

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/1998 vp

Hallituksen esitys laeiksi liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ja tieliikennelain 75 §:n muuttamisesta

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 242/1997 vp laeiksi liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ja tieliikennelain 75 §:n muuttamisesta valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Pekka Koivisto, liikenneministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä. Esityksessä ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään ehdotettuja säännöksiä menettämisseuraamuksesta sekä kotietsinnän ja henkilöntarkastuksen toimittami-

sesta hallitusmuodon omaisuudensuojaa, kotirauhan turvaa ja henkilökohtaisen koskemattomuuden oikeutta koskevien säännösten kannalta. Esityksessä katsotaan, että liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ehdotettu laki voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tarpeellisena, että lakiehdotuksesta hankitaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotetun lain tarkoituksena on korvata nykyinen nopeusvalvontaa vaikeuttavien laitteiden

kieltämisestä annettu laki. Tämä laki säädettiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua lakiehdotuksesta lausunnon (PeVL 12/1984 vp). Selkein ero voimassa olevan lain ja käsiteltävänä olevan lakiehdotuk-

sen välillä on siinä, että säännösten soveltamisala laajenisi, mikä perustuu lähinnä teknisen kehityksen huomioon ottamiseen. — Lakiehdotuksen valtiosäännön kannalta merkitykselliset seikat koskevat omaisuudensuojaa, kotirauhan turvaa ja oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Omaisuudensuojaan liittyvät ehdotukset

Lakiehdotuksen säännöksissä kielletään liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden käyttö, hallussapito, maahantuonti, valmistaminen ja luovuttaminen (2 §). Valvontalaiterikkomukseen liittyy sakkorangaistus (3 §) sekä valvontalaiterikkokseen sakkorangaistus tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus (4 §), minkä lisäksi ehdotukseen sisältyy myös säännös menettämisseuraamuksesta (6 §).

Tällaiset säännökset merkitsevät omaisuuteen kohdistuvien oikeuksien sellaista rajoittamista, jolla on lähtökohtaisesti merkitystä hallitusmuodon 12 §:n kannalta. Kieltojen asettaminen ja rangaistusseuraamusten säätäminen tehostamaan niiden noudattamista on varsin tavanomainen, joskaan ei rajoituksitta lainsäätäjän käytössä oleva keino. Valiokunta on luonnehtinut asiaa näin: ”Lainsäätäjän liikkumavara kriminalisointien säätämässä on varsin väljä, joskin siihen kohdistuu rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. ... Tällaisten rajoitusten lähtökohtana on, että lailla ei voida kieltää toimia, joihin perustuslaki nimenomaisesti oikeuttaa.” (PeVL 23/1997 vp, jossa on käsitelty laajemminkin perusoikeuksien ja rikoslainsäädännön suhdetta.)

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettujen kieltojen ja niihin liittyvien seuraamussäännösten valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys seuraa jo siitä, että näiden sinänsä vähäisinä pidettävien omistusoikeuden rajoitusten tarkoituksena on parantaa liikenneturvallisuutta ja suojata siten kaikkien liikenteessä olevien henkeä ja terveyttä (HM 6,1 §).

Kotietsintä

Lakiehdotuksen 8 § koskee valtuuksia toimittaa pakkokeinolaissa tarkoitettu kotietsintä. Val-

tuudet olisivat käytettävissä liikennevalvontaa vaikeuttavan laitteen löytämiseksi ajoneuvossa tai sen perävaunussa, jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty valvontalaiterikkomus (1 mom). Kotietsintä voidaan ehdotuksen mukaan toimittaa myös rakennuksessa, huoneessa tai suljetussa säilytyspaikassa, jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että tilaa käytetään laitteen maahantuontivarastona taikka valmistus-, kaupanpito-, myynti-, luovutus- tai asennuspaikkana (2 mom).

Kotietsintäsäännöksiä on arvioitava kotirauhan turvaa koskevan hallitusmuodon 8 §:n kannalta. Sen 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Ehdotuksen 1 momentissa mainituista tapauksista on huomattava, että ajoneuvoa tai sen perävaunua ei voida pitää kotirauhan piiriin kuuluvana tilana, paitsi milloin kysymyksessä on asuntovaunu tai matka-auto (PeVL 8/1994 vp ja 2/1996 vp). Kotietsinnän toimittaminen ehdotuksen 2 momentin nojalla voi kohdistua kotirauhan suojaamiin tiloihin.

Kotietsinnän toimittamisen edellytyksenä on lakiehdotuksen mukaan todennäköisiin perusteisiin pohjautuva epäily, että on tehty valvontalaiterikkomus tai että jotakin tilaa käytetään kiellettyjen laitteiden säilyttämiseen tms. tarkoitukseen. Tällaiset edellytykset vastaavat sitä perustuslain vaatimusta, että kotietsintä toimitetaan rikoksen selvittämiseksi (vrt. PeVL 2 ja 47/1996 vp), vaikkakaan rikosepäilyä ei nimenomaisesti mainita pykälän 2 momentin tekstissä.

Lakiehdotuksen 3 ja 4 §:n seuraamussäännökset jäävät alle sen rangaistusasteikon, joka pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n yleissäännöksen mukaan perustaa oikeuden kotietsinnän toimittamiseen. Perustuslaissa ei ole asetettu erityisiä kvalifikaatioita niille rikoksille, joiden selvittämiseksi kotietsinnän toimittaminen on mahdollista (PeVL 23/1997 vp). On selvää, että kotietsintävaltuuksia ei voida kytkeä kuinka vähäisiin rikoksiin tahansa. Tällaisten valtuuksien sallittavuus riippuu perusoikeuksien yleisistä rajoitus-edellytyksistä. Niistä voidaan yleisesti todeta,

että lakiehdotuksen taustalla olevat liikennevalvonnan tarpeet ja pyrkimys liikenneturvallisuuden edistämiseen ovat valiokunnan käsityksen mukaan sellaisia painavia yhteiskunnallisia syitä, joiden vuoksi on lähtökohtaisesti hyväksyttävää puuttua kotirauhan turvaan kotietsinnän avulla.

Ajoneuvossa toimitettava kotietsintä on selvästikin välttämätön toimenpide kriminalisoidun teon — valvontalaiterikkomuksen — toteamiseksi. Pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa kotietsintä liittyy valvontalaiterikkokseen, joka on teon kuvauksen osalta jossain määrin verrattavissa väkivaltakuvauksen levittämiseen (RL 16:26). Kummassakin tapauksessa nimittäin teon tunnusmerkistö täyttyy liiketoiminnalla, joka yleensä vaatii tavaran varastoimista. Pakkokeinolain mukaan kotietsinnän saa toimittaa, jos epäilyn kohteena oleva rikos on väkivaltakuvauksen levittäminen. Valiokunta katsoo, että 2 momentin mukainen kotietsintävaltuus täyttää perusoikeusrajoitukselle asetettavan suhteellisuusvaatimuksen, koska lainsäädännön tavoitetta ei ole tehokkaasti saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin, ja että valtuus on siksi välttämätön lainsäädännön taustalla olevan tärkeän yhteiskunnallisen tarkoituksen kannalta. Ehdotuksen 8 § ei näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Henkilöntarkastus

Lakiehdotuksen 9 § sääntelee henkilöntarkastuksen toimittamista. Ehdotuksen mukaan henkilöntarkastus voidaan toimittaa ajoneuvon kuljettajalle ja matkustajalle, jos on erittäin todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty valvontalaiterikkomus. Tätä ehdotusta tulee arvioida niiden hallitusmuodon 6 §:n säännösten kannalta, jotka sääntelevät oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Kyseinen oikeus turvataan jokaiselle hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa. Pykälän 3 momentin säännöksistä on tässä yhteydessä merkitystä sillä, että henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Säännösehdotus on ongelmaton lailla säätämisen vaatimuksen sekä perusoikeusrajoituksen

tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen kohdistuvien edellytysten kannalta. Henkilöntarkastus voidaan ehdotuksen mukaan toimittaa vain hyvin konkreettisen rikosepäilyn (”erittäin todennäköiset perusteet”) johdosta, mikä seikka on jo yleisellä tasolla omiaan ehkäisemään sitä, että henkilöntarkastus toimitettaisiin perustuslaissa tarkoitettulla tavalla mielivaltaisesti.

Lakiehdotuksen taustalla olevat liikennevalvonnan tarpeet ja pyrkimys liikenneturvallisuuden edistämiseen ovat sellaisia painavia yhteiskunnallisia syitä, joiden vuoksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on hyväksyttävää puuttua henkilöntarkastuksen muodossa. Henkilöntarkastuksen toimittaminen ehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa on myös välttämätöntä kyseisen yhteiskunnallisen tarpeen kannalta. Toimenpiteen suorittamiselle ehdotetut edellytykset lisäksi huomioon ottaen on valiokunnan mielestä selvää, että sääntely täyttää perusoikeusrajoituksen sallittavuuteen liittyvän suhteellisuusvaatimuksen. Ehdotettu sääntely on näin ollen sopusoinnussa perustuslaissa säädetyn mielivaltaisen puuttumisen kiellon kanssa.

Ulkomailla rekisteröidyt ajoneuvot

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan lain kiellot koskevat ulkomailla rekisteröityjä, niin ulkomaalaisten kuin suomalaisten hallinnassa olevia ajoneuvoja vain siten, että liikennevalvontaa vaikeuttavaa laitetta ei saa käyttää Suomen alueella mutta sellainen voi ajoneuvossa olla. Asiaa ei ole perusteltu esityksessä lainkaan. Valiokunnan mielestä tällainen lähtökohta on syytä kyseenalaistaa. Suomen alueella liikkuu merkittävässä määrin ulkomailla rekisteröityjä ajoneuvoja; vuoden 1996 tilastojen mukaan Suomeen saapui esimerkiksi yli 2 miljoonaa tällaista henkilöautoa. Valiokunta katsoo, että on vielä selvitettävä mahdollisuudet ulottaa laki koskemaan mahdollisimman täysimääräisesti myös ulkomailla rekisteröityjä ajoneuvoja niiden ollessa yleisessä liikenteessä Suomessa. Tämän näemyksen valtiosääntöoikeudellisena perusteena voidaan viitata hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin säännöksiin.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 24 päivänä helmikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Valto Koski /sd
Jorma Kukkonen /sd

Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.