

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 35/2008 vp**

Hallituksen esitys laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 26/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö, hallitusneuvos Tomi Vuori, sisäasiainministeriö, Rajavartiolaitoksen eskunta
- lainsäädäntöneuvos Päivi Pietarinen, oikeusministeriö
- tulliylitarkastaja Juha Vilkkö, Tullihallitus
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaiset) yhteistoiminnasta. Esityksen mukaan lain tasolla säädettäisiin niistä keskeisistä asioista, joista säädetään nykyisessä asetuksessa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta, sekä muista lakitasoista sääntelyä edellyttävistä PTR-viranomaisten yhteistoimintaa koskevista asioista.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusista yhteistyömuodoista, kuten yhteisistä rikostie-

dustelu- ja rikosanalyysitoiminnoista, sekä siitä, millä tavoin ja mitä toimivaltuuksia käyttäen PTR-viranomaiset voivat yhdessä torjua rikoksia. Lain tasolla säädettäisiin PTR-viranomaisten keskinäisestä tietojen vaihtamisesta, tallentamisesta ja käsittelemisestä samoin kuin siitä, minkälaisia yhteisiä tietokantoja PTR-viranomaisilla voisi olla. Ehdotukseen sisältyvät myös niin kutsuttua valvottua läpilaskua koskevat menettelylliset säännökset. Laissa säädettäisiin lisäksi henkilöstön, välineistön ja tilojen

käyttöön liittyvästä yhteistoiminnasta sekä PTR-yhteistoiminnasta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta.

Rajavartiolain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain päällekkäiset säännökset kumottaisiin. Ennen tullilain kokonaisuudistusta ehdotetaan tullilakiin lisättäväksi

säännökset tilapäisestä analyysirekisteristä sekä rikostorjuntatoimenpiteen siirtämisestä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen suppeissa säätämisjärjestysperusteissa lakiehdotuksia ei pidetä ongelmallisina perusoikeuksien kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen perusratkaisu

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen päätarkoituksena on järjestää poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (jäljempänä *PTR-viranomaiset*) yhteistoiminta rikostorjunnan, valvonnan sekä kansainvälisen yhteistyön alalla niin, että tehtävät ja yksittäiset toimenpiteet tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan toinen PTR-viranomainen voi tässä tarkoituksessa pyynnöstä suorittaa toisen PTR-viranomaisen tehtäväalueeseen kuuluvan rikostorjuntaan liittyvän toimenpiteen käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita se saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa rikostorjuntatehtävissä. Toinen PTR-viranomainen voi suorittaa rikostorjuntatehtävään liittyvän kiireellisen toimenpiteen ilman pyyntöäkin, jos toimenpidettä ei voida viivyttää.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin. Tämän vuoksi valiokunta on useasti katsonut, että yksityiseen kohdistuvan julkisen toimivallan siirtäminen sopimus pohjaisesti viranomaiselta toiselle ei ole valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista (ks. esim. PeVL 23/1994 vp, s. 2/I ja PeVL 11/1994 vp, s. 1/II). Myös sitä, että toinen viranomainen on sinänsä suostunut jonkin toiselle viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitamiseen, on pidetty ongelmallisena, jos tehtävien siirtäminen on ollut rajoituksetonta (PeVL 52/2001 vp, s. 5/I). Rajavartiolaitosta koskevaa lainsäädäntöä käsitellessään valiokunta kuitenkin

kin piti tärkeänä, että poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen esitutkinnan siirtämistä tarkoittavaa yhteistoimintasopimusta koskeva sääntely poistettiin silloisesta lakiehdotuksesta, koska tällaisesta sopimuksesta ei ollut lainkaan sääntelyä eikä lainvalmistelu sen osalta ollut vielä riittävän pitkällä (PeVL 19/2005 vp, s. 8/I). Valiokunta ei näin ollen täysin torjunut nyt ehdotetun kaltaisen järjestelyn mahdollisuutta.

Kaikkiaan 1. lakiehdotukseen sisältyvää järjestelyä PTR-viranomaisten yhteistyöstä voidaan pitää eri viranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vaatimana ja myös valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Valiokunta pitää aiempaan käytäntöön viitaten kuitenkin tarpeellisena, että 2 §:n 1 momenttia sanonnallisesti täsmennetään koskemaan vain "yksittäisen" rikostorjuntaan liittyvän toimenpiteen suorittamista. Vastaavasti 2 momentin mainintaa ilman pyyntöä suoritettavasta kiireellisestä toimenpiteestä on valiokunnan mielestä tarpeen kielellisesti tarkentaa osoittamaan, että myös näissä tapauksissa toinen PTR-viranomainen saa käyttää vain niitä toimivaltuuksia, jotka sillä on omalla tehtäväalueellaan. Tämä on mahdollista muuttamalla momenttia esimerkiksi niin, että siinä viitataan 1 momentin "mukaisesti" suoritettavaan tehtävään.

Valvottu läpilasku

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan PTR-viranomaiset voivat sopia myös valvotusta läpilaskusta ja sitä koskevista toimenpiteistä tapauskohtaisesti pykälässä tarkemmin säädettävien rajoitusten. Edellä esittämänsä viitaten valiokunta ei pidä tällaista yksit-

täistapauksellista sopimismahdollisuutta valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä ongelmallisena. Valiokunta kiinnittää kuitenkin vakavaa huomiota siihen, että Suomen lainsäädäntöön ei — esityksen perusteluissakin todetuin tavoin — vieläkään sisälly nimenomaisia säännöksiä valvotusta läpilaskusta, ja kiirehtii tällaisten säännösten aikaansaamista.

Rikosanalyysirekisteri

Tilapäinen rikosanalyysirekisteri voidaan 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan perustaa vakavaa tai laajamittaista rikollisuutta koskevaa yksittäistä rikostorjuntatehtävää varten. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Henkilötietojen suojasta säädetään momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattuun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 32/2008 vp, s. 2/1). Lakiehdotus täyttää nämä vaatimukset, kun otetaan erityisesti huomioon pykälään sisältyvät nimenomaiset viittaukset kutakin PTR-viranomaista koskevien erityissäännösten soveltamisesta.

Tilapäinen rikosanalyysirekisteri perustettaisiin PTR-rikostiedusteluysikköön. Valiokunta on tämän vuoksi kiinnittänyt huomiota siihen, että lain tasolla tulee säätää, kuka tällaisen rikostiedusteluysikkön perustamisesta päättää. Koska kyse on usean eri viranomaisen yhteistyöstä, valiokunta pitää lisäksi tarpeellisena, että lakiin kirjataan se esityksen perusteluista ilmi käyvä

seikka, jonka mukaan rikosanalyysirekisterinpitäjänä toimii rekisterin perustanut PTR-viranomainen.

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan mm. PTR-rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan valvonnasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta pitää henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä, että valvontaa koskevat perussäännökset sisällytetään lakiin.

PTR-tiedonhankinta- ja tutkintaryhmät

PTR-viranomaiset voivat 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan perustaa tietyn rikoksen tai rikoskokonaisuuden selvittämiseksi yhteisen tiedonhankinta- ja tutkintaryhmän. Pykälän 3 momentin mukaan tällaisessa ryhmässä olevalla PTR-viranomaisen edustajalla on oikeus osallistua ryhmän johtajan johdon ja tarpeellisen valvonnan alaisena kaikkien niiden tiedonhankinta- ja tutkintatoimenpiteiden suorittamiseen, joita yhteinen tiedonhankinta tai tutkinnan kohteena olevan rikoskokonaisuuden estäminen, paljastaminen ja selvittäminen edellyttävät ja joista ryhmän johtaja on toimivaltuuksiensa nojalla päättänyt.

Säännöksellä on esityksen perustelujen mukaan tarkoitettu laajentaa PTR-viranomaisten toimivaltuuksia toimittaessa yhteisissä PTR-tiedonhankinta- ja tutkintaryhmissä. Säännös mahdollistaa sen, että PTR-viranomainen voi osallistua ryhmän johtajan johdon ja valvonnan alaisena sellaisen yksittäisen toimenpiteen suorittamiseen, joka ei muutoin sisälly kyseisen PTR-viranomaisen omiin toimivaltuuksiin. Saadun selvityksen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että rajavartiomies tai tullimies voisi nykyisestä lainsäädännöstä poiketen osallistua ryhmään, jossa käytettäväksi tulee poliisilaissa tarkoitettu peitetoiminta tai valeosto-oikeus. Valiokunnan mielestä tämänkaltaisten poikkeuksellisten ja muualla laissa tarkoin säädeltyjen toimivaltuuksien perustuminen ryhmän johtajan yksittäiseen päätökseen on vastoin perustuslain 2 §:n 3 momenttia, jonka mukaan julkisen vallan tulee perustua lakiin. Kyse on viime kädessä myös ryhmään osallistuvien virkamiesten omasta turvallisuudesta. Näistä syistä

säännöksessä tulee ryhmään osallistuvien PTR-viranomaisten edustajien toimivaltuudet rajata niihin valtuuksiin, jotka heillä omalla tehtävälallaan on. Tällainen muutos on edellytys sille, että 1. lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan valtioneuvosto valtuutettaisiin antamaan lukuisista seikoista "tarkempia säännöksiä". Säännös ei ole sanonnallisesti asianmukainen, koska siinä mainitaan useita asioita, joista lakiehdotukseen ei sisälly lainkaan säännöksiä. Siksi säännöstä on syytä tarkistaa siten, että siitä ilmenee, mistä todella annetaan "tarkempia säännöksiä" ja mitkä kysymykset jäävät kokonaisuudessaan asetuksen tasolle. Samalla valiokunta muistuttaa siitä, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (ks. esim. PeVL 19/2006 vp, s. 3/I).

Rajavartiolain muuttaminen

Hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitos voi yksittäistapauksessa poliisimiehen pyynnöstä suorittaa sellaisia kiireellisiä yleisen jär-

jestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia poliisilain 2 luvussa tarkoitettuja poliisin toimenpiteitä, joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa. Nykyisen pykälän sanamuodon mukaan rajavartiolaitos voi suorittaa vain rikoksen estämiseen tai sen keskeyttämiseen liittyviä kiireellisiä poliisin tehtäviä. Ehdotetun muutoksen syyksi mainitaan esityksen perusteluissa, että rajavartiolaitosta ja rajavyyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamisen (HE 6/2005 vp) yhteydessä eduskunta rajoitti rajavartiolaitoksen tehtäviä nykyisen säännöksen mukaisiksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen perustelu on epäasianmukainen, ja valiokunta pitää sen vuoksi aiheellisena, että hallintovaliokunta erikseen selvittää, onko tällaiselle huomattavana pidettävälle toimivallan laajennukselle asiallisia perusteita.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 7 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kimmo Kiljunen /sd	Antti Vuolanne /sd
	Esko Kiviranta /kesk	
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Johannes Koskinen /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.