

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

28 päivänä huhtikuuta 1994

Lausunto n:o 7

Talousvaliokunnalle

Talousvaliokunta on kirjeellään 18 päivältä maaliskuuta 1994 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 295/1993 vp tilintarkastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto on pyydetty erityisesti siitä, ovatko tilintarkastuslaissa ehdotetut julkisoikeudellisuonteiset tehtävät Keskuskauppakamarille ja kauppakamareille muutoksenhakumahdollisuuksineen sopusoinnussa voimassa olevan lainsäädännön kanssa ja kun otetaan huomioon näille järjestöille säädetyt muut tehtävät.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Jorma Immonen ja neuvotteleva virkamies Ilkka Pitkänen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä, toimitusjohtaja Matti Aura ja osastopäällikkö Pasi Horsmanheimo Keskuskauppakamarista, professori Mikael Hidén, professori Olli Mäenpää, apulaisprofessori Matti Pellonpää, professori Kaarlo Tuori ja professori Kalervo Virtanen.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tilintarkastuslaki, joka korvaisi pääosin osakeyhtiölain sekä muiden yhteisöjä koskevien lakien ja säätiölain säännökset tilintarkastuksesta. Lakiin otetaisiin säännökset, jotka johtuvat EY:n tilintarkastusta koskevien direktiivien aiheuttamasta harmonisointitarpeesta.

Esitys liittyy eräin osin ETA-sopimukseen. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Tilintarkastuslain ne kohdat, joissa mainitaan Euroopan talousalue, tulisivat kuitenkin voimaan asetuksella säädettävänä ajan-kohtana.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset käsitellään johtolauseidensa mukaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Tilintarkastuslain mukaan Keskuskauppakamarille ja kauppakamareille kuuluisi julkisluonteisia tehtäviä, mikä tilanne ei sinänsä poikkeaa nykyisestä. Lainsäädäntökäytännössä onkin varsin usein pidetty mahdollisena uskoa julkisia tehtäviä varsinaisen virkakoneiston ulkopuolelle, enemmän tai vähemmän yksityisluonteisten toimielinten hoidettaviksi. Perustuslakivaliokunta on silloin tällöin tähdentänyt, että perustuslaeissa on joitain virkamiesshallintoperiaatetta ilmentäviä kohtia mutta yksin niiden perusteella ei voida sanoa jonkin yksittäisen toimivaltajärjestelyn olevan vastoin perustuslakia (PeVL 19/1985 vp ja 6/1986 vp).

Kun säätämisyjärjestysarvioinnissa kiinnitetään huomio kauppakamarijärjestölle tilintarkastuslakiehdotuksen mukaan kuuluvien tehtävien laatuun, on merkityksellistä, että niissä ei ole kysymys kansalaisten perusoikeuksiin puuttumisesta. Tehtävien hoitamisen osalta on oleellista, että päätöksenteon edellytykset ja noudatettava menettely on säännelty yksityiskohtaisesti sekä muutoksenhakumahdollisuus on järjestetty ja että tehtävien julkisluonteisuuden vuoksi kauppakamarien tilintarkastusvaliokuntien ja Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan jäsenten on katsottava kuuluvan rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Tällaisien seikkojen perusteella valiokunta katsoo, että tilintarkastuslakiehdotuksen mukaiseen kauppakamarijärjestön tehtävämäärittelyyn ei sisälly sellaisia erityisiä seikkoja, joiden takia uudistusta ei voitaisi toteuttaa tavallisella lailla.

Lausuntopyyntöissä mainitaan myös kysymys ehdotetunlaisen järjestelyn suhteesta ylipäänsä

epäilyksittä puuttumista puhelinsalaisuuden perustuslainturvaan. Valiokunta ei sen sijaan ole pitänyt aiheellisena arvioida teknistä kuuntelua koskevia valtuuksia puhelinsalaisuuden kannalta, koska näillä valtuuksilla viestimiseen ei kajota teleliittymän kautta.

Valiokunta on luonnehtinut puhelinsalaisuuden perustuslainturvaa siten, että hallitusmuodon sisältämästä lakivarauksesta huolimatta tavallisella lailla ei voida vapaasti säätää millaisia tahansa poikkeuksia puhelinsalaisuudesta, vaan poikkeusten tulee olla jollain tavoin rajoitettuja pääsääntönä vallitsevaan puhelinsalaisuuteen nähden (PeVL 3/1992 vp).

Valiokunta on edellä mainitussa vuoden 1986 valtiopäivien lausunnossa arvioinut tutkintavan-
gin puhelujen kuuntelumahdollisuutta ja vuoden 1992 valtiopäivien lausunnossa kysymystä poliisin oikeudesta saada törkeiden rikosten tutkimisen yhteydessä teleyhteyteen liittyviä tunnistamistietoja. Kummassakin lausunnossa valiokunta päätyi tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen kannalle katsottuaan puhelinsalaisuuden rajoittamisen perustuneen tärkeään ja hyväksyttävänä pidettävään yhteiskunnalliseen intressiin. Jälkimmäisessä tapauksessa valiokunta totesi myös, että tunnistamistietojen saamisessa kysymys oli puhelinsalaisuuden ydinsisältöön, puhelun sisällön salaisuuden säilyttämiseen verrattuna vähäisemmästä kajoamisesta.

Telekuuntelu

Telekuuntelu sinänsä koskee kohdehenkilöiden puhelinsalaisuuden ydinsisältöä. Puuttumisen tällainen luonne ei kuitenkaan hallitusmuodon 12 §:n sanamuodon valossa voi yksistään muodostua säätämisyjärjestyksen ratkaisevaksi seikaksi, vaan arvioinnin tulee perustua ehdotetun sääntelyn kokonaisuuteen.

Telekuuntelun avulla pyrittäisiin rikoksen esitutkinnassa saamaan tietoja, joilla on erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Rikosten selvittäminen on puolestaan tavoite, jonka saavuttamista yleinen etu hyvin laajasti vaatii. Kuunteluvaltuudet on rajattu lakiehdotuksen 5 a luvun 2 §:ssä tapauksiin, joissa on syytä epäillä jonkun syyllistyneen johonkin lainkohdassa erikseen mainittuun, valiokunnan arvion mukaan vakavana pidettävään rikokseen. Tältä osin ehdotus paitsi täyttää vaatimuksen perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuudesta, mitä valiokunta on käytännössään pitänyt yhtenä edellytyksenä tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käy-

tölle, myös ilmentää kyseisen valtuuden taustalla olevaa tärkeää ja hyväksyttävänä pidettävää merkittävää yhteiskunnallista intressiä. Telekuunteluvaltuuksien kytkeminen laissa säädettävään tyhjentävään, ehdotetun sisältöiseen rikosluetteloon merkitsee lisäksi sitä, että puhelinsalaisuus säilyy hallitusmuodon 12 §:n tarkoitettamin tavoin selkeänä pääsääntönä, josta on mahdollista poiketa vain rajoitetusti ja lain perusteella.

Ehdotetun kaltaisen perusoikeusrajoituksen säätämisyjärjestysarvioinnissa on annettava painoa myös niiden yksilöiden oikeusturvan toteutumiseen vaikuttaville seikoille, joiden perusoikeudesta on kysymys. Valiokunta kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että valtuuksien käyttöön-
ottoa ja käyttämistä koskeva menettely tulisi verraten tarkoin säännellyksi. Oleellinen oikeusturvakysymys on, että kuunteluvaltuuden edellytyksenä aina olisi riippumattoman tuomioistuimen yksittäistapauksessa konkreettisen rikos-
epäilyn johdosta antama lupa. Merkitystä on silläkin, että laissa säädettäisiin eräitä kuuntelukielloja. Kuuntelulupa voitaisiin antaa enintään kuukaudeksi kerrallaan. Nämä ehdotukset merkitsevät valiokunnan mielestä sitä, että lakiin sisältyviä oikeusturvajärjestelyjä on säätämisyjärjestysarvioinnissa pidettävä rikoksesta epäillyn kannalta riittävinä.

Sivullisen oikeusturvan kannalta keskeisimmässä asemassa ovat esityksen 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 13 §:n säännökset ylimääräisen tiedon käytöstä. Valiokunnan käsityksen mukaan, kun etenkin otetaan huomioon nyt säänneltävän ilmiön luonne, tällaiset säännökset yhdessä varsinaisesta esitutkinnasta erillisen lupamenettelyn kanssa turvaavat sivullisille sellaisen oikeussuojan tason, joka on katsottava valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tyydyttäväksi.

Huomiota on kuitenkin syytä kiinnittää siihen, että 13 §:n sanamuoto näyttää antavan mahdollisuuden kirjata ylimääräisiä tietoja laajemmin kuin sääntelyn tarkoituksena on ollut. Saadun selvityksen mukaan esityksessä nimittäin on tarkoitettu sitä, että kuuntelussa ilmi tulleita mihinkään rikokseen liittymättömiä tietoja sisältävät tallenteet hävitetään tai tällaiset tiedot poistetaan tallenteelta ja että niitä ei talleteta edes jutun tutkintapöytäkirjan yhteyteen. Valiokunnan mielestä pykälän sanamuotoa tulee täsmentää tällä tavoin.

Edellä esittämänsä viitaten valiokunta katsoo, että 1. lakiehdotuksen säännökset telekuuntelusta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.