilman, että asianomaisella edellytettäisiin olevan palvelustai vastaavaa suhdetta Tulliin. Perusteluissa tätä kohtaa tarkoittaen puhutaan henkilöstä, "joka hänelle myönnettyjen valtuuksien nojalla tai muulla perusteella suorittaa Tullille kuuluvaa tehtävää." Tällä on tarkoitettu muun muassa konsultteja sekä toisia viranomaisia. Perusteluissa ilmaistun rajauksen tulee ilmetä myös lakitekstistä, mikäli tämä on haluttu oikeustila. Tähän viittaa osaltaan myös 2 momentin lakitekstin viimeinen virke: "Vaitiolo velvollisuus on voimassa myös palvelussuhteen Tullissa päättyä."

2. lakiehdotus, 17 c §. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan virkatehtävän kohteena olevan henkilön liikkuma- tai toimintavapautta saatisiin rajoittaa tarkemmin säädettyin edellytyksin. Perusteluissa on (s. 90—91) todettu, että py-

kälän 3 momentissa viitataan muun muassa tutkintavankeuslain säännöksiin. Ehdotetussa laissa ei kuitenkaan ole tällaista viittausta — eikä 3 momenttia ylipäänsäkään.

4. lakiehdotus, 44 §. Esitutinnan siirtäminen toiselle esitutkintaviranomaiselle. Teknisenä huomiona lakivaliokunta toteaa, että rajavartiolain (578/2005) 44 §:ää on muutettu 1.10.2014 voimaan tulleella lailla 749/2014, mikä tulee huomioida hallituksen esitykseen sisältyvän rajavartiolain 44 §:n 1 momentin muotoilussa.

5. lakiehdotus, 4 §. Menettely kansainvälisen valvotun läpilaskun toteuttamisessa. Valvotusta läpilaskusta, sen edellytyksistä ja päätöksenteosta Rajavartiolaitoksessa säädetään rajavartiolain uudessa 43 a §:ssä (laki 749/2014). Tämän vuoksi ehdotetun 4 §:n 4 momentin viittaus tulee muuttaa kohdistumaan 41 §:n sijasta uuteen 43 a §:ään.

6. lakiehdotus, 10 luvun 65 §. Salaisten pakkokeinojen käytön valvonta. Ehdotettu 2 momentin muutos on muotoiltu epäjohdonmukaisesti. Ehdotuksen mukaan sisäasiainministeriön "on annettava" vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomus muun muassa salaisten pakkokeinojen käytöstä, kun taas valtiovarainministeriö "antaa" vastaavan kertomuksen. Erilaiseen ilmaisutapaan ei ole asiallista perustetta. Säännöksessä on myös käytetty sisäministeriön vanhaa nimeä sisäasiainministeriö. Ehdotuksesta ei myöskään ilmene, kenelle valtiovarainministeriö kertomuksen antaa. Valiokunnan mielestä säännöksen 2 momentti tulee muuttaa kuulumaan seuraavasti:

"Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten pakkokeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. (Poist.)"

11. lakiehdotus, 16 luvun 4 b §. Niskoittelu tullimiestä vastaan. Rikoslain 16 lukuun on ehdotettu lisättäväksi uusi 4 b § niskoittelusta tullimiestä vastaan. Säännösehdotuksen perustelut (s. 96)

ovat epäselvät. Ehdotetun pykälän 1 kohdan mukaan rangaistavaa olisi jättää noudattamatta tullimiehen tehtävän suorittamiseksi toimivaltansa rajoissa antamaa käskyä tai kieltoa. Perustelujen mukaan kuvattuihin tilanteisiin soveltuu nykyään lähinnä tullilain 42.3 §:ssä oleva säännös tullirikkomuksesta. Perusteluissa on kuitenkin todettu, että "lain nojalla annettujen käskyjen ja kieltojen tehosteena olisi jatkossakin voimassa olevan tullilain 42 §:n 3 momentin mukainen tullirikkomus".

Lakivaliokunnan mukaan asianlaita ei voi olla näin. Tullirikkomuksesta voidaan tuomita vain sakkorangaistus, eikä säännöstä sovelleta, jos teosta muualla laissa säädetään ankarampi rangaistus. Tästä seuraa, että edellä todettuihin ti-

lanteisiin soveltuisi vastaisuudessa nimenomaan uusi rikoslain 16 luvun 4 b §. Poikkeuksena tästä on törkeästä huolimattomuudesta tehdyt teot, joita rikoslakiin ehdotettu kriminalisointi ei kata. Lakivaliokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että tullilain 42.3 §:n (426/2009) mukainen tullirikkomus on ongelmallisena pidettävä blankorangaistussäännös ("rikkoo tullilainsäädännön mukaisen ilmoitus- tai muun velvollisuuden").

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Jaana Pelkonen /kok
vpj.	Stefan Wallin /r	Arto Pirttilahti /kesk
jäs.	James Hirvisaari /ml1	Kristiina Salonen /sd
	Arja Juvonen /ps	Jani Toivola /vihr
	Suna Kymäläinen /sd (osittain)	Kari Tolvanen /kok
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Ari Torniainen /kesk
	Aino-Kaisa Pekonen /vas	Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.