

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 37/2002 vp**

**Hallituksen esitys laiksi tullilain muuttamisesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi tullilain muuttamisesta (HE 95/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Marja Kartila, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi tullilain säännöksiä henkilörekistereistä. Lisäksi ehdotetaan, että tullilakiin otetaan säännökset televalvonnasta ja että teknisen tarkkailun edellytyksiä tarkennetaan.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään ehdotuksia teknisen tarkkailun laajentamisesta ja televalvonnasta sekä tullilaitoksen uudesta Lipre-henkilörekisteristä. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta hallitus on kuitenkin pitänyt tarkoituksenmukaisena, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

**VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

*Perustelut*

*Telepakkokeinojen sääntelyn tarkoitus*

Teknistä tarkkailua (20 d §) ja televalvontaa (20 e §) koskevat tullilain säännökset pyritään saattamaan uudistuksessa pitkälti samanlaisiksi

kuin näiden telepakkokeinojen sääntely on poliisilain 31 ja 31 c §:ssä. Valiokunta on aiemmin kiinnittänyt perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten johdosta huomiota siihen, että poliisilla olevien perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksien kanssa samanlaisten valtuuksien säätämi-

nen tullille ei ilman muuta ole sopusoinnussa kyseisiin edellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 2/1996 vp, s. 3/I).

Toimivaltuussäätelyn nykyinen erilaisuus on osoittautunut tullin kannalta epätarkoituksenmukaiseksi, koska sekä poliisi että tullit tekevät käytännössä samanlaista rikostorjuntatyötä etenkin huumausainerikollisuuden alalla. Kun poliisi vastaa huumausaineisiin kohdistuvasta valvonnasta sisämaassa, niin tullin tehtävänä on pysäyttää varsinkin isot huumausaine-erät jo valtakunnan rajalla. Vaikka toimivaltuuksien epäsymmetrisyyttä on käytännössä voitu paikata virka-aputeitse, valiokunta katsoo, että esityksessä ehdotettu toimivaltuussäätelyn yhdenmukaistaminen ei ole ongelma välttämättömyysvaatimuksen kannalta.

#### *Tekninen tarkkailu*

Lakiehdotuksen 20 d §:n säännökset teknisestä tarkkailusta ovat tärkeitä perustuslain 10 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien kannalta. Teknisellä tarkkailulla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa, teknisin apuvälinein tapahtuvaa tiettyyn henkilöön kohdistuvaa kuuntelua ja äänen tallentamista sekä katselua ja kuvaamista samoin kuin kulkuneuvon tai tavaran liikkumisen seuranta (tullilain 3,1 §:n 8 kohta). Tällaiset valtuudet ovat merkityksellisiä sekä kotirauhan että yksityiselämän suojan kannalta ja mahdollisuus tekniseen kuunteluun erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta.

Teknistä tarkkailua voidaan esityksen mukaan kohdistaa vakituiseen asumiseen käytetyn huoneen tai tilan ulkopuolella olevaan henkilöön sekä kulkuneuvoon ja tavaraan. Tarkoituksena on saattaa teknisen tarkkailun edellytykset asiallisesti samanlaisiksi kuin poliisilain 31 §:ssä, jonka voimassa oleva sisältö on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/1999 vp, s. 4).

Tullilain nykyisen 20 d §:n nojalla teknistä tarkkailua ei saa kohdistaa kotirauhan piiriin tämän käsitteen valtiosääntöisessä merkityksessä. Tämän vuoksi jäävät myös kotirauhan piiriin luettavat asuntona käytetyt kulkuneuvot, kuten

asuntona käytetyt asuntovaunu ja asuntoauto, tarkkailumahdollisuuden ulkopuolelle (HaVM 2/1996 vp, s. 4/I ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). On myös syytä mainita, että nykyinen poliisilaki säädettiin ennen perusoikeusuudistusta, tosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 15/1994 vp ja PeVL 15a/1994 vp). Poliisilain 31 §:n muuttamisen syyt liittyivät rikoslain kotirauhan käsitteen uudistamiseen. Poliisilaisissa omaksutun ilmaisun "vakituiseen asumiseen käytetty huone tai tila" on tätä taustaa vasten ymmärrettävä tarkoittavan juuri valtiosääntöoikeudellisen kotirauhan käsitettä (vrt. HE 34/1999 vp, s. 29—30).

Vastaavan ilmaisun käyttäminen lakiehdotuksen 20 d §:n 1 momentin alussa merkitsee yleistä sääntöä, jonka johdosta teknisen tarkkailun kohdistaminen perustuslaissa turvattu kotirauhan piiriin ei tule esityksen mukaan sallituksi. Siksi teknistä tarkkailua ei saa kohdistaa myöskään hotellihuoneeseen tai muuhun sellaiseen tilaan, jos sitä käytetään vakituiseen asumiseen (valiokunnan käytännöstä kotirauhan suojan ulottuvuudesta ks. esim. PeVL 12/1998 vp, s. 5). Lakiehdotuksen 20 d § ei näin ymmärrettynä ole ongelmallinen kotirauhan perustuslainsuojan kannalta.

Pykälän 2 momentissa laajennetaan teknisen tarkkailun mahdollisuuksia kotirauhan piirin ulkopuolella, koska tarkkailussa käytettävä laite saadaan sijoittaa myös tilaan, jossa tarkkailtava oleskelee. Tämä on sinänsä merkityksellistä yksityiselämän suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta (PeVL 12/1998 vp, s. 5—6). Perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta on tärkeää, että teknisen tarkkailun edellytyksinä ovat konkreettinen ja yksilöity rikosepäily sekä perusteltu oletus saada tarkkailun avulla tullirikoksen torjumiseksi tai paljastamiseksi tarvittavia tietoja. Ehdotetut asteikkovaatimukset 3 momentissa niin teknisen kuuntelun kuin teknisen katselun ja teknisen seurannan osalta säilyvät yhtenevinä pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n kanssa (vrt. PeVL 5/1999 vp, s. 4/II ja ks. HE 52/2002 vp). Näistä syistä valiokunta ei pidä ehdotusta ongelmallisena yksityiselämän suojalle.

*Televalvonta*

Lakiehdotuksen 20 e §:n säännöksiä televalvonnasta on arviotava perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetyn luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuden kannalta. Televalvonta merkitsee tunnistamistietojen hankkimista televiesteistä, jotka on lähetetty televerkkoon kytketystä teleliittymästä tai telepäätelaitteesta tai vastaanotettu sellaiseen, ja tällaisen liittymän tai laitteen sulkemista. Viestin tunnistamistiedot jäävät valiokunnan käytännön mukaan viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (esim. PeVL 26/2001 vp, s. 3/II). Ehdotettu uusi pykälä vastaa olennaisin osin poliisilain 31 c §:n 1 momenttia, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaihtuksella (PeVL 5/1999 vp, s. 6—7).

Välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin perusteella säätää lailla muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Valiokunta on katsonut, että rikosten tutkinnasta tässä mielessä voi olla kysymys myös tapauksissa, joissa on esillä konkreettinen ja yksilöity rikosepäily (esim. PeVL 5/1999 vp, s. 2—3). Lakiehdotus täyttää tämän edellytyksen.

Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat perusoikeus-uudistuksen esitöiden mukaan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Valiokunta on pitänyt lisäksi mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 26/2001 vp, s. 3/II). Televalvonta kytkeytyy lakiehdotuksessa osittain rangaistusasteikon perusteella määriteltyihin tullirikoksiin, osittain tullirikoksina pidettäviin huumausainerikoksiin. Kun lisäksi otetaan huomioon, että sääntelyn taustalla oleva rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen on hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen intressi ja että televalvonnasta 20 f §:n nojalla kiiretilanteita lukuun ottamatta päättää tuomio-

istuin, lakiehdotus voidaan 20 e §:n estämättä käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*Toimenpiteiden edellytyksistä*

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että teknisen tarkkailun tarkoitusta koskevat edellytykset tullilaisissa (ja poliisilaisissa) eroavat pakkokeinolain mukaisista vastaavista edellytyksistä. Pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n mukaan (ks. myös HE 52/2002 vp) tekninen kuuntelu ja tekninen katselu tulevat kysymykseen, jos näin saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Tullilain mukainen edellytys puolestaan on, että tarkkailun, siis myös kuuntelun ja katselun avulla voidaan perustellusti olettaa saatavan tullirikoksen torjumiseksi tai paljastamiseksi tarvittavia tietoja. Samanlainen ero koskee myös televalvonnan edellytyksiä tullilaisissa (ja poliisilaisissa) pakkokeinolakiin verrattuna. Ei ole johdonmukaista, että rikosten ehkäisyssä samat toimivaltuudet ovat ainakin sanonnallisesti arvioiden helpommin käytettävissä kuin esitutkinnan aikana. — Hallintovaliokunnan on välttämätöntä kiinnittää näihin seikkoihin huomiota tämän esityksen yhteydessä.

*Toimivaltainen tuomioistuin*

Teknisestä tarkkailusta ja televalvonnasta päättää 20 f §:n 1 momentin mukaan muissa kuin kiiretilanteissa tuomioistuin. Toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi määritellään lakiehdotuksessa pakkokeinolain 1 luvun 9 §:ssä tarkoitettu tuomioistuin tai muu tuomioistuin, jossa asian käsittely sopivasti käy päinsä. Sääntelyn loppuosan väljyys ja epämääräisyys on tällaisessa perusoikeusyhteydessä ongelmallinen. On asianmukaista täsmentää sääntelyä, vaikka se vastaa pakkokeinolain 5 a luvun 5 §:n 1 momenttia (ks. HE 52/2002 vp) ja poliisilain 32 b §:n 1 momenttia. Pakkokeinolain 1 luvun 9 §:stä ilmenevää periaatetta vastaavasti on luontevinta, että ainoastaan käräjäoikeus voi olla toimivaltainen tällaisissa asioissa (PeVL 36/2002 vp, s. 7/II).

### *Henkilörekisterit*

*Yleistä.* Lakiehdotuksen 23 a §:ään sisältyy maininta tutkinta- ja virka-apujärjestelmän arkistohakemistosta ja 23 c § koskee tullilaitoksen tutkinta- ja virka-apujärjestelmän arkistojärjestelmää. Ehdotuksen 23 d § taas sääntelee rekisterikilpien ja konttien kuvaus- ja tunnistusjärjestelmää, joka on valtakunnallinen tietojärjestelmä (Lipre). Siihen saa ehdotuksen mukaan tallettaa teknisessä valvonnassa tallettuvien tietojen lisäksi tietoja henkilöstä, jonka on syytä epäillä syyllistyneen tai syyllistyvän taikka myötävai-kuttaneen tai myötävaikuttavan tietynlaiseen rikokseen. Henkilöistä talletettavat tiedot mainitaan pykälän 3 momentissa.

Näitä säännöksiä on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on käyttänyssään (esim. PeVL 14/2002 vp, s. 2) luonnehtinut perustuslain jättävän henkilötietojen suojaa tarkoittavan sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Lainsäätäjän tulee kuitenkin turvata henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on pitänyt tärkeinä sääntelykohteina muun muassa rekisteröinnin tavoitetta ja rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä.

*Lakiehdotuksen 23 d §.* Lakiehdotuksessa ei ole osoitettu uuden Lipre-henkilörekisterin tavoitetta, joskin se on tavallaan pääteltävissä asia-yhteydestä. Valiokunta pitää kuitenkin sääntelyn täsmentämistä asianmukaisena.

Pykälän 2 momentin perusteella on mahdollista kerätä tietoja henkilöistä heidän momentissa tarkoitetun kytkentänsä perusteella minkä tyyppiseen rikokseen tahansa. Esityksen perusteluissa Lipre-järjestelmään kuvataan sisältyvän hälytystoiminto, jonka avulla voidaan tarkistaa muun muassa poliisin ja rajavartiolaitoksen järjestelmistä mahdollisia merkintöjä. Tämä viittaa valiokunnan käsityksen mukaan siihen, että tietojen kerääminen 2 momentissa tulee rajata tullin toimivaltaan kuuluviin tullirikoksiin sa-

malla tavalla kuin säännökset tiedonhankinnasta on rajattu tullilain 20 b—20 c §:ssä.

Pykälän 3 momentin luettelossa talletettavissa olevista henkilön tunniste- ja yhteystiedoista mainitaan "henkilöä koskevat hänen omaan turvallisuuteensa tai tullimiehen työturvallisuuteen vaikuttavat tiedot". Asia jää esityksessä perustelemattomuudessaan aivan liian epämääräiseksi. Ehdotusta on välttämätöntä täsmentää, koska se näyttää tekevän mahdolliseksi terveys-tietojen rekisteröinnin laajasti.

*Lakiehdotuksen 23 a §.* Pykälästä ei ilmene, mitä tietoja kyseiseen arkistohakemistoon (tai varsinaiseen tutkinta- ja virka-apujärjestelmään) saa tallettaa. Tallettavista tiedoista on pykälään sisältyvän viittauksen mukaan voimassa, mitä poliisin henkilörekistereistä annetussa laissa säädetään poliisiasiain tietojärjestelmästä. Kyseisen lain 1 a §:n 2 momentin nojalla poliisiasiain tietojärjestelmän tietokantaan saa kerätä ja tallettaa tietoja henkilöistä poliisilain 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi; näistä tiedoista säädetään tarkemmin asetuksella. Tiedot itse asiassa tulevat yksilöidyiksi vasta asetuksessa.

Tämä sääntelyn delegoinnille rakentuva malli poliisin henkilörekistereistä annetussa laissa on toteutettu perustuslakivaliokunnan myötävai-kutuksesta (HaVM 30/1997 vp — HE 133/1997 vp; vrt. samasta asiasta PeVL 29/1997 vp) perusoikeusuudistuksen jo tultua voimaan. On selvää, että voimassa oleva laajasti asetuksen varaan jäävä sääntely ei ole sopusoinnussa perustuslain 10 §:n 1 momentista johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Asia on siksi täsmennettävä lakiehdotuksessa, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta viittaa siihen, että eduskunnalle on annettu henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskeva uudistus (HE 93/2002 vp), joka on käsiteltävänä myös perustuslakivaliokunnassa. Tämän johdosta on syytä harkita, jätetäänkö tullilakiin enää viittauksia uudistettavana olevaan lakiin poliisin henkilörekistereistä vai onko ne tarkoituksenmukaista korvata asiasisältöisin säännöksin.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos*

*valiokunnan sen 23 a §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
vpj. Riitta Prusti /sd  
jäsen. Tuija Brax /vihr  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Markku Rossi /kesk  
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.