

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty ulkoasiainvaliokuntaan, hallintovaliokuntaan ja puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- ulkoasiainvaliokunta UaVL 3/2018 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 4/2018 vp
- hallintovaliokunta HaVL 7/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- eduskunnan apulaispääsihteeri Timo Tuovinen, Eduskunnan kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- apulaisprofessori Janne Salminen
- professori Jukka Viljanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Martin Scheinin

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslain sääntelyä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta.

Perustuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, johon koottaisiin luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista koskeva sääntely. 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.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen säätämisyjärjestys huomioon ottaen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslain sääntelyä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta. Luottamuksellisen viestinnän perusoikeussuojan tavoitteena on 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).

Perustuslain 10 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, johon koottaisiin sääntely luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta. Sen mukaan 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.

Perustuslain 10 §:n 4 momentin alkuosa vastaisi muutoin nykyistä perustuslain 10 §:n 3 momenttia, mutta ilmaisu "rikosten tutkinnassa" korvattaisiin ilmaisulla "rikosten torjunnassa". Uudistuksen keskeisin sisältö liittyy kuitenkin uuteen perusteeseen rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Uutena rajoittamisen perusteena olisi "tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta". Perustuslain muutos tekisi mahdolliseksi siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön säätämisen tavallisina lakeina.

Hallituksen esityksen perusteluista lähemmin ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä selostettavin huomautuksin ja muutettuna.

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

Perustuslain muuttaminen ja tiedustelulainsäädännön säätäminen

Suomen perustuslaki on ollut voimassa miltei 20 vuotta. Se säädettiin hallituksen vuoden 1998 keväällä antaman esityksen (HE 1/1998 vp) ja perustuslakivaliokunnan tammikuussa 1999 valmistuneen mietinnön (PeVM 10/1998 vp) pohjalta. Perustuslakiuudistuksen päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen, yhdistäminen ja ajanmukaistaminen. Perustuslailla ei olennaisesti muutettu Suomen valtiosäännön perusteita, vaan uudistus voitiin tehdä valtiosääntöperinteen jatkuvuuden ja tuohon jatkuvuuteen nojaavan valtiosäännön kehittämisen perustalle. Perustuslakiuudistuksen keskeisenä sisällöllisenä tarkoituksena oli vahvistaa Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Perusoikeussäännökset otettiin uudistuksessa perustuslakiin asiallisesti sellaisina kuin ne sisältyivät Suomen Hallitusmuotoon vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen mukaisina.

Perustuslakia on sittemmin muutettu kolme kertaa. Vuonna 2007 voimaan tullut muutos koski Suomen kansalaisen luovuttamista ja siirtämistä toiseen maahan sekä sijaisen valintaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle (HE 102/2003 vp, PeVM 5/2005 vp, PeVM 2/2007 vp). Samoin vuonna 2007 voimaan tullut toinen perustuslain muutos koski valtioneuvoston jäsenten lakkauttamista ja tarkastusvaliokunnan perustamista (HE 71/2006 vp, PeVM 10/2006 vp, PeVM 1/2007 vp). Vuonna 2012 voimaan tullut perustuslain muutos (HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp, PeVM 3/2011 vp) oli aikaisempia laajempi, ja sillä vahvistettiin Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä sekä parannettiin kansalaisten osallistumisoikeuksia. Muutoksen taustalla oli arvio, että perustuslain voimassaoloaikana saatujen kokemusten perusteella oli osoitettavissa eräitä perustuslain muutos- ja selvennystarpeita, vaikkakin pääosin perustuslakiuudistuksen tavoitteet olivat toteutuneet myönteisellä tavalla. Perusteen tarkistuksille antoivat myös valtiollisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, Euroopan unionin kehitys ja sen vaikutusten heijastuminen kansalliselle tasolle (HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp).

Perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutoksia. Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilanäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Toisaalta on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I).

Vuonna 2015 julkaistussa puolustusministeriön mietinnössä "Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja" (Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015) arvioitiin, että tiedustelutarkoituksessa toteutettavasta tietoliikennetiedustelusta ei näyttäisi olevan mahdollista säätää perustuslakia muuttamatta, pelkästään vieraan valtion tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedustelua ehkä lukuun ottamatta. Nykyisen hallituksen ohjelmaan sisällytettiin maininta siitä, että hallitus tulee esittämään säädösperustaa ulkomaantiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle. Hallituksen esityksen tausta-aineiston ja esityksen perustelujen mukaan Suomeen mah-

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

dollisesti 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 uhkaavaan toimintaan, kuten terrorismiin, väkivaltaiseen radikalisoitumiseen tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toimintaan.

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. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 41/2016) valmistui syyskuussa 2016. Hallituksen esitys viimeisteltiin oikeusministeriössä työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa.

Nyt käsiteltävä esitys kohdistuu perustuslain yhden pykälän yhteen momenttiin. Se on siten rajattu muutos. Yhtäaikaisesti perustuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen kanssa eduskunnalle on annettu hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp), hallituksen esitys laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp) sekä hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp). Hallituksen kannan mukaan kaikki tiedustelutoimintaan liittyvät esitykset ovat riippuvaisia toisistaan ja ne tulisi saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi yhdessä (ks. HE 202/2017 vp, s. 278, HE 203/2017 vp, s. 365). Hallituksen esitysten lisäksi puhemiesneuvosto on antanut samaan kokonaisuuteen liittyvän ehdotuksen eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta, joka sisältää säännökset tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä ja tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta (PNE 1/2018 vp).

Esityksen käsittelytilanne on sillä tavoin uusi, että perustuslakivaliokunta katsoo tarpeelliseksi huomauttaa, että mainittuja siviili- ja sotilastiedustelua koskevia lakiehdotuksia on mahdollista arvioida ehdotetun perustuslain muutoksen kannalta vasta, kun muutos on säädetty. Valiokunta myös korostaa, että perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeeseen liittyvä sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana. Vaikka ehdotetulla perustuslain muutoksella on vaikutusta siihen, millaisia tiedusteluvaltuuksia tavallisina lakeina säädettäviin tiedustelulakeihin voidaan sisällyttää, ei perustuslain sisällöllistä muutosta tule arvioida eduskunnan käsiteltävänä olevan tiedustelulainsäädännön mahdollistamisen näkökulmasta. Valiokunta korostaa, että perustuslain säännökset ovat aina pitkiä ja vakaita tulkintalinjoja koskevia, muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä. Muilla tiedustelulainsäädäntöä koskevilla hallituksen esityksillä on siten lähinnä informatiivista merkitystä nyt käsitellyssä olevan perustuslakia koskevan hallituksen esityksen käsitteistön ja tarkoitusperien hahmottamiseksi.

Ehdotettu perustuslain 10 §:n 4 momentin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva uusi rajoituslauseke määrittää vastaisuudessa luottamuksellisen viestinnän rajoitusten sallittavuutta mahdollisesti muussakin toiminnassa kuin tiedustelussa. Muutosesityksen hyväksyttävyyden ar-

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

viossa olennaista on siten, että rajoituslausekkeen on edelleen turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Rajoituslausekkeen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta.

Rikostentorjuntaan liittyvä rajoitusperuste

Hallituksen esityksessä ehdotetaan voimassa olevan perustuslain 10 §:n 3 momentin ilmaisun "rikosten tutkinnassa" korvaamista ilmaisulla "rikosten torjunnassa". Tämä osa hallituksen esityksestä ei liity tiedustelulakien säätämiseen vaan siihen, että hallituksen käsityksen mukaan säännöksen tulkinta on erkaantunut säännöksen sanamuodosta. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 34) todetaan, että tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkinta on muotoutunut perustuslakivaliokunnan käytännössä (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). Hallituksen esityksessä ehdotetaan siis perustuslain sanamuodon muuttamista ilman, että se perustelujen mukaan mitenkään vaikuttaisi säännöksen tulkintaan. Ottaen huomioon perustuslain muuttamiselle asetettavat yleiset, varsin korkeat kriteerit, asetelmaa voidaan pitää erikoisena.

Kuten hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslauseketta on jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa (ks. esim. PeVL 2/1996 vp, PeVL 5/1999 vp) tulkittu varsin johdonmukaisesti siten, että rikoksen tutkintana pidetään sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle. Tältä osin tulkinta on vakiintunut eikä siitä ole epäselvyyttä.

Hallituksen esityksessä ilmaisun "rikosten torjunta" on selitetty kattavan rikoksen ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Vaikka tehtyjen rikosten selvittäminen joissakin laeissa (esim. rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohta) on katsottu kuuluvaksi rikostorjunnan käsitteeseen, viittaa rikosten torjunta yleiskielisenä käsitteenä ensisijaisesti rikosten ennalta estämiseen eikä jo tehtyjen rikosten tutkintaan. Rikosten torjunnan käsite muuttaisi siten rajoituslausekkeen painopisteen rikosten selvittämisestä niiden ennalta estämiseen. Täten rikosten torjunnan käsite saattaa myöhemmässä tulkintakäytännössä johtaa myös luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusmahdollisuuksien laajentumiseen nykysääntelyyn verrattuna, vaikka sitä hallituksen esityksen perustelujen mukaan ei tarkoiteta. Myöskään nykytulkinta, jossa edellytetään rajoituksilta vähintään konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä, ei ole vastaavalla tavalla kiinnitettävissä rikosten torjunnan kuin rikoksen tutkinnan käsitteeseen.

Tulkintakäytännön erkaantuminen säännöksen sanamuodosta koskee myös toista perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyvää lakivarausta. Kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä koskevaa rajoituslauseketta ei ehdoteta muutettavaksi, vaikka sen sisältämä käsite "rikosten selvittämiseksi" on samankaltaisella tavalla osoittautunut tulkinnallisesti ongelmalliseksi kuin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan rajoituslausekkeen ilmaisu "rikosten tutkinnassa".

Perustuslakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan (PeVL 36/2017 vp). Valiokunnan mukaan tulkintakäytännössä on osin irtauduttu perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyistä sanamuodoista. Rikoksen tutkintana on pidetty perustuslain 10 §:n 3 momentissa tar-

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

koitetussa mielessä myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle. Toisinaan valiokunta on taas tarkastellut sellaisia kotirauhan suojan piiriin puuttuvia toimenpiteitä, joiden perusteet eivät aivan ongelmitta ole olleet katsottavissa kuuluviksi perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisiin perusteisiin. Valiokunnan mukaan on toisaalta selvää, ettei perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaisesta rajoituslausekkeesta säädettäessä perusoikeusuudistuksen yhteydessä ole voitu ennakoida kaikkia, esimerkiksi tekniikan kehityksestä aiheutuvia, myöhempiä sääntelytarpeita. Kotirauhan suojan rajoittaminen on perustuslakivaliokunnassa ollut esillä myös tilanteessa, jossa EU-lainsäädännöstä johtuva toimivaltasääntely ei ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla, ja sääntelyä on jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta (ks. PeVL 39/2016 vp, s. 5—6 ja PeVL 54/2014 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että valtioneuvoston tulee tehdä selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista. Selvityksessä on kiinnitettävä erityistä huomiota myös siihen, missä määrin EU-lainsäädäntöön sisältyviä tarkastustoimivaltuuksia ylipäätään arvioidaan kotirauhan suojaan liittyvistä lähtökohdista unionisääntelyä valmisteltaessa (PeVL 36/2017 vp, s. 5—6 ja PeVL 39/2016 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunnan mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valiokunta on pitänyt tältä kannalta epätydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta. Valiokunta on kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan, millaisiin toimenpiteisiin sanotun seikan johdosta olisi ryhdyttävä (PeVL 36/2017 vp, s. 5).

Perustuslain 10 §:n 3 momentin kumpaankin edellä todettuun lakivaraukseen sisältyy siten tulkinnallinen epäsuhta. Perustuslakivaliokunnan mielestä asian korjaaminen edellyttää molempien osalta yhtäaikaista, huolellista ja syvällistä arviota muutostarpeesta ja muutoksen toteuttamisesta tavalla, joka ei tuo yllättäviä seurannaisvaikutuksia. Ottaen huomioon, että perustuslain muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I), valiokunta ei pidä perusteltuna muuttaa tältä osin vain toista rajoituslauseketta. Muutos toisi epäsymmetriaa perustuslain 10 §:n kokonaisuuteen ja saattaisi lisätä tulkinnallisia ongelmia. Perustuslakivaliokunta toteaa lisäksi pitävänsä "rikosten torjunnan" käsitettä perustuslakiin otettavana uutena käsitteenä ongelmallisempänä kuin nykyistä "rikosten tutkinnan" käsitettä. Valiokunta pitää perusteltuna, että hallitus käynnistää perustuslakivaliokunnan jo aikaisemmin peräänkuuluttaman selvitystyön, joka kattaisi laajemmin perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeiden muutostarpeen.

Sotilaallinen toiminta ja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta rajoitusperusteena

Perustuslain 10 §:n 4 momentin loppuun ehdotetaan uutta perustetta luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiseen: lailla voitaisiin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta,

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Uudessa rajoitusperusteessa irtauduttaisiin rajoituksen perustumisesta rikokseen tai rikosepäilyyn.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiselle asetettaisiin hallituksen esityksen yleisperusteluiden (s. 31) mukaan korkea kynnyks. Säännös rajoittaisi sitä, millä edellytyksillä tiedustelutoimivaltuuksista voitaisiin säätää. Säännöksessä mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta seuraa perustuslakivaliokunnan mielestä, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on huolehdittava tiedonhankintatoimivaltuuksien yksilöimisestä. Ehdotettu sääntely ei hallituksen esityksen mukaan mahdollistaisi "yleisestä, kohdentamattomasta ja kaiken kattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä". Tiedonhankinta säännöksessä tarkoitettua toiminnasta voitaisiin esityksen perusteluiden mukaan (s. 37) lailla osoittaa lisäksi vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Toisaalta kyse olisi tiedonhankinnasta valtion ylimmälle johdolle tilannekuvan muodostamiseksi ja päätöksenteon tueksi sekä kansallisten turvallisuusviranomaisten lakisäateistä toimintaa varten.

Esityksen perustelujen mukaan sotilaallisella toiminnalla tarkoitettaisiin sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen toimintaa tai muuta näihin rinnastuvaa, sotavoimaa käyttävien joukkojen toimintaa. Kyse voisi olla sekä valtiollisesta että ei-valtiollisesta toiminnasta. Tiedon hankkiminen sisältäisi Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten toimenpiteiden kartoittamisen ja seuraamisen. Kyse olisi esimerkiksi Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisen sotilaallisen toiminnan kehityksen seuraamisesta tilannekuvan muodostamiseksi (s. 34—35). Ehdotus liittyisi tältä osin hallituksen esitykseen HE 203/2017 vp sisältyvään lakiin sotilastiedustelusta.

Hallituksen esityksen mukainen ehdotus ei edellyttäisi tiedon hankkimiselta säännöksessä tarkoitettua sotilaallisesta toiminnasta sitä, että tällaisesta toiminnasta aiheutuisi vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Tämän on osaltaan tarkoitus tuoda esiin sotilastiedustelun erityispiirteitä siviilitiedusteluun verrattuna. Sotilastiedustelun tarpeet eroavat siviilitiedustelusta muun muassa siten, että sotilaallista toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti ilman, että seurattavan toiminnan tarvitsisi olla välittömästi uhkaavaa seurannan aikana. Sotilastiedustelun kannalta tärkeitä ovat myös esimerkiksi sellaiset tiedot, jotka kertovat seurattavan toiminnan kehittyneen aiempaa ongelmattomampaan suuntaan Suomen maanpuolustus- ja turvallisuusintressien kannalta. Vaikka vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, sotilastiedustelutoimivaltuuksia ei voida kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin, mikä tulee perustuslakivaliokunnan mielestä tavallisissa laeissa rajata mahdollisimman vähäiseksi. Perustuslakivaliokunta korostaa, että säännöksen soveltamisala rajautuu hallituksen esityksen perusteluissa kuvatuilla tavoin tiedon hankkimiseen vain Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta toiminnasta taikka Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta. Muutoinkin valiokunta painottaa tarvetta tulkita rajoitusperustetta suppeasti.

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

Esitettyjä soveltamisalan perusteluja voidaan edellä todetuin painotuksin perustuslakivaliokunnan mielestä pitää hyväksyttävänä, ja perusteluja vahvistavat valiokuntakuulemisissa esiin tulleet sotilaalliseen toimintaan liittyvien uhkien erilaiset vaiheet ja muodot.

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 kytkeä Suomeen ja että se uhkaisi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisi 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. Ehdotus liittyisi tältä osin hallituksen esitykseen siviilitiedustelua koskeväksi lainsäädännöksi (ks. HE 202/2017 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kansallinen turvallisuus ja vakava uhka ovat sisälöltään varsin laaja-alaisia käsitteitä. Niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia. Tällaisia vaatimuksia ovat muun muassa viranomaisen toimivaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuimen ennakkollinen hyväksyminen, riippumaton valvonta, oikeusturvan toteuttaminen tuomioistuimessa ja tietosuojan perusteiden noudattaminen. Perustuslakivaliokunta korostaa erityisesti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa ja riittäviä soveltamisrajoituksia myös, koska kyse on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irrottauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta ja joka niin ollen tulisi sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa eikä välttämättä muutoinkaan voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Tämä on merkityksellistä siitäkin syystä, että perustuslain uusi 10 §:n 4 momentti ei vastaisuudessa koskisi ainoastaan tiedusteluvaltuuksia, vaan kaikkia tulevaisuudessa mahdollisesti ehdotettavia uusia luottamuksellisen viestinnän rajoitusvaltuuksia.

Säännöksen soveltamisrajoituksista perustuslakivaliokunta korostaa, että ensinnäkin tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voitaisiin säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Toiseksi rajoitusedellytys koskisi vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle. Kolmanneksi lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Neljänneksi ehdotettu sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seuranta tiedustelutoiminnassa. Välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Valiokunta korostaa muutenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa.

Valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana valiokunta tähdentää myös sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta. Sen sijaan on osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Perustuslakivaliokunta painottaa, että perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa säädettävien valtuuksien, esimerkiksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien, on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa. Valiokunta on korostanut myös, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Perustuslakivaliokunta korostaa siten tarvetta seurata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöä tiedustelutoiminnan alalla. Tämän oikeuskäytännön mukaisesti on arvioitava ehdotettuja uusia poikkeusperusteita kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä samoin kuin sovellettaessa sitä viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Erityisen olennaista on tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu näin hyvin tärkeäksi myös ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (ks. HE 199/2017 vp, PNE 1/2018 vp). Valiokunta toteaa arvioivansa valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyttä yksityiskohtaisesti myöhemmin käsitellessään niitä koskevia esityksiä mietintöasioina.

Perustuslain muuttamisen säätämisyjärjestys

Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain muuttamisesta tai perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on ensin äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Tämän jälkeen ehdotus on hyväksyttävä asiassällöltään muuttamattomana täysistunnossa päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettu ehdotus voidaan kuitenkin pykälän 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.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mukaan tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt myös varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakot-

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

tavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (ks. PeVM 10/2006 vp, s. 6). Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen menettely mahdollistaa sen, että perustuslain muutoksesta voidaan käydä normaaleihin eduskunta-vaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että äänestäjät saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että perustuslain muutosesitys tulisi käsitellä kiireellisessä perustuslainsäätämismenettelyssä. Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan muodostavat valtioneuvoston mukaan sellaisen perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyn poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve. Hallituksen esityksen mukaan siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä on selvitetty seikkaperäisesti Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyviä näkökohtia.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan lisäksi, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvia tiedustelutoimivaltuuksia koskevat säännökset voisivat tulla voimaan ehkä vasta vuoden 2020 alkupuolella, jos nyt ehdotettu perustuslain muutos käsitellään normaalissa perustuslainsäätämismenettelyssä. Käytettäessä kiireellistä perustuslainsäätämismenettelyä säännökset voisivat hallituksen esityksen mukaan tulla voimaan aikaisemmin, mahdollisesti jo vuoden 2018 lopulla esitysten eduskuntakäsittelystä riippuen.

Perustuslakivaliokunta on saanut tiedustelun toimintaympäristön tilannetta koskevat ulkoasiainvaliokunnan, puolustusvaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausunnot, joita perustuslakivaliokunta on hyödyntänyt arvioidessaan kiiremenettelyn mahdollisuutta.

Puolustusvaliokunnan lausunnon mukaan Suomen turvallisuusympäristö on heikentynyt lyhyessä ajassa, eikä näköpiirissä ole, että asiantila helpottuisi lähitulevaisuudessa. Puolustusvaliokunnan mielestä on puolustuspoliittisesta näkökulmasta katsottuna perusteita lainsäädännön viivyttämättömään käsittelyyn (PuVL 4/2018 vp).

Ulkoasiainvaliokunnan arvion mukaan viestintäteknologian nopea kehitys on tehostanut ja helpottanut Suomelle uhan muodostavien tahojen välistä yhteydenpitoa ja verkostoitumista sekä vaikeuttanut uhkien taustalla olevien tahojen tunnistamista. Teknologian kehittyminen on myös mahdollistanut kansallista turvallisuutta vaarantavien tekojen valmistelun ja toteuttamisen entistä lyhyemmässä ajassa ja heikentänyt kansalaisten tietosuojaa. Ulkoisiin uhkiin varautumisen aikajänne on lyhentynyt, ja turvallisuustilanteen kehityksen ennustettavuus on heikentynyt merkittävästi (UaVL 3/2018 vp).

Hallintovaliokunta toteaa, että sen kuulemat asiantuntijat ovat laajalti esittäneet kantanaan, että hallituksen esitykseen sisältyvä siviilitiedustelulainsäädäntö olisi ollut perusteltua saattaa voimaan jo nykyistä aiemmin (HaVL 7/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä yhteistä sen saamille valiokuntien lausunnoille on, että niissä kiinnitetään huomiota Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja niihin liittyviin epävarmuustekijöihin, jotka korostavat tarvetta tuottaa objektiivisesti varmennettua ja ana-

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

lysoitua tietoa Suomeen kohdistuvista turvallisuusuhista sekä poliittisen päätöksenteon että turvallisuusviranomaisten päätösten tueksi (esim. UaVL 3/2018 vp, s. 6). Uudentyyppisinä turvallisuusympäristöön vaikuttavina ilmiöinä viitataan muun muassa hybridivaikuttamisen lisääntymiseen, kybertoimintaympäristön merkityksen kasvuun sekä terrorismiin. Valiokuntien lausunnot viittaavat yhdensuuntaisesti tarpeeseen kehittää sekä sotilas- että siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä kiireellisen menettelyn ajallisten perustelujen voidaan katsoa heikentyneen hallituksen esityksen antamisesta kuluneen ajan vuoksi. Tämän ei kuitenkaan voida katsoa sulkeneen pois mahdollisuutta kiireellisen menettelyn käyttämiseen. Nopeutetun lainsäätämisympäristön ja tavallisen lainsäätämisympäristön välistä ajallista eroa voidaan joka tapauksessa edelleen pitää huomioon otettavana seikkana. Jos perustuslain muutosta ei toteuteta kiiremenettelyssä, hallituksen esitykseen HE 202/2017 vp sisältyviä siviilitiedustelua koskevia lakiehdotuksia ja hallituksen esitykseen HE 203/2017 vp sisältyvää ehdotusta laiksi sotilastiedustelusta on eduskunnassa arvioitava voimassa olevan perustuslain 10 §:n 3 momentin valossa. Siten lakiehdotuksia tulisi ennen niiden hyväksymistä eduskuntakäsittelyssä muuttaa niin, että ne vastaavat nykyisen perustuslain säännösten vaatimuksia. Tarvittavien muutosten laajuus selviää vasta perustuslakivaliokunnan käsiteltä kyseiset hallituksen esitykset. Perustuslain muutoksen siirtyminen eduskuntavaalien yli ei siten kokonaisuudessaan lykkäisi tiedustelulainsäädännön voimaantuloa, mutta vaikuttaisi säädettävien lakien sisältöön. Tiedustelulakien ns. tekninen leppääminen ei tule tässä tapauksessa kyseeseen.

Kiireellisen menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa sinänsä jo sen käytölle asetettu korkea määränemmistövaatimus. Kiireellinen menettely ei ole käytettävissä, ellei eduskunnassa ole hyvin laaja yhteisymmärrys perustuslain muutoksen tarpeesta ja sisällöstä. Ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetty selvitys, perustuslakivaliokunnan muilta valiokunnilta saamat lausunnot ja perustuslakivaliokunnan saama muu asiantuntijaselvitys perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan ajatella, että tilanne poikkeaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista perustuslain muutoksista siten, että kiiremenettelyn käytölle on poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6) ja kyseessä on pakottava tilanne (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Johtopäätöksensä perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä perustuslain muutos poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ole, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus äänenlaskennassa toteutuu. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan tee eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 5 momentissa tarkoitettua ehdotusta lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi. Tämä yhdessä valiokunnan aikaisemman käytännön kanssa korostaa sen merkitystä, että perustuslain muuttamisessa noudatetaan vastaisuudessaakin valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti pääsääntönä perustuslain 73 §:n 1 momentin normaalimenettelyä. Jos nyt arvioitava ehdotus on eduskunnassa tarkoitus julistaa kiireelliseksi, sitä koskeva ehdotus on eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 5 momentin mukaan tehtävä asian toisessa käsittelyssä ennen kuin keskustelu on päätynyt.

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 198/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotus)

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* Suomen perustuslain 10 §:n 3 momentti ja *lisätään* 10 §:ään uusi 4 momentti, seuraavasti:

10 §

Yksityiselämän suoja

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten **utkinnassa**, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 21.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r

Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp

jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen