

Veli-Pekka Viljanen

HE 198/2017 vp LAIKSI SUOMEN PERUSTUSLAIN 10 §:n MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.2.2018

1. Ehdotettu perustuslain muutos

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslain 10 §:ään sisältyvää luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevaa rajoituslauseketta (PL 10 § 3 momentin toinen virke). Kyseinen rajoituslauseke ehdotetaan siirrettäväksi uuteen perustuslain 10 §:n 4 momenttiin, joka kuuluisi seuraavasti:

”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.”

Voimassa olevaan rajoituslausekkeen verrattuna uutta olisi ensinnäkin se, että nykyinen ilmaisu, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömiä rajoituksia viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten *tutkinnassa*, muutettaisiin siten, että puhuttaisiin rikosten sijasta rikosten *torjunnasta*.

Toinen ja sisällöltään merkittävämpi muutos olisi kokonaan uusien rajoitusperusteiden sisällyttäminen rajoituslausekkeeseen. Ehdotuksen mukaan lailla voitaisiin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen myös ”*tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*”.

Koska kyse on perustuslain muuttamisesta, tarkastelen lausunnossani ensin siihen liittyviä periaatteellisia näkökohtia. Sen jälkeen arvioin sisällöllisesti ehdotettuja perustuslain muutosehdotuksia. Lopuksi tarkastelen vielä hallituksen esityksen sisältämän perustuslain muutosehdotuksen käsittelyyn sekä samaan aikaan eduskunnan käsiteltäväksi annettujen tiedustelulainsäädäntöä koskevien hallitusten esitysten (HE 199/2017 vp, HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp) käsittelyyn liittyviä valtiosääntöprosessuaalisia seikkoja.

2. Perustuslain muuttamiseen ja kirjoittamiseen liittyviä näkökohtia

Kun kyseessä on perustuslain muutosehdotus, on syytä ensin arvioida ehdotusta perustuslakivaliokunnan perustuslain muuttamiselle yleisesti asettamien periaatteiden valossa. Perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on valiokunnan mielestä lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutosvaatimuksia. Perustuslakiuudistuksen eräinä vaikuttimina olivat perustuslakien tuolloinen muutostahti ja osittaisuudistusten määrä, joita pidettiin perustuslain arvokkuuden ja aseman kannalta ongelmallisina. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. On toisaalta 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 5/2005 vp, s. 2).

Yhtäaikaaisesti nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kanssa eduskunnalle on annettu hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp), hallituksen esitys laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi 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 esityksissä esitetään näkemys, jonka mukaan kaikki tiedustelutoimintaan liittyvät hallituksen esitykset ovat riippuvaisia toisistaan, ja ne tulisi hallituksen käsityksen mukaan saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi yhdessä (ks. HE 202/2017 vp, s. 278, HE 203/2017 vp, s. 365).

Hallituksen esityksissä esitetystä näkemystä huolimatta on syytä korostaa, että perustuslain muutos ei voi olla mikään tavallisen lainsäädännön sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana. Vaikka ehdotetulla perustuslain muutoksella on vaikutusta siihen, millaisia tiedusteluvaltuuksia tavallisen lain tasoihin tiedustelulakeihin voidaan sisällyttää, ei perustuslain muutosta tule lähtökohtaisesti arvioida vain nyt eduskunnan käsiteltävänä olevan tiedustelu-

lainsäädännön mahdollistamisen näkökulmasta. Ehdotettu uudistettu perustuslain 10 §:n 4 momentin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva rajoituslauseke tulee jatkossa määrittämään muidenkin luottamuksellisen viestinnän rajoitusten sallittavuutta. Näin ollen riittävä näkökulma perustuslain muutoksen arvioinnille ei ole se, että muutoksen pitäisi mahdollistaa ehdotettujen uusien tiedusteluvaltuuksien säätäminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, vaikka tämä näkökulma onkin korostunut viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa. Olennaista on sen sijaan, että kyseinen rajoituslauseke edelleen turvaa riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asettaa riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Rajoituslausekkeen tarkoituksena on jatkossakin turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta.

Perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä esitettiin kokoavasti perustuslain kirjoittamistapaa koskevia periaatteita. Esityksen mukaan perustuslain kirjoittamistapa poikkeaa tavallisen lainsäädännön kirjoittamistavasta. Perustuslaki on hierarkkisesti ylimmänasteinen kansallisen oikeusjärjestyksen säädös. Se luo perustan muulle oikeusjärjestykselle. Perustuslaki on myös keskeinen kansallinen symboli, eräänlainen tasavallan peruskirja. Sen käyttämien ilmaisujen tulee siten olla juhlavampia kuin muissa laeissa. Perustuslaissa tulee pyrkiä tietynlaiseen jyrkyyteen: perustuslain tekstin tulee olla pysyvämpää kuin muun lainsäädännön. Tämä edellyttää, että perustuslaki kirjoitetaan riittävän yleiseen muotoon, ilman vanhentumiselle alttiita teknisluonteisia säännöksiä tai yksityiskohtia (ks. tarkemmin HE 1/1998 vp, s. 34-35).

Ehdotus uudeksi perustuslain 10 §:n 4 momentiksi ei mielestäni täysin vastaa edellä esitettyjä perustuslain kirjoittamistapaa koskevia periaatteita. Säännös on ehdotetussa muodossa varsin raskas ja yksityiskohtainen, myös verrattuna muihin perusoikeussäännöksiin sisältyviin kvalifioituihin lakivarauksiin. Kirjoittamistapaongelmaa tosin lieventää jonkin verran se, että hallituksen esityksessä ehdotetaan luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva rajoituslauseke erotettavaksi omaksi momentikseen. Silti näkisin, että perustuslain kirjoittamistapaa koskevat periaatteet osaltaan perustelisivat rajoituslausekkeen tiiviimpää kirjoittamistapaa. Palaan tältä osin asiaan tarkemmin jäljempänä.

3. Ehdotettujen muutosten sisällöllinen arviointi

3.a. Rikosten torjunnan käsite

Hallituksen esityksen ehdotetaan ilmaisun ”rikosten tutkinnassa” korvaamisesta ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että tarkoitus ei ole muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi nykyisen perustuslain 10 §:n tulkinta on muotoutunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (ks. HE, s. 34). Ehdotetun muutoksen merkitys jää siten epäselväksi; itse asiassa hallituksen esityksessä ehdotetaan perustuslain sanamuodon muuttamista ilman, että se perustelujen mukaan mitenkään vaikuttaisi säännöksen nykytulkintaan. Ottaen huomioon perustuslain muuttamiselle asetettavat yleiset, varsin korkeat kriteerit, voidaan asetelmaa pitää hyvin erikoisena.

Kuten hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslauseketta on jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa tulkittu 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 (ks. esim. PeVL 2/1996 vp, PeVL 5/1999 vp). Tältä osin tulkinta on siis täysin vakiintunut eikä siitä ole epäselvyyttä.

Hallituksen esityksessä ilmaisua ”rikosten torjunta” on selitetty niin, että se kattaa rikoksen ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Vaikka tehtyjen rikosten selvittäminen joissakin tavallisissa laeissa (esim. laki rikostorjunnasta Tullissa, 623/2015) on katsottu kuuluvaksi rikostorjunnan käsitteen alle, viittaa rikosten torjunta yleiskielisenä käsitteenä ensisijaisesti rikosten ennalta estämiseen, ei jo tehtyjen rikosten tutkintaan. Tehtyjä rikoksiahan ei enää voida torjua. Rikosten torjunnan käsite muuttaa siten rajoituslausekkeen painopisteen rikosten selvittämisestä niiden ennalta estämiseen. Rikosten torjunnan käsite saattaa myöhemmässä tulkintakäytännössä johtaa myös luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusmahdollisuuksien laajentumiseen nykysääntelyyn verrattuna, vaikka sitä hallituksen esityksen perustelujen mukaan ei tarkoiteta. Viittaa siihen, että nykytulkinta, joka edellyttää rajoituksilta vähintään konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä, ei ole vastaavalla tavalla kiinnitettävissä rikoksen torjunnan kuin rikoksen tutkinnan käsitteeseen.

Lisäksi on otettava huomioon, että ongelma on tältä osin yhteinen perustuslain 10 §:n 3 momentin molempien nykyisten lakivarausten suhteen. Näistä kotirauhan piiriin ulottuvia toimen-

piteitä koskevaa rajoituslauseketta ei ehdoteta muutettavaksi, vaikka sen sisältämä käsite ”rikosten selvittämiseksi” on vähintään samalla tavoin ongelmallinen kuin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan rajoituslausekkeen ilmaisu ”rikosten tutkinnassa”. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota yleisesti tuoreessa lausunnossaan PeVL 36/2017 vp. Tuolloin valiokunta totesi, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on osin irtauduttu perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyistä sanamuodoista. Rikoksen tutkintana on pidetty perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettussa 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 mielestä oli toisaalta selvää, ettei perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaisesta rajoituslausekkeesta säädettyä 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. Perustuslakivaliokunta on sittemmin katsonut, että valtioneuvoston tulee tehdä selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista. Selvityksessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota myös siihen, missä määrin EU-lainsäädäntöön sisältyviä tarkastustoimivaltuuksia ylipäättään arvioidaan kotirauhan suojaan liittyvistä lähtökohdista unionisääntelyä valmisteltaessa (PeVL 36/2017 vp, s. 5-6).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valiokunta piti tältä kannalta epätydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta. Valiokunta kehotti valtioneuvostoa harkitsemaan, millaisiin toimenpiteisiin sanotun seikan johdosta olisi ryhdyttävä (PeVL 36/2017 vp, s. 5).

Perustuslain 10 §:n 3 momentin kumpaankin lakivaraukseen sisältyy siis kiistämättä perustuslakivaliokunnan huomauttama sanamuoto-ongelma. Sanamuoto-ongelma on kuitenkin identtinen niin kotirauhan suojan kuin luottamuksellisen viestin salaisuudenkin osalta. Se edellyttää mielestäni molempien osalta yhtäaikaista ja perusteellista arviota muutostarpeesta ja sellaisesta

muutoksesta, joka ei tuo yllättäviä seurannaisvaikutuksia. En pidä perusteltuna muuttaa tältä osin vain toista rajoituslauseketta. Muutos tuo epäsymmetriaa perustuslain 10 §:n kokonaisuuteen ja saattaa sisältää tulkinnallisia ongelmia. Pidän ”rikosten torjunnan” käsitettä perustuslakiin otettavana uutena käsitteenä ongelmallisena – ongelmallisempaa kuin nykyinen ”rikosten tutkinnan” käsite. Kun tässä yhteydessä ei ole hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus mitenkään muuttaa sisällöllisesti oikeustilaa, pitäisin perusteltuna, että tässä yhteydessä ei muutettaisi rikosten tutkinnan käsitettä potentiaalisesti ongelmalliseen rikosten torjunnan käsitteeseen, vaan hallituksen piirissä käynnistettäisiin perustuslakivaliokunnan jo aikaisemmin toivoma erillinen selvitys, joka kattaisi laajemmin perustuslain 10 §:n 3 momentin nykyisten rajoituslausekkeiden muutostarpeen.

3.b. Tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta

Ehdotetun säännöksen mukaan lailla voitaisiin säätää välttämättömiä rajoituksia viestin salaisuuteen ”*tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta*”. 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 (HE, s. 34-35). Ehdotus liittyisi tältä osin hallituksen esitykseen 203/2017 vp sisältyvään lakiin sotilastiedustelusta.

Ehdotus, jonka mukaan sotilaallisen tiedon hankkiminen mainittaisiin erikseen nimenomaisesti perustuslain 10 §:n 4 momentissa on perusoikeussäännöksen kirjoittamistavan kannalta ongelmallinen. Tällä en tarkoita sitä, etteikö perustuslakiin olisi perusteltua sisällyttää sellaista rajoitusvaltuutta, joka kattaisi ehdotetun sotilastiedustelun. Mielestäni tämä tarkoitus on saavutettavissa kattavasti kuitenkin sisällyttämällä säännökseen rajoitusvaltuus, joka koskee kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa yleisemmin ja joka kattaisi myös tiedon hankkimisen sotilaallisesta toiminnasta. Pidän selvänä, että siltä osin kuin sotilaallinen tiedustelu ylipäättään puuttuu perustuslain suojaamaan luottamukselliseen viestintään, se on tulkittavissa kattavasti toiminnaksi, joka on välttämätöntä tiedon saamiseksi kansallisen turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Nyt ehdotetussa säännösmuotoilussa sotilaallinen toiminta ylikorostuu merkittävästi senkin takia, että sotilastiedustelu kohdistuu pääosin toimintaan (esimerkiksi vieraan valtion viranomaisorganisaation toiminta), joka ei ylipäättäen ole perustuslain 10 §:n 2 momentin luottamuksellisen viestin suojan soveltamisalalla.

Tiedossani ei ole yhtäkään kansainvälistä esimerkkiä perustuslaista, jossa yksityiselämän suojan rajoitusperusteeksi olisi mainittu tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa hyväksyttävänä yksityiselämän suojan (ml. kirjeenvaihdon suoja) rajoitusperusteina luetellaan: kansallinen turvallisuus, maan taloudellinen hyvinvointi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estäminen, terveyden tai moraalien suojaaminen sekä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Nämä seikat huomioon ottaen nimenomainen maininta sotilaallisen tiedon hankkimisesta näyttäytyy tässä yhteydessä hyvin erikoiselta.

Mielestäni erityismaininta sotilaallisen tiedon hankkimisesta tulisi perusoikeussäännösten kirjoittamistapaa koskevista syistä poistaa ehdotuksesta. Tällä poistolla ei edellä mainituista syistä ole nähdäkseni asiallista merkitystä sotilastiedustelun valtiosääntöisenä normiperustana, jos rajoituslausekkeeseen jää yleisempi säännös tiedon hankkimisesta kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavasta toiminnasta. Pidän maininnan poistamista perusteltuna senkin vuoksi, että sotilaallinen tiedustelu kohdistuu pääasiassa sellaiseen viestintään, joka ei nauti lainkaan luottamuksellisen viestinnän perusoikeussuojaa.

3.c. Tiedon hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta

Hallituksen esityksessä on mielestäni esitetty asianmukaiset perustelut sille, että rajoituslausekkeeseen lisätään maininta tiedon hankkimisesta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tältä osin säännöksen muotoilua keventäisi kuitenkin sivulause-rakenteesta luopuminen.

Koska kyse on poikkeuksellisesti 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, on säätämismuutoksessa perusteltua edellyttää vahvoja oikeusturvatakeita, laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa ja riittäviä soveltamisrajoituksia. Nämä ovat tarpeen siitakin syystä, että perustuslain uusi 10 §:n 4 momentti ei vastaisuudessa koskisi ainoastaan nyt eduskunnan käsiteltävänä olevia tiedusteluvaltuuksia (HE 202 ja 203/2017 vp), vaan

kaikkia tulevaisuudessa mahdollisesti ehdotettavia uusia luottamuksellisen viestinnän rajoitusvaltuuksia. Hallituksen esityksen perusteluissa (ks. HE, s. 37-39) on esitetty eräitä tällaisia seikkoja, joita olisi hyvä korostaa myös perustuslakivaliokunnan mietinnössä. 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 ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaan tiedustelutoiminnassa.

Erityisen olennaista on tällaisessa tilanteessa huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu näin ratkaisevaksi myös arvioitaessa ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien suhdetta uuteen perustuslain 10 §:n 4 momenttiin. Tältä osin on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (vrt. HE 199/2017 vp, PNE 1/2018 vp).

3.d. Ehdotus uudeksi säännösmuotoiluksi

Edellä olevan perusteella ehdotan, että hallituksen esityksen muotoilua perustuslain 10 §:n uudeksi 4 momentiksi tarkistettaisiin seuraavasti:

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

Ehdottamani muotoilu sopisi hallituksen esityksessä ehdotettua muotoilua paremmin perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan. Arvioni mukaan ehdottamani muotoilu muodostaisi riittävän perustuslaillisen normiperustan tiedustelulainsäädäntöön sisältyville luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuville toimivaltuuksille ja vastaisi siten hallituksen esityksen tavoitteita.

4. Valtiosääntöprosessuaalisia näkökohtia

Käsiteltävänä olevan perustuslain muutosehdotuksen osalta nousee esiin myös kysymys noudatettavasta perustuslain säätämisjärjestyksestä. Normaalista perustuslain säätämisjärjestyksestä säädetään perustuslain 73 §:n 1 momentissa. Sen mukaan ehdotus perustuslain muuttamisesta on ehdotuksen toisessa käsittelyssä hyväksyttävä äänten enemmistöllä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Tuolloin sen lopullinen hyväksyminen edellyttää 2/3 enemmistöä annetuista äänistä. Perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetään kuitenkin mahdollisuudesta muuttaa perustuslakia kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Kiireelliseksi julistaminen vaatii 5/6 enemmistöä annetuista äänistä, jolloin ehdotus voidaan hyväksyä sitä lepäämään jättämättä 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt aiemmin tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeatettua menettelyä ei valiokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6). 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).

Hallituksen esityksessä katsotaan, että edellytykset perustuslain muutosehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestykselle ovat olemassa. Esityksen mukaan Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan muodostavat hallituksen näkemyksen mukaan sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve (HE, s. 40).

Arvioni mukaan Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan voivat sinänsä perustella poikkeuksellisesti kiireelliseen perustuslain säätämismenettelyyn turvautumista. Edellytyksenä on tietysti se, että perustuslakivaliokunta tulee vakuuttuneeksi tällaisten perusteiden tosiasiallisesta olemassa olost, mikä edellyttäne hallituksen taholta riittävää selvitystä turvallisuustilanteen heikentymisen konkreettisuudesta ja uhka-arvioista kansalliselle turvallisuudelle. Arvioinnissa on merkitystä myös sillä, kuinka pitkää viivettä välttämättömiksi katsottujen tiedusteluvaltuuksien voimaan-

tulolle normaalin menettelyn käyttäminen merkitsisi (vrt. PeVM 10/2006 vp, s. 6). Kun parhaillaan meneillä ovat vaalikauden viimeiset valtiopäivät, voidaan arvioida, että valtuuksien voimaantulo viivästyisi normaalimenettelyä noudattaen noin vuodella verrattuna siihen, että ehdotettu perustuslain muutos käsiteltäisiin kiireellisessä menettelyssä. Joka tapauksessa pidän tärkeänä, että jos kiireelliseen menettelyyn turvautuminen tässä tapauksessa katsotaan mahdolliseksi, samalla huolehditaan siitä, ettei menettelystä synny ennakkotapausta, joka avaa laajemmin tietä kiireelliseen menettelyyn turvautumiselle perustuslakia muutettaessa. Mielestäni pääsääntönä perustuslain muutoksissa tulee olla normaali menettely, johon kuuluu muutoksen tarpeellisuuden arviointi kahdessa eri eduskunnassa. Tämä on omiaan takaamaan riittävän pohdinnan perustuslakimuutoksen pysyvästä tarpeesta. Käytäntö on jo nyt osoittanut, ettei kaikille perustuslain muutosehdotuksille ole löydettävissä enää tukea uudessa eduskunnassa (ks. esim. PeVM 2/2011 vp ja PeVM 4/2015 vp, joissa on päädytty ehdottamaan lepäämään hyväksyttyjen perustuslakimuutosten hylkäämistä).

Huomattava on tietysti myös se, että perustuslakivaliokunnan kannanotto, jonka mukaan perustuslain muutos voidaan hyväksyä kiireellisessä järjestyksessä, ei sido eduskuntaa sen äänestäessä kiireellisyydestä, vaan edustajat ovat oikeudellisesti vapaita äänestämään joko kiireellisyyttä vastaan tai sen puolesta.

Jos ehdotus perustuslain uudeksi 10 §:n 4 momentiksi hyväksytään kiireellisessä menettelyssä meneillään olevilla valtiopäivillä, voidaan siviili- ja sotilastiedustelua koskevat esitykset käsitellä tältä osin pitäen mittapuuna uudistettua perustuslain säännöstä. Tältä osin on kuitenkin välttämätöntä, että eduskunta on lopullisesti hyväksynyt perustuslain muutoksen ennen lakiehdotusten lopullista käsittelyä täysistunnossa. Kyseiset tavalliset lait eivät voi myöskään tulla voimaan ennen kuin perustuslain muutos on tullut voimaan (vrt. PeVL 13/1999 vp, PeVL 15/1999 vp).

Ongelmallisempi asetelma on kyseessä, jos eduskunta päättää jättää ehdotetun perustuslain muutoksen lepäämään. Tällöin tiedustelulainsäädännön arviointimittapuuna meneillään olevilla valtiopäivillä on kattavasti nykyinen perustuslakisääntely, myös perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeet. Hallituksen esityksissä 202/2017 vp ja 203/2017 vp on lueteltu useita lakiehdotuksiin sisältyviä säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa (HE 202/2017 vp, s. 277-278, HE 203/2017 vp, s. 365). Tässä tapauksessa lakiehdotusten käsitteleminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttää joko kyseisten pykälien muuttamista nykyisen perustuslain 10 §:n vaatimukset täyttävällä tavalla tai

niiden poistamista lakiehdotuksista eduskuntakäsittelyn aikana. Niitä koskevat uudet esitykset voidaan antaa sen jälkeen, jos ja kun eduskunta vaalien jälkeen on lopullisesti hyväksynyt perustuslain muutoksen.

Eduskuntakäytännössä on omaksuttu menettely, jonka mukaan yli vaalien äänestettyyn perustuslain muutokseen kiinteästi liittyvät tavallisessa järjestyksessä käsiteltävät lakiehdotukset jäävät niin ikään ”lepäämään” käsiteltäviksi vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Voidaan puhua ns. teknisesti lepäämään hyväksytyistä lakiehdotuksista (ks. esim. PeVM 1/2007 vp. Ks. tarkemmin *Hidén*, *Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä*, 2015, s. 167-168). Käsitykseni mukaan tekninen lepäämäänjättämismahdollisuus ei tule tiedustelulakipaketin osalta kyseeseen. Kyse on useasta erillisestä hallituksen esityksestä, joilla on sisällöllisiä liityntöjä, mutta jotka ovat pääosin toisistaan riippumattomia. Tähän mennessä tekninen lepäämään jättäminen on kohdistunut vain samaan hallituksen esitykseen sisältyviin lakiehdotuksiin. Suurin osa ehdotettujen tiedustelulakien sisällöstä on lisäksi riippumattomia ehdotetusta perustuslain muutoksesta. Erikseen on syytä huomauttaa, ettei tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva hallituksen esitys 199/2017 vp esityksen nimenomaisen maininnan mukaan edellytä perustuslain 10 §:n muuttamista, vaan se voidaan toteuttaa tästä riippumatta (HE 199/2017 vp, s. 71). Muihin tiedustelulakipaketin sisältämiin lakiehdotuksiin noudatetaan siten normaalia asioiden käsittelyn jatkuvuutta koskevaa perustuslain sääntelyä (PL 49 §) eli ne raukeavat, jos niitä ei ole ehditty lopullisesti hyväksyä ennen kuluva vaalikauden päättymistä.