

Tuomas Ojanen

5.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 6/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vankeuslakia, tutkintavankeuslakia, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia sekä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annettua lakia.

Ehdotetuilla muutoksilla täsmennettäisiin Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksia ja rekistereiden tietosisältöä koskevia säännöksiä vastaamaan Rikosseuraamuslaitokselle laissa asetettuja tehtäviä. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että poliisi tai muu esitutkintaviranomainen voisi nykyistä paremmin saada Rikosseuraamuslaitokselta tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. Lisäksi ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitos voisi osallistua poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteisen rikostiedusteluyksikön toimintaan. Esityksen tavoitteena on selkeyttää Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten välistä tehtävänjakoa ja parantaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa ehdotettua sääntelyä on arvioitu (s. 44-49) useiden perustuslain säännösten kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden siltä osin kuin ehdotetussa sääntelyssä on kysymys rikosseuraamuslaitoksen toimivallasta, viranomaisyhteistyöstä, maksukorttitilin valvonnasta, teknisestä valvonnasta ja henkilötietojen käsittelystä.

Kuten esityksestä ilmenee, ehdotetuilla muutoksilla muutettaisiin osaksi sellaista lainsäädäntöä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp, ks. myös PeVL 34/2014 vp ja PeVL 70/2014 vp).

Yleisarvio

Ehdotetusta sääntelystä ei ole nähdäkseni olennaista huomauttamista siltä osin kuin kysymys on rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaa ja viranomaisyhteistyötä koskevista sääntelyehdotuksista.

Sitä vastoin ehdotettu sääntely maksukorttitilin valvonnasta, teknisestä valvonnasta sekä henkilötietojen käsittelystä on nähdäkseni ongelmallista perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Valtiosääntöoikeudellisia ongelmia syntyy jo siitä, ettei ehdotetussa sääntelyssä ole huomioitu riittävästi

perustuslakivaliokunnan tuoreinta lausuntokäytäntöä, minkä lisäksi esityksestä ei ole lainkaan huomioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä 8 artiklasta. Etenkin huomiotta on jäänyt perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 48/2018 vp, jossa valiokunta linjasi uudelleen pankkisalaisuutta tai oikeamminkin tilitietojen käsittelyä yksityiselämän suojan kannalta katsoen lausunnosta tarkemmin ilmenevin perustein, että henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin.

Samoin esityksessä esitetyt perustelut sille, miksi ehdotettua sääntelyä voitaisiin pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävään syyhyn perustuvina sekä varsinkin oikeasuhtaisina ja välttämättöminä jäävät osaksi jäljempänä tarkemmin selostettavalla tavalla ylimalkaisiksi ja johtopäätöksenomaisiksi.

Maksukorttitilin valvonta, ml. oikeus saada tietoja maksukortin myöntäjältä tai maksun välittäjänä toimivalta

Lakiehdotuksen 9 luvun 3 a §:ssä säädettäisiin vankeuslain 9 luvun 4 §:n mukaisen Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukorttitilin käytön valvonnasta. Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan valvonta kohdistuisi tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavaan maksuliikenteeseen yleisesti ja tämän valvonnan perusteella mahdollisesti tehtyjen havaintojen pohjalta nimenomaiseen päätökseen yksittäisen vangin maksukorttitilin tietojen valvonnasta. 2 momentissa edelleen säädettäisiin, että jos 1 momentin mukaisessa valvonnassa havaitaan tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavia maksutapahtumia tai jos se on muusta syystä tarpeen, maksukortin käyttöä voidaan tapauskohtaisen päätöksen perusteella valvoa, siten että valvonta kohdistetaan kaikkiin maksukortin käyttöä koskeviin tietoihin. Edellytyksenä olisi lisäksi, että valvonta on tarpeen rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Päätös voitaisiin tehdä enintään kuukauden määrärajaksi kerrallaan. Päätöstä koskisi muutoksenhakukielto (ks. 20 luku 2 §), eikä maksukortin käytön valvonnasta 1 ja 2 momentin mukaisesti ilmoitettaisi, toisin kuin esimerkiksi ehdotetusta teknisestä valvonnasta vankilassa.

Lisäksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin esitetään lisättäväksi uusi 29 a §, joka sallisi tietojen saamisen maksukortin myöntäneeltä maksulaitokselta sekä maksun välittäjänä toimivalta maksulaitokselta Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käytön hallinnointia varten sekä esityksessä ehdotetun maksukorttitilin valvonnan suorittamiseksi.

Esityksen säätämisyjärjestysjakson mukaan ehdotuksilla maksukorttitilin valvonnasta on ”yhtymäkohtia yksityiselämän suojaan ja omaisuuden suojaan” (s. 45). Jaksossa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 34/2014 vp, jossa on korostettu perustuslain 10 §:n 3 momentin välttämättömyysvaatimuksen merkitystä. Säätämisyjärjestysjakson mukaan Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin tilitapahtumien valvonta olisi välttämätöntä sen varmentamiseksi, ettei maksukorttia voida käyttää rikolliseen toimintaan. Maksukorttitilin poikkeuksellisuuden automatisoitu yleinen valvonta

perustuisi yksinomaan maksutapahtumien lukumäärään ja rahamäärään (3 a § 1 mom). Kyse olisi esityksen mukaan "tosiasiallisesta hallintotoiminnasta" (s. 45).

Säätämisyjärjestysjaksossa tai muuallakaan esityksessä ei lainkaan mainita perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 48/2018 vp, jossa valiokunta linjasi uudelleen pankkisalaisuutta yksityiselämän suojan kannalta katsomalla, että " henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin".

Maksukortti sisältää yksityiskohtaisia tilitietoja maksuliikenteestä. Ehdotuksen mukainen maksukorttitilin valvonta myös koskisi kaikkia maksukortin käyttöä koskevia tietoja tapauksissa, joissa olisi tehty 3 a §:n 2 momentin mukainen päätös (jota koskisi muutoksenhakukielto). Maksukorttitili voidaan nähdäkseni asiallisesti rinnastaa pankkitiliin. Tätä osoittaa myös se, että myös esityksen säätämisyjärjestysjaksossa otsikkona on, ei maksukortin valvonta, vaan "Maksukorttitilin valvonta" (*kursivointi* – TO, s. 45). Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksella olisi ehdotetun sääntelyn mukaan oikeus saada tietoja maksukortin myöntäneeltä maksulaitokselta sekä maksun välittäjänä toimivalta maksulaitokselta Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käytön hallinnointia varten sekä esityksessä ehdotetun maksukorttitilin valvonnan suorittamiseksi. Ainakin lakiehdotuksen 3 a §:n 2 momentin tarkoittamassa valvonnassa olisi kysymys vängin ja mahdollisesti myös muidenkin henkilöiden yksilöinnin mahdollistavista tiedoista, vaikka esityksessä toisin väitetään (s. 24).

Nähdäkseni ehdotettua maksukorttitilin valvontasääntelyä, ml. rikosseuraamuslaitoksen oikeutta saada tietoja maksukortin myöntäjältä tai maksun välittäjänä toimivalta, on arvioitava perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 48/2018 vp linjausten valossa. Kysymys on perustuslain kannalta perusteiltaan siitä, että yhtä hyvin maksukorttitilin valvonnan kuin tietojen saamisen maksukortin myöntäneeltä maksulaitokselta sekä maksun välittäjänä toimivalta maksulaitokselta olisi oltava *välttämätöntä*. (Jos jälkimmäisessä tapauksessa tiedonsaantioikeutta ei ole sidottu välttämättömyysvaatimukseen, viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus voivat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, PeVL 48/2018 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

Hallituksen esityksessä tulisi näin ollen eritellä riittävällä seikkaperäisyydellä ne syyt, joiden vuoksi maksukorttitilin valvonta, tiedonsaanti maksulaitoksilta mukaan lukien, katsotaan lakiehdotuksessa välttämättömäksi. Tällöin on huomattava, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt riittävänä johtopäätöksenomaisia toteamuksia siitä, että ehdotettu lainsäätely on täsmällistä ja tarkkarajaista sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää ja että ehdotetut muutokset ovat oikeasuhtaisia suhteessa niiden käyttötarkoitukseen eikä tavoitetta ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin, mikäli säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole kuitenkaan lainkaan täsmennetty niitä perusteita, joiden valossa uusia valtuuksia henkilötietojen käsittelyyn voitaisiin pitää perustuslain

näkökulmasta hyväksyttävään syyhyn perustuvina ja oikeasuhtaisina. (ks. PeVL 48/2018 vp).

Maksukortin valvontaa perustellaan esityksessä seuraavasti:

”Rikosseuraamuslaitoksen hallinnoimien, vankien ja tutkintavankien käytössä olevien maksukorttien käytön valvonnasta ei ole säädetty. Maksukortin liikkeellelaskijan valvontatoimivalta koskee lähinnä rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen estämistä. Maksukorttitilien valvonta muun muassa vankilassa tapahtuvan huumausainekaupan tai muiden vankien painostamisen estämiseksi olisi välttämätöntä sen varmentamiseksi, ettei Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymää maksukorttia voida käyttää rikolliseen toimintaan tai vankilaturvallisuutta vaarantaen. Näin ollen vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin esitetään lisättäväksi säännökset, jotka mahdollistavat maksukorttitilien valvonnan.” (s. 24).

Välttämättömyyden perustelulle asetettavat vaatimukset ovat korkeat, koska maksukorttitilin yksityiskohtaiset tilitiedot ovat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia arkaluonteisia tietoja ja koska lakiehdotuksen 3 a §:n 2 momentin mukainen valvonta voisi koskea kaikkia maksukorttitilin tietoja. Hallituksen esityksessä on kuitenkin enimmäkseen perusteltu valvonnan tarvetta vain yleisesti ja tällöinkin ennen muuta 3 a §:n 1 momentin osalta, eikä esimerkiksi esityksen väite siitä, ettei valvonnassa käytettäisi henkilön yksilöinnin mahdollistavia tietoja päde lakiehdotuksen 3 a §:n 2 momentin mukaisessa valvonnassa, jossa valvonta suoraan jo 2 momentin sanamuodon mukaisesti kohdistuisi ”kaikkiin maksukortin käyttöä koskeviin tietoihin”.

Edelleen voidaan ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä vastaan huomauttaa, että vangeilla voi hyvin olla vapaudenmenetyksen aikana pankkitilejä, joita varsinkin jatkossa voitaisiin olettaa potentiaalisemmin käytettäväksi rikollisessa toiminnassa kuin Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymää maksukorttia, jos ehdotus maksukorttitilin valvonnasta toteutuu. Viittaan tässä yhteydessä myös apulaisoikeusasiamiehen lausuntoon 28.8.2019 esitysluonnoksesta siltä osin kuin siinä tuodaan esiin useita ehdotetun maksukorttivalvonnan välttämättömyyttä kyseenalaistavia seikkoja. Kun lisäksi esityksen perustelut maksukorttivalvonnan välttämättömyydelle ovat verraten yleisluontoisia ja johtopäätöksenomaisia sekä lähinnä 3 a §:n 1 momentin mukaiseen valvontaan kohdistuvia, nähdäkseni esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteita maksukorttitilin valvonnan välttämättömyydelle, etenkin kun otetaan huomioon, että välttämättömyyden perustelulle asetettavat vaatimukset ovat korkeat.

Välttämättömyysedellytyksen ohella ehdotettuun maksukorttitilin valvontaa koskevaan sääntelyyn liittyy ongelmia täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta. Lakiehdotuksen 3 a §:n 2 momentin mukaan maksukortin käyttöä voitaisiin tapauskohtaisen päätöksen perusteella valvoa, siten että valvonta kohdistetaan kaikkiin maksukortin käyttöä koskeviin tietoihin, jos ”1 momentin mukaisessa valvonnassa havaitaan tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavia maksutapahtumia tai jos se on muusta syystä tarpeen”. Lisäksi edellytyksenä on, että ”valvonta on tarpeen rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.” Ilmaisuihin ”jos se on muusta syystä tarpeen” on kuitenkin ongelmallisen avoin, etenkin kun valvonta kohdistuisi kaikkiin maksukorttitilin tietoihin, jotka pankkitilitietojen tapaan ovat yksityiselämän suojan ydinalueella olevia

arkaluontoisia tietoja. Samoin ongelmallinen on ilmaisu ”valvonta on tarpeen”. Vähintäänkin ilmaisut ”on tarpeen” tulisi korvata ilmaisulla ”on välttämätöntä” 2 momentissa. Viitataan tässä yhteydessä myös jäljempänä esitettyyn ilmaisusta ”on tarpeen” ehdotettavassa sääntelyssä.

Rikosseuraamuslaitoksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksukortin myöntäneeltä tai maksun välittäjänä toimivalta maksulaitokselta välttämättömät tiedot Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käytön hallinnointia varten sekä maksukortin vankeuslain 9 luvun 3 a §:n ja tutkintavankeuslain 5 luvun 3 a §:n mukaista maksutapahtumien valvontaa varten.

Se, mitä maksukortin käytön hallinnointi kuitenkin pitää sisällään, jää kuitenkin epäselväksi ja on siksi liian väljä ja yksilöimätön tietojensaantioikeus perustuslain kannalta, vaikka se onkin asianmukaisesti sidottu välttämättömyyskriteeriin. Epäselvyydestä myös seuraa, ettei voida kunnolla arvioida sitä, voidaanko maksukortin käytön hallinnointia pitää hyväksyttävänä tietojensaantioikeuden perusteena. Hallinnointia tulisi selventää.

Tekninen valvonta

Lakiehdotuksen 16 lukuun esitetään uutta 1 a §:ää, jossa säädettäisiin teknisestä valvonnasta vankilassa. Teknistä valvontaa on toteutettu aiemmin jo voimassaolevan lain 16 luvun 1 §:n nojalla, mutta säännöstä on pidetty tulkinnanvaraisena sen suhteen, salliiko se teknisen valvonnan vai ei.

Ehdotettua säännöstä luonnehditaan säätämisyjärjestysjaksossa täsmentäväksi. Säätämisyjärjestysjakson mukaan ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan kannalta, koska ”teknisen valvonnan käyttö merkitsee vähäistä puuttumista yksityiselämän suojaan” (s. 46). Nähdäkseni kysymys on kuitenkin vähäistä merkittävämmästä puuttumisesta yksityiselämän suojaan, mikä korostaa sääntelyn hyväksyttävyydelle, täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle sekä oikeasuhtaisuudelle ja välttämättömyydelle asettavia vaatimuksia.

Säännösehdotus vaikuttaa kehittyneen jatkovalmistelussa lausuntokierroksen jälkeen perustuslain kannalta ongelmattommaksi. Esimerkiksi ne tilat, joissa teknistä valvontaa ei saisi käyttää, olisivat asuinsellien ja WC-tilojen ohella pukeutumistilat tai muut vastaavat paikat, jota pitäisi tulkita yksityiselämän suojan perusoikeuden takia pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti. Myönteistä myös on, ettei tekninen valvonta enää sisältäisi äänen kuuntelua eikä tallentamista.

Kysymyksiä herättää kuitenkin edelleen teknisellä laitteella tapahtuvan kuvan tallentamisen välttämättömyys, etenkin kun otetaan huomioon, että tallentamisessa on kysymys henkilötietojen käsittelystä, ja kun tekninen valvonta, tallentaminen mukaan lukien, on merkityksellistä yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien kannalta.

Esityksessä ei käytännössä juurikaan perustella teknisen valvonnan tallenteiden tallentamista. Sitä vastoin esityksessä lähinnä tyydytään kuvaamaan nykyisiä käytänteitä tallentamisesta ja tuodaan esiin ”lähtökohtana” se, että ”tallenteita ei säilytetä tarpeettomasti” (s. 36), mikä jo kuitenkin itsessään horjuttaa sitä, että teknisen valvonnan tallenteiden tallentaminen ehdotetulla tavalla yleisesti olisi välttämätöntä tai edes tarpeellista.

Nähdäkseni teknisestä valvonnasta säätävä 1 a § onkin kahdella tapaa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen: yhtäältä esityksessä ei asiallisesti perustella tallentamisen välttämättömyyttä, vaan päinvastoin todetaan, ettei tallenteita ”säilytetä tarpeettomasti”. Toisaalta säännösehdoituksella yleisesti sallittaisiin tallentaminen ilman mitään säännöspäätöksiä rajoituksia. Nähdäkseni tallentamiselle ja edelleen tallenteiden säilyttämiselle voi sinänsä olla tapauskohtaisesti hyväksyttäviä perusteita, mutta 1 a §:n sääntelyä olisi kuitenkin tarkistettava asettamalla tallentamiselle välttämättömyyden vaatimus ja/tai rajaamalla tallenteiden säilyttämistä ajallisella ulottuvuudella pääsääntöisesti hyvin lyhyeksi ajaksi, kun kerta esityksen itsensäkin mukaan tallenteita ei tule säilyttää tarpeettomasti. Säännöksestä olisi myös syytä ilmetä, että teknisen valvonnan tallenteista syntyvien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia, kuitenkin niin, että lain 34 §:ää tietojen poistamisesta pitäisi muuttaa siten, että pykälässä säädettäisiin erikseen teknisen valvonnan henkilötietojen käsittelyä tarkoittavien tallenteiden hyvin lyhytkestoisesta säilyttämisestä/poistamisesta.

Rekisterit ja tietojen luovuttaminen niistä

Esitys sisältää ehdotukset valvonta- ja toimintarekisterin sekä turvallisuustietorekisterin osalta säännöksiä rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä ja tietojen käyttötarkoituksesta. Esitys sisältää ehdotuksen säännöksiä myös Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietojen luovuttamisesta.

Säätämisyjärjestysjakson mukaan ehdotetuilla säännöksillä pyritään turvaamaan perusoikeuksien toteutuminen nykyistä tehokkaammin. Säännöksiä täsmennettäisiin vastaamaan selkeämmin Rikosseuraamuslaitoksen laissa säädettyjä tehtäviä ja toimivaltaa (s. 46).

Nähdäkseni ehdotettuja säännöksiä on harhaanjohtavaa luonnehtia täsmentäviksi, koska ehdotetulla sääntelyllä tosiasiaa huomattavasti laajennettaisiin niiden tietojen alaa, jotka voisivat sisältyä valvonta- ja toimintarekistereihin sekä turvallisuustietorekisteriin. Laajentuminen korostuu, koska rekistereihin merkittävät tiedot on kohdittain määritelty tulkinnanvaraisesti ja väljästi, kuten esimerkiksi ehdotus siitä, että ”valvonta- ja toimintarekisteri sisältää myös sellaisia tietoja tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida olevan laitosjärjestyksen ja laitosten turvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä.” (3 lakiehdotus, 7 §). Vastaavasti laajenisi luovutettavien tietojen ala.

Rekistereihin merkittävissä ja niistä luovutettavissa tiedoissa olisi kuitenkin merkittävässä määrin kysymys arkaluontoisista tiedoista. Viittaa esimerkiksi edellä esitettyyn

maksukorttitilin tiedoista, joita ehdotuksen mukaan sisältyisi jatkossa turvallisuustietorekisteriin (8 § 3 mom. 1 kohta).

Nähdäkseni on kuitenkin kyseenalaista, onko ehdotetussa sääntelyssä kaikilta osiltaan riittävästi rajattu riittävän täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Eesityksen perustelujen yleispiirteisyys vaikeuttaa osaltaan välttämättömyyden arviointia. Selvää myös on, että ehdotettu sääntely merkitsee varsinkin kokonaisuutena arvioiden nykyistä laajempia arkaluontoisia tietoja sisältäviä rekistereitä sekä tähän liittyen arkaluontoisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia.

Kaiken kaikkiaan olisi syytä vielä varsinkin mietintövaliokunnassa selvittää, onko näin laajalle tietojen sisällyttämiselle rekistereihin perusteita ja tarvetta, varsinkin kun tiedoissa voi merkittävässä määrin olla kysymys myös arkaluontoisista henkilötiedoista.

Ilmaisut "on tarpeen" luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoitusedellytyksenä

Voimassa olevassa vankeuslaissa, samoin kuin nyt ehdotettavassa sääntelyssä, operoidaan useassa luottamuksellisen viestin salaisuutta rajoittavassa tilanteessa (ks. 9 luku 3 a §, 12 luku 2 §, 7 §) ilmaisulla "on tarpeen", vaikka luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksiin kohdistuu vapaudenmenetyksenkin aikana jo suoraan perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeesta nimenomainen välttämättömyysedellytys.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti jo vuonna 2005 vp vankeuslakia säädettäessä huomiota siihen, että tuolloin ehdotetut vankeuslain säännökset kirjeen tarkastamisesta ja avaamisesta sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta olivat ongelmallisia (silloisen) perustuslain 10 §:n 3 momentin välttämättömyysedellytyksen kannalta seuraavasti:

"Valiokunta korostaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksiin kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittu välttämättömyysedellytys ja että viestin salaisuutta voidaan laitosoissa rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54/II, PeVL 12/1998 vp, s. 6/I, PeVL 34/2001 vp, s. 5/I). Tältä kannalta toimenpiteiden edellytyksistä säännöksissä käytetyt ilmaisut "jos on syytä" (12 luvun 1 §:n 1 mom. ja 8 §:n 1 mom.), "jos on tarpeen" (12 luvun 2 §:n 1 mom. ja 7 §:n 1 mom.) ja "saattaa" (12 luvun 2 §:n 2 mom. ja 7 §:n 2 mom.) eivät ole asianmukaisia. Sääntelyä on näiltä osin syytä tarkistaa niin, että säännöksissä mainittuna kunkin toimenpiteen edellytyksenä on yksittäistapauksellinen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava perusteltu tarve. Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 8 luvun 1, 2 ja 7 §:n vastaavia säännöksiä." (PeVL 20/2005 vp).

Mietintövaliokuntana toiminut lakivaliokunta (ks. tarkemmin LaVM 10/2005 vp) teki eräitä muutoksia ehdotettuun sääntelyyn, mutta voimassa olevassa vankeuslaissa, samoin kuin nyt ehdotettavassa sääntelyssä, operoidaan edelleen useassa luottamuksellisen viestin salaisuutta rajoittavassa tilanteessa (ks. 9 luku 3 a §, 12 luku 2 §, 7 §) ilmaisulla "on tarpeen".

Nähdäkseni nyt on sikäli uusi valtiosääntöoikeudellinen arviointitilanne, että perustuslain 10 §:ää on muutettu kokoamalla perustuslain 10 §:n 4 momenttiin sääntely

luottamuksellisen veistin salaisuuden rajoittamisesta. Muutos tuli voimaan 15.10.2018. uuden 4 momentin 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.”
(*kursivointi – TO*)

Perustuslain 10 §:n uusi 4 momentti eroaa sinänsä sisällöllisesti aiemmasta perustuslain 10 §:n 3 momentista vain siltä osin kuin kyse on uudesta rajoitusperusteesta ("tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta"). Silti kysymyksessä on perustuslain muutos, jota koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 4/2018 vp korostetaan muun ohella välttämättömyys-kriteeriä sekä muutoinakin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta rajoitusperustetta tulkittaessa.

Nähdäkseni perustuslain 10 §:n 4 momentissa nimenomaisesti mainitusta välttämättömyysedellytyksestä seuraa, että ehdotettavassa sääntelyssä olevat ilmaisut ”on tarpeen” olisi muutettava muotoon ”on välttämätöntä” siltä osin kuin sääntelyllä rajoitettaisiin luottamuksellisen viestin salaisuutta. Tällä tavoin tulisi turvattua säännöspäätöksistä se, että luottamuksellisen viestin salaisuutta voidaan laitosoloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se kussakin yksittäistapauksessa on välttämätöntä. Vaikka ehdotetuille rajoituksille on sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, on syytä painokkaasti korostaa, että vapaudenmenetys ei ole eri asemassa perustuslain 10 §: 4 momentin mukaisen välttämättömyysedellytyksen kannalta kuin muut 4 momentissa mainitut hyväksyttävät rajoitusperusteet.

Muita seikkoja

Voimassa oleva, alun perin vuonna 2005 säädetty vankeuslaki alkaa lukuisten muutosten jäljiltä vaikuttaa verraten sekavalta ja vanhentuneelta, mitä ominaispiirteitä käsillä olevat sääntelyehdotukset toteutuessaan lisäisivät. Nähdäkseni olisi syytä käynnistää vankeuslain ja siihen läheisesti liittyvien lakien (esim. tutkintavankeuslaki) kokonaisuudistus, mistä voisi huomauttaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Helsingissä 5. päivänä maalikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki