

Teuvo Pohjolainen

27.2.2018

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

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslain sääntelyä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta siten, että Perustuslakiin lisättäisiin 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 säätämisjärjestys huomioon ottaen.

Esitys on valmisteltu oikeusministeriön asiantuntijatyöryhmässä, jonka jäsen olin. Oikeusministeriön 28.9.2015 asettaman asiantuntijatyöryhmän tehtävänä oli selvittää ja valmistella perustuslain tarkistamista siten, että lailla voidaan tarpeelliseksi katsottavien edellytysten täytyessä säätää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Valmistelussa tuli ottaa huomioon Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Työryhmä arvioi 11.10.2016 julkaistussa mietinnössään, ettei perustuslain sanamuodon ja sen nykyisen tulkintakäytännön valossa ole mahdollista säätää sellaisista rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen, joiden tarkoituksena olisi laajemmalti kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömän tiedon hankkiminen vakavista uhkista erityisesti uhkiin varautumiseksi ja niiden ennakoimiseksi sekä valtion ylimmän johdon päätöksenteon tueksi. 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.

Tiedän, että valmistelu sanotussa työryhmässä on ollut perusteellista ja huolellista ja että siinä otettiin huomioon yksityisyyden suojan perusoikeussäätely sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niiden tulkinta. Tämä näkyy myös esillä olevan hallituksen esityksen perusteluissa. Asiantuntijatyöryhmässä kuultiin laajasti kansallisesta turvallisuudesta vastuussa olevia viranomaisia sekä työryhmän ulkopuolisia valtiosääntöasiantuntijoita. Työryhmä käytti runsaasti aikaa hioakseen ehdotuksen sanamuotoja ja saadakseen aikaan tasapainoisen kokonaisuuden.

Esimerkiksi ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” on sinänsä jossain määrin väljä. Se kuitenkin sopii hyvin niihin periaatteisiin, joiden varaan voimassa oleva perustuslaki on säädetty. Perustuslain yleisperusteluissa (HE 1/1998 vp) näet todettiin, että

”perustuslakiuudistuksessa on tavoitteena myös perustuslain suhteellisen pysyvyyden aikaansaaminen. Lähtökohtana uudistuksessa on, että perustuslakiin ei uudistuksen jälkeen ainakaan läheisessä tulevaisuudessa tulisi kohdistua merkittäviä muospaineita. Uuden perustuslain tulee siten vastata myös ensi vuosisadan ensimmäisten vuosikymmenten tarpeita. Tällä seikalla on merkittävä vaikutus myös perustuslain kirjoittamistapaan: sitä ei tule sitoa liiaksi nykyisiin konkreettisiin tilannenäkymiin, yksityiskohtiin tai vanhentumiselle alttiisiin teknisiin menettelyihin. Perustuslaki ei saa olla riippuvainen kulloisistakin poliittisista tai taloudellisista suhdanteista, vaan sen tulee muodostaa sellainen vakaa valtiosääntöinen perusta, jonka varassa poliittinen järjestelmä voi toimia.”

Toisaalta käsite ”kansallinen turvallisuus” on yleisesti käytetty sekä useiden maiden perustuslaeissa että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Sen tarkemmasta sisällöstä on useita kansainvälisten ihmisoikeustuomioistuinien ratkaisuja, jotka osaltaan täsmentävät käsitettä.

Valmistelusta vastanneen asiantuntijatyöryhmän lisäksi perustuslain 10 §:n muutosehdotusta on käsitelty tiedustelulainsäädännön parlamentaarisessa seurantaryhmässä ja siitä on pyydetty laajasti lausuntoja.

Perustuslain muutosehdotus liittyy ns. tiedustelulakien säätämisen kokonaisuuteen ja on edellytys, että tiedustelulait voidaan säätää perustuslain sitä estämättä. Perustuslain muuttamiselle on siten välttämätön tarve, eikä muutosehdotuksen sisältöön voine kohdistua perusteltua kritiikkiä. Viittaukset siihen, että perustuslakiin ei tulisi tehdä muutoksia kevein perustein, ovat esillä olevassa kokonaisuudessa merkityksettömiä, sillä kaksikymmentä vuotta sitten ei ollut mitään tietoa siitä, miten viestintäteknologia muutos muuttaa turvallisuushkia ja myös yhteiskunnan turvallisuustarpeita.

Perustuslain muutoksena asia on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Valtiosäännön kannalta olennainen kysymys on se, tuleeko asiassa käyttää ns. normaalia perustuslainsäätämisyjärjestystä vai voidaanko käyttää perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä.

2 Säättämisjärjestysmuodon valinta

Kun nykyinen perustuslaki säädettiin, hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että perustuslain säätämisjärjestys (73 §) sisältäisi entiseen tapaan *kaksi vaihtoehtoista menettelyä: 1 momentissa säädettävän kaksiosaisen menettelyn ja 2 momentissa säädettävän kiireellisen perustuslain säätämisjärjestyksen*.

Pykälän 1 momentin mukaisessa kaksijakoisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä laki hyväksyttäisiin toisessa käsittelyssä yksinkertaisella enemmistöllä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Tuolloin sen hyväksyminen edellyttää kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä. Lepäämään hyväksytty lakiehdotus olisi vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksyttävä "asiasisällöltään muuttamattomana".

Pykälän 2 momentin mukaisessa kiireellisessä menettelyssä ehdotus voitaisiin toisessa käsittelyssä julistaa kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä annetuista äänistä. Tällöin ehdotusta ei hyväksytä lepäämään yli vaalien, vaan se voidaan hyväksyä heti kiireelliseksi julistamisen jälkeen kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Perustuslain esitöissä ei esitetty erityisiä lausumia siitä, missä tapauksessa kiireellinen käsittely olisi perusteltu. Tämä saattoi johtua osittain siitä, että ns. normaali ja kiireellinen käsittely periytyivät jo 1919 hallitusmuodosta. Lisäksi kiireellistä menettelyä oli käytetty hyvin yleisesti ns. poikkeuslakeja säädettäessä.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt sittemmin tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta. (PeVM 5/2005 vp, s. 6.) Viitattu perustuslakivaliokunnan mietintö annettiin hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin perustuslakiin sisällytettäväksi Suomen kansalaisen luovuttamista koskevat säännökset, joilla puolestaan korvattiin tuolloin voimassa olleet poikkeuslait, sekä eräitä säännöksiä

eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan oikeudesta olla läsnä valtioneuvoston istunnossa. Nämä muutokset perustuslakiin eivät ymmärrettävästi olleet kiireellisiä.

Valiokunta on toisessa yhteydessä 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). Sanottu mietintö annettiin hallituksen esityksestä, jonka tarkoituksena oli perustaa eduskuntaan tarkastusvaliokunta. Budjettilakina esitys olisi haluttu käsitellä kiireellisessä järjestyksessä. Myöskään tällaisen muutoksen tekeminen ei ollut välttämättömän nopeutetun menettelyn piirissä, eikä siis vaatinut kiireellistä käsittelyä.

Kuitenkin se, että perustuslain 73 §:ssä on säädetty mahdollisuudesta perustuslain kiireelliseksi muuttamiseksi ja asiaa koskevan hallituksen esityksen perustelut, osoittavat, ettei asian kiireellisen käsittelyn mahdollisuutta ole ollut tarkoitus sulkea pois, päinvastoin sitä voidaan käyttää, jos on olemassa perusteltu syytä kiireelliselle käsittelylle. Lisäksi on huomattava, että kiireellinen käsittely edellyttää eduskunnassa suurta yksimielisyyttä. Se ei siis ole ”helpompi” säätämisyjärjestys.

Esillä oleva perustuslain muutosehdotus on edellytys siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lakien säätämiseksi. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat vakavimmat uhat ovat nykyään – kuten hallituksen esityksessä todetaan – hyvin usein alkuperältään tai kytköksiltään kansainvälisiä ja siten vaikeammin hallittavia. Lisäksi 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. Samalla uhat ovat muuttuneet toteutuessaan vaikutuksiltaan aiempaa laajemmiksi, moniulotteisimmiksi ja vaarallisemmiksi yksittäisten ihmisten ja koko yhteiskunnan kannalta. Tässä suhteessa yhteiskunnallinen tilanne ja kansallisen turvallisuuden vaarantumisen uhka ovat tyystin toisenlaisia, kuin vuosisadan vaihteessa perustuslakia säädettäessä osattiin edes kuvitella. Tästäkin syystä perustuslain muuttamiselle on välttämätön tarve.

Suomen turvallisuustilanteen muuttuminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan muodostavat epäilemättä sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa myös perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve. On vaikea perustella, miksi tässä tapauksessa olisi perusteltua käyttää ns. tavallista perustuslain säätämismenettelyä ja jättää siten kansallisen turvallisuuden suojaaminen vasta tulevien vuosien tehtäväksi.

Jos kiireellistä käsittelyä ei käytettäisi tällaisessa yhteydessä, voidaan kysyä, milloin sitä voitaisiin käyttää.