Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: HE 222/2018 vp laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain, pakkokeinolain ja rikoslain 6 luvun 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa erityisesti ehdotetun vankeuslain 16 luvun 2 a §:n 3 momentin suhteesta perustuslain 10 §:n 4 momenttiin ja luottamuksellisen viestin suojaan sekä siitä, tuleeko lakivaliokunnan pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunta. Pyydettynä lausuntona, jossa olen rajoittunut käsittelemään hallituksen esitystä ainoastaan lakivaliokunnan lausuntopyynnössä esitettyjen kysymysten osalta, esitän kunnioittaen seuraavaa:

Ehdotetun vankeuslain 16 luvun 2 a §:n 3 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitoksella on oikeus käsitellä miehittämättömän kulkuneuvon käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun puuttumiseksi tai kulkuneuvon tai sen kokonaisjärjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi. Tiedot radioviestinnästä, välitystiedot ja sijaintitiedot on hävitettävä viipymättä toimenpiteen jälkeen, jollei laissa toisin säädetä.

Sääntely liittyy samassa pykälässä Rikosseuraamuslaitokselle säädettävään oikeuteen ottaa miehittämätön kulkuneuvo tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos se saapuu luvatta vankilan alueelle tai alueen yläpuoliseen ilmatilaan. Esityksen perustelujen mukaan toimivaltuuksien avulla pyritään estämään erityisesti luvattomien aineiden ja esineiden kuten huumausaineiden tai aseiden kuljettaminen vankilaan. Toimivaltuus liittyisi siten vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen (HE, s. 27-28).

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva perussäännös sisältyy perustuslain 10 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Sitä koskeva rajoituslauseke sisältyy perustuslain 10 §:n 4 momenttiin. Sen mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Perustuslain esitöiden mukaan kyseisen perusoikeussäännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitetun viestin sisältö ulkopuolisilta. Toisaalta säännös antaa turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena (HE 309/1993 vp, s. 53). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on katsottu viestin tunnistamistietojen jäävän normaalitapauksissa viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueelle, mutta tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn edellytetään kuitenkin täyttävän perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (esim. PeVL 6/2012 vp, s. 3-4, PeVL 29/2008 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on tosin todennut myös, että käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6).

Käsillä olevassa arviointitilanteessa on merkityksellistä, että Rikosseuraamuslaitoksen toimivalta koskee ainoastaan miehittämättömän kulkuneuvon käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja. Säännöksellä ei siten merkityksellisellä tavalla puututtaisi luottamuksellisen viestin salaisuuteen niin, että luottamuksellisen viestin sisältö tulisi ulkopuolisen tietoon. Tällaisessa asiayhteydessä ja rajatussa soveltamiskontekstissa oikeus käsitellä viestinnän välitys- ja sijaintitietoja ei ole merkityksellinen viestin säilymiselle luottamuksellisena. Esityksen perustelujen mukaan tarkoitus ei olisi puuttua viestinnän sisältöön, vaan viestintää käsiteltäisiin vain teknisen laitteen käyttämiseksi (HE, s. 29). Tosin perustelujen mukaan radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä, jos miehittämätöntä kulkuneuvoa ohjataan matkapuhelimen, tietokoneen tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla (HE, s. 28). Tällaisessa

tapauksessa olla kuitenkin hyvin etäällä perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan perusajatuksesta, viestin sisällön säilymisestä luottamuksellisena.

Katson, että tällaisessa asetelmassa – jossa ei ole kysymys viestin sisällön selvittämisestä – luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusta ei ole arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeen valossa. Nähdäkseni ehdotettu vankeuslain 16 luvun 2 a §:n 3 momentin säännös täyttää perusoikeusrajoitukselle asetettavat yleiset rajoitusedellytykset. Rikosseuraamuslaitoksen toimivalta on riittävän tarkoin määrätty ja vankilan alueeseen ja alueen yläpuoliseen ilmatilaan rajattu toimivaltuus on perusteltu Rikosseuraamuslaitoksen itsenäisenä toimivaltuutena. Vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä voidaan käsillä olevassa asetelmassa pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena sääntelylle. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on myös huomionarvoista, että säännökseen sisältyy velvoite tietojen hävittämiseen viipymättä toimenpiteen jälkeen. Kokonaisuutena arvioiden katson, että ehdotus vain hyvin vähäisessä määrin puuttuu perustuslain 10 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen.

Ehdotettu sääntely vastaa sanamuodoltaan pitkälti rajavartiolain 38 a §:n 3 momentissa rajavartiomiehelle annettua toimivaltuutta. Kyseinen säännös lisättiin rajavartiolakiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua lausunnon hallituksen esityksestä (PeVL 6/2018 vp). Tosin perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan nimenomaisesti tarkastele kyseisen säännöksen perustuslainmukaisuutta, vaikka kysymys oli esillä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (HE 201/2017 vp, s. 65-66).

Edellä esitetyin perustein katson, ettei ehdotettu vankeuslain 16 luvun 2 a §:n 3 momentti ole ristiriidassa perustuslain 10 §:ssä säädetyn luottamuksellisen viestin salaisuuden kanssa. En pidä myöskään välttämättömänä, että lakivaliokunta tämän säännöksen vuoksi pyytäisi perustuslakivaliokunnalta eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetun lausunnon.

Turussa 23.1.2019

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto