Olli Mäenpää
27.2.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp)

Arvioinnin yleiset perusteet

Esityksen mukaan perustuslain 10 §:ää muutettaisiin niin, että luottamuksellisen viestin suojaan lailla kohdistettavien rajoitusten alaa laajennettaisiin. Luottamuksellisen viestin salaisuutta vastaavasti kavennettaisiin säännöksessä määriteltyjen poikkeusperusteiden mukaisesti.

Tällaista viestin luottamuksellisuuden perusoikeussuojaan kohdistuvaa muutosta on paikallaan arvioida erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvien vaatimusten kannalta, koska myös muutetun perusoikeussäännöksen säännöksen on oltava sopusoinnussa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tässä arvioinnissa keskeinen merkitys on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan perustuvalla jokaisen kirjeenvaihdon kunnioittamiseen kohdistuvalla suojalla ja tätä suojaa koskevalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä.

Merkitystä on myös EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklaan sisältyvällä sääntelyllä, jonka mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Henkilötietojen suojaan perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan kuuluvien tietojen käsittelyssä on otettava huomioon myös EU-oikeuden sisältämät tietosuojavaatimukset. Vaikka perusoikeuskirjan soveltamisala on jossain määrin rajallinen kansallisen sääntelyn piirissä ja kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla (SEUT 4(2) art.), perusoikeuskirjassa ja sitä koskevassa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjä vaatimuksia ei myöskään voida sivuuttaa, kun arvioidaan viestin salaisuuteen kohdistuvia perusoikeusrajoituksia.

Ehdotettua muutosta on paikallaan arvioida myös perustuslain kontekstissa ja etenkin perusoikeuksia koskevan sääntelyn lähtökohtien kannalta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määritellyt kriteerit luottamuksellisen viestin suojaan puuttumiselle

Jokaisella on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset saavat kuitenkin puuttua 1 kohdassa määriteltyjen oikeuksien käyttämiseen artiklan 2 kohdassa mainituilla edellytyksillä. Tällaisen

puuttumisen on perustuttava lakiin. Lisäksi oikeuden rajoittamisen on oltava välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan muodollisten vaatimusten perusteella arvioituna voidaan todeta, että ehdotetut muutokset perustuslain 10 §:ään perustuisivat lakiin, jonka sisältämää rajoitusperusteiden määrittelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä. Rajoitusperusteet edellyttävät välttämättömyysarviointia. Uudet rajoitusperusteet olisivat käytettävissä, jos rajoitus on välttämätön rikosten torjunnassa ja tiedon hankkimiseksi toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Ehdotetut uudet rajoitusperusteet, rikosten torjunta [estäminen] ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa määriteltyjä rajoitusperusteita, joiden välttämättömyys oikeuttaa puuttumisen luottamuksellisen viestinnän suojaan. Näin arvioituna ehdotettujen uusien rajoitusperusteiden määrittely perustuslain 10 §:ään lisättäväksi ehdotetussa 4 momentissa mukautuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa määriteltyihin oikeuttamisperusteisiin, joilla voidaan puuttua ihmisoikeutena turvattuun luottamuksellisen viestinnän suojaan [kirjeenvaihtoon kohdistuvaan kunnioitukseen].

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

Yksinomaan hallituksen esitykseen sisältyvässä säännösehdotuksessa käytettyihin käsitteisiin ja muotoiluihin kohdistuvaa arviointia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan verraten ei kuitenkaan voida pitää riittävänä perustuslain kannalta. Sen lisäksi huomioon on otettava myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka on monilta osin täsmentänyt ja konkretisoinut artiklan soveltamisalaa ja edellä mainittuja puuttumisperusteita.

Oikeuskäytännössä (erityisesti Zakharov, EIT 2015; Szabó ja Vissy, EIT 2016) on korostettu muun muassa toimivaltaperusteiden täsmällistä ja ennakoitavaa lakitasoista määrittelyä, välttämättömyyskriteerin tiukkaa tulkintaa, objektiivisia perusteita rikosten torjumiseksi välttämättömien tietojen saamiselle, tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa, riippumatonta jälkikäteisvalvontaa ja tuomioistuimessa toteutettavan oikeusturvan saatavuutta.

Ehdotetut muutokset perustuslain 10 §:ään sopeutuvat sinänsä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä täsmennettyihin ja konkretisoituihin vaatimuksiin. Tämä arvio voidaan esittää etenkin, kun voidaan edellyttää, että tätä oikeuskäytäntöä noudatetaan myös viestinnän luottamuksellisuuteen kohdistuvassa lainsäädännössä. Tämä edellytys perustuu siihen lähtökohtaan, että myös ehdotetun perusoikeussäännöksen sisältämien poikkeusperusteiden puitteissa säädettävä lainsäädäntö on sopusoinnussa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden

kanssa. Tätä vaatimusta on noudatettava, vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjä kriteereitä ei ole ymmärrettävistä ja hyväksyttävistä lainsäädäntöteknisistä syistä kirjattu ehdotettuun perusoikeussäännökseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on otettava huomioon myös perustuslain 10 §:ään lisättäväksi ehdotettua 4 momenttia sovellettaessa. Vastaavasti tämän oikeuskäytännön mukaisesti on arvioitava ehdotettuja uusia poikkeusperusteita kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä samoin kuin sovellettaessa sitä viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan vaatimukset

Perusoikeuskirjan 7 artikla koskee yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista. Tämän perusoikeuden turvaamiseksi jokaisella on oikeus siihen, että muun muassa hänen viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artikla määrittelee henkilötietojen suojan.

Perusoikeuskirjassa määritellyt oikeudet ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet vastaavat perusoikeuskirjan 52(3) artiklan mukaan toisiaan. On ilmeistä, että erityisesti henkilötietojen suojaan ja sitä konkretisoivaan yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyvät vaatimukset, tulevat olemaan keskeisiä arvioitaessa niitä puitteita, joissa puuttuminen luottamuksellisen viestin suojaan perustuslain 10 §:n nojalla ja puitteissa on mahdollista. Esityksen voidaan katsoa sinänsä täyttävän myös perusoikeuskirjan vaatimukset.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. Tele2Sverige ja Watson ym., EUT 2016 ja siinä selostettu oikeuskäytäntö) on tältä osin korostettu muun muassa etukäteisvalvontaa, tietojen säilyttämistä unionin alueella, tietosuojan ja -turvan korkeaa tasoa, tietojen lopullista hävittämistä säilytysajan päätyttyä, tietojen kohteena olevien henkilöiden tiedonsaantioikeuksia, riippumatonta jälkikäteisvalvontaa ja tuomioistuimessa toteutettavaa oikeusturvaa.

Mainittujen kriteerien määrittely ja noudattaminen ovat edellytyksenä sille, että jäsenvaltion viranomaiset voivat saada henkilöjä koskevia tietoja, joita todennäköisesti sisältyisi hankittaessa tietoja luottamuksellisen viestinnän suojan piiriin kuuluvista tiedoista. Myös nämä kriteerit on otettava huomioon säädettäessä ja sovellettaessa luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttuvaa lainsäädäntöä.

Perustuslain lähtökohdat

Luottamukselliset viestit perusoikeussuojan ja sen rajoitusten kohteena

Luottamuksellisen viestinnän perusoikeussuojan kohteena on perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan luottamuksellisen viestin salaisuus. Säännöksen tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitetun viestin sisältöä ulkopuolisilta, joten se suojaa viestien ja viestinnän luottamuksellisuutta. Lisäksi säännös antaa turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, kuten tunnistamistiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Säännöksen tavoitteena

on perusoikeusuudista koskevan hallituksen esityksen mukaan turvata jokaiselle oikeus luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Kyseessä on molempien viestinnän osapuolten perusoikeus. (HE 309/1993 vp, s. 53).

Uudessa 4 momentissa ehdotetaan käytettäväksi pelkästään termiä *viestin salaisuus*. Tätä termiä ei kuitenkaan perusoikeusrajoitusten kohdetta määrittelevänä käsitteenä voitane pitää riittävän täsmällisenä ja yksiselitteisenä, koska perusoikeusrajoitusten kohteena olisivat luottamukselliset viestit ja viestinnän luottamuksellisuus. Tarkoituksena ei myöskään uuden 4 momentin nojalla ja puitteissa olisi kohdistaa rajoituksia ensisijaisesti viestin salaisuuteen, vaan erilaisissa muodoissa tapahtuvan viestinnän suojaan ja luottamuksellisuuteen riippumatta siitä, sisältääkö se salassa pidettäviä tietoja. Tämä vastaa myös eurooppalaista sääntelyä ja oikeuskäytäntöä.

Koska viestin salaisuuden tai salassapidon määritelmää ei myöskään sisälly lainsäädäntöön, rajoitusperusteen kohde jäisi esitetyssä muodossa melko avoimeksi. Tämän vuoksi voisi olla perusteltua kohdentaa 4 momentissa säädetyt rajoitukset sanonnallisesti *luottamuksellisen* viestin salaisuuteen tai suojaan. Tämä kytkisi säännöksen tältä osin selkeästi perustuslain 10 §:n 2 momentissa määriteltyyn perusoikeussuojan kohteeseen ja samalla myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Välttämättömyysedellytys

Säännöksen mukaan vain lailla voidaan säätää vain välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen. Välttämättömyyskriteeri kuuluu sinänsä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Tätä perusoikeusrajoitusten yleistä kriteeriä, joka jo sisältyy viestin salaisuutta turvaavaan perusoikeussäännökseen, ei myöskään ehdoteta muutettavaksi. Ehdotukseen ei tältä osin ole huomauttamista

Lisäksi on kuitenkin otettava huomioon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu rajoituksen välttämättömyyttä edellyttävän kriteerin suppeaa soveltamista etenkin salaiseen tiedusteluun oikeuttavien toimivaltuuksien yhteydessä. Toimivaltuuden soveltamisen tulee olla ehdottoman välttämätöntä tai tiukasti välttämätöntä (strictly necessary) sekä yleisesti arvioiden että yksittäisen tiedustelutoiminnan yhteydessä.

> A measure of secret surveillance can be found as being in compliance with the Convention *only if it is strictly necessary, as a general consideration, for the safeguarding the democratic institutions* and, moreover**,** *if it is strictly necessary, as a particular consideration, for the obtaining of vital intelligence in an individual operation.* (Tuomio 12.1.2016, Szabó ja Vissy v. Unkari, 73. kohta)

Ehdotettua välttämättömyys-kriteeriä voidaan myös tältä osin pitää sinänsä riittävänä ja asianmukaisena. On kuitenkin selvää, että sen soveltamista ja erityisesti

välttämättömyyden tiukkuutta on arvioitava konkreettisesti erikseen viestin salaisuuteen puuttuvan lakiehdotuksen valmistelu- ja säätämisvaiheessa. Välttämättömyysvaatimuksen noudattaminen estää esityksen perustelujen mukaan myös yleisen, kohdentamattoman ja kattavan tietoliikenteen seurannan (s. 38).

Rikosten torjunta

Perustuslain voimassa olevan 10 §:n 3 momentin mukaan rajoitusperusteena on rikosten tutkinta, joka terminologisesti kohdentaa rajoitukset lähinnä jo tehtyjen rikosten selvittämiseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikosten tutkintaa on kuitenkin tulkittu laajemmin niin, että se voi kattaa myös rikosten estämisen. Esimerkiksi televalvontaa on katsottu perustuslain 10 §:n 3 momentin puitteissa voitavan käyttää myös tiettyjen rikosten estämiseen (PeVL 5/1999 vp; PeVL 2/1996 vp). Muutosehdotus kirjaisi tältä osin muodostunutta perustuslakivaliokunnan käytäntöä, joka mukautuu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mahdollistamiin rajoitusperusteisiin.

Rikosten torjumisen voidaan lisäksi katsoa osaltaan vahvistavan perustuslain 7 §:n 1 momentissa perusoikeussuojan kohteena mainittua henkilökohtaista turvallisuutta. Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen perusoikeussuojan kohteena korostaa säännöksen esitöiden mukaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja (HE 309/1993 vp, s. 47).

Toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta

Uudeksi rajoitusperusteeksi ehdotetaan ”tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Myöskään tällaiseen toimintaan ei perustelujen mukaan voitaisi vielä kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (s. 34).

Kansallinen turvallisuus ja vakava uhka ovat sisällöltään ja soveltamisalaltaan varsin laaja-alaisia käsitteitä. Niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia. Tällaisia vaatimuksia ovat muun muassa viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuimen ennakollinen hyväksyminen, riippumaton valvonta, oikeusturvan toteuttaminen tuomioistuimessa ja tietosuojan perusteiden noudattaminen. Myös perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä on tällaisen lainsäädännön yhteydessä välttämätöntä noudattaa.

Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset

Perustuslaissa määritellään varsin suppeasti yleisistä perusteista, joiden puitteissa perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuteen voitaisiin ehdotetun säännöksen mukaan säätää rajoituksia lailla, jos rajoitukset

ovat välttämättömiä säännöksessä mainittujen tilanteissa tai säännöksessä määriteltyjen tarkoitusten toteuttamiseksi. Perustuslakiin ei muuten sisälly sellaisia yleisiä rajoitusperusteita, joita määritellään etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksittäisissä artikloissa tai EU:n perusoikeuskirjan 52(1) artiklassa.

Nämä rajoitusperusteet ovat kuitenkin käytännössä varsin keskeisiä arvioitaessa perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä. Lisäksi luottamuksellisen viestin suojaa rajoitettaessa sovellettaisiin esityksen perustelujen mukaan (s. 37) sellaisenaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Ne on määritelty perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 vp (s. 5).

Yleisiä rajoitusedellytyksiä sovelletaan lähes säännönmukaisesti perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia arvioitaessa. Niihin viitataan usein myös tämän hallituksen esityksen perusteluissa. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asema on muodostunut valtiosääntöisesti niin merkittäväksi, että niiden määrittelyä perustuslain tasoisesti voitaisiin pitää varsin perusteltuna. Määrittelyä puoltaisivat myös muun muassa avoimuuden, jatkuvuuden ja ennakoitavuuden tavoitteet. Tällainen määrittely edellyttäisi huolellista valmistelua.

Kiireelliseksi julistamisen edellytykset

Hallituksen esityksessä mainittujen näkökohtien perusteella hallitus ehdottaa, että esitys käsiteltäisiin kiireellisessä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Ehdotusta on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisen normaalimenettelyn mukaan ehdotus perustuslain muuttamisesta tai perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on ensin äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Tämän jälkeen edotus on hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettu ehdotus voidaan kuitenkin perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaan julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Perustuslaki ei määrittele kiireelliseksi julistamisen edellytyksiä.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt uuden perustuslain voimassa olon aikana tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on lisäksi pitänyt varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Kiireellisyys liittyy tässä yhteydessä erityisesti siviili- ja sotilastiedustelua koskevien hallituksen esitysten käsittelyyn. Niissä esitetyt viestin salaisuuden suojaan puuttuvat toimivaltuudet edellyttäisivät esityksessä esitetyn arvion mukaan ehdotettua perustuslain 10 §:n 4 momentin säätämistä. Nopeutetussa lainsäätämisjärjestyksessä perusoikeussäännöksen muutos voisi tulla voimaan mahdollisesti vuoden 2018 lopulla, kun normaalin lainsäätämisjärjestyksen käyttäminen merkitsisi voimaantuloa vuoden 2020 alkupuolella. Ajallisesti noin vuoden tai runsaan vuoden mittaista aikaeroa voidaan pitää yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten torjunnan ja kansallisen turvallisuuden vakavien uhkien kannalta merkityksellisenä.

Asiallisina perusteluina nopeutetun menettelyn käyttämiselle ovat hallituksen esityksen mukaan etenkin Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan. Nämä seikat muodostavat hallituksen näkemyksen mukaan sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve. Esitettyjä perusteluja voidaan pitää asiallisesti ja muodollisesti riittävinä kiireellisen säätämisjärjestyksen käyttämiselle. Viime kädessä säätämisjärjestyksen valinta on kuitenkin eduskunnan päätösvallassa.

Poikkeuslain säätäminen

Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa perustuslain 10 §:ää niin, että lailla voidaan säätää tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täyttyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin suojaan. Vaihtoehtona tälle menettelytavalle voidaan tarkastella mahdollisuutta säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin suojaan poikkeuslailla perustuslakia muuttamatta.

Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista. Tällainen poikkeuslaki on voimassa tavallisena lakina, joten se voidaan kumota tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Poikkeuslakia voidaan myös muuttaa tavallisella lailla, mikäli poikkeusta ei laajenneta. Ehdotus perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta käsitellään normaalisti perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa menettelyssä, mutta myös kiireellinen menettely on mahdollinen.

Perustuslakia säädettäessä päädyttiin poikkeuslakimahdollisuuden säilyttämiseen. Perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä kiinnitetään kuitenkin huomiota pyrkimykseen välttää perustuslaista poikkeavien, uusien puhtaasti kansallisten lakien säätämistä (HE 1/1998 vp, s. 39). Lähtökohtana on, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Siten mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotusten väliltä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin sen sijaan, että lakiehdotus toteutettaisiin sellaisenaan poikkeuslakina (HE 1/1998 vp, s. 125).

Poikkeuslakimenettelyyn on poikkeuslakien välttämisen periaatteen mukaan katsottu pitävän suhtautua pidättyvästi (PeVL 57/2010 vp). Niihin tulisi turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (PeVM 10/1998 vp, s. 22—23).

Luottamuksellisen viestin suojaan tiedustelulaeilla kohdennettavat rajoitukset olisivat varsin merkityksellisiä luottamuksellisen viestin perusoikeussuojan ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Tällaisten rajoitusten merkitys huomioon ottaen lakien määrittelemiä toimivaltuuksia on vaikea pitää perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla rajattuina poikkeuksina perustuslakiin, mikä on osaltaan perusteena perusoikeussäännöksen muuttamista koskevalle ehdotukselle. Myöskään perusoikeussuojan ennakoitavuuden sekä selvyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia olisi vaikea toteuttaa säätämällä tällaisista perusoikeussuojaan vaikuttavista rajoituksista poikkeuslailla.