

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
19 päivänä joulukuuta 1984
Lausunto n:o 12

Liikennevaliokunnalle

Liikennevaliokunta on kirjeellään 15 päivästä toukokuuta 1984 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 26 laiksi nopeusvalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä. Asian johdosta ovat olleet kuultavina poliisiylitarkastaja Pertti Virolainen sisäasiainministeriöstä, esittelijä Jorma Hörkö liikenneministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Raimo Lahti ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tieliikenteen nopeusvalvontatutkan paljastamiseen tarkoitetut tutkanpaljastimet ja liikenteenvalvontatutkan häirintälaitteet kiellettäisiin. Näiden laitteiden käyttö ja hallussapito olisi kielletty tieliikennelaissa tarkoitetulla tiellä Suomessa rekisteröidyssä moottorikäyttöisessä ajoneuvossa tai sen perävaunussa. Lisäksi kiellettäisiin laitteiden maahantuonti ja valmistus levittämistarkoituksessa, kaupan pitäminen, myynti ja muu luovutus sekä asentaminen moottorikäyttöiseen ajoneuvoon tai sen perävaunuun. Kiellon rikkomisesta voitaisiin tuomita sakkoa ja laite tuomittaisiin valtiolle menetetyksi. Jos on syytä epäillä, että edellä tarkoitettuja kieltoja on rikottu, voitaisiin toimittaa etsintä ja henkilöön käyvä tarkastus laitteen löytämiseksi.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi koskee omaisuuden suojaa, kotietsintää sekä henkilöön käyvää tarkastusta. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on tarkastellut hallituksen

esitystä erityisesti hallitusmuodon 6 ja 11 §:n valossa.

Omaisuuksien suoja

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 2 § mahdollistaa lähes täydellisen puuttumisen nopeusvalvontaa vaikeuttavan laitteen omistajan oikeusasemaan, koska lakiehdotuksessa esitetään tosiasiaa kokonaan poistettavaksi sekä käyttövapaus että luovutuskompetenssi. Mikäli näitä kieltoja rikottaisiin, joutuisi rikkoja menetyseuraamuksen alaiseksi. Nopeusvalvontaa vaikeuttavan laitteen omistajan asema ei esityksen mukaan poikkeaisi sellaisen henkilön asemasta, joka ei omista tällaista laitetta. Laitteen menettämisestä ei ole tarkoitus maksaa omistajalle korvausta.

Hallitusmuodon 6 §:n mukainen omaisuuden suoja ei vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan estä kriminalisointia edes silloin, kun kriminalisoinnin seurauksena on se, ettei omistaja voi laillisesti käyttää hallussaan olevaa omaisuutta ja kriminalisointiin liittyy kielletyllä tavalla käytetyn omaisuuden valtiolle menettämisen uhka. Sekä menettämisseuraamus että varallisuuteen kohdistuva rangaistus — sakko — voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädettyillä lailla. Mitä keskeisemmästä ja oleellisemmasta perusoikeuden käyttömuodosta on kysymys, sitä pakottavampia tai väistämättömpiä täytyy olla niiden yhteiskunnallisten tarpeiden, joiden nimissä noihin käyttömuotoihin kohdistetaan kriminalisointi.

Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa kriminalisointi kohdistuu hyvin rajoitetun omaisuuden käyttämiseen eikä kohteeksi joutuvalla omaisuudella ainakaan yleisesti ole huomattavaa merkitystä omistajalleen. Kysymys on laitteista, joilla vaikeutetaan nopeusvalvontaa ja pyritään mah-

dollistamaan nopeusrajoitusten rikkominen ilman kiinnijäämisen riskiä. Niissä yhteyksissä, joissa nopeusvalvontaa vaikeuttavien laitteiden käyttö ehdotetaan kriminalisoitavaksi, näillä laitteilla ei ole sellaista tarpeellista käyttöä, jota voitaisiin pitää lainalaisessa yhteiskunnassa hyväksyttävänä.

Nopeusvalvontaa vaikeuttavien laitteiden tuonti ja kaupanpito ei ole tähän asti ollut lainvastaista, mutta näiden laitteiden varasto tulee lakiehdotuksen voimaantullessa omistajalleen hyödyttömäksi. Myös varastoissa olevien nopeusvalvontaa vaikeuttavien laitteiden osalta on kysymys sellaisista laitteista, joita käytettäisiin laissa tarkoitettujen seuraamusten välttelyyn. Perustuslakivaliokunta katsoo, että kun tavarain ainoana tarkoituksena on estää lainsäätäjän tahdon toteuttaminen, niin tavarain käyttö voidaan perustellusti kieltää ilman, että tästä aiheutuva vahinko korvataan erikseen omistajalle. Kun lakiehdotus lisäksi asettaa kaikki nopeusvalvontaa vaikeuttavien laitteiden omistajat yhtäläiseen asemaan, ei voida katsoa, että lakiehdotus loukkaisi hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa.

Kotietsintä

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan voidaan toimittaa kotietsintä 1 §:ssä tarkoitetun laitteen löytämiseksi, jos on syytä epäillä, että on tehty laissa tarkoitettu rikos. Muutoin on kotietsinnässä sekä takavarikon toimittamisessa noudatettava, mitä niistä on säädetty takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annetussa laissa (260/59).

Hallitusmuodon 11 §:n ja vakiintuneen lainsäädäntökäytännön huomioon ottaen on kotirauhan suojasta poikkeamisesta säädettävä lailla ja pääsääntöisesti vain tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa. Myös muissa kuin kotietsintätapauksissa, joista käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa ei ole kysymys, on kotirauhan piiriin tunkeutumisen katsottu pääsääntöisesti edellyttävän lailla säätämistä. Valtuudet kotirauhan piiriin tunkeutumiseen olisi annettava vain virkavastuulla toimivalle henkilölle, jolle ei tulisi antaa oikeutta itse käyttää pakkokeinoja, vaan hänen olisi turvaututtava poliisin virka-apuun.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kotirauhan loukkaamattomuutta lausunnossa n:o 7 (1981 vp.) hallituksen esityksestä sosiaalihuoltolaiksi. Tällöin valiokunta on todennut muun muassa, että kotirauhan suojasta poikkeaminen on mahdollista vain tärkeän yleisen edun vaatimuksesta.

Samoin on asian laita sosiaalihuollon, terveydenhoidon, työsuojelun, elinkeinovalvonnan ja verotuksen alalla lailla säädettyjen tarkastusvaltuuksien osalta, jotka merkitsevät poikkeamista kotirauhan suojasta, vaikkakin tarkastusvaltuudet kohdistuvat useissa tapauksissa liiketiloihin, työpaikkoihin ja varastoihin. Samaa julkista etua palvelevat myös valtuusrikoslain, epäsiivellisten julkaisujen levittämisen ehkäisemisestä annetun lain sekä palo- ja pelastustoimesta annetun lain asianomaiset säännökset.

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen tavoitteiden kannalta tärkeintä on nopeusvalvontaa vaikeuttavien laitteiden ajoneuvossa käytön ja kauppaamisen kriminalisointi. Sen sijaan asunnossa tapahtunutta kotietsintää voidaan pitää perusteltuna vain, jos on syytä epäillä, että asuntoa käytetään lakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitetun laitteen maa-hantuontivarastona taikka valmistus-, kaupanpito-, myynti-, luovutus- tai asennuspaikkana. Lakiehdotuksessa ei esitetä kiellettäväksi laitteiden hallussapitoa tai säilyttämistä sinänsä. Perustuslakivaliokunta pitää niinikään tarpeellisena, että lakiehdotuksen 6 §:n säätämässä tapauksissa noudatetaan samanlaista erottelua kuin takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annetun lain 12 ja 21 §:ssä on noudatettu.

Takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annetun lain 15 §:n mukaan kotietsinnästä päättävänä viranomaisena on pääsääntöisesti vangitsemismääräyksen antamiseen oikeutettu viranomainen. Ilman määräystä saa kuitenkin poliisimies toimittaa kotietsinnän, milloin sen tarkoituksena on kiinni otettavan, pidätettävän tai vangittavan tahi kuulusteluun tai oikeuteen tuotavan henkilön tavoittaminen taikka sellaisen esineen takavarikoiminen, jota on voitu seurata rikoksen teosta verekseltään tai jonka jäljille silloin on päästy, niin myös muuten, jos asia ei siedä viivytystä.

Lakiehdotuksen 6 § on epäselvä toimivaltaisen virkamiehen osalta. Ilmeisenä tarkoituksena, kun otetaan huomioon lakiehdotuksen 5 §:n säännökset, on toimivallan ulottaminen tarpeen mukaan myös rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen valvontatehtävissä oleviin virkamiehiin. Kun pykälän 2 momentissa ei ole myöskään käytetty sanontaa "soveltuvin osin", viittaa säännöksen sanamuoto siihen, että takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annetun lain kotietsintää koskevia menettelysäännöksiä olisi sovellettava sellaiseen. Tätä ei liene kuitenkaan hallituksen esityksessä tarkoitettu, minkä vuoksi perustuslakivaliokunta pitää lakitekstin selkeyden kannalta tar-

peellisenä, että lakiehdotuksen 6 §:ää näiltä osin tarkistetaan täsmentämällä pykälän tekstiä.

Henkilöön käyvä tarkastus

Lakiehdotuksen 6 § sallisi myös henkilöön käyvän tarkastuksen nopeusvalvontaa vaikeuttavan laitteen löytämiseksi, jos on syytä epäillä, että on tehty lakiehdotuksessa tarkoitettu tutkanpaljastinrikkomus. Takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annetun lain mukaan henkilöön käyvä tarkastus voidaan suorittaa, kun on tehty rikos, josta saattaa seurata kovempi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta. Lakiehdotuksessa henkilöön käyvä tarkastus tehtäisiin tästä poiketen mahdolliseksi, vaikka kriminalisoitavan teon rangaistusmaksimi olisi vain sakkorangaistus.

Hallitusmuodon 6 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on turvattu muun muassa henkilökohtaisen vapauden puolesta. Tämän perusteella katsotaan, että myös henkilökohtainen koskemattomuus on perustuslain säännösten suojaama. Henkilöön käyvä tarkastus puuttuu nimenomaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Perustuslakivaliokunta on jo edellä kotietsinnän yhteydessä todennut, että lakiehdotuksen 6 §:n 2 momenttia olisi syytä täsmentää muotoon "soveltuvin osin". Henkilöön käyvän tarkastuksen osalta valiokunta haluaa tämän täydennyksen johdosta vielä erityisesti painottaa kahta seikkaa eli tarkastettavan sukupuolen ottamista huomioon sekä muun kuin suoranaisesti epäillyn henkilön joutumista tarkastukseen.

Takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annetun lain 23 §:n 2 momentin mukaan henkilöön käyvä tarkastus tai katsastus on ainoastaan toimenpiteen alaisen sukupuoleen kuuluvan tai lääkärin toimitettava eikä siinä saa lääkäriä lukuunottamatta olla toista sukupuolta olevia saapuvilla. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta katsoo, että myös nopeusvalvontaa vaikeuttavia laitteita etsittäessä henkilöön käyvän tarkastuksen tulee kaikissa tapauksissa lähteä siitä, että tarkastuksen saa suorittaa aina vain samaa sukupuolta oleva henkilö taikka lääkäri. Silloin, kun tarkastus on perusteellinen, se tulee suorittaa erillisessä huoneessa eikä paikalla saa olla toista sukupuolta olevaa lukuunottamatta lääkäriä.

Takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annetun lain 21 §:n 2 momentin mukaan toiseen kuin siihen, jota todennäköisin perustein epäillään 1 momentissa mainitusta rikoksesta, saadaan henkilöön käyvä tarkastus kohdistaa ainoastaan

silloin, kun erittäin pätevin perustein voidaan olettaa, että siten saatetaan löytää takavarikoitava esine tahi muutoin saada selvitystä rikoksesta. Vaikka myös tällaisessa tapauksessa henkilöön käyvän tarkastuksen osalta tulee noudattaa edellä mainitun lain 23 §:n 2 momentin säännöksiä, niin tässä yhteydessä on asiaa vielä syytä nimenomaan painottaa, koska kysymys on rikoksesta, josta voidaan tuomita enintään sakkorangaistukseen.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt viime aikoina henkilöön käyvää tarkastusta ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista lähinnä kahdessa lausunnossa. Ensinnäkin valiokunta on todennut lausunnossa n:o 2 (1971 vp.) hallituksen esityksestä laiksi toimenpiteistä lentoliikenteen turvaamiseksi eräissä tapauksissa, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla ei voida antaa viranomaisille kuinka pitkälle tahansa meneviä valtuuksia henkilöön kohdistuviin pakkotoimiin. Valiokunnan käsityksen mukaan tuossa tapauksessa, joka koski lentoturvallisuuden takaamiseksi suoritettavaa henkilökohdasta tarkastusta tarkoituksena ennalta ehkäistä mahdollinen vaaratilanne, hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen säännökset antoivat viranomaisille niin laajat valtuudet puuttua yksityisen henkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, että se voi tapahtua vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyllä lailla.

Toiseksi valiokunta on käsitellyt henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista lausunnossa n:o 3 (1977 vp.) hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta, sellaisena kuin se oli liikennevaliokunnan lausunnossa n:o 1. Tuolloin valiokunta totesi, että lakiehdotuksen hyväksymistä liikennevaliokunnan ehdottamassa muodossa oli pidettävä kyseenalaisena, koska rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettavan tarkastusmaksun määrääminen ja kansalaisten henkilökohtaisen vapauden turvaan puuttuvat kiinniottotoimenpiteet ja poliisin kuulusteltavaksi toimittaminen sekä myös mahdollisesti tarpeellisiin voimakeinoihin ryhtyminen oli siinä tehty mahdolliseksi myös yksityisen palveluksessa oleville tarkastajille, joita ei hallituksen esityksessä sen enempää kuin valiokunnan mietinnössäkään ole katsottu eikä ole katsottavakaan rikoslain 2 luvun 12 §:ssä tarkoitetuiksi virkamiehiksi ja siten virkavastuulla toimiviksi. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen säännökset antoivat siten yksityisen palveluksessa oleville ilman virkavastuuta toimiville henkilöille, joiden kelpoisuusvaatimuksia ja valvontaa koskevia la-

kiehdotukseen sisältyviä säännöksiä ei voitu pitää riittävinä, niin laajat ja sisällöltään epätasälliset valtuudet puuttua yksityisen kansalaisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, että se voi tapahtua vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla.

Nyt tarkastettavassa hallituksen esityksessä nopeusvalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ei kuitenkaan, kuten lentoliikenteen turvaamiseksi eräissä tapauksissa annetussa laissa (842/71), ole kysymys sellaisesta tilanteesta, jossa rikos ei ole vielä tapahtunut ja jossa turvaamistointenpiteet voidaan kohdistaa ennaltaehkäisevästi kehen tahansa matkustajaan tai jopa lentoasemalla oleskelevaan henkilöön. Myöskään ei ole kysymys siitä, että tarkastusoikeus annettaisiin sellaisille henkilöille, jotka eivät toimi virkavastuulla. Päinvastoin lakiehdotus lähtee siitä, että on tapahtunut tutkanpaljastinrikkomus, jonka selvittämiseksi poliisi sekä tulli- ja rajavartiolaitos voivat toimia noudattamalla soveltuvien osin takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa annettua lakia.

Koska lakiesitys kuitenkin merkitsee sitä, että vähäiseksi katsottavan rikkomuksen perusteella voidaan puuttua kansalaisten henkilökohtaiseen

koskemattomuuteen, valiokunta esittää liikennevaliokunnan harkittavaksi, millä tavoin lakiesityksen tarkoitus olisi nyt kyseessä olevalta osin saavutettavissa sellaisin keinoin, jotka eivät merkitse mahdollisuutta kajoa kansalaisten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Kun nyt käsiteltävän lakiehdotuksen rangaistusmaksimin jäämisen vain sakkorangaistukseksi ei kuitenkaan sellaisenaan voida katsoa merkitsevän henkilökohtaisen koskemattomuuden perustuslaillisen suojan loukkaamista, perustuslakivaliokunta ei katso lakiehdotuksen loukkaavan tältäkin osin hallitusmuodon 6 §:ää.

Edellä esitettyyn viitaten ja kun perustuslakivaliokunnalla ei ole muita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia hallituksen esityksen johdosta, valiokunta kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi nopeusvalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n säätämässä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Pekka Löyttyniemi

Ilkka O. Jumppanen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Löyttyniemi, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Al-

ho, Anttila, Hämäläinen, Jansson, Kivistö, Muroma, Pokka, Skinnari, Viinanen ja Zyskowiec sekä varajäsen Rajamäki.