

Eduskunnan Puolustusvaliokunta

PuV@eduskunta.fi**Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp)**

1 Asia

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa Suomen perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä.

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 yksikön 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.

Poliisihallitus ei ole osallistunut tämän esityksen valmisteluun, eikä siltä ole pyydetty aiemmin lausuntoa työryhmän mietinnöstä.

2 Lausunto

2.1 Rikosten torjunta

Ehdotuksessa on esitetty muutettavaksi ja korvattavaksi perustuslain 10 §:n nykyinen ilmaisu "rikosten tutkinta" ilmaisulla "rikosten torjunta". Ilmaisuu rikosten torjunta käsittäisi rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Ehdotuksen mukaan muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi se on muodostunut nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkintakäytännössä, vaan tarkistaa säännöksen sanamuoto vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintaa.

Rikoksen tutkintana on tulkintakäytännössä voitu pitää myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle. Eli kysymys ei ole vain jo tehtyjen rikosten *selvittämisestä*.

Poliisin näkökulmasta ilmaisun muutos on kannatettavaa ja uusi käytettävä termi "rikosten torjunta" on "rikosten tutkintaa" kattavampi sekä selkeämpi ja tulkintakäytäntöä paremmin kuvaava jo lakiteknisesti.

Samalla on kuitenkin huomattavaa, että myös yhdyssanatermi *rikostorjunta* on käytössä laajalti lainsäädännössä ja kirjallisuudessa.

"Rikostorjunnan" voidaan katsoa kattavan mahdollisesti myös niitä toimenpiteitä (esim. ilmiötorjunta), joissa ei välttämättä (vielä) ole *konkreettista ja yksilöityä* rikosepäilyä. Lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että "rikosten tutkinta" tai nyt pykälään esitettävä "rikosten torjunta" kuitenkin rajoittuu ja kiinnittyy yksilöityyn, konkreettiseen rikosepäilyyn ja sitä laajemmalti menettäessä on oltava peruste operoida kansallisen turvallisuuden käsitteellä.

Tässä esityksessä voisi olla vielä paikallaan kuitenkin huomioida termin "rikostorjunta" laajuus, suhde ja merkitys käsitteen "rikosten torjunta" kanssa. Eli ovatko käsitteet täysin rinnasteiset ja kategorisesti yksilöityä epäilyä edellyttävät. Tarkkarajaisuuden vaatimus puoltanee täsmäyttämistä tässä, jottei epäselvyyksiä jää.

2.2 Tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Poliisin näkökannalta lisäys ja muutos pykälän 4 momentissa sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta on kannatettava sekä tarpeellinen. Pykälän uudessa 4 momentissa irtauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta, mikä sinänsä uusien esitettyjen tiedustelusäädösten ratio huomioon ottaen on tarpeellista. Kyse olisi tiedonhankinnasta säännöksessä mainittuja toiminnoista, joihin ei voida vielä tiedonhankintavaiheessa kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä.

2.3 Kansallinen turvallisuus

Esityksessä on määriteltä "kansallinen turvallisuus" ilmaisua. Esityksen mukaan ilmaisua "kansallinen turvallisuus" käytetään jo nykyisessä lainsäädännössä. Kuitenkaan käsitteelle ei ole annettu sen yleiskielen merkitystä tarkempaa sisältöä unionin oikeusjärjestyksessä tai ihmisoikeusvelvoitteissa. "Kansallinen turvallisuus" kuvataan esityksessä viime kädessä valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti väkivaltaista ulkoista uhkaa vastaan. Esim. yleisvaarallinen ja siihen liittyvä toiminta, joka uhkaa suuren ja ennalta arvaamattoman, sattumanvaraisesti määräytyvän ihmisjoukon henkeä tai terveyttä, kuten terrorismi, väkivaltainen radikalisoituminen tai joukkotuhoaseet.

Nämä elementit ja esimerkit kuvaavat hyvin sitä, että kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä poliisilla on merkittävä rooli, sillä kaikkien edellä mainittujen esimerkkeihin liittyvän toiminnan estäminen, pysäyttäminen ja selvittäminen kuuluvat *myös poliisille*.

Esityksen perusteluissa tuodaan myös esiin, että kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan perustoiminnot, joiden häi-

rintä tai lamauttaminen saattaisi viime kädessä johtaa ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisiin kuuluvat esimerkiksi sähkö-, viestintä- ja liikenneverkot taikka elintarvike- ja lääkehuoltoa tai kansallista huoltovarmuutta kaiken kaikkiaan ylläpitävät toiminnot. Niihin kohdistuva uhka voi ilmetä avoimen väkivallan lisäksi esimerkiksi tietoverkkoon kohdistuvina hyökkäyksinä tai erilaisten keinojen yhdistelminä.

Myös näihin liittyvän toiminnan estämisessä, pysäyttämässä ja erityisesti rikoksen käsitteen täyttävässä selvittämisessä *poliisilla on* merkittävä rooli keskeisenä turvallisuusviranomaisena. On huomattavaa, että kuvattujen toimintojen häiriöiden vaikuttamisyritykset varsin usein täyttänevät syytä epäillä -kynnyksen ja muodostavat siten perusteen ja aiheen rikostutkinnalle, jonka hoitaa poliisi.

Kokonaisuutena kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitettaisiin säännöksessä kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä olisi kuitenkin se, että toiminnalla olisi jokin kytkentä Suomeen ja että se uhkasi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella.

Toistonkin uhalla korostetaan, että kun kysymys on Suomen rajojen sisäpuolella tapahtuvasta tällaisesta toiminnasta tai sen estämisestä, poliisilla on oma keskeinen roolinsa, vaikka nyt perustuslain uudistukseen kiinteästi kytkeytyvällä tiedustelulainsäädännöllä ei perusteta sille lainkaan oikeuksia.

Esimuokse mukaa ilmaisu "kansallinen turvallisuus" tarkoittaisi sitä, ettei säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön. Kuitenkin myös esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa, jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille.

2.4 Kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan tiedon hankkimisen toimivaltainen viranomainen

Ilmaisu "kansallinen turvallisuus" sisältäisi myös sen, ettei tietoa uhkaavasta toiminnasta voisi hankkia mikä tahansa turvallisuuteen liittyviä tehtäviä hoitava viranomainen, vaan tiedonhankinta voitaisiin lailla osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Esimuokse mukaa nykyisessä valtion organisaatiossa tällaiset tehtävät on osoitettu suojelupoliisille siviilitiedustelun osalta ja puolustusvoimille, sen pääesikunnalle ja tiedustelulaitokselle, sotilastiedustelun osalta.

Säännöksessä määritelläänkin, että kansallisen turvallisuuden uhkaavasta toiminnasta tietoa voisi hankkia vain Suojelupoliisi ja puolustusvoimat.

Kuten edellä on todettu, "kansallinen turvallisuus" ja sen ylläpito kuuluu keskeisesti myös poliisille, vaikka poliisi ei kuulu valmisteilla olevassa lainsäädännössä mainittuihin tiedusteluviranomaisiin, eikä siten voi itsenäisesti hankkia sen perusteella tietoa. Tiedusteluviranomaisten ja poliisin likeisen

toimintakentän takia on välttämätöntä varmistaa toiminnan tehokas koordinaatio ja toimiva tiedonvaihto varsinaisissa tiedustelulaeissa ns. palomuurien välityksellä.

2.5 Kenen käyttöön tietoa hankitaan

Ehdotuksen mukaan tiedonhankinta kansallisesta turvallisuudesta huolehtimiseksi samoin kuin ehdotetussa säännöksessä tarkoitettua sotilaallista toiminnasta rajaa myös sitä, kenen käyttöön tietoja hankitaan. Kyse olisi tiedonhankinnasta valtion ylimmälle johdolle tilannekuvan muodostamiseksi ja päätöksenteon tueksi sekä kansallisten turvallisuusviranomaisten lakisääteistä toimintaa varten.

Säännös edellyttää sen soveltamisalan piiriin kuuluvalta toiminnalta, että siitä aiheutuu vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Vakavuusedellytys nostaa säännöksen soveltamiskynnystä asettaessaan kvalifioinnin uhan laadusta. Siten pelkästään jonkinasteisen uhan kansalliselle turvallisuudelle muodostava toiminta ei vielä täyttäisi säännöksessä asetettua vaatimusta. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta eroaa esityksen mukaan poikkeusoloista (PL 23 §).

Poliisin näkökannalta kansallista turvallisuutta uhkaavan tiedon saaminen on tärkeää erityisesti silloin, kun kyse samalla on jo tapahtuneen vakavan rikoksen tutkinnasta tai vielä estettävissä olevasta merkittävää vaarapotentiaalia sisältävästä teosta tai toiminnasta, johon puuttumiseksi poliisin toimia (resurssi ja osaaminen) tarvitaan. On huomattavaa, että operatiivisen toimintavasteen normaalioloissa ja Suomessa toimittaessa, antaa ensisijaisesti sisäisen turvallisuuden johtava viranomainen - poliisi - tiedusteluviranomaiset eivät sitä itse tee. Siksi tiedonvaihdon turvaaminen on välttämätöntä molempiin suuntiin.