

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA****Lausunto 8/1995 vp****Hallituksen esitys 57/1995 vp***Hallintovaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 6 päivänä syyskuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 57/1995 vp laiksi poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Pitkänen puolustusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Kalevi Klefström pääesikunnasta, lainsäädäntöneuvos Sami Manninen oikeusministeriöstä, tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, apulaisprofessori Matti Pellonpää, professori Ilkka Saraviita ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa. Puolustusvoimat huolehtisi tiettyjen, puolustusvoimien palveluksessa olevan henkilön palvelussuhteeseen liittyvien rikosten tutkinnasta sekä turvallisuus- ja valvontatehtävistä sotilaallisen maanpuolustuksen alalla. Laissa säädettäisiin puolustusvoimissa poliisitehtäviä suorittavan virkamiehen toimivaltuuksista, poliisitoimintaa varten ylläpidettävistä henkilörekistereistä ja rekisterinpidosta.

Esityksen mukaan uusi laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.1995.

Esityksen säätämisperustelujen mukaan lakiehdotuksen mukaiset valtuudet vastaavat uuden poliisilain valtuuksia, joiden säätämistä tavallisessa laissa perustuslakivaliokunta oli pitänyt mahdollisena. Tästä huolimatta on pidetty tarkoituksenmukaisena varata perustuslaki-

valiokunnalle tilaisuus antaa lausuntonsa lakiehdotuksesta.

**Valiokunnan kannanotot***Valtiosääntöoikeudellinen arviointi*

Poliisitoimintaa sääntelevä laki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien kanssa, kuten valiokunta totesi poliisilakiehdotusta käsitellessään (PeVL 15/1994 vp). Nyt esillä olevan lakiehdotuksen säännöksistä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ovat yhtäältä 1 ja 2 luvun säännökset, jotka muodostavat poliisitoiminnalliset valtuudet puuttua eri perusoikeuksiin, ja toisaalta henkilötietojen suojaan vaikuttavat säännökset hallitusmuodon uuden 8 §:n kannalta.

*Poliisitoiminnalliset valtuudet*

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan poliisitehtäviä puolustusvoimissa hoitavilla virkamiehillä on tehtävissään esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja poliisilaissa poliisimiehelle säädetyt toimivaltuudet. Kyseiset lait on annettu tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Vastaavat toimivaltuudet voidaan antaa puolustusvoimien erinäisille virkamiehille tavallisella lailla, kunhan tällöin täyttyvät perusoikeusrajoituksiin vakiintuneesti kohdistetut sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Lisäksi varsinkin voimakeinojen käyttömahdollisuuden osalta on tällaisissa yhteyksissä tähdennetty sitä, että valtuudet tulisi uskoa pelkästään poliisille. Tämän taustalla on näkemys poliisin erityisesti koulutuksen avulla hankkimista valmiuksista huolehtia tällaisista perusoikeussuojan kannalta herkistä valtuuksista. Käsiteltävänä

olevan lakiehdotuksen osalta tämä seikka merkitsee sitä, että perusoikeuksia mahdollisesti rajoittavia toimivaltuuksia käyttävät puolustusvoimien virkamiehet ovat näiden tehtävien vaatimuksiin nähden riittävästi koulutettuja.

Sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden osalta kysymys on siitä, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä.

Lakiehdotuksen 4 ja 5 § viittauksineen 2 §:ään sääntelevät toimivaltuuksia käyttävät virkamiehet. Ehdotettu 2 § on sisällöltään hyvin avonainen. Sitä on valiokunnan käsityksen mukaan täsmennettävä, jotta lakiehdotus voidaan tältä kannalta arvoituna käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Tässä yhteydessä tulisi ottaa huomioon myös edellä mainittu koulutusnäkökohta.

Näiden valtiosääntöoikeudellisten seikkojen huomioon ottamiseksi pykälä voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti: ”Poliisin tehtäviä puolustusvoimissa hoitavat (*poist.*) pääesikunnan *tutkintaosaston virkamiehet, jotka ovat saaneet niitä vastaavan koulutuksen, ja puolustusvoimien sotilaslakimiehet.* Organisaatiosta ja virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista säädetään *tarkemmin* asetuksella.” Muutoksen johdosta joudutaan vastaavasti muuttamaan eräitä muitakin pykäläiä.

Lakiehdotuksen 4 §:n perusteella on selvää, mitkä toimivaltuudet voivat tulla käytettäviksi. Tältä kannalta ei niin ollen ole esteitä käyttää tavallista lainsäädäntöjärjestystä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että telekuuntelun ja televälvoimien rajaaminen keinovalikoimasta olisi lakiteknisesti selkeintä ja yksinkertaisinta tehdä kyseisen pykälän ensimmäisessä virkkeessä, joka sääntelee ylipäätään sallittuja toimivaltuuksia.

Toimivaltuuksien käyttötappaa koskevia säännöksiä lakiehdotuksessa on vain satunnaisesti. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisen käsitteilyjärjestyksen noudattamisen edellytyksenä tältä osin on sisällyttävä lakiin säännökset, joilla varmistetaan, että käytettäessä esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain mukaisia toimivaltuuksia myös näiden lakien sisältämät menettelysäännökset tulevat sovellettaviksi.

Lakiehdotuksen 5 § koskee poliisilain mukaisista tarkkailua ja teknistä tarkkailua turvallisuus- ja valvontatehtävissä. On tärkeää, että puolustusministeriö antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen teknisen kuunte-

lun käytöstä, mikä antaa eduskunnalle mahdollisuuden arvioida käytäntöä. Poliisilain 30 ja 31 §:ssä tarkkailu ja tekninen tarkkailu on sallittu kohdistaa yhtä tapausta lukuun ottamatta vain kotirauhan piirin ulkopuolella oleviin henkilöihin. Kyseinen, tiettyihin edellytyksiin sidottu poikkeus liittyy välittömästi jotakin poliisitoimenpidettä edeltävään vaiheeseen.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä (PeVM 25/1994 vp) perustuslakivaliokunta tähdensi kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden välttämättömyyttä sen edellytyksenä, että niistä voidaan säätää tavallisella lailla. Valiokunnan käsityksen mukaan puolustusvoimien turvallisuus- ja valvontatehtävien osalta ei ole löydettävissä sellaista hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä edellytettyä perustetta, joka välttämättömyydellä oikeuttaisi toimenpiteiden ulottamisen kotirauhan piiriin. Lakiehdotusta on muutettava tältä osin, jotta se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Riittävää on rajata 5 §:n 1 momentin viittaus-säännöstä: ”... siten kuin poliisilain 30 §:ssä sekä 31 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään.”

#### *Henkilötietojen suoja*

Hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa säädetään: ”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.” Henkilötietojen suoja koskeva lakiviittaus edellyttää perusoikeusuudistuksen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp) lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta jättää sääntelyn yksityiskohtat lainsäätäjän harkintaan. Lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa toisaalta kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa lähtökohdaisesti suojatun yksityiselämän piiriin.

Lakiehdotuksen 3 luvun säännösten mukaan pääesikunta saa laajat tietojensaantioikeudet muualla pidettäviin rekistereihin, ja 4 luvun perusteella se oikeutetaan itse pitämään erilaisia henkilörekistereitä. Hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin kannalta on ensisijaisinta, että tällaiset seikat järjestetään lain säännöksin. Ehdotetussa sääntelyssä on hyväksyttävästi pyritty yksityiskohtaisten normien antamiseen yleisluonteisuuden asemesta. Lain yleinen lähtökohta on siten asianmukainen.

Säännösehdoitusten sisällön osalta valiokunta on pyrkinyt arvioimaan niiden täsmällisyysasetta oikeusvarmuuden kannalta. Sääntelyn luon-

teen takia myös oikeusturvaan vaikuttavien järjestelyjen riittävydellä on merkitystä.

Oikeusvarmuuden kannalta vakavin periaatteellinen epäkohta muodostuu siitä, että monin kohdin toimenpiteiden oikeutus jää sen varaan, onko jokin tarpeellista (ainakin 6—8 §, 10 ja 11 § sekä 13 ja 14 §). Sääntelyn tällaista avoimuutta on kuitenkin pidettävä ymmärrettävänä sääntelyn liittyessä rikolliseen toimintaan tai kansalliseen turvallisuuteen. Lakiehdotusta ei valiokunnan käsityksen mukaan voida sisällön tarkkuuden suhteen yleisellä tasolla pitää hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin vastaisena, joskin täsmällisyyden lisääminen on sinänsä toivottavaa. Valiokunta lisäksi korostaa, että viime kädessä kysymys jonkin tähän lakiin pohjautuvan toiminnan perustuslainmukaisuudesta voi tulla erikseen selvitettäväksi jälkikäteen. On tähdennettävä perusoikeuksien turvaamista käytännön toiminnoissa.

Oikeusturvaan vaikuttavien järjestelyjen merkittävimmät kohdat ovat 16 §:n 1 momentti, joka epäää rekisteröidyn tarkastusoikeuden turvallisuustietorekisteriin nähden, ja 22 §:n 3 momentti, joka osaksi tekisi mahdolliseksi jättää asianomaiselle ilmoittamatta luotettavuuslausunnon pyytämistä ja antamisesta. Edelliseen lainkohtaan liittyen on aihetta huomata, että tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeus on pykälän 2 momentin perusteella voimassa. Jälkimmäisestä sääntelystä ei valiokunnan käsityksen mukaan aiheudu valtiosääntöoikeudellista ongelmaa, mikäli tietosuojavaltuutetulla on oikeus tutustua lausuntoon sen lainmukaisuuden tarkistamiseksi. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että 22 §:n 3 momentin loppusäännös tulisi asiallisesti aiheettomana poistaa.

Edellä mainittuihin seikkoihin viitaten valiokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan oikeusturvanäkökohtien kannalta arvioituna käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Jos kuitenkin kysymys tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeudesta on vähänkään tulokannavarainen, asia tulee selkeyttää tässä laissa.

Tässä henkilötietojen suojasta oikeusvarmuuden ja oikeusturvan osalta aiemmin lausutuun perusteisiin valiokunta myös katsoo, että lakiehdotuksen säätämiseksi ei edellä viitatuin varauksin ole Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvaa estettä.

Valiokunta on erikseen kiinnittänyt huomiota 18 §:ään, koska se valtuuttaisi asetuksella säätämään henkilörekistereihin talletettujen tietojen säilytysajoista. Myös tämä asia kuuluu hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa ilmaistun lailla säätämisen vaatimuksen piiriin. Ehdotetussa muodossaan säännös on perustuslainvastainen, koska asia jäisi kokonaan säädettäväksi lakia alemmalla tasolla.

#### *Muita seikkoja*

Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa luetellussa tehtävissä saattaa syntyä käytännön päällekkäisyyttä poliisin toiminnan kanssa. Siksi erityisesti momentin 4 kohtaa olisi asianmukaista yksityiskohtaistaa suhteessa suojelupoliisin tehtäviin.

Yhteistoimintaa sääntelevää pykälän 2 momenttia tulisi valiokunnan mielestä täsmentää seuraavasti: ”Asian laadun vaatiessa 1 momentissa tarkoitettu tehtävä *suoritetaan* yhteistoiminnassa poliisin kanssa (*poist.*). Jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää, *on tehtävä siirrettävä* kokonaan poliisin suoritettavaksi (*poist.*).”

Lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentti vastaa olennaisin osin poliisilain 43 §:n 3 momenttia, jota sisällöltään vastanneesta ehdotuksesta perustuslakivaliokunta (PeVL 15/1994 vp) esitti täsmennyshuomautuksen mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdosta. Valiokunnan käsityksen mukaan käsillä olevaa säännöstä on syytä tarkentaa edes siten, että vaitiolovelvollisuuden estämättä asia saadaan ilmaista vain sellaisille tahoille, joille on säädetty oikeus saada tieto salassa pidettävästä seikasta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Helle, Itälä, Jansson, Kallio, Korkea-oja, H. Koskinen,

Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo, Rantanen ja Veteläinen sekä varajäsen Rehn.

---