

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**Lausunto 2/1996 vp****Hallituksen esitys 178/1995 vp***Hallintovaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 178/1995 vp laeiksi tullilain ja valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Ismo Mäenpää valtiovarainministeriöstä, poliisijohtaja Reijo Naulapää sisäasiainministeriöstä, toimistopäällikkö Lauri Ervola tullihallituksesta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tullilakia ja valmisteverotuslakia. Ehdotuksen päätarjoituksena on ottaa uuden poliisilain tiedonhankintaa koskevia säännöksiä vastaavat säännökset tullilakiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esitykseen ei sisälly erillistä säätämisyjärjestysperustelua.

Valiokunnan kannanotot

Esityksessä ehdotetut tulliviranomaisen tiedonhankintavaltuudet — tekninen valvonta (20 b §), tarkkailu (20 c §) ja tekninen tarkkailu (20 d §) — ovat merkityksellisiä hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän ja kotirauhan suojan sekä hallitusmuodon 8 §:n 2 momentissa turvatus luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuden kannalta. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon hallitusmuodon 8 §:n 3 momenttiin sisältyvät yksi-

löidyt lakivaraudet, jotka koskevat mahdollisuuksia puuttua kotirauhaan ja viestin salaisuuteen.

Tekninen valvonta (20 b §)

Säännökset teknisestä valvonnasta ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä yksityiselämän suojan kannalta. Tekninen valvonta on luonteeltaan summaarista, ennalta määräämättömään henkilö- ja tavari liikenteeseen kohdistettavaa valvontaa. Tulliviranomaisen valvontaoikeus ulottuisi rajanylityspaikkoihin ja lisäksi muihin paikkoihin ja tiloihin, "joita tullilaitos saa valvoa". Perustelujen mukaan jälkimmäinen ilmaisu tarkoittaa varastotiloja, kuten terminaalreja, joita tulliviranomaisella on lupaehtojen mukaan oikeus valvoa.

Perusoikeusturvan näkökulmasta ehdotus on säädöstekstin tasolla ongelmallinen kyseisen alueellisen rajauksen täsmentymättömyyden vuoksi. Perusoikeusrajoitusten tulee olla riittävän tarkkarajaisia. Esillä olevassa tapauksessa on tosin huomattava, että teknisestä valvonnasta tulee ilmoittaa ennalta. Tästä seikasta huolimatta valiokunta pitää perusoikeusturvan kannalta asianmukaisena täsmentää 20 b §:n sanontaa mainituilta osin esimerkiksi esityksen perusteissa ilmaistuin tavoin.

Tekninen valvonta olisi mahdollista tullirikosten ennalta ehkäisemiseksi ja epäillyn tunnistamiseksi (pitää olla: tullirikoksesta epäillyn). Yksityselämän suojaan puututtaisiin siten tärkeän yhteiskunnallisen tarpeen johdosta, minkä vuoksi valiokunta katsoo, että perusoikeuden rajoittamiselle on olemassa hyväksyttävä peruste. Toimenpiteen jyrkkyyttä lieventäisi merkittävästi ennakoilmoitusvaatimus. Valtuutta puuttua perusoikeuteen ei siten voi pitää liialliseksi mitoitettuna. Ehdotus ei anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Tarkkailu (20 c §)

Valtuudet tarkkailla jatkuvasti tai toistuvasti tiettyä henkilöä tai hänen toimintaansa tiedonhankintatarjoituksessa puuttuvat yksityiselä-

män suojaan. Ehdotetun 1 momentin osalta kysymys on myös kotirauhan suojasta, koska tarkkailumahdollisuuden ulkopuolelle on suljettu pelkästään asunnot, vaikka valtiösääntöinen kotirauhan käsite ulottuu tätä laajemmalle, esimerkiksi asuntona käytettyyn asuntovaunuun sekä pitempiaikaiseen hotelli- ja matkustajakotimajoitukseen, joskin tällöin on kysymys kotirauhan suojan eräänlaisista raja-alueista (PeVL 8/1994 vp).

Tarkkailu olisi mahdollista rikollisen toiminnan estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan tarkkailun edellytyksenä olisi, että asianomaisen käyttäytymisen perusteella tai muutoin on syytä epäillä hänen syyllistyvän tullirikokseen. Tältä osin yksityiselämän suojan rajoittamiselle on käsillä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin mukaan ”lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä”. Ehdotettujen tarkkailuvaltuuksien valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on tärkeää, miten perustuslain rajaus ”rikosten selvittämiseksi” ymmärretään. Pelkin kielellisin perustein ilmaisun voitaisiin käsittää tarkoittavan ainoastaan jo tehtyjä rikoksia. Käytännössä ei kuitenkaan ole mahdollista vetää täsmällistä rajaa rikoksen tekohetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäätään paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakkolista varautumista rikoksen tapahtumiseen. Valiokunta pitääkin hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin säännöksen tarkoittamassa mielessä rikoksen selvittämisenä myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle. Näin ollen 20 c §:n 1 momentti on myös kotirauhan perustuslainturvan kannalta säädettävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. On kuitenkin asianmukaista osoittaa itse säännöstekstissä, että kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet ovat sallittuja vain tiukennetuin edellytyksin, esimerkiksi siten, että ehdotuksessa mainituista seikoista on *perusteltua* syytä epäillä henkilön syyllistyvän tullirikokseen.

Pykälän 2 momentin tarkkailuvaltuus on rajattu kotirauhan piiriin ulkopuolelle. Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, jos kotirauhan piiri tässä tulkitaan käsitteen valtiosääntöisen merkitysisällön mukaisesti.

Yksityiselämän suojan rajoittamiselle tässä on 1 momentin tavoin käsillä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Kun vielä otetaan huomioon säännöksen sisältämästä rangaistusasteikkovaatimuksesta seuraava lisäedellytys valtuuksien käytölle, 2 momentti voidaan säätää tavallisessa laissa.

Tekninen tarkkailu (20 d §)

Teknisellä tarkkailulla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa, teknisin apuvälinein tapahtuvaa tiettyyn henkilöön kohdistuvaa kuuntelua, katselua ja kuvaamista sekä kulkuneuvon tai tavaran liikkumisen seuranta. Tällaiset valtuudet puuttuvat sekä yksityiselämän että 3 momentin osalta kotirauhan suojaan. Kotirauhan suojasta on kysymys myös siltä osin kuin 1 momentti oikeuttaa tarkkailun kotirauhan piiriin luettavassa asuntovaunussa taikka hotelli- tai muussa sellaisessa huoneessa. Tekninen kuuntelu merkitsisi myös hallitusmuodon 8 §:n 2 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusta.

Teknisen tarkkailun yleisenä edellytyksenä 1 momentin mukaan olisi, että toiminnan avulla voidaan perustellusti olettaa saatavan tullirikoksen torjumiseksi ja paljastamiseksi tarvittavia tietoja. Tarkkailun eri muotoja koskisivat lisäedellytyksinä 2 momentissa säädettävät rangaistusasteikkovaatimukset. Yksityiselämän suojaan ja kotirauhaan puuttumiselle asetettavat rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimukset täytyvät valiokunnan mielestä näiltä osin.

Teknisen kuuntelun edellytyksiä on lisäksi arvioitava hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin kannalta ensi sijassa siltä osin kuin siinä sallitaan lailla säädettävään välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Tähän perustuslainkohtaan sisältyvästä rikosten selvittämiskriteeristä edellä esittämänsä vastaavasti valiokunta katsoo, että rikosten tutkinnasta perustuslain tarkoittamassa merkityksessä voi olla kysymys myös sellaisissa tapauksissa, joissa on esillä konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Perusoikeusuudistuksen perusteluissa (HE 309/1993 vp, s. 54/II) mainittiin tässä kohden juuri esimerkiksi huumausainerikokset, joihin teknisen kuuntelun sallittavuus on keskeisesti kytketty lakiehdotuksessa. Valiokunta katsoo ehdotuksen täyttävän vaatimuksen rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä.

Teknistä tarkkailua koskevien ehdotusten val-

tiosääntöistä merkitystä on arvioitava myös perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyysvaatimuksen kannalta. Perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksia ei tule antaa viranomaisille laajemmin kuin siihen on välttämätöntä tarvetta. Esityksen perusteluissa mainitaan tullilaitoksen tiedonhankintamenetelmien käyttötartpeiden olevan erilaisia kuin poliisilla. Tullin valtuudet on kuitenkin pyritty kirjoittamaan mahdollisimman laajasti vastaamaan poliisilakia.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin (PeVL 8/1994 vp) katsonut teknisen tarkkailun merkitsevän suhteellisen ankaraa puuttumista perusoikeuksiin erityisesti toimenpiteen salavhikaisen luonteen vuoksi. Siksi teknisen tarkkailun sallittavuudelle on asetettava tiukat edellytykset.

Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 8 §:ssä tarkoitettun kotirauhan piiriin ulottuvina näitä valtuuksia ei voida pitää tullin itsenäisinä valtuuksina välttämättöminä. Tästä syystä lakiehdotus on 20 d §:n 1 momentin vuoksi käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä tältä osin on poistaa momentin toinen virke ja jättää kotirauhan piiriin luettava kulkuneuvo, kuten asuntona käytetty asuntovaunu, tarkkailumahdollisuuden ulkopuolelle.

Pykälän 3 momentti koskee tilanteita, joissa tekninen tarkkailu on välttämätöntä toimenpiteen turvallisesti suorittamiseksi ja henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Kyseessä on sellainen hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa mainittu muiden perusoikeuksien turvaamista tarkoittava syy, joka merkitsee rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimuksen täyttymistä.

Välttämättömyysvaatimuksen kannalta on merkityksellistä, että vastaava valtuus otettiin poliisilakiin eräitä erityisen vaikeita erikoistilanteita ajatellen. Asianomaisessa hallituksen esityksessä (HE 57/1994 vp, s. 63/I) mainittiin menillään oleva ryöstö, panttivangin ottaminen, lentokonekaappaus ja perheväkivaltilanne esimerkkeinä valtuuden käyttöyhteyksistä. Valiokunnan käsityksen mukaan on selvää, ettei lakiehdotus tältä osin täytä välttämättömyysvaatimusta, koska valtuudet ulottuisivat erittelemättä kaikkiin tullimiehen toimivaltuuksiin kuuluviin toimiin. Sikäli kuin tullimiehen toimivaltuuksiin kuuluvan toimenpiteen yhteydessä todennäköisesti ilmeni sellainen erityisen vaarallinen tilanne kuin momentissa on tarkoitettu, tullin tulisi

turvautua koulutukseltaan ja välineistöltään tilanteen hoitamiseen paremmin sopivan poliisin virka-apuun. Lakiehdotus on 20 d §:n 3 momentin takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Jos momentti poistetaan, lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Muita seikkoja

Lain 15 §:ään lisättäväksi ehdotetun 2 momentin mukaan henkilönkatsastuksen ja muun henkilöön kohdistuvan tarkastuksen suorittava tullimies voi erään edellytyksin jättää ilmoittamatta henkilöllisyytensä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei poliisia koskevassa säännöstössä ole vastaavanlaista normia, ja ehdottaa harkittavaksi, että tämän tapaista sääntelyä arvioitaisiin ja valmisteltaisiin yhtenäisesti ja nyt tapahtunutta monipuolisemmin.

Teknisestä kuuntelusta laadittava pöytäkirja on lakiehdotuksen 20 e §:n 3 momentin mukaan toimitettava tullihallitukseen ja myös sisäasiainministeriöön. Valiokunta kiinnittää huomiota järjestelyn hallinnolliseen erikoisuuteen.

Lakiehdotuksen 20 f §:n 2 momentin mukaan tarkkailu ja teknisen tarkkailun avulla hankittu aineiston liittämistä tullilaitoksen henkilörekistereihin ”säädetään erikseen”. Kun otetaan huomioon hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin sääntelyvaraus henkilötietojen suojasta, on viitasta välttämätöntä täsmentää, lähinnä niin, että asiasta todetaan säädettävän erikseen ”laila”.

Lausuntoonsa n:o 8/1995 vp viitaten valiokunta huomauttaa, että 25 §:ää tulee tarkentaa siten, että liiketoimintaa koskevia tietoja saadaan ilmaista vain sellaisille tahoille, joille on säädetty oikeus saada tieto tällaisesta seikasta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan 20 d §:n 1 ja 3 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla

Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkeaoja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurrola /kok, Paavo Nikula /vihr ja Veijo Puhjo /va-r sekä varajäsen Reijo Kallio /sd.
