Juha Lavapuro 22.9.2017
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 41/2017 vp eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa. Ehdotettavaan lakiin siirrettäisiin nykyisin rajavartiolaissa olevat rikostorjuntaa koskevat säännökset.

Hallituksen esityksen keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset liittyvät Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan salaista tiedonhankintaa koskevaan sääntelyyn (1. lakiehdotuksen 3 luku).

Asian valtiosääntöoikeudellisen arviointia helpottaa osaltaan se, että merkittävä osa nyt Rajavartiolaitokselle ehdotettavista toimivaltuuksista perustuu jo voimassa olevaan ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lainsäädäntöön. (ks. PeVL 19/2005 vp, PeVL 9/2009 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 9/2014 vp). Siltä osin kuin kysymys on tällaisesta perustuslakivaliokunnan jo arvioimasta salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevasta sääntelystä, voidaan sääntelyn perustuslainmukaisuutta pitää perutuslakivaliokunnan tarkastelemilta osin lähtökohtaisesti ongelmattomana. Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on niinikään merkitystä myös sillä. että perustuslakivaliokunta on kohtuullisen hiljattain antanut lausuntonsa nyt käsillä olevaa lainsäädäntöratkaisua asiallisesti vastaavasta Tullin rikostorjuntaa koskevasta hallituksen esityksestä, (PeVL 49/2014 vp), joka puolestaan nojautui perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn poliisilakiin. (PeVL 67/2010 vp, PeVL 33/2013 vp). Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä on omaksuttu hyvin saman tyyppisiä sääntelyratkaisuja kuin tuolloisessa Tullin rikostorjuntaa koskevassa lakiehdotuksessa, minkä seurauksena valiokunnan asiassa antama lausunto muodostaa luontevan pohjan nyt esillä olevan hallituksen esityksen tarkastelulle. Yleisestikin ottaen näyttää siten siltä, että hallituksen esityksessä liikutaan lähtökohtaisesti varsin hyvin viitoitetussa valtiosääntöoikeudellisessa maaperässä.

Pääosin saman tyyppinen näkökohta liittyy myös siihen, että sääntelyssä on Tullia koskevan vastaavan uudistuksen tavoin kysymys Rajavartioston rikostorjunnan salaisia tiedonhankintamenetelmiä koskevan sääntelyn yhdenmukaistamisesta uudistetun poliisilain kanssa. Samalla on myös luovuttu viittauksista poliisilakin ja sen sijaan salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet on pyritty kirjoittamaan auki nyt säädettävään lakiin. Poliisilaki on säädetty niin ikään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella

Pyrkimys toimivaltuuksien ja niitä koskevan sääntelyn yhdenmukaistamiseen ei luonnollisestikaan vielä yksinään tee sääntelystä perustuslain kannalta ongelmatonta, koska esimerkiksi poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muille viranomaisille ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen kanssa (PeVL 2/1996 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2002 vp, s. 1—2). Kuten valiokunta on todennut (PeVL 49/2014 vp), toimivaltuuksien epäsymmetria ei ainakaan yksinään ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden. Sen sijaan kulloinkin esitettävien toimivaltuuksien hyväksyttävyyttä tulee arvioitava kyseisen viranomaisen kannalta. Nyt ehdotettavien toimivaltuuksien on toisin sanoen oltava Rajavartiolaitoksen rikoksentorjunnan kannalta välttämättömiä ja oikeasuhtaisia sekä muutenkin täytettävä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sekä yksittäisiin perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten vaatimukset. (PeVM 25/1994 vp, s. 4—6)

Käsittelen lausunnossani varsinkin Rajavartiostolle ehdotettua uutta toimivaltuutta käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja vaaran torjumiseksi, johon nähdäkseni liittyy merkittävä, säätämisjärjestykseen vaikuttava ja aiemmin huomiotta jäänyt valtiosääntöoikeudellinen ongelma.

Salaiset tiedonhankintakeinot vaaran torjumiseksi

Ensimmäisen lakiehdotuksen 25 §:n 5 momentin, 27 §:n 5 momentin ja 29 §:n 5 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella olisi oikeus tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun ja tekniseen seurantaan Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Näitä teknisen tarkkailun muotoja saataisiin käyttää tarkkailun kohteena olevaa tilaa koskevien rajoitusten estämättä.

Teknisellä kuuntelulla tarkoitetaan 25 §:n mukaan tietyn henkilön sellaisen keskustelun tai viestin, joka ei ole ulkopuolisten tietoon tarkoitettu ja johon keskusteluun kuuntelija ei osallistu, kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä teknisellä laitteella, menetelmällä tai ohjelmistolla keskustelun tai viestin sisällön, keskustelun osapuolten taikka pykälän 4 momentissa tarkoitetun henkilön toiminnan selvittämiseksi.

Teknisellä katselulla tarkoitetaan 27 §:n mukaa tietyn henkilön taikka tilan tai muun paikan tarkkailua tai tallentamista kameralla tai muulla sellaisella paikkaan sijoitetulla teknisellä laitteella, menetelmällä tai ohjelmistolla. Määritelmä vastaisi poliisilain tekni-

sen katselun määritelmää. Valtuus on merkityksellinen sekä kotirauhan että yksityiselämän suojan kannalta.

Teknisellä seurannalla tarkoitetaan 29 §:n mukaan ”esineen, aineen tai omaisuuden liikkumisen seurantaa siihen erikseen sijoitettavalla tai siinä jo olevalla radiolähettimellä tai muulla sellaisella teknisellä laitteella taikka menetelmällä tai ohjelmistolla.” Määritelmä vastaisi poliisilain teknisen seurannan määritelmää. Teknisen seuranta merkitsee henkilön yksityiselämän suojan rajoittamista. (Ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Uzun v. Saksa* –tapaus.)

Ehdotetut toimivaltuudet ovat Rajavartion rikostorjunnassa uusia. Ne kuitenkin vastaavat asiallisesti ottaen poliisilaissa ja Tullin rikostorjuntaa koskevassa laissa säädettyjä vastaavia valtuuksia.

Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin perusteella säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Kotirauhan suojan kannalta on olennaista, että 22 §:n 5 momentissa ehdotettu valtuus tekniseen katseluun perustuu selvästi kvalifioituun kotirauhan suojan rajoitusperusteeseen ”perusoikeuksien turvaamiseksi”. Myös teknistä seurantaa koskeva 29 §:n 4 momentin yksityiselämän suojaan kajoava valtuus on perustuslain kannalta ongelmaton. Kysymys on selvästi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttävään perusteeseen perustuvasta rajoituksesta. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta asianmukaista myös on, että valtuuden käyttö on sidottu toimenpiteen välttämättömyyteen. Huomionarvoista myös on, että vastaavaa sääntelyä sisältyy perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn poliisilakiin ja Tullin rikostorjuntaa koskevaan lakiin.

Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena joudun sitä vastoin pitämään ehdotettua 25 §:n 5 momentin valtuutta käyttää teknistä kuuntelua silloin, kun se on välttämätöntä ”rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi”.

Kysymys on ehdotetun 25 §:n perusteella puuttumisesta luottamuksellisen viestin salaisuuteen viestien sisällöt mukaan lukien. Puuttumisen perusteena ei kuitenkaan ole mikään perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetuista hyväksyttävistä perusteista (yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta, taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinta, oikeudenkäynti ja turvallisuustarkastus sekä vapaudenmenetyksen aika). Sen sijaan valtuuden taustalla on sinänsä hyvinkin painava peruste 7 §:ssä tarkoitettua oikeutta elämään, terveyteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Perustuslakivaliokunta on sinänsä jo v. 1999 poliisilain muuttamisesta koskeneessa lausunnossaan sallinut luottamuksellisen viestin salaisuuteen kajoamisen vastaavalla

tavalla perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun oikeuden turvaamiseksi. Tällöin kysymys oli kuitenkin televalvontaa koskevasta valtuudesta, ts. valtuudesta joka ei merkitse oikeutta itse viestin sisällön salaisuuden murtamiseen esimerkiksi kuuntelemalla tai nauhoittamalla, vaan ainoastaan tunnistamistietojen hankkimisesta taikka teleliittymän tai telepäätelaitteen tilapäisestä sulkemisesta. Tällaisen vain tunnistetietoihin ulottuvan puuttumisen ei vanhastaan katsottu koskevan luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinaluetta. (PeVL 7/1997 vp, vrt. kuit. PeVL 18/2014 vp). Valiokunta katsoikin, että kun kysymyksessä oli erityisen painava ja hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi, oli mainitussa tilanteessa oikeutettua sivuuttaa luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinalueen ulkopuolelle jäävä televiestin tunnistamistietojen suojaamisintressi. Tällöinkin sääntelyä on kuitenkin arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (ks, myös PeVL 62/2010 vp).

Nyt esillä oleva ehdotus kuitenkin merkitsee puuttumista luottamuksellisen viesti salaisuuden ydinalueelle sijoittuvaan viestin sisällön suojaan. Puuttuminen ei kuitenkaan perustu millekään perustuslain 10 §:n 3 momentissa mainitulle perusteelle. Sen vuoksi 25 §:n 5 momentin valtuudesta ei voida säätää tavallisella lailla. Tätä johtopäätöstä ei muuta muuksi se, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin poliisilain 17 §:ään ja Tullin rikostorjuntaa koskevan lain 13 §:ään sisältyy samanlainen valtuussäännös. Valiokunta ei nimittäin ole kyseisissä lausunnoissaan erikseen arvioinut näiden säännösten perustuslainmukaisuutta, minkä vuoksi näyttää lähinnä siltä, että asia on jäänyt epähuomiossa havaitsematta.

Juha Lavapuro
professori