

Tuomas Ojanen
27.2.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon rakenne ja tarkastelun kohteet

Keskityn tässä lausunnossa seuraaviin kolmeen kysymykseen seuraavassa järjestyksessä.

Ensinnäkin esitän käsillä olevan perustuslakimuutoksen käsittelyyn liittyviä näkökohtia huomioiden sen, että perustuslakivaliokunnassa ja yleensä eduskunnassa on samanaikaisesti vireillä hallituksen esitykset siviili- ja sotilastiedustelulaeiksi, joissa ehdotetaan tiedusteluviranomaisille sellaisia uusia toimivaltuuksia, joiden on katsottu edellyttävän perustuslain muuttamista käsillä olevassa esityksessä ehdotetulla tavalla. Käsillä olevalla esityksellä on myös liityntä hallituksen esitykseen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta, samoin kuin tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi eduskunnassa valmisteltuun puhemiesneuvoston ehdotukseen eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.

Toiseksi tarkastelen kysymystä käsillä olevan perustuslakimuutoksen säätämisyjärjestyksestä: Onko esityksen mukaisesti perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle osoitettavissa sellainen välttämätön tarve, että olisi perusteltua käyttää perustuslain 73 §:n momentin mukaista kiireelliseen menettelyä perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetyn ns. normaalin perustuslainsäätämisyjärjestyksen sijasta?

Kolmanneksi tarkastelen käsillä olevaa perustuslain muutosehdotusta siltä osin kuin kysymys on 10 §:ään lisättäväksi ehdotetusta uudesta 4 momentista. Pykäläehdotuksen tarkasteluun liittyy kuitenkin seuraava rajausta: olin jäsenenä oikeusministeriön 28.9.2015 asettamassa asiantuntijatyöryhmässä, jonka hallituksen esityksen muotoon kirjoitetun mietinnön jäljiltä ehdotus perustuslain 10 §:n muuttamiseksi alun perin on. Tyydynkin jäljempänä esittämään ehdotettavasta uudesta perustuslain 10 §:n 4 momentista lähinnä eräitä sen tulkintaan ja suhteeseen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja Euroopan unionin (EU) oikeuteen liittyviä näkökohtia.

Perustuslain muutosesityksen ja muiden siihen kytköksissä olevien esitysten käsittely

Kuten esityksen jaksosta 6 ilmenee, käsillä oleva esitys kytkeytyy sisäministeriössä ja puolustusministeriössä valmisteltuihin hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi siviili- ja sotilastiedustelusta. Esitykseen liittyy myös hallituksen esitys, jossa ehdotetaan lain säätämistä tiedustelutoiminnan valvonnasta, samoin kuin puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi.

Kaikki mainitut hallituksen esitykset ovat saapuneet perustuslakivaliokuntaan joko mietinnön tai lausunnon antamista varten.

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotetaan tiedusteluviranomaisille sellaisia uusia toimivaltuuksia, jotka edellyttäisivät perustuslain 10 §:n muuttamista käsillä olevassa esityksessä ehdotetulla tavalla. Samoin hallituksen esityksellä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja puhemiesneuvoston ehdotuksella on kytkös nyt käsillä olevaan ehdotukseen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan ” antaa lausuntoja sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.” Nähdäkseni perustuslain 74 §:n kannalta tulee esiin seuraava menettelykysymys: missä järjestyksessä edellä mainitut hallituksen esityksen tulisi perustuslakivaliokunnassa käsitellä?

Nähdäkseni jo yksin perustuslain 74 §:stä johtuu tarve käsitellä nyt käsillä oleva ehdotus perustuslain 10 §:n muuttamisesta aivan ensimmäiseksi *itsenäisesti ja irrallaan muista esityksistä* perustuslakivaliokunnassa, jotta valiokunta voisi asianmukaisesti hoitaa perustuslain 74 §:ssä sille säädetyn tehtävänsä.

Lisäksi perustuslain muutosehdotuksen käsittelyä itsenäisesti ennen muiden ehdotusten valtiosääntöoikeudellista arviointia perustelee perustuslain asema hierarkkisesti ylimmänasteisena Suomen oikeusjärjestyksen säädöksenä, joka määrittää ja suuntaa tavallisten lakien säätämistä. Perustuslain ylimmänasteisuuden kannalta olisi epäasiallista, jos muissa hallituksen esityksissä todettu alkaisi määritä ja suunnata käsillä olevan perustuslakimuutoksen valtiosääntöoikeudellista arviointia. On syytä pitää ehdottomasti kiinni siitä, että nyt ehdotettava perustuslakimuutos, sellaisena kuin perustuslakivaliokunta sen kenties hyväksyy, on valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteena muissa hallituksen esityksissä ehdotettavalle sääntelylle.

Käytännössä perustuslain 74 § ja perustuslain asema ylimmänasteisena säädöksenä perustelevat nähdäkseni sellaista käsittelyjärjestystä, jossa perustuslakivaliokunta *ensin* antaa mietintönsä perustuslain 10 §:n muuttamisesta ja *vasta tämän mietinnön perusteella* lähdetään arvioimaan muissa hallituksen esityksissä ehdotettua sääntelyä sekä sen suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Vain esitysten tällainen käsittelyjärjestys voi taata perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnalle osoitetun tehtävän asianmukaisen suorittamisen sekä turvata perustuslain aseman ylimmänasteisena, tavallisten lakien säätämiseksi peruspuitteet asettavana säädöksenä.

Lopuksi korostan yleisesti tarvetta yhtä hyvin käsillä olevan perustuslakimuutoksen kuin muiden hallitusten esitysten ja puhemiesneuvoston ehdotuksen huolelliseen arviointiin perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden kannalta. Kun otetaan huomioon käsillä olevien lakipakettien valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys, laajuus sekä monimutkaisuus, olisi perusteltuna hakea perustuslain 74 §:n mukaisen valiokunnan tehtävän asianmukaisen ja huolellisen suorittamisen turvaamiseksi saman

tyyppisiä käsittelymalleja, joita valiokunta omaksui ns. maakunta - ja sote-esityksen käsittelyssä viime valtiopäivillä (ks. PeVL 26/2017 vp).

Käytännössä tämä tarkoittaisi useiden kuulemisten järjestämistä, ja osin niin, että osa kuulemisista keskittyisi sellaisiin erityisiin kysymyksenasetteluihin, joista valiokunta etukäteen esittää asiantuntijoille täsmennettyjä kysymyksiä kuulemista varten. Esimerkiksi käsillä olevasta perustuslakimuutoksesta olisi syytä järjestää vielä vähintäänkin toinen kuulemiskierros täsmennyneiden kysymyksenasettelujen pohjalta.

Säätämisjärjestys

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 73 § perustuslain säätämisjärjestyksestä sisältää aiemman valtiopäiväjärjestyksen 67 ja 73 §:n tapaan kaksi vaihtoehtoista menettelyä: 1 momentissa säädetyn kaksiosaisen menettelyn ja 2 momentissa säädetyn kiireellisen perustuslain säätämisjärjestyksen.

Perustuslain esitöissä (HE 1/1999 vp, s. 124-125, ks. myös PeVM 10/1998 vp) ei ole tarkasteltu sen paremmin syitä valtiopäiväjärjestyksessä alun perin säädetyn perustuslain säätämisjärjestyksen säilyttämiselle nykyisessä perustuslaissa kuin perustuslain 73 §:ssä säädettyjen vaihtoehtoisten perustuslain säätämisjärjestysten välistä suhdetta tai etusijajärjestystä.¹

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin linjannut perustuslain voimaantulon 1.3.2000 jälkeen tehtyjä perustuslakimuutoksia koskeneissa mietinnöissään perustuslain 73 §:ssä säädettyjen vaihtoehtoisten säätämisjärjestysten keskinäissuhdetta seuraavasti:

”...(P)erustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi on valiokunnan mielestä tärkeää, 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, ks. myös PeVM 10/2006 vp).

Vuoden 2005 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ollut perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta, kun kysymys oli Suomen kansalaisen luovuttamista tai siirtämistä toiseen maahan sekä

¹ Anteron Jyrängin mukaan perusteluiden löytämiseksi perustuslain säätämisjärjestykselle ”täytyy oikeastaan mennä vuoteen 1906 saakka” (Jyränki, Lakien laki, Turku 2000, s. 170). Jyrängin mukaan ”siltoin oli kysymys siitä, ettei perustuslakia saa muuttaa *hätiköidysti*”. (kursivointi alkuperäinen). Jyränki myös toteaa (s. 171), että mahdollisuus julistaa perustuslain muutoshanke kiireelliseksi ”riistää pohjan” siltä erityisen säätämisjärjestyksen perustelulta, että ”(k)un ratkaisu muutoksesta siirtyy yli eduskuntavaalien, se joutuu vaalien alla valitsijoiden keskustelun kohteeksi, siis pois kansanedustajien käsistä.” Jyränki myös katsoo (s. 171), että ”(ä)killisten muutosten” ja ”häätäisten päätösten” ehkäisemisen kanssa ei kiireelliseksi julistamisen mahdollisuus hyvin sovi yhteen”.

eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisuutta koskevista perustuslakimuutoksista (PeVM 5/2005 vp).

Vuoden 2006 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ollut poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta, kun kysymys oli perustuslakimuutoksesta, jonka tarkoituksena oli vahvistaa valtiontalouden parlamentaarista valvontaa perustamalla uusi eduskunnan tarkastusvaliokunta. Mietinnössään valiokunta sinänsä näki eräitä kiireellisen menettelyn käyttöä puoltavia näkökohtia: ”Kiireellisen menettelyn käyttöä puoltavat ennen muuta eduskunnan järjestäytymiseen ja eduskuntatyön sujuvaan käynnistämiseen vaalikauden alussa liittyvät sinänsä painavat näkökohdat samoin kuin se, että sääntelyssä on kaiken kaikkiaan kysymys pelkästään eduskunnan sisäisten työmuotojen kehittämisestä.” Kiireellistä menettelyä puoltavien seikkojen vastapainoksi valiokunta kuitenkin totesi, että normaalin perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä ”aiheutuva mahdollinen viive sääntelyn voimaantulolle ei muodostu muutamaa kuukautta pidemmäksi eikä perustuslain muutoksen kiireellinen hyväksyminen siksi ole aivan välttämätöntä.” Valiokunta myös piti ”varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä.” Näillä perusteilla valiokunta päätyi kantaan, jonka mukaan käsillä ollut perustuslakimuutos oli ”asianmukaisinta käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti, jolloin vaalien jälkeen kokoontuva eduskunta osaltaan voi lopullisesti hyväksyä lain kahden kolmasosan ääntenenemmistöllä.” (PeVM 10/2006 vp).

Edellä esitetyn lisäksi vaihtoehtoisten perustuslain säätämisyjärjestysten välistä ”etusijajärjestystä” määrittää nähdäkseni se perustuslain muutoksia yleisesti koskeva vaatimus, jonka mukaan 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, PeVM 9/2010 vp). On selvää, että perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen kaksiosainen menettely luo 2 momentin kiireelliseen menettelyyn verrattuna parempia edellytyksiä perustuslakimuutosta koskevalle laajapohjaiselle keskustelulle ja yhteisymmärrykselle sekä demokraattiselle legitimitetille. Normaalimenettely tarkoittaa kuitenkin käytännössä tarvetta saada muutokselle ensinnäkin hyväksyntä kahdessa eri eduskunnassa, ja vieläpä niin, että vaalien jälkeen kokoontuvan eduskunnan on hyväksyttävä muutos lopullisesti vähintään kahden kolmasosan ääntenenemmistöllä. Lisäksi ratkaisun siirtyminen vaalien yli tarkoittaa ainakin periaatteessa sitä, että perustuslakimuutos ei ole vain kansanedustajien käsissä, vaan se on myös valitsijoiden keskustelun kohteena oleva vaaliteema.

Esityksen säätämisyjärjestysjakso

Esityksen mukaan ehdotettu perustuslain 10 §:n muutos on tarkoitettu ”tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen säätämisyjärjestys huomioon ottaen”.

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on ensin selostettu edellä tarkasteltuja perustuslakivaliokunnan linjauksia perustuslain 73 §:stä. Tämän jälkeen esityksessä

todetaan, että ”siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä on selvitetty seikkaperäisesti Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyviä näkökohtia.” Säättämisyjärjestysjaksossa todetaan jonkinmoisena kokoavana johtopäätöksenä siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyvistä näkökohdista esitetystä seuraavaa:

”Suomen turvallisuustilanteen muutokseen ovat vaikuttaneet muun ohella sotilaallisen toiminnan ja jännitteen lisääntyminen lähialueillamme. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat vakavimmat uhat ovat nykyään 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.”

Edellä esitetyillä perusteilla esityksessä päädytään johtopäätökseen, jonka 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.”²

Lisäksi esityksen säätämisyjärjestysjaksossa todetaan kiireellistä menettelyä puoltavana seikkana, että siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavat uudet toimivaltuudet voisivat ”tulla voimaan ehkä vasta vuoden 2020 alkupuolella”, jos ehdotettu perustuslain muutos käsitellään normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sitä vastoin kiireellisessä menettelyssä ”säännökset voisivat tulla voimaan aikaisemmin, mahdollisesti jo vuoden 2018 lopulla esitysten eduskuntakäsittelystä riippuen.”

Lopuksi säätämisyjärjestysjaksossa todetaan, että ”(j)os esitysten eduskuntakäsittely jatkuu kuluva vaalikauden lopulle asti, vähentää tämä tarvetta kiireellisen menettelyn käyttöön.”

Arvio säätämisyjärjestyksestä esityksen perustelujen valossa

² Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakso eroaa oikeusministeriön 28.9.2015 asettaman asiantuntijatyöryhmän mietinnössä esitetystä voimaantulosta ja säätämisyjärjestyksestä. Työryhmä esitti perustuslain 10 §:n muutoksen tulevaksi voimaan 1.1.2020. Koska kysymys on perustuslain muuttamisesta, työryhmä totesi, että se oli käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Säättämisyjärjestysjaksossa on lisäksi selostettu perustuslakivaliokunnan mietintöjen 5/2005 vp ja 10/2006 vp linjaukset. Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 41/2016, s. 51.

Seuraava arvio säätämisyjärjestyksestä perustuu käsillä olevasta hallituksen esityksestä ilmenevään. Kysymys on muutoinkin ennen muuta säätämisyjärjestyksen arvioinnissa huomionarvoisista näkökohdista edellä selostetuista perustuslakivaliokunnan linjauksista ilmenevän ohella.

- Esityksen säätämisyjärjestysjakso on leimallisen lyhyt. Siihen sisältyvät perustelut kiireellisen menettelyn puolesta ovat huomattavan niukat etenkin siihen nähden, että perustuslain tavallinen muuttamismenettely on pääsääntö, josta poikkeaminen perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisesti vaatii ”poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta”. Perusteluvaatimukset kiireelliselle menettelylle ovat siten korkealla perustuslakivaliokunnan linjausten valossa.
- Perustuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa tulisi nähdäkseni itsessään kattavasti ja tyhjentävästi tuoda esiin perustuslain kiireellistä muuttamista perustelevat seikat. Nyt niistä pitkälti vain viitataan sellaisiin hallituksen esityksiin, joissa ehdotetun sääntelyn toteutuminen riippuu käsillä olevasta perustuslain muutosta. Tällainen perustelumalli on vähintäänkin valtiosääntöoikeudellisesti nurinkurinen, koska nyt käsillä olevan perustuslakimuutoksen ja sitä koskevan hallituksen esityksen tulee olla – sen jälkeen kun perustuslakivaliokunta on antanut siitä mietintönsä – valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteena siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskeville hallituksen esityksille – ei *vice versa*.
- Säätämisyjärjestysjakson keskeisimmät perustelut kiireelliselle menettelylle ovat sellaisissa Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyvissä näkökohdissa, joita on tiivistetysti tuotu esiin säätämisyjärjestysjaksossa ja joita selostetaan seikkaperäisemmin siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä. Kysymys vaikuttaa kuitenkin olevan sellaisista Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyvistä näkökohdista, joissa ei ole sinänsä mitään erityisen uutta tai yllättävää vaan joissa on pikemmin kyse varsin yleisesti jo tiedossa olevista ja julkisuudessaakin esillä olleista kehityssuuntauksista viime vuosien aikana. Nähdäkseni nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä perustuslakivaliokunnan linjauksissa painotettu vaatimus sellaisesta ”poikkeuksellisesta tilanteesta”, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on ”välttämätön tarve”, tarkoittaa kuitenkin sellaista huomattavasti *konkreettisempaa ja äkillistä turvallisuustilanteen heikkenemistä*, joka vakavuudeltaan tulisi jo lähelle sitä tasoa, jota kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden valvontaelinten käytännössä on hätätilalta edellytetty. Sen paremmin esityksen säätämisyjärjestysjakson kuin siinä viitattujen muiden esitysten valossa Suomen turvallisuustilanne ei ole kuitenkaan heikentynyt sillä tavoin konkreettisesti, vakavasti ja äkillisesti, että kysymys olisi perustuslakivaliokunnan linjausten tarkoittamalla tavalla sellaisesta *poikkeuksellisesta tilanteesta*, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle olisi osoitettavissa *välttämätön tarve*.
- Käsillä olevan perustuslakimuutoksen huomattava valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys korostaa tarvetta yhtä hyvin sitä koskevalle huolelliselle valmistelulle kuin laajapohjaiselle keskustelulle ja yhteisymmärrykselle sekä demokraattiselle legitimitetille. Kaikkein tähän perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen

kaksiosainen menettely luo 2 momentin kiireelliseen menettelyyn verrattuna parempia edellytyksiä.

- Normaalin perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä aiheutuva viive sääntelyn voimaantulolle ei tarvitse muodostua niin pitkäksi kuin esityksen säätämisyjärjestysjaksossa esitetään, vaan sääntely voisi tulla yhtä hyvin voimaan jo kuukausia aiemmin ”kuin vasta vuoden 2020 alkupuolella”. Kun samalla huomioidaan tarve käsillä olevan perustuslakimuutoksen huolelliseen käsittelyyn eduskunnassa, tämä osaltaan vähentää perustuslain muutoksen kiireellisen hyväksymisen välttämättömyyttä.
- Kuten esityksestä ilmenee, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on parhaillaan vireillä valituksia nykyaikaisista tiedonhankintakeinoista. Samoin EU-tuomioistuimessa on vireillä esimerkiksi asia, jossa kansallinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta muun muassa siitä, miten kansallisten tiedusteluviranomaisten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä tiedustelutoimivaltuuksia pitäisi arvioida ottaen huomioon EU-tuomioistuimen asioissa *Tele2* ja *Watson* antamat ennakkoratkaisut (*Privacy International C-623/17*). Eurooppa-tuomioistuimissa vireillä olevat oikeusjutut tulevat merkittävästi selkiyttämään niitä vaatimuksia, joita EU-oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus asettavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien tiedustelutoimivaltuuksien käytölle jäsenvaltioissa, millä on merkitystä myös käsillä olevan perustuslakimuutoksen säätämisyjärjestyksen arvioinnin kannalta.
- Perustuslain 49 §:n mukaan valtiopäivillä kesken jääneiden asioiden käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä, jollei eduskuntavaaleja ole sillä välin toimitettu. Eduskunnassa vireillä olevan kansainvälisen asian käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Perustuslain 49 § takia normaalin perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä seuraisi käytännössä muiden hallitusten esitysten raukeaminen, koska niissä ei ole kysymys kansainvälisistä asioista ja koska niissä ehdotetun sääntelyn hyväksyminen ja voimaantulo on sidottu perustuslakimuutoksen hyväksymiseen ja voimaantuloon. Tällä ei kuitenkaan ole sinällään vaikutusta arvioon perustuslain muutoksen säätämisyjärjestyksestä perustuslain 73 §:n mukaisesti.

Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan käsillä oleva perustuslain 10 §:n muutos olisi asianmukaisinta käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti, jolloin vaalien jälkeen kokoontuva eduskunta osaltaan voi lopullisesti hyväksyä lain kahden kolmasosan ääntenenemmistöllä ja jolloin perustuslain muutos ja yleisemmin ehdotettavat uudet tiedusteluvaltuudet olisivat ainakin periaatteessa myös valitsijoiden keskustelun kohteena vaalien alla.

Uusi perustuslain 10 §:n 4 momentti

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi perustuslain 10 §:ään uusi 4 momentti, 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.”

Kuten jo edellä totesin, olin jäsenenä oikeusministeriön 28.9.2015 asettamassa asiantuntijatyöryhmässä, joka päätyi ehdottamaan juuri äsken siteeratun 4 momentin lisäämistä perustuslain 10 §:ään. Koska käsillä oleva hallituksen esitys on pitkälti³ sama kuin työryhmän alun perin hallituksen esityksen muotoon kirjoittama ehdotus, tyydyn seuraavassa esittämään vain eräitä täydentäviä huomioita ehdotetusta perustuslain 10 §:n muutoksesta.

- (i) Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty joukko näkökohtia siitä, miten ehdotettua lisäystä tulisi tulkita. Tässä yhteydessä on syytä korostaa perusteluista ilmenevää varsinkin siltä osin kuin perusteluissa painotetaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sellaisenaan soveltamista viestin salaisuuden suojaan rajoitettaessa, rajoittamisen välttämättömyyttä sekä vaatimusta sopusoinnusta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja sekä EU-oikeuden kanssa (ks. s. 29-31 ja 37-39). Samoin erityisen tärkeä on yksityiskohtaisissa perusteluissa esille tuleva rajausta siitä, ettei ehdotettu perustuslain muutos ”mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa” (s. 38, ks. myös s. 31).
- (ii) Kuten esityksessä useassa kohdassa tuodaan esiin, siviili- ja sotilastiedustelua koskeissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien on oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa. On muutoinkin syytä tiedostaa, että käsillä oleva ehdotus perustuslain 10 §:n muuttamisesta on vain yksi välttämätön, muttei kuitenkaan riittävä oikeudellinen edellytys siviili- ja sotilastiedustelulakipaketeissa ehdotettavien toimivaltuuksien hyväksymiselle. Selvää on, ettei perustuslain 10 §:n muuttaminen ole hyväksyttävä peruste poiketa kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja EU:n oikeudesta ja että viime kädessä toimivalta päättää tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien sopusoinnusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kanssa on Eurooppa-tuomioistuimilla, siis Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella Strasbourgissa ja Euroopan unionin tuomioistuimella Luxemburgissa.
- (iii) Kuten esityksessä todetaan (s. 29), vaatimus sopusoinnusta Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa voidaan ulottaa perustuslain 10 §:n muuttamiseen muun muassa siinä mielessä, ettei se saa tuottaa ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia lopputuloksia. Vaatimuksen kansainvälisoikeudellinen perusta on kv. oikeuden perusperiaatteisiin kuuluvassa *pacta sunt servanda* -periaatteessa, mistä seuraa yhtäältä valtion velvollisuus olla loukkaamatta kansainvälisiä velvoitteitaan sekä toisaalta

³ Keskeisin ero liittyy sääntämisjärjestysjaksoon, jossa esitetään kiireellistä menettelyä, kun taas työryhmän mietintö oli normaalimenettelyn kannalla.

velvollisuus huolehtia valtionsisäisen oikeusjärjestyksen sopimuksenmukaisuudesta. Käytännössä vaatimus sopusoinnusta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa tarkoittaa, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, sellaisena kuin sen sisältö näyttäytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, asettaa *ehdottoman* rajan sille, mikä olisi sallittua luottamuksellisen viestin salaisuuden välttämätöntä rajoittamista kansallisen turvallisuuden perusteella myös nyt ehdotettavan perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Koska Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat kuitenkin vain vastaavan perusoikeuden suojan vähimmäistason, perustuslain 10 §:n 4 momenttia olisi nähdäkseni syytä tulkita tiukemmin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua yksityisyyden suojan rajoittamisen välttämättömyyttä kansallisen turvallisuuden nojalla.

- (iv) EU-oikeudesta juontuu niin ikään vaatimus siviili- ja sotilastiedustelua koskeissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien, samoin kuin ehdotetun perustuslakimuutoksen, sopusoinnusta EU-oikeuden kanssa. Vaatimus EU-oikeudenmukaisuudesta on muun muassa sikäli ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuutta korostuneempi, että EU-oikeuden toteuttamis- ja sanktiomekanismit ovat oikeudellisesti vahvempia kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten. On korostettava, että EU-oikeudella on etusija kaikkeen sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen oikeuteen nähden, kansalliset perustuslain säännökset mukaan lukien. Menemättä tässä vaiheessa yksityiskohtaisempaan erittelyyn totean myös lopuksi, että pidän tiedustelutoimivaltuuksien saamista sopusointuun EU-oikeuden kanssa oikeudellisesti kaikkein haasteellisimpana asiana. Palaan kuitenkin tähän tarkemmin mahdollisissa kuulemisissa sotilas- ja siviilitiedustelulakipaketeista.
- (v) Esityksen perusteluissa (s. 35-37) on varsin laajasti eritelty sitä toimintaa, joka luonteensa takia voisi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle perustuslakimuutoksessa tarkoitettulla tavalla. Asiakokonaisuuden perusoikeusherkkyyys sekä kytkennät EU-oikeuteen ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin huomioiden perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi syytä vielä koettaa rajata ja täsmentää esitykseen verrattuna enemmän sitä, mikä voi olla sellaista perustuslaissa tarkoitettua toimintaa, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tässä yhteydessä on valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtina korostettava, että perustuslain säännöksen tulee suoraan rajoittaa tavallisten lakien säännösten sisältöä ja tulkintaa. Perustuslaista johtuu myös tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. On myös korostettava rajoitusperusteeseen vetoavan velvollisuutta esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle.

Perustuslakimuutoksen täsmennyksiin voisi nähdäkseni tarjota joitain virikkeitä ja lähtökohtia EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä tehdyt tietyt linjaukset. EU-tuomioistuin

on esimerkiksi linjannut, että jäsenvaltiot eivät voi kukin yksinään ilman unionin toimielinten valvontaa määritellä unionin oikeuden soveltamiseen liittyen sellaisten käsitteiden kuin yleinen tai kansallinen turvallisuus ulottuvuuksia.⁴ Vaikka EU:n perussopimuksen tietyissä artikloissa oikeutetaan toimenpiteet, jotka jäsenvaltio voi katsoa tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusasetustensa turvaamiseksi, ja sellaiset tiedot, joiden ilmaiseminen olisi näiden etujen vastaista, EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaisia artikloja ei kuitenkaan voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa perustamissopimuksen määräyksistä ainoastaan viittaamalla kyseisiin etuihin. Sitä vastoin jäsenvaltion, joka vetoaa edukseen kansallista turvallisuutta koskevaan perusteeseen, on näytettävä toteen tarve turvautua kyseiseen perusteeseen.⁵

- (vi) Samoin sen täsmentämistä, mitä tarkoitetaan sotilaallisella toiminnalla, olisi syytä vielä harkita perustuslakivaliokunnan mietinnössä. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, ettei tiedon hankkimista sotilaallisesta toiminnasta ole esityksessä tietoisesti sidottu vaatimukseen siitä, että siitä aiheutuu vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Sotilaallisen toiminnan täsmentämisessä valiokunnan mietinnössä on siten syytä huomioida sotilaallisen toiminnan erityispiirteet ja se, että tiedonhankinnalle siitä on toisenlaisia tarpeita kuin säännöksessä tarkoitettusta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.
- (vii) Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin, ettei ehdotettu sääntely "...mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa" (s. 38, ks. myös s. 31). Esityksessä myös tuodaan esiin, että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä "on erityisesti painotettu sitä, että tiedonhankinnan on oltava riittävän kohdennettua ja yksilöityä (tuomio *Tele2 Sverige*, C-203/15 ja C-698/15; tuomio *Schrems*, C-362/14; tuomio *Digital Rights Ireland*, C-293/12 ja C-594/12)" (s. 38). Esityksessä on kuitenkin katsottu, ettei tällaisista rajoituksista seuraavaa kieltoa ole tarpeen ottaa "perustuslain tekstiin, sillä kielto seuraa jo välttämättömyysvaatimuksesta samoin kuin perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä." Nähdäkseni olisi kuitenkin syytä harkita asiasta säätämistä nimenomaisesti itse perustuslain 10 §:n 4 momentissa, koska se osaltaan loisi *perustuslain tekstin tasaisen* takeen sille, että tavallisen lain tasolla säädettävät viranomaisten tiedonhankintatoimivaltuudet rajoittuisivat riittävän suppeasti ja tarkasti. Käsillä olevan asiakokonaisuuden perusoikeusherkkyyss huomioiden kieltoa yleisestä, kohdentamattomasta ja kaiken kattavasta tietoliikenteen seurannasta tiedustelutoiminnassa ei tulisi jättää vain

⁴ Vaikka jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, tästä ei kuitenkaan EU-tuomioistuimen mukaan seuraa, että tällaiset toimenpiteet jäävät kokonaan yhteisön oikeuden soveltamisen ulkopuolelle (ks. esim. asia C-273/97, *Sirdar*, tuomio 26.10.1999, Kok., s. I-7403, 15 kohta ja asia C-285/98, *Kreil*, tuomio 11.1.2000, Kok., s. I-69, 15 kohta). Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen määräykset tilanteista, joissa yleinen turvallisuus voi vaarantua, koskevat tarkasti rajattuja poikkeustilanteita. Niistä ei voida päätellä, että perustamissopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen perustamissopimuksen määräysten erityisedellytyksistä riippumatta voisi vaarantaa EU-oikeuden sitovuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen (ks. asia C-186/01, *Dory*, tuomio 11.3.2003, Kok., s. I-2479, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵ Tuomio ZZ, C-300/11; tuomio *Insinööri* *InsTiimi Oy*, C-615/10, 35 kohta; tuomio komissio v. *Suomi*, C-284/05, 45 ja 47 kohta).

yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevän ja edelleen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja EU-oikeuden sekä kv. ihmisoikeusvelvoitteiden varaan, vaan siitä olisi syytä säätää riittävän selvästi ja yksiselitteisesti perustuslain tekstissä. (Sen ohella – tai vähintäänkin sijasta – vastaavasta kiellosta olisi syytä säätää nimenomaisesti sotilastiedustelu- ja siviilitiedustelulakiehdotuksissa siltä osin kuin on kysymys niissä säädetystä tiedonhankinnasta tietoliikenteestä. Palaan kuitenkin tähän tarkemmin mahdollisissa kuulemisissa sotilas- ja siviilitiedustelulakipaketeista.)

Helsingissä 27. päivänä helmikuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki