OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

MUISTIO
19.2.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI PERUSTUSLAIN 10 §:N MUUTTAMISESTA (HE 198/2017 vp)

Esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslain sääntelyä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta. Perustuslain 10 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, johon koottaisiin sääntely luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta. Perustuslaissa ehdotetaan säädettäväksi, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Seuraavassa on esitetty nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentti ja lakiehdotus rinnakkaisteksteinä:

Voimassa oleva 10 §	*Ehdotus 10 §:n muuttamisesta*
— — — — — — —	— — — — — — —
Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää *lisäksi* välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.	Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.
(uusi 4 mom.)	Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten *torjunnassa*, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa *ja* vapaudenmenetyksen aikana *sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.*

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

Perustuslain 10 §:n 4 momentin alkuosa vastaisi muutoin nykyistä perustuslain 10 §:n 3 momenttia, mutta ilmaisu ”rikosten tutkinnassa” korvattaisiin ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Uusi ilmaus käsittäisi rikosten ennalta ehkäisemisen, paljastamisen ja selvittämisen. Tämä sanamuodon muutos vastaisi perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintunutta tulkintaa muuttamatta säännöksen sisältöä (ks. PeVL 67/2010 vp, s. 4; PeVL 66/2010 vp, s. 7; PeVL 5/1999 vp, s. 2–3; PeVL 2/1996 vp, s. 1–3).

Säännöksen loppuosa olisi uusi. Tällä muutoksella perustuslakiin lisättäisiin uusi hyväksyttävä peruste luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiseen: ”tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Uudessa rajoitusperusteessa irtauduttaisiin rikosperusteisuudesta. Kyse olisi tiedonhankinnasta säännöksessä mainituista toiminnoista, joihin ei voida (ainakaan vielä tiedonhankintavaiheessa) kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Muita perustuslain 10 §:ssä säädettyjä rajoitusedellytyksiä ei muutettaisi.

Säännöksessä tarkoitetusta toiminnasta säädettäisiin tarkemmin tavallisella lailla. Lailla voitaisiin säätää tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täyttyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Tämä tekisi mahdolliseksi tiedustelulainsäädännön säätämisen. Säännös kuitenkin rajoittaisi sitä, millä edellytyksillä tiedustelutoimivaltuuksista voitaisiin säätää. Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen perusteena voisi olla tiedon hankkiminen vain sotilaallisesta toiminnasta tai sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Pelkästään jonkinasteisen uhan kansalliselle turvallisuudelle muodostava toiminta ei vielä täyttäisi asetettua vakavan uhan vaatimusta. Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiselle asetettaisiin näin ollen korkea kynnys.

Lisäksi säännöksessä mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta johtuu, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulisi olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on huolehdittava tiedonhankintatoimivaltuuksien riittävästä yksilöimisestä. Ehdotettu sääntely ei siten mahdollistaisi yleisestä, kohdentamattomasta ja kaiken kattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä. Lisäksi tiedonhankinta perustuslain uudessa säännöksessä tarkoitetusta toiminnasta voitaisiin lailla osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Kyse olisi tiedonhankinnasta valtion ylimmälle johdolle tilannekuvan muodostamiseksi ja päätöksenteon tueksi sekä kansallisten turvallisuusviranomaisten lakisääteistä toimintaa varten.

Välttämättömyyskriteerin ohella muutkin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulisivat myös jatkossa sovellettaviksi. Samoin ihmisoikeusvelvoitteita ja EU-oikeutta on noudatettava tiedustelutoimivaltuuksista säädettäessä. Tämän vuoksi tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on huolehdittava asianmukaisista oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Uusista tiedustelutoimivaltuuksista säädettäessä on siten järjestettävä riittävä parlamentaarinen valvonta sekä tehokas ja riippumaton laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvonnalle on osoitettava vahvat toimivaltuudet puuttua tarvittaessa tiedusteluviranomaisten toimintaan yksilön oikeusaseman ja perusoikeuksien suojaamiseksi sekä toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi.

Sotilaallinen toiminta

Uudessa säännöksessä tarkoitettu sotilaallinen toiminta voisi olla sekä valtiollista että ei-valtiollista sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen tai sotilaallisiin voimakeinoihin, kuten aseistukseen ja sotatarvikkeisiin, liittyvää toimintaa. Valtiollinen toiminta palautuu jonkin vieraan valtion asevoimien toimintaan tai siihen rinnastuvaan kansainvälisen, sotilaallisen liittouman tai järjestön toimintaan. Ei-valtiollisella toiminnalla tarkoitetaan puolestaan sellaista sotilaallisesti järjestettyä, aseistettua tai varustettua toimintaa, jolla ei ole edellä tarkoitettua valtiollista alkuperää tai jonka tällaista alkuperää ei voida tunnistaa.

Tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta sisältäisi Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten toimenpiteiden kartoittamisen ja seuraamisen. Kyse olisi esimerkiksi Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisen sotilaallisen toiminnan kehityksen seuraamisesta tilannekuvan muodostamiseksi. Ilmaisu kattaisi muun muassa jatkuvan tiedonhankinnan muiden maiden sotilaallisen suorituskyvyn kehittymisestä samoin kuin tiedonhankinnan Suomen maanpuolustukseen kohdistuvasta ulkomaisesta sotilastiedustelusta. Tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitetusta sotilaallisesta toiminnasta ei edellyttäisi, että tällaisesta toiminnasta aiheutuu vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Sotilaallista toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti ilman, että seurattavan toiminnan tarvitsisi olla välittömästi uhkaavaa seurannan aikana.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitettaisiin säännöksessä kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä olisi se, että toiminnalla olisi jokin kytkentä Suomeen ja että se uhkaisi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella. Kyse voisi olla esimerkiksi Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta terrorismiin liittyvästä toiminnasta, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta taikka Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuuksista.

Säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta ei kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyhteisöön. Kuitenkin myös esimerkiksi yksityishenkilöihin, kuten valtiojohtoon tai yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtiviin henkilöihin, kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa, jos ne olisivat kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille. Säännöksessä ei edellytettäisi kansallisen turvallisuuden olevan välittömästi vaarantumassa, vaan tiedonhankinta voisi koskea myös toimintaa, joka jatkuessaan vaarantaisi kansallista turvallisuutta.

Esityksen tarve ja tavoitteet

Suomeen mahdollisesti kohdistuvien uhkien tunnistamiseksi ja torjumiseksi on tarpeen saada tietoa sotilaallisesta toiminnasta ja sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tietotarpeet kohdistuvat esimerkiksi turvallisuusympäristön kehitykseen ja kansanvaltaista valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja vakavasti uhkaavan toimintaan, kuten terrorismiin, väkivaltaiseen radikalisoitumiseen tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toimintaan. Tällaista tietoa

olisi esityksen mukaan välttämätöntä hankkia myös sellaisilla tavoilla, jotka saattaisivat rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Esityksen kanssa yhtä aikaa ehdotettu siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntö sisältää merkittäviä uusia tiedustelutoimivaltuuksia, joista esimerkiksi tietoliikennetiedustelu merkitsisi puuttumista perustuslaissa turvattuun luottamuksellisen viestin suojaan.

Nykyisessä perustuslaissa ei ole perustetta säätää tällaisia uusia tiedustelutoimivaltuuksia. Perustuslain nykyisen sanamuodon mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen vain yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Säännöksen sanamuodon ja nykyisen tulkintakäytännön mukaan lailla ei voida säätää luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisesta muissa tarkoituksissa. Näin ollen perustuslain sanamuoto ei mahdollista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumista tiedon hankkimiseksi esimerkiksi sellaisesta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, joka ei ole edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily, tai jota ei ole säädetty rangaistavaksi. Tämän mahdollistamiseksi perustuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi hyväksyttävä peruste rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta.

Aikaisempien perustuslain uudistusten yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että perustuslain sisällön tulisi antaa oikea kuva tavallisella lainsäädännöllä toteutettavista perusratkaisuista. Tästäkin syystä on perusteltua, että nyt käsillä olevasta uudesta ja merkittävästä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen perusteesta säädettäisiin perustuslaissa. Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt epätyydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta, ja kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan, millaisiin toimenpiteisiin tämän seikan johdosta olisi ryhdyttävä. (PeVL 36/2017 vp, s. 4–5.) Tämän vuoksi perustuslain ilmaus ”rikosten tutkinta” ehdotetaan muutettavaksi muotoon ”rikosten torjunta”.

Esityksen valmistelu

Luonnos hallituksen esitykseksi valmisteltiin oikeusministeriön syyskuussa 2015 asettamassa asiantuntijatyöryhmässä. Työryhmä kuuli valtiosääntöoikeuden ja siviili- ja sotilastiedustelun asiantuntijoita sekä teetti tarvitsemansa selvitykset. Työryhmä toimi joulukuussa 2015 asetetun parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa. Työryhmän mietintö (Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisäätelyn tarkistaminen, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 41/2016) valmistui syyskuussa 2016.

Mietinnöstä annettiin kaikkiaan 30 lausuntoa. Lausunnoissa esitetyt kommentit kohdistuivat pääosin muutosehdotuksen perusteluihin. Suurin osa lausunnonantajista piti perustuslain muutosta tarpeellisena. Vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle pidettiin hyväksyttävänä perusteena luottamuksellisen viestin suojan jonkinasteiselle rajoittamiselle. Lausunnon antajat kannattivat myös sitä, että perustuslain sanamuoto saatettaisiin vastaamaan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä rikostutkintaa koskevan viestinnän suojasta. Useissa lausunnoissa tuotiin esille tarve sotilaallisen toiminnan ja kansallisen turvallisuuden käsitteiden tarkemmalle määrittelylle ja rajauksille ehdotuksen perusteluissa. Monet lausunnonantajat ehdottivat myös niin sanotun massavalvonnan kiellon kirjaamista joko perustuslakiin tai muutosehdotuksen perusteluihin. (Ks. Lausuntotiivistelmä mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisäätelyn tarkistaminen”, oikeusministeriö, 29.6.2017.)

Hallituksen esitys viimeisteltiin oikeusministeriössä työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa.

Esitykseen liittyvät muut esitykset

Hallituksen esitys kytkeytyy esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi siviili- ja sotilastiedustelusta (HE 202/2017 vp; HE 203/2017 vp) sekä tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp). Lisäksi esityksellä on kytkös tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi eduskunnassa valmisteltuun puhemiesneuvoston ehdotukseen eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.

Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen säätämisjärjestys huomioon ottaen.

Säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään eduskunnassa pääsäännön mukaan niin sanotussa normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Kiiremenettelyä ei valiokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta. Valiokunta on 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; PeVM 5/2005 vp, s. 6.)

Esityksessä ehdotetaan, että perustuslain muutosesitys käsiteltäisiin kiireellisessä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan muodostavat valtioneuvoston näkemyksen mukaan sellaisen perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyn poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve. Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä on selvitetty seikkaperäisesti Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyviä näkökohtia.

Jos nyt ehdotettu perustuslain muutos käsitellään normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä, voisivat luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvia tiedustelutoimivaltuuksia koskevat säännökset tulla voimaan ehkä vasta vuoden 2020 alkupuolella. Käytettäessä kiireellistä perustuslainsäätämisjärjestystä säännökset voisivat tulla voimaan aikaisemmin, mahdollisesti jo vuoden 2018 lopulla esitysten eduskuntakäsittelystä riippuen. Jos esitysten eduskuntakäsittely jatkuu kuluvan vaalikauden lopulle asti eli kevääseen 2019, vähentää tämä tarvetta kiireellisen menettelyn käyttöön.