

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

31 päivänä toukokuuta 1994

Lausunto n:o 8

Lakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 12 päivänä huhtikuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 22 telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi lakivaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist oikeusministeriöstä, eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, poliisiylitarkastaja Seppo Nevala sisäasiainministeriöstä, osastopäällikkö Vesa Palonen liikenneministeriöstä, tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus, apulaispäällikkö Kari Rantama keskusrikospoliisista, käräjätuomari Markku Pohjola Helsingin käräjäoikeudesta, johtaja Risto Ikäheimo Puhelinlaitosten Liitto ry:stä, professori Mikael Hidén, apulaisprofessori Matti Pellonpää, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eräiden laissa mainittujen törkeiden rikosten esitutkinna voidaan harjoittaa puhelin- ja muuta telekuuntelua. Telekuuntelu voisi kohdistua vain rikoksesta epäillyn telepäätteeseen. Televalvontaa koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettaviksi. Telekuuntelun ja rikoksesta epäillyn teleliittymään kohdistuvan televalvonnan edellytyksenä olisi aina tuomioistuimen lupa, joka voitaisiin antaa enintään kuukaudeksi kerrallaan.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös poliisin oikeudesta rikoksen esitutkinna kuunnella salaa teknisellä laitteella rikoksesta epäillyn käymiä keskusteluja ja tarkkailla teknisellä katselulaitteella epäiltyä. Teknisen kuunte-

lun edellytyksenä olisi tuomioistuimen lupa, kun taas poliisi voisi päättää teknisestä katselusta.

Uudistus toteutettaisiin pääosin pakkokeinolakiin tehtävin muutoksin. Lisäksi muutettaisiin esitutkintalakia, oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia ja teletointalakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen seikkaperäisissä säätämisyjärjestysperusteluissa päädytään siihen, että ehdotukset voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Säätämisyjärjestyskysymyksen tulokannanvaraisuuden vuoksi perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista on kuitenkin pidetty tarpeellisena.

Valiokunnan kannanotot

Puhelinsalaisuus

Hallitusmuodon 12 §:n mukaan kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus on loukkaamaton, mikäli siitä ei ole laissa poikkeusta säädetty. Tähän säännökseen perustuvan puhelinsalaisuuden suojan on katsottava laajentuneen kattamaan tekniseen kehitykseen perustuvat uudet televiestintän muodot, joissa välitettävä viesti on tarkoitettu periaatteessa yhdelle vastaanottajalle (vrt. kaapelilähetystoiminnan suhteesta hallitusmuodon 10 §:ään, PeVL 2/1986 vp). Puhelinsalaisuus koskee tällaisen teleyhteyden kumpaakin osapuolta (PeVL 4/1986 vp) ja käsittää niin viestin sisällön kuin senkin, ketkä ovat yhteydessä keskenään. Salaisuuden nauttima suoja merkitsee estettä viestin välittömälle kuuntelemiselle sekä myös viestin ja sitä koskevien suojattujen tietojen tallentamiselle ja tallenteen käytölle.

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen mukainen telekuuntelu sekä televalvonta televiestintä tunnistamistietojen osalta samoin kuin 4. lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentti merkitsevät

epäilyksittä puuttumista puhelinsalaisuuden perustuslainturvaan. Valiokunta ei sen sijaan ole pitänyt aiheellisena arvioida teknistä kuuntelua koskevia valtuuksia puhelinsalaisuuden kannalta, koska näillä valtuuksilla viestimiseen ei kajota teleliittymän kautta.

Valiokunta on luonnehtinut puhelinsalaisuuden perustuslainturvaa siten, että hallitusmuodon sisältämästä lakivarauksesta huolimatta tavallisella lailla ei voida vapaasti säätää millaisia tahansa poikkeuksia puhelinsalaisuudesta, vaan poikkeusten tulee olla jollain tavoin rajoitettuja pääsääntönä vallitsevaan puhelinsalaisuuteen nähden (PeVL 3/1992 vp).

Valiokunta on edellä mainitussa vuoden 1986 valtiopäivien lausunnossa arvioinut tutkintavan-
gin puhelujen kuuntelumahdollisuutta ja vuoden 1992 valtiopäivien lausunnossa kysymystä poliisin oikeudesta saada törkeiden rikosten tutkimisen yhteydessä teleyhteyteen liittyviä tunnistamistietoja. Kummassakin lausunnossa valiokunta päätyi tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen kannalle katsottuaan puhelinsalaisuuden rajoittamisen perustuneen tärkeään ja hyväksyttävänä pidettävään yhteiskunnalliseen intressiin. Jälkimmäisessä tapauksessa valiokunta totesi myös, että tunnistamistietojen saamisessa kysymys oli puhelinsalaisuuden ydinsisältöön, puhelun sisällön salaisuuden säilyttämiseen verrattuna vähäisemmästä kajoamisesta.

Telekuuntelu

Telekuuntelu sinänsä koskee kohdehenkilöiden puhelinsalaisuuden ydinsisältöä. Puuttumisen tällainen luonne ei kuitenkaan hallitusmuodon 12 §:n sanamuodon valossa voi yksistään muodostua säätämisyjärjestyksen ratkaisevaksi seikaksi, vaan arvioinnin tulee perustua ehdotetun sääntelyn kokonaisuuteen.

Telekuuntelun avulla pyrittäisiin rikoksen esitutkinnassa saamaan tietoja, joilla on erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Rikosten selvittäminen on puolestaan tavoite, jonka saavuttamista yleinen etu hyvin laajasti vaatii. Kuunteluvaltuudet on rajattu lakiehdotuksen 5 a luvun 2 §:ssä tapauksiin, joissa on syytä epäillä jonkun syyllistyneen johonkin lainkohdassa erikseen mainittuun, valiokunnan arvion mukaan vakavana pidettävään rikokseen. Tältä osin ehdotus paitsi täyttää vaatimuksen perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuudesta, mitä valiokunta on käytännössään pitänyt yhtenä edellytyksenä tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käy-

tölle, myös ilmentää kyseisen valtuuden taustalla olevaa tärkeää ja hyväksyttävänä pidettävää merkittävää yhteiskunnallista intressiä. Telekuunteluvaltuuksien kytkeminen laissa säädettävään tyhjentävään, ehdotetun sisältöiseen rikosluetteloon merkitsee lisäksi sitä, että puhelinsalaisuus säilyy hallitusmuodon 12 §:n tarkoitamin tavoin selkeänä pääsääntönä, josta on mahdollista poiketa vain rajoitetusti ja lain perusteella.

Ehdotetun kaltaisen perusoikeusrajoituksen säätämisyjärjestysarvioinnissa on annettava painoa myös niiden yksilöiden oikeusturvan toteutumiseen vaikuttaville seikoille, joiden perusoikeudesta on kysymys. Valiokunta kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että valtuuksien käyttöön-
ottoa ja käyttämistä koskeva menettely tulisi verraten tarkoin säännellyksi. Oleellinen oikeusturvakysymys on, että kuunteluvaltuuden edellytyksenä aina olisi riippumattoman tuomioistuimen yksittäistapauksessa konkreettisen rikos-
epäilyn johdosta antama lupa. Merkitystä on silläkin, että laissa säädettäisiin eräitä kuuntelukielloja. Kuuntelulupa voitaisiin antaa enintään kuukaudeksi kerrallaan. Nämä ehdotukset merkitsevät valiokunnan mielestä sitä, että lakiin sisältyviä oikeusturvajärjestelyjä on säätämisyjärjestysarvioinnissa pidettävä rikoksesta epäillyn kannalta riittävinä.

Sivullisen oikeusturvan kannalta keskeisimmässä asemassa ovat esityksen 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 13 §:n säännökset ylimääräisen tiedon käytöstä. Valiokunnan käsityksen mukaan, kun etenkin otetaan huomioon nyt säänneltävän ilmiön luonne, tällaiset säännökset yhdessä varsinaisesta esitutkinnasta erillisen lupamenettelyn kanssa turvaavat sivullisille sellaisen oikeussuojan tason, joka on katsottava valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tyydyttäväksi.

Huomiota on kuitenkin syytä kiinnittää siihen, että 13 §:n sanamuoto näyttää antavan mahdollisuuden kirjata ylimääräisiä tietoja laajemmin kuin sääntelyn tarkoituksena on ollut. Saadun selvityksen mukaan esityksessä nimittäin on tarkoitettu sitä, että kuuntelussa ilmi tulleita mihinkään rikokseen liittymättömiä tietoja sisältävät tallenteet hävitetään tai tällaiset tiedot poistetaan tallenteelta ja että niitä ei talleteta edes jutun tutkintapöytäkirjan yhteyteen. Valiokunnan mielestä pykälän sanamuotoa tulee täsmentää tällä tavoin.

Edellä esittämänsä viitaten valiokunta katsoo, että 1. lakiehdotuksen säännökset telekuuntelusta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Valiokunnan käsityksen mukaan 2 §:n rikosnimikeluettelo voidaan laajentaa törkeään kiristykseen ja törkeään kiskontaan tämän vaikuttamatta säätämismääräysjärjestyskannanottoon. Valiokunta on lisäksi arvioinut, missä määrin sama olisi mahdollista talousrikoksiin nähden. Tyypillisiin talousrikoksiin liittyvät enimmäisrangaistukset ovat yleensä selvästi lievempiä kuin 2 §:ssä mainituissa rikoksissa. Tästä valiokunnan käsityksen mukaan seuraa, ettei kyseistä luetteloa ole mahdollista laajentaa pelkin taloudelliseen rikollisuuteen kytkeytyvien rikosnimikelisäyksin, vaan näihin rikoksiin, lähinnä törkeissä tekemuodoissaan, olisi liitettävä lisäedellytyksiä. Ne voisivat koskea esimerkiksi rikokseen sisältyviä huomattavia julkista tai yksityistä omaisuutta koskevia arvoja sekä rikollisen toiminnan suunnitelmallisuutta ja ammattimaisuutta.

Televalvonta

Esityksen mukainen televalvonta merkitsee lievempää puuttumista puhelinlalisuuteen kuin telekuuntelu; televalvonnaksi sanotuilla valtuuksilla puututaan puhelinlalisuuteen vähäisemmin kuin sen ydinsisältöön menevällä telekuuntelulla. Esitutkintaviranomaisen (ja poliisin) oikeus saada televiestejä koskevia tunnistamistietoja on esityksen mukaan olennaisesti laajempi kuin lausunnossa n:o 3/1992 vp esillä olleessa tapauksessa. Nyt ehdotetun laajuinen kajoaminen puhelinlalisuuteen on valiokunnan mielestä kuitenkin sekä puuttumisvaltuuden taustalla olevan tärkeän ja hyväksyttävänä pidettävän merkittävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi sekä menettelyyn liittyvät oikeusturvajärjestelyt huomioon ottaen toteutettavissa tavallisissa laissa.

Televalvontaan on 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 1 §:n 2 kohdassa luettu myös teleliittymän tilapäinen sulkeminen. Tämän valtuuden käyttäminen merkitsee televiestien estämistä. Hallitusmuodon 12 §:n sanamuoto ei kylläkään koske viestimisen vapautta, mutta kun lisäksi otetaan huomioon hallitusmuodon 10 §:n säännökset sananvapaudesta, ei tavallisella lailla ole mahdollista rajoittaa viestimistä täysin vapaasti. Esityksessä ehdotettu teleliittymän tilapäinen sulkeminen on valiokunnan mielestä kuitenkin niin suppea-alainen rajoitus, että myös se voidaan säänneltyyn liittyvä yhteiskunnallinen intressi ja ehdotetut oikeusturvajärjestelyt huomioon ottaen toteuttaa tavallisella lailla.

Valiokunta huomauttaa, että televalvonnan edellytyksistä 3 §:ssä ehdotetut säännökset eivät

sovellu teleliittymän sulkemiseen, minkä vuoksi ehdotusta on tältä osin välttämätöntä tarkistaa.

Kotirauha

Hallitusmuodon 11 §:n mukaan kotirauha on loukkaamaton ja kotietsinnän edellytyksistä ja toimittamisesta säädetään lailla. Valiokunnan vakiintuneena pidettävän käytännön mukaan kotirauhan suojasta voidaan poiketa muutenkin kuin kotietsinnän muodossa, mutta poikkeamisesta on säädettävä lailla ja pääsääntöisesti poikkeaminen tulee kysymykseen vain tärkeän yleisen edun vaatiessa (esim. PeVL 15/1990 vp).

Valiokunta on varsin usein arvioinut erilaisia tarkastusvaltuuksia tämän perusoikeussäännöksen valossa. Valiokunta on uusimmassa käytännössään katsonut, että tarkastusvaltuus voidaan perustaa tavallisella lailla esimerkiksi joidenkin säännösten tai määräysten noudattamisen valvomiseksi, ja pitänyt tällöin oikeusturvasyistä asianmukaisena sitä, että jonkun kodissa toimittavan tarkastuksen toimittamisen edellytykseksi kuitenkin asetetaan erityisen syyn olemassaolo (esim. PeVL 1/1994 vp). Varsinaisiin asuintiloihin pääsemiselle on siten pyritty asettamaan muita tiukemmat edellytykset.

Kotirauhan piiriin kuuluvaan tilaan kohdistuvaa teknistä kuuntelua ja teknistä katselua tulee toimenpiteen salaviihkaisen luonteen takia yleensä pitää tarkastusvaltuutta ankarampana puuttumisena tähän perusoikeuteen. Kun lisäksi tarkastusvaltuus toimenpiteenä on hallitusmuodon 11 §:ssä mainitun kotietsinnän kaltainen, niin kyseisin teknisin tarkkailutoimin kotirauhan piiriin tunkeudutaan ulkopuolelta ilman että niitä kodista käsin voidaan edes havaita. Näiden toimenpiteiden valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta ei olekaan mahdollista arvioida yksistään tarkastusvaltuuksia koskevan valiokunnan käytännön mukaan.

Teknistä kuuntelua ja teknistä katselua koskevat säännösehdotukset ovat merkityksellisiä kotirauhan suojan kannalta niiltä osin kuin näitä toimenpiteitä saadaan kohdistaa epäiltyyn hänen ollessaan yleisellä paikalla olevassa kulkuneuvossa taikka hotelli- tai muussa sellaisessa huoneessa. On mahdollista, että epäillyn kannalta myös tällaiset tilat on luettava hallitusmuodon turvaaman kotirauhan suojan piiriin. Valiokunta viittaa esimerkinomaisesti siihen, että asuntovaunua saatetaan käyttää asuntona ja hotelli- tai matkustajakotimajoitus voi olla pitempiaikainen. Kaiken kaikkiaan kysymys on kuitenkin

kotirauhan suojan kokonaisuuden kannalta yksittäisistä toimenpiteistä, jotka lisäksi jäävät kotirauhan eräänlaiselle raja-alueelle.

Näidenkin toimenpidevaltuuksien taustalla on tärkeä ja hyväksyttävänä pidettävä merkittävä yhteiskunnallinen intressi. Epäillyn oikeusturvaan yleisesti vaikuttavista seikoista on huolehdittu kyseisten toimenpiteiden laatua vastaavalla tavalla. Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 11 §:stä ei aiheudu tältä osin estettä käsitellä 1. lakiehdotusta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Kotirauhan perustuslainsuojan kannalta on tarkasteltava vielä 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 9 §:n 2 momenttia. Se sisältää sanamuotonsa mukaan oikeuden päästä yleisesti muihinkin kuin telelaitoksen hallinnassa oleviin tiloihin, siis esimerkiksi myös kotirauhan suojan käsitteisiin varsinaisiin asuintiloihin. Säännösehdotus näyttää merkitsevän lisäksi sitä, että tähän olisivat oikeutettuja myös jonkin yksityisen teleyrityksen palveluksessa oleva ja siis ilman virkavastuuta toimiva henkilö.

Viimeksi mainitulta osaltaan ehdotus ei ole sopusoinnussa valiokunnan käytännössään omaksuman kannan kanssa. Valiokunta on useaan otteeseen katsonut, että valtuudet tunkeutua kotirauhan piiriin olisi annettava vain virkavastuulla toimivalle henkilölle ja voimakeinojen käytön tulisi kuulua lähinnä vain poliisille (esim. PeVL 12 /1984 vp ja 1/1994 vp). Edellä ensiksi mainitun seikan osalta tilanne on valiokunnan saaman selvityksen perusteella sellainen, että telekuuntelua varten tarvittavan yhteyden kytkemiseksi ei edes ole tarvetta päästä varsinaisiin asuintiloihin. — Valiokunta pitää välttämättömänä, että kyseistä säännösehdotusta muutetaan nyt esitetyt seikat huomioon ottaen.

Muita seikkoja

Erilliskertomus

1. lakiehdotuksen 5 a luvun 15 §:n mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä.

Valiokunnan käsityksen mukaan kertomusmenettelyn avulla voidaan tämäläisyydessä asiassa vain hyvin rajoitetusti ohjata, seurata ja valvoa asianomaisia toimintoja. Erilliskertomuksen antamiseen liittyisi se periaatteellinen ongelma, että kyseiset toiminnot tapahtuvat varsin

etäällä valtioneuvostosta, niiden jopa keskeinen osa riippumattoman tuomioistuinlaitoksen piirissä. Toisaalta kertomusmenettelyn käyttö on eri yhteyksissä katsottu valtiosääntöoikeudellisesti soveliaaksi juuri eduskunnan ja valtioneuvoston välisissä suhteissa vaikuttavan parlamentarismiperiaatteen kannalta (esim. PeVL 2/1989 vp).

Valiokunta ei edellä mainituista syistä puolla esityksessä ehdotettua erilliskertomusta. Tarvitavat yleiset luvut ja tiedot voidaan sijoittaa hallituksen yleiseen vuosittaiseen toimintakertomukseen.

Toimintojen valvonnan tulee sisältyä ylimpien lainvalvojen tehtäviin. Valiokunta pitää selvänä, että eduskunnan oikeusasiamiehen nykyisenlainen pakkokeinoasioiden käsittelyyn suuntautuva tarkastustoiminta ulottuu uudistuksen voimaan tultua myös uusiin toimivaltuuksiin. Oikeusasiamiehen toimintakertomukseen voitaisiin valiokunnan mielestä sisällyttää niitä koskeva erillisjako.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappale turvaa jokaiselle oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjevaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Yksityiselämän ja kirjeenvaihdon suojan katsotaan koskevan myös puhelinkeskusteluja. Artiklan 2 kappaleen mukaan puuttuminen näihin oikeushyviin on mahdollista, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Ehdotettu lainsäädäntö täyttää epäilyksittä ihmisoikeussopimuksen mukaisen laillisuusvaatimuksen ja vaatimuksen rajoituksen hyväksyttävistä tarkoituksista. Arvioitaessa rajoituksen välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa on ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä kiinnitetty huomiota lainsäädännön yksityiskohtaisuuteen ja menettelyyn liittyviin oikeussuojatakeisiin. Näiden mittapuiden osalta ei valiokunnan käsityksen mukaan voida osoittaa kohtaa, jossa perustellusti olisi epäiltävä ehdotetun lainsäädännön ja ihmisoikeussopimuksen välistä ristiriitaa. Arvioon liittyen on tosin todettava, että sivullistahojen oikeusturvajärjestelyjä koskevaa ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä ei ole.

Poliisilakiesitys

Eduskuntakäsittelyssä on samanaikaisesti hallituksen esitys n:o 57 poliisilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Poliisilakiin sisältyisi erillinen luku tiedonhankintaa koskevista säännöksistä. Ne koskisivat osaksi samanlaisia toimenpiteitä kuin nyt käsiteltävänä oleva esitys. Esimerkiksi toimenpiteiden edellytykset on näissä ehdotuksissa laadittu toisistaan poikkeaviksi, mikä ei käytännön soveltamistilanteiden kannal-

ta vaikuta tarkoituksenmukaiselta. Valiokunnan käsityksen mukaan esitysten jatkokäsittelyssä tulee selvittää, voidaanko sääntelyjä yhdenmukaistaa näiltä osin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jansson, Koski-

nen, Laine, M. Laukkanen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö.

Eriävä mielipide

1. Esityksen säätämisyjärjestys

Hallituksen lakiesitys pakkokeinolakiin ehdotetun 5 a luvun sisällöstä, jolla laillistetaan poliisiviranomaisten oikeus puhelin- ja muuhun telekuunteluun, puuttuu hallitusmuodon 12 §:n puhelinsalaisuuden turvaamiseksi kansalaisille säädetyin perusoikeuden ydinsisältöön tavalla, joka edellyttää mielestäni lakiesityksen säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Jäljempänä esittämäni perusteiden ja lakiesityksen korjausesitysten lisäksi korostan perustuslakivaliokunnan vuonna 1992 (PeVL 3/1992 vp) hallituksen lakiesityksestä n:o 227/1991 vp, joka koski puhelimen tunnustietojen käyttöä rikostutkinnasta, antamassa lausunnossa käyttämiä harkintaperusteita. Tähän tapaukseen sovellettuina ne mielestäni myös puoltavat lopullista johtopäätöstäni säätämisyjärjestyksessä. Viittaan myös tältä osin valiokunnan kuulemiin asiantuntijalausuntoihin.

Mielestäni valiokunnan olisi tullut lausunnossaan todeta, että 1. lakiehdotus edellyttää vaikeutettua säätämisyjärjestystä, koska siinä ehdotetaan luottamukselliseksi tarkoitettua viestin salaisuuden kajoamista 1 §:n 1 kohdan tarkoittamalla telekuuntelulla ja 3 kohdassa määritellyllä teknisellä kuuntelulla.

Lisäksi 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 kohdassa televalvonnan muodoksi määritelty teleliittymän tilapäinen sulkeminen merkitsee kajoamista joko hallitusmuodon 10 §:ssä suojattuun sananvapauteen tai hallitusmuodon 6 §:n 1 momentista, 10 §:stä ja 12 §:stä johdettuun kansalaisten kommunikaatio-oikeuteen.

Valiokunnan olisi tullut lausunnossaan korostaa, että televiestin luottamuksellisuus ja teleyhteyden toimivuus kuuluvat myös sopimusvapauden piiriin ja että telelaitoksen ja asiakkaan välinen suhde tulee loukatuksi, mikäli teleyhteys katkaistaan.

2. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset

Viittaan asiantuntijalausuntoihin esityksen liitynnöistä Suomea sitovan Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen (EIO) 8—11 artiklojen sopimusmääräyksiin. EIO:n mukaan yksityisyyden suojaan kohdistuvista rajoituksista, kuten esimerkiksi puhelinkuuntelusta, on säädettävä laissa, jos puhelinkuuntelu halutaan sallia maassa. Lailla säätelyn vaatimuksen on tulkittu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä täyttyneen, jos rajoitus perustuu valtiosisäiseen oi-

keuteen. Tältä osin esitys täyttäisi sopimusmääräyksen.

Lainmukaisuuden vaatimusta on täsmennetty niin, että lain on oltava yleisesti saatavilla ja että laki on muotoiltava tietyn ennustettavuuden taakavalla täsmällisyydellä. Oikeuskäytännössä puhelinkuuntelua koskevalta lainsäädännöltä on vaadittu erityistä täsmällisyyttä.

Edelleen puhelinkuuntelun hyväksyttävyyden ehtona on pidetty sitä, että yksityisyyden suojaan tehtävät rajoitukset perustuvat pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Länsi-Euroopan valtioiden yhteisten arvojen luetteloksi mainittu ihmisoikeussopimus tuntee myös ihmisoikeuksien hyväksyttävät rajoitukset.

EIO:n 8—11 artiklojen sisältämien rajoituslausekkeiden tulkinnassa on myös katsottu, että konkreettisen rajoituksen on oltava välttämättömä demokraattisessa yhteiskunnassa. Asian- tuntijalausannon mukaan ehdon tulkinnassa kiinnitetään huomiota muun muassa

— suhteellisuuteen, eli ihmisoikeusrajoitus ei saa olla ylimitoitettu sillä tavoiteltuun hyväksyttävään tarkoitukseen nähden, sekä

— toimenpiteen tehokkuuteen, eli että varsinaista tarkoitustaan toteuttamaton puuttuminen ei ole oikeutettu.

Hallituksen esitys puhelinkuuntelun sallimisesta ei perustu mielestäni siihen, että se olisi välttämätön tässä tilanteessa suomalaisen yhteiskunnan suojaamiseksi rikollisuudelta huomioon ottaen kuunteluoikeuden viranomaisille sallimat valtuudet ja niillä aikaansaatavan hyödyn (esimerkiksi rikollisten varastamat GSM-puhelimet tai toisen nimillä olevan GSM-laitteen antamat mahdollisuudet välttää kuuntelu).

Mielestäni esityksen keskeisin ongelma on se, että toimivaltuuksien käyttöön ei liittyisi tehokasta jälkikontrollia niissä tapauksissa, joissa on puututtu sellaisen henkilön yksityisyyden suojaan, joka ei ole alkuperäinen rikoksesta epäilty ja jolle siksi ei missään vaiheessa ilmoiteta hänen yksityisyyteensä puuttumisesta. Tässä suhteessa hallituksen esityksen sisältämät oikeussuojajärjestelyt olisivat kaikki näennäisiä sivullistahojen kannalta (esityksen 11 §). Lisäksi ehdotuksen 15 §:ssä tarkoitettu kertomus eduskunnalle ei koskisi yksittäisiä tapauksia eikä mahdollistaisi eduskunnan harjoittamaa yksittäisiin tapauksiin kohdistuvaa valvontaa.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1994

3. Aineellisen perusoikeussuojan vaatimat välttämättömimmät korjausehdotukset

Esitin valiokunnan lausuntoon, että 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 kohdan mahdollisuus teleliittymän sulkemiseen poistettaisiin lakiehdotuksesta. Katson, että valiokunnan korjausesitys, jossa edellytetään ehdotuksen tarkistamista tältä osin, on perusteltu.

Esitin, että lupa-asian käsittelyä tuomioistuimessa koskevaa 6 §:ää tulisi täydentää hakijasta riippumattoman ja toimenpiteen kohteen oikeuksia valvovan tahon osallistumisella lupa-asian käsittelyyn tuomioistuimessa. Kysymykseen saattaisi tulla joko tietosuojavaltuutettu tai hänen määräämänsä virkamies taikka asianajajien käyttäminen tähän tehtävään.

Esitin, että yksittäistapauksellisista kuuntelu- oikeuden valvontaa varten tulisi perustaa riippumaton toimielin. Toimielin valvoisi erityisesti niiden henkilöiden oikeuksia, joiden yksityisyyden suojaan lain nojalla kajottaisiin mutta jotka eivät olisi alkuperäisiä rikoksesta epäiltyjä. Tällaisia henkilöitä olisivat sekä ne, jotka sivullisina tietämättään ovat osapuolia puhelinkeskusteluissa, että ne, jotka lain tarkoittamien toimivaltuuksien käytön seurauksena tulevat rikosepäily- kohteeksi (muut rikokset kuin ne, joiden perusteella puhelinkuuntelulupa on myönnetty).

Tämä järjestely voitaisiin toteuttaa esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen viraston toimesta ja sillä voitaisiin korvata ehdotukseen sisältyvä eduskunnalle annettava kertomusmenet- tely. Kuunteluasioiden valvonnasta oikeusasiamies raporttoisi eduskunnalle omassa vuosittaisessa kertomuksessaan. Toinen vaihtoehto on liittää valvontatehtävä tietosuojavaltuutetun viraston tehtäviin. Osalta toimielimen jäsenistä tulisi edellyttää oikeustieteellistä tutkintoa ja kaikkia jäseniä koskisi oikeudellisesti sanktioitu vai- tiolovelvollisuus.

Edellä olevan perusteella esitän kunnioitta- vasti,

että 1. lakiehdotus tulee käsitellä valtio- päiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä jär- jestyksessä ja

että ehdotukset 2—4 voidaan käsitellä sanotun lain 66 §:ssä säädettyssä järjestyk- sessä.

Ensio Laine