

Olli Mäenpää
19.6.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp)

1) Ehdotettua muutosta on valiokunnan kuulemisissa arvosteltu erityisesti siltä osin kuin siinä on kyse tiedon hankkimisesta sotilaallisesta toiminnasta. Kuulemisissa on muun muassa esitetty, että uusi 10 §:n 4 momentti kuuluisi seuraavasti:

”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkimisessa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.”

Valiokunnalle on esitetty, että vaihtoehtoinen muotoilu sopisi hallituksen esityksessä ehdotettua muotoilua paremmin perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan mutta muodostaisi myös riittävän perustuslaillisen normiperustan tiedustelulainsäädäntöön sisältyville luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuville toimivaltuuksille ja vastaisi siten hallituksen esityksen tavoitteita.

Miten kommentoisitte sotilaallisen toiminnan sisällymistä lakiehdotukseen ja kuulemisissa esitettyä 4 momentin muotoilua?

Hallituksen esityksessä 10 §:n 4 momentin mukaan viestin salaisuuteen kohdistuvien rajoitusten perusteena yhtenä perusteena on niiden välttämättömyys ”tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Kuulemisissa esitetyn version mukaan perusteena olisi tältä osin niiden välttämättömyys ”tiedon hankkimiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta”.

Vaihtoehtoisessa versiossa tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta ei säännöstekstin mukaan kuulu niihin perusteisiin, joilla luottamuksellisen viestin salaisuutta voitaisiin rajoittaa. Tämä raja on mahdollista ymmärtää joko niin, että tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta ei ole hyväksyttävä peruste rajoitukselle tai että sotilaallinen toiminta sisältyisi lähtökohtaisesti kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan, mutta vain mikäli se uhkaa vakavasti kansallista turvallisuutta.

Vaihtoehtoinen versio lisäisi jossain määrin säännöksen tulkinnanvaraisuutta. Toisaalta hallituksen esityksen muotoilun mukaan sotilaallinen toiminta ei kuuluisi yhtenä toimintamuotona vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan,

vaan sillä on nimenomaisesti tarkoitettu olevan itsenäinen merkitys ja sovellettaavuus rajoitusperusteena. Sotilaallisella toiminnalla tarkoitetaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen toimintaa tai sotilaallisiin voimakeinoin, kuten aseistukseen ja sotatarvikkeisiin liittyvää toimintaa taikka muuta näihin rinnastuvaa, sotavoimaa käyttävien joukkojen toimintaa”, ja kyse voisi olla sekä valtiollisesta että ei-valtiollisesta toiminnasta (s. 34). Lisäksi perustelujen mukaan ”tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitettua 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.” Esitettyjä soveltamisalan perusteluja voidaan pitää hyväksyttävänä, ja perusteluja vahvistavat valiokuntakuulemisissa esiin tulleet vakavien uhkien erilaiset vaiheet ja muodot.

Vaihtoehtoinen muotoilu kaventaisi rajoitusperusteen soveltamisalaa siten, että sitä ei voida soveltaa perusteena pitkäjänteiseen ja systemaattiseen tiedonhankinnassa, mikäli sen kohteena on valtiollinen tai ei-valtiollinen sotilaallinen toiminta, joka ei olisi välittömästi uhkaavaa tiedonhankinnan aikana (s. 35). Käytettävissä ei ole sisällöllisiä näkökohtia siitä, miksi tällainen kaventaminen olisi perusteltua tai mihin sotilaallista toimintaa koskeviin tietoihin tai toimintoihin kavennus tarkemmin kohdistuisi. Kysymys ei toisaalta ole toiminnasta, jossa perustuslain 10 §:ssä tarkoitettun viestin salaisuuden perusoikeussuoja erityisesti korostuisi, sillä vieraan valtion viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Tosin rajoitusperusteen määrittely laissa on myös tältä osin välttämätön, sillä tällaisen viestinnän havaitsemiseksi voi olla välttämätöntä puuttua luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen.

Vaihtoehtoinen versio olisi muotoilultaan pelkistetympi ja lyhyempi, ja tässä mielessä se sopisi paremmin perustuslain tekstissä käytettyyn kirjoitustapaan. Toisaalta sen soveltamiseen voisi sisältyä tulkinnallista väljyyttä erityisesti suhteessa sotilaalliseen toimintaan sen uhkaavuusasteen perusteella. Tämä väljyys konkretisoituisi säännöksen soveltamistilanteessa. Jos vaihtoehtoinen muotoilu omaksutaan, sen perusteluissa tulisi siksi hyvin selvästi tuoda esiin säännöksen soveltamistilanteet ja varsinkin sen soveltaminen sotilaalliseen toimintaan sen eri muodoissa ja vaiheissa erityisesti uhkaavuuden näkökulmasta. Tämä voisi kuitenkin johtaa perusoikeusrajoituksen säädännällisen määrittelyn yhteydessä ongelmalliseen perustelulainsäädäntöön.

2) Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Ilmaisu ”rikosten tutkinnassa” ehdotetaan korvattavaksi ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Ehdotettua muutosta on valiokunnan tähänastisissa kuulemisissa sekä kritisoitu että pidetty perusteltuna.

Miten kommentoisitte ehdotettua muutosta?

Rikosten torjunta -kriteeri laajentaisi rajoitusperusteen soveltamisalaa nykyisestä. Laajennusta voidaan pitää perusteltuna ja hyväksyttävänä hallituksen esityksessä esitetyin perustein. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikosten tutkintaa on jo melko vakiintuneesti katsottu voitavan tulkita laajemmin niin, että se voi kattaa myös rikosten estämisen.

Täysin vailla merkitystä ei tältä kannalta ole myöskään se, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8(2) artikla määrittelee ”rikollisuuden estämisen” perusteeksi, jolla voidaan puuttua rajoittavasti yksityiselämän suojaan. Ehdotettu muutos lisäisi yhdenmukaisuutta Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tekstien välillä. Tämä perustelisi omalta osaltaan ”estää”-termin käyttämistä myös perustuslaissa. Lisäksi on selvää, että myös tältä osin välttämättömyyskriteeriä on tulkittava ja sovellettava tiukasti ja rikosten estämisen perusteella voidaan rajoituksia säätää vain objektiivisin perustein.

3) Hallitus ehdottaa (HE, s. 40), että perustuslain muutosesitys käsiteltäisiin eduskunnassa kiireellisessä perustuslainsäätämisyksessä.

Miten kommentoisitte kiiremenettelyn käyttöä ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan saamat lausunnot (UaVL 3/2018 vp, HaVL 7/2018 vp, PuVL 4/2018 vp) ja hallituksen esityksen antamisesta kuluneen ajan?

Puolustusvaliokunnan lausunnon mukaan Suomen turvallisuusympäristö on heikentynyt lyhyessä ajassa, eikä näköpiirissä ole, että asiantila helpottuisi lähitulevaisuudessa. Puolustusvaliokunnan mielestä on puolustuspoliittisesta näkökulmasta katsottuna perusteita lainsäädännön viivyttelöttömään 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).

Hallintovaliokunnan käsittelyssä kuullut asiantuntijat ovat laajalti esittäneet kantanaan, että hallituksen esitykseen sisältyvä siviilitiedustelulainsäädäntö olisi ollut perusteltua saattaa voimaan jo nykyistä aiemmin (HaVL 7/2018 vp).

Kiireellisen menettelyn ajallisten perustelujen voidaan katsoa heikentyneen hallituksen esityksen antamisesta kuluneen ajan vuoksi. Tämän ei kuitenkaan voitane katsoa ehdottomasti sulkeneen pois mahdollisuutta kiireellisen menettelyn käyttämiseen. Nopeutetun lainsäätämisyksityksen ja tavallisen lainsäätämisyksityksen välistä ajallista eroa voidaan joka tapauksessa edelleen pitää huomioon otettavana seikkana.