

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 46/2005 vp**

Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksen erävalvonnasta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä lokakuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Metsähallituksen erävalvonnasta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta (HE 147/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Matti Setälä, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Metsähallituksen erävalvonnasta. Tarkoituksena on edistää ja valvoa Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion alueiden lainmukaista ja kestävää käyttöä sekä ennaltaehkäistä ja selvittää alueilla tapahtuvia rikoksia. Ehdotus sisältää säännökset erävalvonnan tarkoituksesta, erävalvontatehtävästä, erävalvonnan organisoinnista, erävalvontaa suorittavien virkamiesten kelpoisuusehdoista, toimivaltuuksista ja valtuuksien käytön edellytyksistä sekä toiminnan valvonnasta. Esitys sisältää ehdotuksen myös laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.2006.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 124 §:n kannalta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sääntelyä tarkastellaan perusteluissa myös perusoikeuksiin liittyvän sääntelyn lakitasoisuus-, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Merkitystä on lisäksi ehdotukseen sisältyvillä oikeusturvatakeilla. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sääntelyn luonne huomioon ottaen hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Erävalvonnan organisointi

Erävalvojat on sijoitettu Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikköön. Perustuslakivaliokunta arvioi tämän yksikön luonnetta lausunnossaan (PeVL 38/2004 vp, s. 2—3) hallituksen esityksestä laiksi Metsähallituksesta. Valiokunta piti tuolloin virkamiestehtävien osoittamista Metsähallituksen yhteydessä toimivaan liikelaitoksesta erilliseen ja riippumattomaan yksikköön sinänsä perustuslain kannalta hyväksyttävänä järjestelynä. Sääntelyä ei siten ollut tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n kannalta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta korosti kuitenkin, ettei se pidä suuntausta liikelaitosten yhteyteen perustettavista hallintoyksiköistä hyvänä, vaan parempi vaihtoehto olisi Metsähallituksen viranomaistehtävien osoittaminen erilliselle virastolle tai keskukselle.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainitun valiokunnan lausunnon antamisen jälkeen hallitus on esittänyt Metsähallituksen tapaan nykyisin organisoidun Ilmailulaitoksen julkisten hallintotehtävien siirtämistä liikelaitoksesta kokonaan erilliselle ilmailuviranomaiselle, Ilmailuhallinnolle (HE 138/2005 vp). Tätä on esityksessä perusteltu muun muassa sillä, että viranomaistoimintojen selkeä erottaminen liikelaitoksesta on perustuslain kannalta ensisijainen ratkaisu. Valtioneuvoston piirissä on valiokunnan mielestä syytä ryhtyä toimenpiteisiin myös Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien siirtämiseksi liikelaitoksesta erillisen viranomaisen hoidettavaksi.

Erätarkastajien toimivaltuudet

Yleistä. Erätarkastajien kelpoisuusvaatimuksista ja erävalvonnassa noudatettavista periaatteista sekä erätarkastajien tehtävistä ja toimivaltuuksista ovat säännökset 1. lakiehdotuksen 3—17 §:ssä. Sääntely vastaa näiltä osin asiallisesti rajavartiolain ja tullilain säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on tullilain käsittelyn yhteydessä kiinnittänyt perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten johdosta huomiota siihen, että poliisilla olevien perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksien kanssa samanlaisten valtuuksien säätäminen muille viranomaisille ei ilman muuta ole sopusoinnussa kyseisiin edellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 2/1996 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2002 vp, s. 1—2).

Samasta näkökulmasta valiokunta arvioi edellä mainitussa lausunnossaan (PeVL 38/2004 vp, s. 3) myös Metsähallituksen erävalvojien toimivaltuuksia. Valiokunta piti tuolloista ehdotusta perustuslain näkökulmasta liian avoimena ja perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavien oikeasuhtaisuuden, lailla säätämisen vaatimuksen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vastaisena. Ehdotusta oli täsmennettävä luettelemalla ja rajaamalla ne poliisilain tarkoittamat valtuudet, joita voitiin pitää välttämättöminä erävalvojien tehtävien hoidon kannalta. Erävalvojille annettavien toimivaltuuksien tuli myös olla oikeasuhtaisia suoritettaviin tehtäviin nähden. Ehdotuksen täsmenämistä asianmukaisempana vaihtoehtona valiokunta piti kuitenkin säätää erävalvonnasta erikseen siten, että laissa olisi säännökset erävalvojista, heidän koulutuksestaan, toimivallastaan ja sen käyttämisen edellytyksistä. Käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon nämä perustuslakivaliokunnan tekemät huomautukset.

Lakiehdotuksen 3—11 §. Erätarkastajien 1. lakiehdotuksen mukaiset henkilöllisyyden selvittämistä ja henkilön kiinni ottamista (6 §), ampuma-aseiden, ampumatarvikkeiden ja muiden vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunottoa (8 §) ja oikeutta liikkua toisen kiinteistöllä (10 §) koskevat toimivaltuudet vastaavat pääasialliselta sisällöltään rajavartiolain ja tullilain säännöksiä, jotka ovat aikanaan olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavina. Näitä toimivaltuuksia voidaan pitää erävalvonnan kannalta perusteltuina. Myös erävalvonnassa noudatettavat

periaatteet (4 §) ja toimenpiteen perusteesta ilmoittaminen (5 §) vastaavat edellä mainittujen lakien säännöksiä. Voimakeinojen käytön (9 §) osalta lakiehdotuksessa on asianmukaisella tavalla otettu huomioon valiokunnan aiempi kannanotto virka-apupyynnön esittämisen ensisijaisuudesta ja voimakeinojen osoittamisesta erätarkastajille vain tarkoin rajatuissa tilanteissa (PeVL 38/2004 vp, s. 3/I). Myös säännökset eläimen kiinni ottamisesta ja lopettamisesta (11 §) samoin kuin erätarkastajan viran kelpoisuusvaatimuksista (3 §:n 2 momentti) ovat valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia.

Erätarkastajalla on 7 §:n 1 momentin perusteella oikeus 6 §:ssä tarkoitetun kiinni ottamisen ja kulkuneuvon pysäyttämisen yhteydessä tarkastaa henkilö tai kulkuneuvo, jos se on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että henkilöllä tai kulkuneuvossa ei ole aseita, esineitä tai aineita, joilla voidaan vaarantaa erävalvonta taikka aiheuttaa vaaraa ihmisille tai merkittävää vahinkoa luonnolle.

Ehdotettu säännös on erävalvonnan vaarantamisen osalta huomattavan väljä ja sellaisena tuo sääntelyn piiriin myös henkilöiden hallussa pitämiä esineitä, jotka eivät aiheuta vaaraa ihmisille tai luonnolle. Sääntelyllä suojattava intressi näyttäisi olevan esimerkiksi erätarkastajan turvallisuuden suojaamisen tai henkilön kiinni ottamisen turvaamisen sijasta minkä tahansa erävalvonnan kannalta tarpeelliseksi arvioitavan toimenpiteen esteettömyyden varmistaminen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tämänkaltaista väljää yleiseen intressiin perustuvaa turvallisuustarkastusten tekemiseen valtuuttavaa säännöstä ongelmallisena perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentin kannalta ja erityisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta (PeVL 11/2005 vp, s. 7—8). Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä on, että erävalvonnan vaarantamista koskeva maininta poistetaan 1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentista tai se korvataan tarkemmalla — esimerkiksi kiinni ottamisen tai erätarkastajan turvallisuuden vaarantamiseen viittaavalla — maininnalla.

Erätarkastajalla on 7 §:n 2 ja 3 momentin perusteella eräitä ratti- ja vesiliikennejuopumus-

valvontaan liittyviä toimivaltuuksia. Valtuuksien käyttö on rajoitettu erävalvontaan kuuluvan tehtävän yhteydessä suoritettavaan valvontaan ja epäilyyn alkoholin vaikutuksen alaisen kuljetajan aiheuttamasta yleisen turvallisuuden vaarantamisesta. Näin rajoitettuna sääntelystä ei ole valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa. Säädösteknisen selkeyden lisäämiseksi 7 §:n 2 ja 3 momentti on kuitenkin syytä erottaa omaksi pykäläkseen, koska ratti- ja vesiliikennejuopumusvalvonnassa ei ole kysymys 7 §:n otsikon mukaisesta turvallisuustarkastuksesta.

Esitutkintavaltuudet. Erätarkastaja voi 1. lakiehdotuksen 12 §:n nojalla toimittaa esitutkintalain 44 §:ssä tarkoitetun suppean esitutkinnan.

Esitutkinnassa on kysymys perusoikeuksiin keskeisesti kohdistuvista toimivaltuuksista (ks. PeVL 17/1998 vp, s. 5/II). Esitutkinnan suorittamiseen oikeutettujen viranomaisten piirin laajentamiseen on tämän vuoksi valiokunnan mielestä suhtauduttava perustuslain 21 §:n sisältämien oikeusturvan takeiden turvaamisen näkökulmasta pidättyvästi. Tämä koskee myös vain yksinkertaisten ja selvien asioiden yhteydessä käytettävän suppean esitutkintavaltuuden osoittamista viranomaisille, koska menettelyyn ei sisälly kaikkia esitutkintaan muuten liittyviä oikeusturvatakeita.

Ehdotetulle sääntelylle on erävalvonnan erityisluonteeseen useimmiten syrjäisillä seuduilla tapahtuvana valvontana liittyvät perusteet. Merkityksellistä on, että tutkinta tulee siirtää poliisin tehtäväksi, jos tutkinta edellyttää jonkun saapumista erikseen pidettävään kuulusteluun tai jos valvontatilanteessa on jouduttu turvautumaan voimakeinoin. Erätarkastajan viran kelpoisuusvaatimuksena on poliisin perustutkinto. Näiden seikkojen vuoksi valiokunta katsoo, ettei suppean esitutkinnan toimittamisvaltuuden osoittaminen erätarkastajille muodostu perustuslain 21 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Rikesakon määrääminen ja rangaistusvaatimuksen antaminen. Erätarkastajalla on 1. lakiehdotuksen 13 §:n perusteella oikeus eräissä ta-

pauksissa määrätä rikesakko ja antaa rangaistusvaatimus.

Rikesakkomenettelyssä ja rangaistusmääräysmenettelyssä siirretään tuomiovallan käyttöä rikosoikeuden alalla riippumattoman tuomioistuinelaitoksen ulkopuolelle. Osittain tämän vuoksi rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyä koskevat yleislait on aikoinaan säädetty poikkeuslakeina perustuslain säätämisyjärjestyksessä (ks. PeVL 1/1982 vp ja PeVL 12/1993 vp). Näiden lakien mukaisia toimivaltuuksia on sittemmin myönnetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä poliisin lisäksi rajavartiolaitokselle ja tullille. Tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinelaitoksen ulkopuolelle on valiokunnan mielestä kuitenkin suhtauduttava pidättyvästi.

Ehdotetulle sääntelylle on sinänsä erävalvonnan erityisluonteeseen liittyviä perusteita. Merkityksellistä on, että sekä rikesakon määräämisen että rangaistusvaatimuksen antamisen edellytyksenä on yleislaeissa säädettyjen yleisten edellytysten lisäksi sakon kohteena olevan henkilön kirjallinen suostumus asian käsittelemiseen rikesakko- tai rangaistusmääräysmenettelyssä. Rangaistusvaatimuksen enimmäismäärä on ehdotuksessa rajoitettu 20 päiväsakkoon, eikä sakkorangaistusta saa muuntaa vankeudeksi. Nämä seikat ovat omiaan rajaamaan menettelyjen käyttöalaa siten, ettei sääntely valiokunnan mielestä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Poikkeuslakien välttäminen. Perustuslakiuudistuksen myötä omaksutun poikkeuslakien välttämisen periaatteen (ks. esim. PeVL 1a/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 26/2004 vp, s. 5/II) näkökulmasta on ongelmallista, että sääntely rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn kaltaisissa päivityksissä sekä rikosoikeudellisen tuomiovallan ja yksilön oikeusturvan kannalta keskeisissä menettelyissä perustuu edelleen pysyväisluonteiseen poikkeuslainsäädäntöön.

Valiokunnan perustuslakiuudistuksen yhteydessä lausuman kannan mukaan hallituksen tulee arvioida ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuus ja suhde uuden perustuslain säännöksiin ja ryhtyä tarvittaviin toimiin sääntelyn saattamiseksi uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 23/I ja PeVL 3/2005 vp, s. 4). Valtioneuvoston piirissä on valiokunnan mielestä tämän vuoksi tarpeen arvioida rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lainsäädännön perustuslainmukaisuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 7 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Simo Rundgren /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r
	Outi Ojala /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Reino Ojala /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.