LAUSUNTO

5.10.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI RIKOSTORJUNNASTA RAJAVARTIOLAITOKSESSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 41/2017 VP)

Valiokunta on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa seuraavista kysymyksistä:

1. Miten perustuslain 10 §:n 3 momentin säännöstä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisesta tulisi oikeusministeriön käsityksen mukaan tulkita suhteessa nyt ehdotettuun sääntelyyn 25 §:n 5 momentissa?

2. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut perustuslain 10 §:n 3 momenttiin myös sisältyvää kotirauhan suojan rajoittamista koskevaa kvalifioitua lakivarausta ja todennut, että tarkastuksia koskevaa EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. PeVL 39/2016 vp). Valiokunta on katsonut, että valtioneuvoston tulee tehdä selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista (PeVL 29/2016 vp). Miten oikeusministeriö suhtautuu perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevien kvalifioitujen lakivarausten mahdolliseen muutostarpeeseen?

Vastauksina esitettyihin kysymyksiin totean seuraavaa:

1.

Ehdotetun Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 25 §:n 5 momentin mukaan ”rajavartiolaitoksella on aina 2 momentin estämättä oikeus tekniseen kuunteluun, jos se on välttämätöntä rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suoritta-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

jan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi". Kyse olisi uudesta Rajavartiolaitoksen toimivaltuudesta (ns. rynnäkkötarkkailu).

Oikeusministeriölle toimitetussa valiokunnan muistiossa todetaan, että teknisestä kuuntelusta on samankaltaiset säännökset myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä nykyisessä poliisilaissa (5:17.5 §, PeVL 67/2010 vp) ja rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (3:13 §; PeVL 49/2014 vp). Teknistä kuuntelua rikostorjunnan toimenpiteen turvallisen suorittamisen tarkoituksessa ei kuitenkaan ole erikseen tarkasteltu näissä valiokunnan lausunnoissa.

Muistiossa todetaan myös, että vastaava säännös on ollut vanhassa poliisilaissa (493/1995, 31.3 §), jota koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa säännöstä tarkasteltiin kotirauhan suojan mutta ei viestin salaisuuden suojan kannalta (PeVL 15/1994, s. 2/II).

Valiokunta arvioi vastaavaa rynnäkkötarkkailusäännöstä (joka sisälsi teknisen kuuntelun ja katselun) uudelleen käsitellessään tullin tiedonhankintavaltuuksia (PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Valiokunta katsoi tuolloin, että säännökselle on osoitettavissa hyväksyttävä peruste ("muiden perusoikeuksien turvaamista tarkoittava syy"; tämä tosin soveltuu vain kotirauhaan puuttumisen perusteena), mutta se ei täytä välttämättömyysvaatimusta, koska valtuudet ulottuisivat erittelemättä kaikkiin tullimiehen toimivaltuuksiin kuuluviin toimiin.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli rynnäkkötarkkailua koskevaa poliisilain säännöstä jälleen vuonna 2005 ja totesi toimivaltuuden merkitsevän puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen, mutta piti tällaista säännöstä hyväksyttävänä turvallisuusperusteella (PeVL 11/2005 vp, s. 5/I).

Valiokunnan muistiossa viitataan siihen, että valiokunta on jo aikaisemmassa lausunnossaan nimenomaisesti sallinut turvallisuusperusteisen puuttumisen (PL 7 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien turvaamiseksi) viestin salaisuuteen televalvonnan yhteydessä viestin tunnistamistietojen osalta, joka ei kuitenkaan sinällään merkitse viestin sisältöön puuttumista (PeVL 7/1997 vp, lisäksi myös PeVL 5/1999 vp), sekä siihen, että tulkintaa tunnistetietojen merkityksestä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta on sittemmin tarkistettu tiukempaan suuntaan (PeVL 18/2014 vp).

Valiokunta on kuitenkin myös eräässä toisessa, poliisilakia koskeneessa lausunnossaan nimenomaisesti hyväksynyt poliisin oikeuden telekuunteluun, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi (PeVL 11/2005 vp, s. 4/I). Tällä toimivaltuudella ei sanamuotonsa mukaan ollut siten lainkaan rikosperustetta. Valiokunta totesi tuolloin, ettei säännösehdotus valiokunnan aiemman käytän-

nön valossa (PeVL 5/1999 vp, s. 7/I; tämä lausunto koski kuitenkin televalvontaan ja viestin tunnistetietoja) vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Kannanotto sisältyy luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevaan lausunnon osaan.

Edellä kuvatun perusteella voi todeta, että valiokunnan tulkintakäytäntö on ollut paikoin horjuvaa ja aukollista puututtaessa turvallisuusperusteella luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tämä on sinänsä ymmärrettävää ottaen huomioon sen, että turvallisuusviranomaisten toimivaltuussääntely on kaikkinensa hyvinkin hankalasti avautuvaa, yksityiskohtaista ja erityisasiantuntemusta vaativaa. Myös perustuslain 10 §:n 3 momentti on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen yksityiskohtainen ja tiukka asettamiensa kvalifioitujen rajoitusedellytysten osalta. Se aiheuttaa siten tavallisen lain säätäjälle haasteita, joita ei ehkä Suomen verrokkimaissa lainkaan tunnisteta.

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetään siitä, mitkä ovat hyväksyttäviä perusteita rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Nyt käsillä olevassa asetelmassa olennaisia ovat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkintaa ja turvallisuustarkastusta koskevat rajoitusperusteet.

Lakiehdotuksen 25 §:n 5 momentissa on kyse tilanteesta, jossa Rajavartiolaitos suorittaa jotakin laissa säädettyyn toimivaltuuteen perustuvaa rikostorjuntatoimenpidettä ja jossa pyritään suojaamaan siihen osallisten henki ja terveys. Eli taustalla on yhtäältä rikosperusteinen toimivaltuus ja sen käyttäminen sekä toisaalta turvallisuusperuste.

Säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan esimerkkinä rikostorjuntatoimivaltuudesta kotietsintä ja kiinniotto. Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen tutkinnan piiriin kuuluu ainakin osittain sellaisia rikoksia, joita tarkoitetaan perustuslain 10 §:n 3 momentissa (yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavat rikokset), vaikkakaan kaikki 4 §:ssä mainitut rikokset eivät lukeudu tähän ryhmään ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön.

Lisäksi tilanteessa on säännösehdotuksen mukaan välttämätöntä suorittaa toimenpide turvallisesti ja torjua toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaava välitön vaara. Säännöksen sanamuodon mukaan (”ja”) toimenpiteen ”turvallinen suorittaminen” ei ole itsenäinen, erillinen peruste, vaan siihen liittyy aina mukana olevien ihmisten turvaaminen välittömältä vaaralta. Henkeä ja terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjuminen palautuu perustuslain 7 §:n suojaamiin oikeuksiin.

Perustuslain esitöissä todetaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ja sen hyväksyttävien rajoitusperusteiden osalta seuraavasti: ”Joissa-

kin tapauksissa erittäin tärkeä turvallisuusintressi voi edellyttää esimerkiksi oikeutta tarkastaa postilähetyksiä. Käytännössä tällaisten valtuuksien tarve on tullut esiin kansainvälisten kokousten järjestelyjen yhteydessä. Tätä varten on ehdotukseen sisällytetty mahdollisuus säätää lailla lähetysten turvallisuustarkastuksista" (HE 309/1993 vp, s. 54/II).

Nyt käsillä olevassa tulkintatilanteessa on epäilemättä kyse erittäin tärkeästä turvallisuusintressistä, vaikkakaan kyse ei sinänsä ole sellaisesta sääntelytilanteesta, jossa ehkä aikaisemmin on tukeuduttu PL 10.3 §:n turvallisuustarkastusperusteeseen. Tulkinnallisesti po. toimivaltuuden voidaan ajatella sijoittuvan rikosperusteisen ja turvallisuusperusteisen puuttumisen välimaastoon ja saavan hyväksyttävän perusteensa näistä perustuslain 10.3 §:n tunnistamista lähtökohdista. Toimivaltuus on jo sinällään tarkoitettu poikkeuksellisiin, rajattuihin tilanteisiin (mikä voisi näkyä säännöksen muotoilussa nyt ehdotettua selkeämminkin), ja säännös itsessään sisältää välttämättömyyskriteerin.

Ottaen huomioon edellä mainitut seikat, valiokunnan aikaisempaan tulkintakäytäntöön sisältyvän horjuvuuden ja aukollisuuden sekä sen, että rynnäkkötarkkailutoimivaltuus on jo 1990-luvulta lähtien muodostunut vakiintuneeksi osaksi turvallisuusviranomaisten lakisääteisiä toimivaltuuksia, on perusteltua katsoa, ettei tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käytölle ole tältä osin estettä. Samalla on kuitenkin hyvä korostaa sitä, ettei tämä merkitse perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädettyjen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoitusperusteiden tulkinnallista laajentamista.

2.

Perustuslakivaliokunnan kannanotto tarpeesta laatia selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista (PeVL 29/2016 vp) on kirjattu oikeusministeriössä työlistalle, mutta tällaiseen hankkeeseen ei vielä ole ollut edellytyksiä ryhtyä.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevien kvalifioitujen lakivarausten mahdollisesta muutostarpeesta voi todeta tässä vaiheessa sen, että oikeusministeriössä on tunnetusti parhaillaan vireillä hallituksen tiedustelulainsäädäntöhankkeeseen sisältyvän perustuslain muutoksen valmistelu. Sen yhteydessä ei ole ollut mahdollista laajentaa tarkastelua muihin kysymyksiin.