

## Hallintovaliokunnan mietintö 2/1996 vp

### Hallituksen esitys laeiksi tullilain ja valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 1995 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen 178/1995 vp.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi (PeVL 2/1996 vp).

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Ismo Mäenpää valtiovarainministeriöstä, poliisiylitarkastaja Erkki Hämäläinen sisäasiainministeriöstä, valtakunnansovittelija Jorma Reini, toimistopäällikkö Arto Lillman ja ylitarkastaja Jarmo Orola Tullihallituksesta, rikostarkastaja Markku Rymin keskusrikospoliisista, osastopäällikkö Juhani Uusitalo ja komentaja Timo Eckstein Rajavartiolaitoksesta, tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus, puheenjohtaja Tauno Taipalus Tullimiesliitosta, rikosylikomisario Tuomo Koho Suomen Poliisijärjestöjen liitosta, apulaisnimismies Jukka Mäkilähde Suomen Nimismiesyhdistyksestä, vastaava lakimies Antti Rinne Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT:stä, lakimies Simo Zitting Suomen Merimies-Unioni ry:stä, lentomekaanikko Eino Karvo Ilmailualan Unioni IAU ry:stä, puheenjohtaja Tapani Huovilainen Suomen Liikennealentäjälitosta, puheenjohtaja Eeva Similä Suomen Lentomäntä- ja Stuerttilyhdistyksestä, merikapteeni Kai Sarpaneva Suomen Laivanpäälystöliitosta, asiamies Ritva Lähdesmäki Suomen Konepäälystöliitosta, käräjätuomari Kari Lappi Käräjäoikeustuomarit ry:stä, asianajaja Matti Nurmela Suomen Asianajajaliitosta sekä professori Pekka Koskinen, apulaisprofessori Matti Pellonpää ja apulaisprofessori Martin Scheinin Helsingin yliopistosta. Lisäksi Poliisin lääninjohto ry ja Tullivirkamiesliitto ovat antaneet kirjallisen asian-  
tuntijalausannon.

#### Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tullilakia ja valmisteverotuslakia. Tullilakiin ehdote-

taan otettavaksi uuden poliisilain tiedonhankintaa koskevia säännöksiä vastaavat säännökset eduskunnan lausuman mukaisesti. Lisäksi ehdotetaan annettavaksi tulliviranomaiselle eräitä yksittäisiä tullin valvontatoimia koskevia uusia valtuuksia, kuten oikeus pidättää varastetuksi epäilty tavara. Samalla ehdotetaan tehtäväksi vähäisiä muutoksia eräisiin tullittomuutta ja valmisteverottomuutta koskeviin säännöksiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

#### Valiokunnan kannanotot

##### 1. Yleiset kannanotot

Vuoden 1995 alusta voimaan tulleen uuden tullilain (1466/94) käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti, että tullilainsäädäntö otetaan pikaisesti tarkistettavaksi vastaamaan uutta poliisilakia. Tältä osin hallintovaliokunta toteaa, että käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on lausuma otettu osittain huomioon esityksen koskiessa vain tullirikosten torjuntaa ja tutkintaan liittyvää tiedonhankintaa, jolta osin tullille ehdotetaan annettavaksi vastaavanlainen tiedonsaantioikeus kuin poliisilaissa on säädetty poliisille. Valiokunnalla ei ole esityksen johdosta tältä osin yleisesti ottaen laajalti huomautettavaa, vaikkei poliisin toimivaltuuksia vastaavien valtuuksien antamista muulle viranomaiselle automaattisesti voida pitää lähtökohtana nykypäivän yhteiskunnassa. Vaihtoehtona on käytettävissä, luonnollisesti tilanteesta riippuen, viranomaisten keskinäisen yhteistyön ja virka-avun tie.

Uusi poliisilaki (493/95) ja laki poliisin henkilörekistereistä (509/95) ovat tulleet voimaan 1 päivänä lokakuuta 1995. Uudet säädökset sääntelevät aiempaa selvästi yksityiskohtaisemmin ja tarkemmin poliisin tehtävät, velvollisuudet ja oikeudet, mikä on poliisitehtävien luonteen huomioon ottaen välttämätöntä.

Tullilain osalta valiokunta on voinut arvioida

tullirikosten estämistä ja esitutkintaa koskevaa normikokonaisuutta vain suhteellisen yleisellä tasolla päätyen siihen johtopäätökseen, että tullilainsäädäntö on luonteeltaan yleispiirteisempää kuin varsinainen poliisilainsäädäntö. Tullilaisissa ei esimerkiksi ole poliisilakia vastaavasti tullin poliisitoimintaa koskevia yleisiä periaatteita. Lisäksi muun muassa henkilötietojen suojaan liittyen rekisterinpidon keskeisistä seikoista, kuten rekisterien tietosisällöstä, tietojen käyttötarkoituksesta, luovuttamisesta ja säilytysajoista, rekisteritietojen käyttöön oikeutetuista sekä rekisteröidyn oikeuksista ja oikeuskeinoista ei ole säädetty riittävän täsmällisesti lailla. On myös huomattava, että uuden tullilain säätämisen jälkeen on tullut voimaan perusoikeusuudistus.

Poliisille kuuluvia toimivaltuuksia on myös rajavartioviranomaisilla ja puolustusvoimilla. Hallituksen esitykseen 57/1995 vp laiksi poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa liittyvässä mietinnössään (HaVM 3/1995 vp) valiokunta on pitänyt periaatteellisenä lähtökohtana sitä, että poliisitehtäviä voivat hoitaa varsinaisen poliisiorganisaation ulkopuoliset viranomaiset vain rajoitetusti ja tällöinkin erityisistä syistä. Peruskysymys on, mitä poliisitehtäviin kuuluvia toimivaltuuksia ja missä laajuudessa on perusteltua sallia annettavan muulle viranomaiselle kuin poliisille. Tässä yhteydessä on otettava huomioon muun ohella kansalaisten oikeusturvanäkökohdat ja niihin liittyen tehtävien hoitamiseen saatu koulutus, välineistö ja harjaantuminen. Myös hallinnon valvontajärjestelmillä, mukaan lukien sisäinen valvonta, ja hallintokulttuurilla on merkitystä asiassa. Tullilaitoksen kannalta ongelmallisia ovat kansanvaltainen valvonta ja siihen liittyvät vastuunalaisuuskysymykset. Valiokunnan mielestä nykyisiä organisaatioita ja niiden poliisin toimivaltaa sisältäviä tehtäviä on tarkasteltava kriittisesti ottaen samalla huomioon ne muutokset, jotka ovat tapahtuneet Suomen liittyttyä Euroopan unioniin.

Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvän vapaan liikkumisen periaatteen toteuttaminen aiheuttaa lisävaatimuksia myös poliisille, jolle kuuluu vastuu korvaavista toimenpiteistä omalla toimialallaan. Korvaavien toimenpiteiden toimeenpanoon liittyvät myös vireillä olevat sopimusjärjestelyt, Europol-yleissopimus ja Schengenin sopimukset tietojärjestelmineen. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei uudessa tilanteessa synny ongelmia ja päällekkäisyyttä tehtävien hoitamiseen liittyen poliisin ja muiden viranomaisten välillä.

Rikollinen toiminta on vain harvoin pelkätään tiettyyn rikostyyppiin liittyvää toimintaa. Samat rikoksentekijät saattavat tehdä niin tullin, omaisuus-, huumausaine- kuin varallisuusrikoksiakin. Tämän vuoksi rikosten estäminen ja selvittäminen saattaa jäädä puutteelliseksi, jos toiminnot liiallisesti eriytetään esitutkintaa suorittavien viranomaisten organisaatioiden mukaisesti. Rikostorjunta on nähtävä kokonaisuutena, jonka hyväksi viranomaisten toiminnot ja voimavarat tulisi suunnata mahdollisimman tehokkaasti. Toimintoja kehitettäessä olisi otettava huomioon myös hallinnonalojen välisen yhteistyön lisääminen.

Edellä mietinnön yleisperusteluissa lausuttuun viitaten valiokunta pitää välttämättömänä, että tullilain uudistamista jatketaan ensi tilassa. Valiokunta katsoo kuitenkin, että tähän hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä ennen sanottuja uudistustoimenpiteitä.

*Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että tullilainsäädäntö otetaan kokonaisuudessaan pikaisesti tarkistettavaksi perusoikeusuudistuksen johdosta ja saatetaan myös vastaamaan paremmin uutta poliisilakia, ja siitä, että tullilain soveltamista ja sen toimivuutta seurataan kiinnittäen erityistä huomiota asianosaisten oikeusturvaan ja tietosuojaan rikosten torjunnassa ja tutkinnassa liittyviin kysymyksiin, tutkittavien rikosten laatuun, toimivaltuuksien käyttöön ja mahdollisiin päällekkäisyyksiin poliisin tehtäviin nähden, sekä siitä, että ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.*

## 2. Pykäläkohtaiset kannanotot

### 2.1. Laki tullilain muuttamisesta

12 §. Tullilain 12 §:ssä ja valmistusverotuslain 21 §:ssä ehdotetaan muutettavaksi Suomen ja kolmannen maan välisessä liikenteessä olevan kulkuneuvon henkilökunnan oikeutta tuoda tullittomia ja verottomia tuomisia siten, että tuomisia saisi tuoda jokaiselta matkalta, mutta vain rajoitetun määrän.

Ehdotuksen keskeiseksi perusteeksi on esitetty, että muutoksen seurauksena voitaisiin luopua niin sanotusta tullauskirjasta, jonka käyttämisestä nykyisen lainsäädännön valvonnan on katsottu edellyttävän. Saadun selvityksen perusteella nykyiseen järjestelmään liittyvä valvonta ei kuiten-

kaan ole työläämpää tai hankalampaa kuin valvonnan järjestäminen uudessa järjestelmässä.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on saadun selvityksen mukaan myös ollut, ettei tullittoman ja verottoman tuonnin nettomäärä kasva.

Hallituksen esityksessä ehdotetut matkakohdattaiset tullittomia ja verottomia tuomisista koskevat rajoitukset eivät kohtele eri liikennevälineissä palvelevaa henkilökuntaa tasapuolisesti. Osalla tuomisten kokonaisuus voisi nousta merkittävästikin ja osalla laskea. Toisaalta matkaa kohti hallituksen esityksessä ehdotetut markkamäärät olisivat alhaisia ja rajoittaisivat nykyisestään tuomisina tuotavien tavaroiden valikoimaa.

Hallintovaliokunta on edellä lausuttuun viitaten ja muutoinkin saamansa selvityksen perusteella päättänyt ehdottamaan nykyisen järjestelmän säilyttämistä.

15 §. Lain 15 §:ään lisättäväksi ehdotetun 2 momentin mukaan henkilökatsastuksen ja muun henkilöön kohdistuvan tarkastuksen suorittava tullimies voi tiettyin edellytyksin jättää ilmoittamatta henkilöllisyytensä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei poliisia koskevassa säännöstössä ole vastaavanlaista normia. Kysymys virkamiehen henkilöllisyyden ilmoittamatta jättämisestä on monitahoinen, ja sitä on eri näkökohdat huomioon ottaen pohdittava laajemmin kuin pelkästään tullimiesten osalta. Vaikka virkamiehen turvallisuudesta huolehtiminen on tärkeää ja vaikka viime vuosien kehityksessä on tässä suhteessa enenevässä määrin ilmennyt huolenaihetta, ei valiokunta katso, ainakaan tässä vaiheessa, perustelluksi hyväksyä tehtyä ehdotusta. Valiokunta pitää asianmukaisena, että tullimiehellä on sama velvollisuus henkilöllisyytensä ilmaisemiseen kuin poliisilla. Lisäksi on syytä todeta, että rikosten selvittämisen asiakokonaisuuteen liittyy myös kysymys syyttäjien, tuomarien, täytäntöönpanoviranomaisten sekä asianajajien ja ulkopuolisten todistajien suojasta.

20 b §. Teknisen valvonnan käyttämisestä tiedonhankintaan ehdotetaan säädettäväksi 20 b §:ssä. Tulliviranomaisen valvontaoikeus ulottuisi säädöstekstin mukaan rajanylityspaikkojen lisäksi muihin paikkoihin ja tiloihin, joita tullilaitos saa valvoa. Perustelujen mukaan muilla paikoilla ja tiloilla tarkoitetaan matkustajaterminaaleja sekä tavaraliikenteelle tarkoitettuja satama-alueita ja varastoja, joita tulliviranomaisella on lupaehtojen mukaan oikeus valvoa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, että ehdotus on säädöstekstin tasolla perus-

oikeusturvan näkökulmasta ongelmallinen valvontaoikeuden alueellisen rajauksen täsmentämättömyyden vuoksi. Perustuslakivaliokunta pitääkin perusoikeusturvan kannalta asianmukaisena 20 b §:n sanonnan täsmentämistä.

Edellä lausuttuun perusteella hallintovaliokunta ehdottaa 20 b §:n muuttamista siten, että lakitekstiä valvontaoikeuden alueellisen rajauksen osalta täsmennetään hallituksen esityksen perusteluissa ilmaistuun tavoin.

Valiokunnan ehdottama täsmennys on tarpeen lähinnä varastovalvonnan osalta. Tullilaitoksen erityyppisiin varastoihin kohdistuva valvonta perustuu saadun selvityksen mukaan pääasiassa Euroopan yhteisön tullikoodeksiin, sen soveltamisasetuksen säännöksiin ja valmisteverotuslainsäädäntöön.

Teknisellä valvonnalla valvotaan tuontia, vientiä ja tullausmenettelyjä koskevien määräysten noudattamista. Valiokunta katsoo, että tekninen valvonta on tarkoitettu käytettäväksi tullirikosten ennalta ehkäisemisen lisäksi, tullilaitoksen toimivaltaa koskeva tullilain 3 §:n 1 momentin 5 kohta huomioon ottaen, ainoastaan tullirikoksesta epäillyn tunnistamiseksi, minkä vuoksi valiokunta ehdottaa myös tältä osin 20 b §:n täsmentämistä.

Lisäksi valiokunta huomauttaa, ettei tämän pykälän nojalla teknistä laitetta saa käyttää henkilöön kohdistuvaan suunnitelmalliseen tiedonhankintaan.

20 c §. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta ehdottaa pykälän 1 momentin täsmentämistä osoittamalla säädöstekstissä, että kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet ovat sallittuja esityksessä ehdotettua tiukemmin edellytyksin vain silloin, kun momentissa mainittujen seikkojen perusteella on perusteltua syytä epäillä henkilön syyllistyvän tullirikokseen.

Pykälän 2 momentin tarkkailuvaltuus on rajattu kotirauhan piiriin ulkopuolelle. Hallintovaliokunta katsoo, että kotirauhan piiri on tulkittava tässä yhteydessä käsitteen valtiosääntöisen merkityssisällön mukaisesti.

Pykälä vastaa poliisilain 30 §:ää. Saadun selvityksen perusteella valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että poliisissa tarkkailua suorittavat pääsääntöisesti ammatti- ja taparikollisuuden torjuntaan erikoistuneet poliisimiehet. Tällaisessa tiedonhankinnassa syntyneiden tietojen tallettamisesta on säädetty poliisin henkilörekisterilaisissa erityisesti epäiltyjen rekisterin osalta. Mainitun rekisterin tietoja saavat poliisissakin käyt-

tää vain tarkkailutehtäviin määrätty poliisin henkilöstöön kuuluvat.

20 d §. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi teknisen tarkkailun yleisistä edellytyksistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, ettei perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksia tule antaa viranomaisille laajemmin kuin siihen on välttämätöntä tarvetta. Perustuslakivaliokunta on myös hallituksen esitykseen 22/1994 vp telekuuntelua ynnä muuta koskevaksi lainsäädännöksi liittyvässä lausunnossaan 8/1994 vp katsonut teknisen tarkkailun merkitsevän suhteellisen ankaraa puuttumista perusoikeuksiin erityisesti toimenpiteen salaviihkaisen luonteen vuoksi. Siksi teknisen tarkkailun sallittavuudelle on asetettava tiukat edellytykset.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 8 §:ssä tarkoitetun kotirauhan piiriin ulottuvina ei teknisen tarkkailun valtuuksia voida pitää tullin itsenäisinä valtuuksina välttämättöminä. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on tältä osin poistaa ensimmäisen momentin toinen virke ja jättää kotirauhan piiriin luettava kulkuneuvo, kuten asuntona käytetty asuntovaunu, tarkkailumahdollisuuden ulkopuolelle.

Jotta lakiehdotus voidaan 20 d §:n 1 momentin estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, hallintovaliokunta ehdottaa momentin toisen virkkeen poistamista. Lisäksi valiokunta katsoo, ettei 1 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla ole sallittua kohdistaa teknistä tarkkailua kotirauhan valtiosääntöisen merkityssisällön piiriin. Tämän vuoksi jäävät kotirauhan piiriin luettavat asuntona käytetyt kulkuneuvot, kuten asuntona käytetyt asuntovaunu ja asuntoauto, tarkkailumahdollisuuden ulkopuolelle.

Lisäksi hallituksen esityksessä 20 d §:n 1 momentissa ehdotetaan, että määräyksen tekniseen tarkkailuun antaisi vähintään tullipäällysmiehen virka-asemassa oleva tai tutkinnanjohtajaksi määrätty tullimies. Valiokunta ehdottaa momentin selkiyttämistä siten, että määräyksen toimenpiteeseen antaa vähintään tullipäällysmiehen virka-asemassa oleva tullimies. Yli kolme vuorokautta kestävästä teknisestä tarkkailusta päättämiseksi ehdotetaan säädettäväksi poliisilain 32 §:ää vastaavalla tavalla siten, että yli kolme vuorokautta kestävään tekniseen kuunteluun määräyksen antaa tullihallituksen valvonta- ja tarkastusyksikön tai tutkintayksikön päällikkönä taikka tullipiiriin päällikkönä toimiva virkamies. Myös laissa poliisin tehtävien suorittami-

sesta puolustusvoimissa (1251/95) on käytetty vastaavaa ilmaisua, jolloin tehtävästä päättäminen ei ole sidoksissa henkilöön, vaan tiettyä virkaa hoitavaan virkamieheen.

Pykälän 3 momentti koskee tilanteita, joissa tekninen tarkkailu on välttämätöntä toimenpiteen turvallisesti suorittamiseksi ja henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi.

Vastaava valtuus otettiin uuteen poliisilakiin eräitä erityisen vaikeita erikoistilanteita ajatellen. Hallituksen esityksessä (HE 57/1994 vp) mainittiin meneillään oleva ryöstö, panttivangin ottaminen, lentokonekaappaus ja perheväkivaltilanne esimerkkeinä valtuuden käyttöyhteyksistä.

Hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on selvää, ettei lakiehdotus täytä tältä osin välttämättömyysvaatimusta, koska valtuudet ulottuisivat erittelemättä kaikkiin tullimiehen toimivaltuuksiin kuuluviin toimiin. Lausunnossa todetaan edelleen, että sikäli kuin tullimiehen toimivaltuuksiin kuuluvan toimenpiteen yhteydessä todennäköisesti ilmeni momentissa tarkoitettu vaarallinen tilanne, tullin tulisi turvautua koulutukseltaan ja välineistöltään tilanteen hoitamiseen paremmin sopivan poliisin virka-apuun.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta ehdottaa 20 d §:n 3 momentin poistamista, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

20 e §. Edellä ehdotetun 20 d §:n 3 momentin poistamisen johdosta valiokunta ehdottaa 20 e §:n 2 momenttiin teknisenä pidettävää muu-  
tosta.

20 f §. Lakiehdotuksen 20 f §:n 2 momentin mukaan tarkkailun ja teknisen tarkkailun avulla hankitun aineiston liittämistä tullilaitoksen henkilörekistereihin säädetään erikseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan, ottaen huomioon hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin sääntelyvaraus, henkilötietojen suojaa on välttämätöntä täsmentää. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa, että asiasta todetaan säädettävän erikseen lailla.

25 §. Hallintovaliokunta viittaa poliisilain uudistamiseen liittyvässä mietinnössään (HaVM 20/1994 vp) poliisilain 35 §:n yksityiskohtaisten perustelujen kohdalla lausuttuun ja ehdottaa tul-

lilain 25 §:n hyväksymistä tässä yhteydessä hallituksen esityksen mukaisessa muodossa.

Lakiehdotuksen 25 §:n 3 momentin osalta valiokunta toteaa, että vuoden 1996 alusta voimaan tulleella lailla (1700/95) sanottu momentti on siirretty 4 momentiksi.

47 a §. Ehdotuksen mukaan poliisilain 44 §:n poliisin henkilöstöön kuuluvan vaihtio-oikeus säädettäisiin koskemaan myös tullimestä. Poliisilain mukaan vaihtio-oikeus koskee muitakin poliisin henkilöstöön kuuluvia kuin varsinaisia poliisimiehiä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälän sanamuotoa täsmennettäväksi siten, että vaihtio-oikeus koskisi tullilaitoksen henkilöstöön kuuluvaa.

## 2.2. Laki valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta

21 §. Valiokunta ehdottaa verotonta tuomis-oikeutta koskevan 21 §:n säilyttämistä asiasisällöltään nykyisellään. Samalla valiokunta ehdottaa pykälää edeltävän väliotsikon säilyttämistä

entisellään. Perustelujen osalta viitataan ensimmäisen lakiehdotuksen 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun.

## 3. Muut kannanotot

Valiokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, minkä vuoksi lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina sekä puoltaa niiden hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvinna:*

## 1.

## Laki

### tullilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 29 päivänä joulukuuta 1994 annetun tullilain (1466/94) 3 §:n 1 momentin 5 kohta, 8 §, 9 §:n 1 momentti, 12 §:n 1 ja 3 momentti, 25 §:n 4 momentti ja 47 §:n 5 momentti, sellaisena kuin niistä on 25 §:n 4 momentti 22 päivänä joulukuuta 1995 annetussa laissa (1700/95), sekä lisätään 2 §:ään uusi 2 momentti, 3 §:n 1 momenttiin uusi 6—8 kohta, 14 §:ään uusi 3 momentti, (poist.) lakiin uusi 20 a—20 f § ja niiden edelle uusi väliotsikko sekä lakiin uusi 47 a § seuraavasti:

2, 3, 8 ja 9 §  
(Kuten hallituksen esityksessä)

15 §  
(Poist.)

### 12 §

Suomen ja kolmannen maan välisessä ammatteisessa liikenteessä olevan kulkuneuvon henkilökuntaan kuuluva henkilö (poist.) saa tuoda tullittomina tuomisinaan tavaroita sen mukaan kuin tullittomuusasetuksessa matkustajasta säädetään (poist.).

### Tiedonhankinta

(2 mom. poist.)  
(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

20 a §  
(Kuten hallituksen esityksessä)

### 14 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

### 20 b §

Tulliviranomaisella on oikeus rajanylityspaikoilla sekä matkustajaterminaaleissa, tavaraliikenteelle tarkoitetuilla satama-alueilla, tavaraliikenteelle tarkoitetuissa varastoissa ja muissa vas-

taavissa paikoissa ja tiloissa, joita tullilaitos saa valvoa, siitä ennalta ilmoitettuaan suorittaa teknistä valvontaa tullirikosten ennalta ehkäisemiseksi sekä *tullirikoksesta* epäillyn tunnistamiseksi.

## 20 c §

Tullimiehellä on oikeus rikollisen toiminnan estämiseksi tai keskeyttämiseksi tarkkailla muualla kuin asunnossa olevaa henkilöä, jos tämän käyttäytymisen perusteella tai muutoin on *perusteltua* syytä epäillä hänen syyllistyvän tullirikokseen.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

## 20 d §

Tullimiehellä on oikeus kohdistaa kotirauhan piirin ulkopuolella olevaan henkilöön tai hänen käytössään olevaan kulkuneuvoon tai tavaraan teknistä tarkkailua, jos sen avulla voidaan perustellusti olettaa saatavan tullirikoksen torjumiseksi ja paljastamiseksi tarvittavia tietoja. (*poist.*) Kuuntelu- ja katselulaitetta ei kuitenkaan saa sijoittaa huoneeseen tai kulkuneuvoon, jossa tarkkailtava henkilö oleskelee. Määräyksen toimenpiteeseen antaa vähintään tullipäällysmiehen virka-asemassa oleva (*poist.*) tullimies sekä yli kolme vuorokautta kestävään tekniseen kuunteluun tullihallituksen valvonta- ja tarkastusyksikön tai tutkintayksikön *päällikkönä* taikka tullipiirin *päällikkönä toimiva virkamies*.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(3 mom. *poist.*)

## 20 e §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tarkkailusta tai (*poist.*) *sen* perusteista ilmoitusta ei tarvitse tehdä.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

## 20 f §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 1 momentissa tarkoitetun aineiston liittämisestä tullilaitoksen henkilörekistereihin säädetään erikseen *lailla*. Jos teknisellä kuuntelulla saatu tieto koskee muuta tullirikosta kuin sitä, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi kuuntelua suoritettiin, tiedon saa tallettaa henkilörekisteriin vain, jos se koskee sellaista tullirikosta, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi kuuntelua voidaan suorittaa.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

## 25 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

*Tullirikokset ja niiden selvittäminen*

## 47 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 47 a §

Mitä poliisilain (493/95) 44 §:ssä säädetään poliisin henkilöstöön kuuluvan vaitiolo-oikeudesta, sovelletaan vastaavasti myös *tullilaitoksen henkilöstöön kuuluvaan*.

## Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 2.

**Laki****valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 29 päivänä joulukuuta 1994 annetun valmisteverotuslain (1469/94) 21 § (*poist.*) seuraavasti:

*Henkilökunnan tuomiset*

(*poist.*) tuomisten verottomuuteen sovelletaan, mitä tullilain 12 §:ssä säädetään.  
 (2 mom. *poist.*)

21 §

Sen lisäksi, mitä 19 §:n 1 momentissa säädetään, Suomen ja yhteisön ulkopuolisen maan välisessä ammattimaisessa liikenteessä olevan kuluneuvon henkilökuntaan kuuluvan henkilön

Voimaantulosäännös  
 (Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 26 päivänä maaliskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg /kok sekä jäsenet Ulla Juurola /sd, Toimi Kankaanniemi /skl, Juha Karpio /kok, Valto Koski

/sd, Osmo Kurola /kok, Pehr Löfv /r, Hannes Manninen /kesk, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis Ranta-Muotio /kesk sekä varajäsen Raimo Holopainen /sd.

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 2/1996 vp

Hallituksen esitys 178/1995 vp

*Hallintovaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 178/1995 vp laeiksi tullilain ja valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Ismo Mäenpää valtiovarainministeriöstä, poliisijohtaja Reijo Naulapää sisäasiainministeriöstä, toimistopäällikkö Lauri Ervola tullihallituksesta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tullilakia ja valmisteverotuslakia. Ehdotuksen päätarkoituksena on ottaa uuden poliisilain tiedonhankintaa koskevia säännöksiä vastaavat säännökset tullilakiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esitykseen ei sisälly erillistä säätämisyjärjestysperustelua.

**Valiokunnan kannanotot**

Esityksessä ehdotetut tulliviranomaisen tiedonhankintavaltuudet — tekninen valvonta (20 b §), tarkkailu (20 c §) ja tekninen tarkkailu (20 d §) — ovat merkityksellisiä hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän ja kotirauhan suojan sekä hallitusmuodon 8 §:n 2 momentissa turvatus luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuden kannalta. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon hallitusmuodon 8 §:n 3 momenttiin sisältyvät yksi-

löidyt lakivaruukset, jotka koskevat mahdollisuuksia puuttua kotirauhaan ja viestin salaisuuteen.

*Tekninen valvonta (20 b §)*

Säännökset teknisestä valvonnasta ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä yksityiselämän suojan kannalta. Tekninen valvonta on luonteeltaan summaarista, ennalta määräämättömään henkilö- ja tavaraliikenteeseen kohdistettavaa valvontaa. Tulliviranomaisen valvontaoikeus ulottuisi rajanylityspaikkoihin ja lisäksi muihin paikkoihin ja tiloihin, "joita tullilaitos saa valvoa". Perustelujen mukaan jälkimmäinen ilmaisu tarkoittaa varastotiloja, kuten terminaalileja, joita tulliviranomaisella on lupaehtojen mukaan oikeus valvoa.

Perusoikeusturvan näkökulmasta ehdotus on säädöstekstin tasolla ongelmallinen kyseisen alueellisen rajauksen täsmentymättömyyden vuoksi. Perusoikeusrajoitusten tulee olla riittävän tarkkarajaisia. Esillä olevassa tapauksessa on tosin huomattava, että teknisestä valvonnasta tulee ilmoittaa ennalta. Tästä seikasta huolimatta valiokunta pitää perusoikeusturvan kannalta asianmukaisena täsmentää 20 b §:n sanontaa mainituilta osin esimerkiksi esityksen perusteissa ilmaistuin tavoin.

Tekninen valvonta olisi mahdollista tullirikosten ennalta ehkäisemiseksi ja epäillyn tunnistamiseksi (pitää olla: tullirikoksesta epäillyn). Yksityselämän suojaan puuttuttaisiin siten tärkeän yhteiskunnallisen tarpeen johdosta, minkä vuoksi valiokunta katsoo, että perusoikeuden rajoittamiselle on olemassa hyväksyttävä peruste. Toimenpiteen jyrkkyyttä lieventäisi merkittävästi ennakoilmoitusvaatimus. Valtuutta puuttua perusoikeuteen ei siten voi pitää liialliseksi mitoitettuna. Ehdotus ei anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

*Tarkkailu (20 c §)*

Valtuudet tarkkailla jatkuvasti tai toistuvasti tiettyä henkilöä tai hänen toimintaansa tiedonhankintatarkoituksessa puuttuvat yksityiselä-



män suojaan. Ehdotetun 1 momentin osalta kysymys on myös kotirauhan suojasta, koska tarkkailumahdollisuuden ulkopuolelle on suljettu pelkästään asunnot, vaikka valtiosääntöinen kotirauhan käsite ulottuu tätä laajemmalle, esimerkiksi asuntona käytettyyn asuntovaunuun sekä pitempiaikaiseen hotelli- ja matkustajakotimajoitukseen, joskin tällöin on kysymys kotirauhan suojan eräänlaisista raja-alueista (PeVL 8/1994 vp).

Tarkkailu olisi mahdollista rikollisen toiminnan estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan tarkkailun edellytyksenä olisi, että asianomaisen käyttäytymisen perusteella tai muutoin on syytä epäillä hänen syyllistyvän tullirikokseen. Tältä osin yksityiselämän suojan rajoittamiselle on käsillä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin mukaan ”lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä”. Ehdotettujen tarkkailuvaltuuksien valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on tärkeää, miten perustuslain rajaus ”rikosten selvittämiseksi” ymmärretään. Pelkin kielellisin perustein ilmaisin voitaisiin käsittää tarkoittavan ainoastaan jo tehtyjä rikoksia. Käytännössä ei kuitenkaan ole mahdollista vetää täsmällistä rajaa rikoksen tekohetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäätään paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakkollista varautumista rikoksen tapahtumiseen. Valiokunta pitääkin hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin säännöksen tarkoittamassa mielessä rikoksen selvittämisenä myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle. Näin ollen 20 c §:n 1 momentti on myös kotirauhan perustuslain turvan kannalta säädettävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. On kuitenkin asianmukaista osoittaa itse säännöstekstissä, että kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet ovat sallittuja vain tiukennetuin edellytyksin, esimerkiksi siten, että ehdotuksessa mainituista seikoista on *perusteltua* syytä epäillä henkilön syyllistyvän tullirikokseen.

Pykälän 2 momentin tarkkailuvaltuus on rajattu kotirauhan piiriin ulkopuolelle. Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, jos kotirauhan piiri tässä tulkitaan käsitteen valtiosääntöisen merkitysisällön mukaisesti.

Yksityiselämän suojan rajoittamiselle tässä on 1 momentin tavoin käsillä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Kun vielä otetaan huomioon säännöksen sisältämästä rangaistusasteikkovaatimuksesta seuraava lisäedellytys valtuuksien käytölle, 2 momentti voidaan säätää tavallisessa laissa.

#### *Tekninen tarkkailu (20 d §)*

Teknisellä tarkkailulla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa, teknisin apuvälinein tapahtuvaa tiettyyn henkilöön kohdistuvaa kuuntelua, katselua ja kuvaamista sekä kulkuneuvon tai tavarann liikkuemisen seuranta. Tällaiset valtuudet puuttuvat sekä yksityiselämän että 3 momentin osalta kotirauhan suojaan. Kotirauhan suojasta on kysymys myös siltä osin kuin 1 momentti oikeuttaa tarkkailun kotirauhan piiriin luettavassa asuntovaunussa taikka hotelli- tai muussa sellaisessa huoneessa. Tekninen kuuntelu merkitsisi myös hallitusmuodon 8 §:n 2 momentissa turvaton luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusta.

Teknisen tarkkailun yleisenä edellytyksenä 1 momentin mukaan olisi, että toiminnan avulla voidaan perustellusti olettaa saatavan tullirikoksen torjumiseksi ja paljastamiseksi tarvittavia tietoja. Tarkkailun eri muotoja koskisivat lisäedellytyksinä 2 momentissa säädettävät rangaistusasteikkovaatimukset. Yksityiselämän suojaan ja kotirauhaan puuttumiselle asetettavat rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimukset täytyvät valiokunnan mielestä näiltä osin.

Teknisen kuuntelun edellytyksiä on lisäksi arvioitava hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin kannalta ensi sijassa siltä osin kuin siinä sallitaan lailla säädettävän välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Tähän perustuslainkohtaan sisältyvästä rikosten selvittämiskriteeristä edellä esittämänsä vastaavasti valiokunta katsoo, että rikosten tutkinnasta perustuslain tarkoittamassa merkityksessä voi olla kysymys myös sellaisissa tapauksissa, joissa on esillä konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Perusoikeusuudistuksen perusteluissa (HE 309/1993 vp, s. 54/II) mainittiin tässä kohden juuri esimerkiksi huumausainerikokset, joihin teknisen kuuntelun sallittavuus on keskeisesti kytketty lakiehdotuksessa. Valiokunta katsoo ehdotuksen täyttävän vaatimuksen rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä.

Teknistä tarkkailua koskevien ehdotusten val-

tiosääntöistä merkitystä on arvioitava myös perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyysvaatimuksen kannalta. Perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksia ei tule antaa viranomaisille laajemmin kuin siihen on välttämätöntä tarvetta. Esityksen perusteluissa mainitaan tullilaitoksen tiedonhankintamenetelmien käyttötärpeiden olevan erilaisia kuin poliisilla. Tullin valtuudet on kuitenkin pyritty kirjoittamaan mahdollisimman laajasti vastaamaan poliisilakia.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin (PeVL 8/1994 vp) katsonut teknisen tarkkailun merkitsevän suhteellisen ankaraa puuttumista perusoikeuksiin erityisesti toimenpiteen salavihkaisen luonteen vuoksi. Siksi teknisen tarkkailun sallittavuudelle on asetettava tiukat edellytykset.

Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 8 §:ssä tarkoitettua kotirauhan piiriin ulottuvina näitä valtuuksia ei voida pitää tullin itsenäisinä valtuuksina välttämättöminä. Tästä syystä lakiehdotus on 20 d §:n 1 momentin vuoksi käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä tältä osin on poistaa momentin toinen virke ja jättää kotirauhan piiriin luettava kulkuneuvo, kuten asuntona käytetty asuntovaunu, tarkkailumahdollisuuden ulkopuolelle.

Pykälän 3 momentti koskee tilanteita, joissa tekninen tarkkailu on välttämätöntä toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Kyseessä on sellainen hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa mainittu muiden perusoikeuksien turvaamista tarkoittava syy, joka merkitsee rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimuksen täyttymistä.

Välttämättömyysvaatimuksen kannalta on merkityksellistä, että vastaava valtuus otettiin poliisilakiin eräitä erityisen vaikeita erikoistilanteita ajatellen. Asianomaisessa hallituksen esityksessä (HE 57/1994 vp, s. 63/I) mainittiin meillä oleva ryöstö, panttivangin ottaminen, lentokonekaappaus ja perheväkivaltilanne esimerkkeinä valtuuden käyttöyhteyksistä. Valiokunnan käsityksen mukaan on selvää, ettei lakiehdotus tältä osin täytä välttämättömyysvaatimusta, koska valtuudet ulottuisivat erittelemättä kaikkiin tullimiehen toimivaltuuksiin kuuluviin toimiin. Sikäli kuin tullimiehen toimivaltuuksiin kuuluvan toimenpiteen yhteydessä todennäköisesti ilmenisi sellainen erityisen vaarallinen tilanne kuin momentissa on tarkoitettu, tullin tulisi

turvautua koulutukseltaan ja välineistöltään tilanteen hoitamiseen paremmin sopivan poliisin virka-apuun. Lakiehdotus on 20 d §:n 3 momentin takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Jos momentti poistetaan, lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

#### *Muita seikkoja*

Lain 15 §:ään lisättäväksi ehdotetun 2 momentin mukaan henkilönkatsastuksen ja muun henkilöön kohdistuvan tarkastuksen suorittava tullimies voi eräin edellytyksin jättää ilmoittamatta henkilöllisyytensä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei poliisia koskevassa säännöstössä ole vastaavanlaista normia, ja ehdottaa harkittavaksi, että tämän tapaista sääntelyä arvioitaisiin ja valmisteltaisiin yhtenäisesti ja nyt tapahtunutta monipuolisemmin.

Teknisestä kuuntelusta laadittava pöytäkirja on lakiehdotuksen 20 e §:n 3 momentin mukaan toimitettava tullihallitukseen ja myös sisäasiainministeriöön. Valiokunta kiinnittää huomiota järjestelyn hallinnolliseen erikoisuuteen.

Lakiehdotuksen 20 f §:n 2 momentin mukaan tarkkailun ja teknisen tarkkailun avulla hankittu aineiston liittämistä tullilaitoksen henkilörekistereihin ”säädetään erikseen”. Kun otetaan huomioon hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin sääntelyvaraus henkilötietojen suojasta, on viitasta välttämätöntä täsmentää, lähinnä niin, että asiasta todetaan säädetävän erikseen ”laila”.

Lausuntoonsa n:o 8/1995 vp viitaten valiokunta huomauttaa, että 25 §:ää tulee tarkentaa siten, että liiketoimintaa koskevia tietoja saadaan ilmaista vain sellaisille tahoille, joille on säädetty oikeus saada tieto tällaisesta seikasta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja*

*että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan 20 d §:n 1 ja 3 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla

Jurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkeaoja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurola /kok, Paavo Nikula /vihr ja Veijo Puhjo /va-r sekä varajäsen Reijo Kallio /sd.

---

