

Professori Jukka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 28.2.2018

Perustuslain 10 §:n tarkistaminen ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Olen ollut laatimassa oikeusministeriön asettamassa työryhmässä perustuslain 10 §:n tarkistamista koskevaa mietintöä. Työryhmässä erityinen tehtäväni oli tarkastella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä ja tuoda valmisteluun mukaan niitä vaatimuksia, joita Suomen kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista perustuslain muuttamiselle. Työryhmän ehdotus julkaistiin oikeusministeriön julkaisusarjassa (41/2016) ja se oli toimeksiannon mukaisesti laadittu hallituksen esityksen muotoon.

Perustuslain 10 §:n tarkistamistyöryhmälle toimittamassani lausunnossa sekä oikeusministeriön asettamalle laillisuusvalvontaa pohtineelle työryhmälle annetussa lausunnossa olen käsitellyt yksityiskohtaisesti niitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvontakäytännöstä seuraavia vaatimuksia, joita salaisen tiedonhankinnan valvonnalta edellytetään¹. Kyse on erityisesti Euroopan

¹ Ks. mm seuraavat EIT:n ratkaisut: Amann v. Switzerland [GC], no. 27798/95, §§ 56-58, ECHR 2000 II, Ananyev and Others v. Russia, nos. 42525/07 and 60800/08, § 215, 10 January 2012, Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria, no. 62540/00, 28 June 2007, Bykov v. Russia [GC], no. 4378/02, 10 March 2009, Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania [GC], no. 47848/08, ECHR 2014, Chahal v. the United Kingdom, 15 November 1996, § 131, Reports of Judgments and Decisions 1996 V, Christie v. the United Kingdom, no. 21482/93, Commission decision of 27 June 1994, Delfi AS v. Estonia, GC, no. 64569/09 16 June 2015, Dumitru Popescu v. Romania (no. 2), no. 71525/01, § 71, 26 April 2007, Esbester v. the United Kingdom, no. 18601/91, Commission decision of 2 April 1993, Halford v. the United Kingdom, 25 June 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997 III, Huvig v. France, 24 April 1990, Series A no. 176 B, Iliya Stefanov v. Bulgaria, no. 65755/01, §§ 49 and 50, 22 May 2008, Iordachi and Others v. Moldova, no. 25198/02, §§ 30-35, 10 February 2009, Kennedy v. the United Kingdom, no. 26839/05, 18 May 2010, Khan v. the United Kingdom, no. 35394/97, §§ 45-47, ECHR 2000 V, Klass and Others v. Germany, 6 September 1978, § 34, Series A no. 28, Kopp v. Switzerland, 25 March 1998, §§ 64 and 72, Reports 1998-II, Krone Verlag GmbH & Co. KG v. Austria (no. 4), no. 72331/01, § 26, 9 November 2006, Kruslin v. France, no. 11801/85, 24 April 1990, Series A no. 176-A, L. v. Norway, no. 13564/88, Commission decision of 8 June 1990, Leander v. Sweden, 26 March 1987, § 51, Series A no. 116, Liberty and Others v. the United Kingdom, no.

ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tulkinnasta.² Olen myös lausunut tiedustelun parlamentaarista valvontaa koskevan työryhmän mietinnöstä (Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2017). Lausunnoissa olen käsitellyt niitä vaatimuksia, joita kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuttaessa. Valmistelussa on voitu jo varhaisessa vaiheessa määritellä ne tekijät, joita yhteensopivuus kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa edellyttää. Olen vakuuttunut siitä, että perus- ja ihmisoikeuksiin on suhtauduttu vakavasti valmistelusta. Nyt tuon käsityksen täytyy välittyä lainsäädäntökokonaisuuteen ja niihin viranomaisiin, jotka jatkossa soveltavat uusia tiedusteluvaltuuksia. Samoin se edellyttää valvontaan riittäviä resursseja.

Perustuslain tarkistamistyöryhmän mietinnössä tuodaan esille useita tärkeitä vaatimuksia, jotka paaluttivat muiden rinnakkaisten tiedonhankintatyöryhmien työtä. Mietinnössä korostetaan korkeaa kynnystä, joka tiedonhankinnalla on. Esityksessä on asetettu välttämättömyys kynnys tiedustelutoiminnalle. Välttämättömyyskriteeri sisältää vaatimuksen puuttumisesta tiedustelutoimilla mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (OMML 41/2016, s. 50) yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin. Lisäksi työryhmän esityksessä korostetaan sitä, että tavallisen lain tasolla on säädettävä riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Tällä on yhteys myös perustuslain 21 §:ään sekä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuvaan oikeusturvavaatimukseen (PeVM 24/1994 vp). Tästä nousevat vaatimukset valvonnan tehokkuudesta ja asianmukaisuudesta.

Pidän hallituksen esityksen keskeisenä lähtökohtana ja myös perustuslakivaliokunnan mietinnössä päällimmäiseksi nostettavana perus- ja ihmisoikeuskysymyksenä sitä, että esitykseen liittyy välttämättömyysvaatimus. Vaatimus sitoo uuden perusoikeutta koskevan erityisen rajoituslausekkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön, joka suojaa mielivaltaiselta puuttumiselta yksilöiden oikeuksiin salaisen tiedonhankinnan yhteydessä.

58243/00, §§ 56 and 57, 1 July 2008, Liu v. Russia, no. 42086/05, § 56, 6 December 2007, Malone v. the United Kingdom, 2 August 1984, Series A no. 82, Matthews v. the United Kingdom, no. 28576/95, Commission decision of 16 October 1996, Menchinskaya v. Russia, no. 42454/02, §§ 19 and 38, 15 January 2009, M.M. v. the Netherlands, no. 39339/98, §§ 36-42, 8 April 2003, N.C. v. Italy [GC], no. 24952/94, § 56, ECHR 2002 X, Prado Bugallo v. Spain, no. 58496/00, § 30, 18 February 2003, Redgrave v. the United Kingdom, no. 20271/92, Commission decision of 1 September 1993, R.E. v. the United Kingdom, no. 62498/11, 27 October 2015, Roman Zakharov v. Russia, no. 47143/06, 4 December 2015, Rotaru v. Romania [GC], no. 28341/95, ECHR 2000 V, S. and Marper v. the United Kingdom [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, § 95, ECHR 2008, Szabó and Vissy v. Hungary, 12 January 2016, Application no. 37138/14, Uzun v. Germany, no. 35623/05, § 66, ECHR 2010 (extracts), Valenzuela Contreras v. Spain, 30 July 1998, § 46, Reports of Judgments and Decisions 1998 V, Weber and Saravia v. Germany (dec.), no. 54934/00, ECHR 2006-XI, Wood v. the United Kingdom, no. 23414/02, § 29, 16 November 2004,

² Ks. tarkemmin EIT:n Fact Sheet on Mass Surveillance

http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Mass_surveillance_ENG.pdf

Välttämättömyys-kriteeri tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin ja tiedonhankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Tiedonhankinnan kohdentaminen ja yksilöiminen nousevat esille esitöissä. On erityisen tärkeää, että lain esitöissä selkeästi korostetaan sitä, että toimivaltuuksien pitää olla yksilöityjä, jotta tiedustelulait voidaan säätää tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä. Kyse on nimenomaan keinoista, joilla vältetään massavalvontaan liittyvät epäilyt.

Toinen tärkeä vaatimus liittyy riittävien valvontajärjestelmien perustamiseen ja oikeusturvasta huolehtiminen. Perustuslain perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta on korostettava hallituksen esityksen kohtaa, että ”kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä seuraa vaatimus tiedustelutoiminnan asianmukaisesta valvonnasta, millä arvioidaan olevan niin taloudellisia vaikutuksia kuin vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Lupa- ja valvontaviranomaisilla tulee olla riittävät resurssit ja niiden henkilöstöllä tulee olla niin oikeudellista kuin teknistä osaamista.”(HE s. 32)

Perustuslain muuttamisen tarpeesta

Valtiosäätöön tehtäville muutoksille on oltava tavallista lainsäädäntöä korkeampi kynnyks. Muutoksen on perustuttava tärkeään yhteiskunnalliseen intressiin, jota ei ole mahdollista nykyisen perustuslain sisältämän erityisen rajoituslausekkeen perusteella suojata. Tällaiselle muutokselle pitää olla laaja tuki yli hallitus-oppositiorajan, joten työryhmän tekemän esityksen jatkovalmistelu parlamentaarisessa ryhmässä on olennaisen tärkeää. Tähän on viitannut myös perustuslakivaliokunta. ”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.) Valmistelu täyttää mielestäni tämän valiokunnan linjauksen asettamat vaatimukset. Asiantuntijavalmistelu oli perusteellinen, siinä kuultiin laajasti keskeisiä tahoja ja valtiosäätöoppineita, sen päälle on tehty parlamentaarinen valmistelu.

Hallituksen esityksen säädösteksti noudattaa jo oikeusministeriön asettaman PL 10 §:n tarkistamistyöryhmän esittämää muotoilua. Myös perusteet perustuslain muutostarpeelle noudattavat niitä näkemyksiä, joita työryhmä nosti esityksessään esille. Uudistuksen tarve liittyy tilanteeseen, jossa ei ole vielä varsinaista rikosepäilyä. Tällöin toimitaan salaisen tiedonhankinnan eli siviili ja

sotilastiedustelun parissa. Nykyinen sanamuoto ei mahdollista luottamuksellisen viestin suojaan puuttumista tilanteissa, joissa ei ole vielä kyse rikosepäilystä. Tiedustelutoimivaltuudet siis edellyttävät perustuslain 10 §:n muuttamista.

Keskeisenä perusteena perustuslain muuttamiselle nostetaan myös esille, että perustuslain perusoikeussäännösten pitää antaa oikea kuva tavallisella lailla toteutettavista perusratkaisuista. On erittäin tärkeää, että merkittävistä tiedusteluvaltuuksia koskevista lainsäädäntökokonaisuuksista päätettäessä myös uudesta ja merkittävästä puuttumisesta luottamuksellisen viestin suojaan säädetään perustuslaissa. Perusoikeusuudistus laadittiin eri aikakaudelle, jolloin kaikki perusoikeussäännösten muotoilut eivät ole samalla tavalla kestäneet aikaa.

Ongelman perusta liittyy pitkälti siihen, ettei perusoikeuskomitean ehdotukseen sisältynyttä yleistä rajoituslauseketta hyväksytty lopulliseen työryhmäversioon. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suorittama evolutiivinen tulkinta (sopimus on elävä asiakirja ”living instrument”, jota pitää tulkinta nykyhetken olosuhteissa) mahdollistuu tilanteissa, joissa rajoituslausekkeiden sisältämän välttämättömyydestin tulkinnassa huomioidaan sopimuksen laatimisajankohdan jälkeinen tulkintaan vaikuttava kehitys ja siihen liittyvä tarve päivittää oikeuksien tarjoama suojaa vastaamaan nykyajan vaatimuksia.

Perustuslain 10 §:n tarkistamisen yhteydessä päivitetään nykyistä perustuslakiin kirjattua ”rikoksen tutkinta” ilmaisua vastaamaan paremmin kuvaavalla ilmaisulla ”rikosten torjunta”. Kuten työryhmä ehdotuksessaan toi esille, että lainsäädäntökäytäntö on varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen laajentunut tulkinnalla kattamaan myös rikosten estämisen (ks. PeVL 2/1996 vp, PeVL 5/1999 vp). Tällaisen pitkäaikaisen ja vakiintuneen perusoikeussäännöksen sanamuodosta eroava lainsäädäntökäytäntö on omiaan muuttamaan perusoikeussäätelyä sanonnallisesti harhaanjohtavaksi. Tämän kohdan muuttaminen saattaa perustuslain sanamuodon vastaamaan perustuslakivaliokunnan laajentunutta tulkintakäytäntöä.

Mitä perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvia vaatimuksia ehdotetusta perustuslain tarkistamisesta seuraa salaiselle tiedonhankinnalle eli tiedustelulainsäädännölle?

Tiedustelutoiminnalle asetetaan ehdotetuilla muotoiluilla selkeät ja korkeat kynnykset. Ilman välttämättömyysvaatimusta ja vakavaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvää uhkaa suoritettu tiedustelutoiminta loukkaa perustuslain luottamuksellisen viestin suojaa. Ehdotuksessa on asetettu korkea kynnyks puuttumiselle luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Se näkyy rajoittamalla säännös koskemaan tiedon hankintaa sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tärkeää perusteluissa on erityisesti sen asian määrittelemisen, mitä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan. Riittävän täsmällisellä määrittelyllä estetään sellaisten uhkakuvien toteutuminen, jossa uuden perustuslain tarkistetun 10 §:n perusteella yksityisyyden suojaa jatkossa vakavasti heikennettäisiin.

Juuri kansallisen turvallisuuden käsitteen osalta on nähtävissä, että hallituksen esityksessä on tuotu yksityiskohtaisempia perusteluja oikeusministeriön työryhmän yksityiskohtaisiin perusteluihin verrattuna. Muotoilussa on keskeisesti ollut lähtökohtana vastaavanlainen viittaus kuin löytyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta, jossa kansallisen turvallisuuden lisäksi on mainittu laaja joukko muita hyväksyttäviä rajoitusperusteita. Kyse on tässäkin tapauksessa samanlaisesta kokonaisarviointista mitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin suorittaa rajoituslausekkeen eri osia koskevassa testissä. Yksin kansallisen turvallisuuden lisääminen ei muuta tulkinnan perustestiä, jossa keskeistä on myös rajoituksen välttämättömyys sekä uhkan vakavuus. Vakiintuneen kansainvälisen tulkintakäytännön valossa kansallisen turvallisuuden lisääminen osaksi PL 10 §:n sisältämää erityistä rajoituslauseketta ei siis anna vapaita käsiä säätää tiedusteluvaltuuksista.

Kansallisen turvallisuuden perusteella jäsenvaltioille annetaan yleensä laaja harkintavalta, mutta toisaalta kansallisen turvallisuuden perusteella tehtävän yksityisyyden suojan rajoittamisen (8 artikla) tulee perustua lakiin, on lainmukaisuuden vaatimuksen perusteella valtioiden kansallista turvallisuutta käsittelevälle lainsäädännölle asetettu varsin tiukat reunaehdot, myös silloin kuin on kyse salaiseen tiedonhankintaan liittyvästä toiminnasta.

Kansainväliset valvontaelimet, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on suhtautunut varsin joustavasti siihen, kuka voi valittaa tiedustelutoiminnasta. Valitus ei edellytä samalla tavalla konkreettista uhriin kohdistunutta toimenpidettä kuten on monessa muussa ihmisoikeuskysymyksessä. Käytännössä pelkkä lainsäädännön olemassaolo ja sen tarjoama puutteellinen suoja voi olla perusteena valituksen tutkittavaksi ottamisen ehtojen täyttymiselle.

Tämä on näkynyt jo 1970-luvun kuuluisassa Saksan tiedustelulainsäädäntöä tarkastelevassa Klass ym v. Saksa tapauksessa (6.9.1978). Sama näkyy myös tuoreissa venäläistapauksissa kuten Roman Zakharov (4.12.2015). Parhaillaan EIT käsittelee useita Iso-Britannian tiedustelujärjestelmää koskevia valituksia, joista EIT järjesti kuulemisen viime vuoden lopulla. Valituksissa on kyse pääosin kansalaisjärjestöjen tekemistä ihmisoikeusvalituksista. Valitukset on kohdistettu Edward Snowdenin paljastusten myötä esille nousseisiin tiedonhankinnan muotoihin ja niitä kansallisella tasolla valvovaan järjestelmään.³

Olennaista ihmisoikeustuomioistuimen tiedustelulainsäädäntöä koskevia ratkaisuissa on ollut sen arvioiminen, kuinka riittävän valvonta- ja oikeusturvakokonaisuuden kansallinen lainsäädäntö määrittelee tiedustelutoiminnalle ja millaista konkreettista suojaa tämä antaa yksilöille. Riittävä toimivaltuuksien yksilöiminen, riittävät oikeussuojakeinot, tuomioistuinten ja muiden itsenäisten valvontaelinten toimesta ovat perusedellytys sille, että kansallinen tiedustelulainsäädäntö täyttää ihmisoikeussopimuksen vaatimukset.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vähimmäisvaatimukset salaisia tiedonhankintamenetelmiä koskevalle lainsäädännölle ovat periaatteiltaan vastaavat riippumatta siitä, onko kyseessä perinteisistä salaisista pakkokeinoista kuten telekuuntelusta tai muusta teknisestä tarkkailusta vai modernista tietoverkoissa tapahtuvasta tiedonhankinnasta.

Perustaltaan kaiken salaisen tiedonhankintajärjestelmän kuuluu sisältää Huvig/Kruslin testissä määritellyt kriteerit (24.4.1990). Vastaavat testit on tuotu esille määriteltäessä esimerkiksi

³ Ks. EIT:n jaoston kuuleminen 7.11.2017. Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom (no. 58170/13), Bureau of Investigative Journalism and Alice Ross v. the United Kingdom (no. 62322/14) and 10 Human Rights Organisations and Others v. the United Kingdom (no. 24960/15)
http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&w=5817013_07112017&language=en&c=&py=2017

pakkokeinolain mukaisia salaisia pakkokeinoja. Lainsäädännön täsmällisyys ja tarkkarajaisuus -vaatimuksesta on johdettu selkeät määritelmät siitä, millaisissa tilanteissa salaista tiedonhankintaa voidaan käyttää, keneen se voidaan kohdistaa, selkeät säännökset viranomaisten toimivaltuuksista, puuttumisen pituus, miten kerättyjä tietoja tutkitaan, käytetään ja säilytetään, varotoimenpiteet, kun tietoa annetaan muiden käyttöön sekä menettelylliset takeet esimerkiksi aineiston tuhoamisesta.

Keskeiset vaatimukset kohdistuvat lainsäädännön laatuun ja riittäviin oikeusvaltiollisiin takeisiin, joita on asetettu suojaamaan mielivaltaisen puuttuminen yksilön luottamuksellisen viestin suojaan. Tiedonhankinnan tulee olla ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden suojaamiseksi ja saatavan elintärkeän tiedon ehdottoman välttämätöntä tiedusteluoperaation kannalta. Salaiseen tiedonhankintaan pitää olla aina korkea kynnyks. Järjestelmät pitää rakentaa siten, että niitä käytetään säästeliäästi ja ainoastaan erittäin perustelluissa tapauksissa. Mallit, joissa viranomaisille jätetään liikaa harkintavaltaa, ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mielestä aina alttiita väärinkäytöksille eivätkä ole siten yhteensopivia Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten kanssa.

EIT on kiinnittänyt paljon huomiota salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuviin valvontajärjestelmiin. Erityisesti valvontaelimen riippumattomuus on noussut tärkeäksi vaatimukseksi. EIT tulkintakäytännöstä on helpompi nostaa esille malleja, jotka eivät ole täyttäneet ihmisoikeustuomioistuimen asettamia vaatimuksia. Keskeisenä puutteena on ollut esimerkiksi valvojan läheinen suhde toimeenpanovaltaan. Tällaisissa tilanteissa EIT ei ole katsonut järjestelmän täyttävän ihmisoikeussopimuksesta nousevia vaatimuksia. Myös liian läheiset poliittiset kytkökset ovat merkinä siitä, että valvontajärjestelmä ei ole riittävän riippumaton. Vaikka EIT korostaa, ettei valvonnan tarvitse tapahtua tuomioistuinten toimesta, toimielinten jäsenten ammatilliseen pätevyyteen on kiinnitetty huomiota ja toisaalta argumentoinnissa on huomioitu tehtävään valittujen ammatillinen tausta. EIT on suhtautunut myönteisesti valvontamalleihin, joissa tehtävään valituilta edellytetään toimimista korkeissa tuomarin tehtävissä.

Olen nostanut eri yhteyksissä esille niitä uudentyyppiseen valvontaan liittyviä vaatimuksia, jotka tulee huomioida, kun käsittelemme tiedustelutoimintaa nykyisen tietoverkkovalvonnan aikakaudelle. Silloin EIT on korostanut välttämättömyyttä tiukempaa ehdotonta välttämättömyyttä. Esimerkiksi Szabó ja Vissy v. Unkari tapauksessa (12.1.2016) korostettiin, että kun uusien tietoverkkoa koskevien valvontateknologioiden mahdollisuudet puuttua ihmisten yksityisyyteen otetaan huomioon, ihmisoikeussopimuksen vaatimus välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa on tulkittava

edellyttävän kahdesta näkökulmasta ”strict necessity” eli ehdotonta välttämättömyyttä. (§ 73) Salaisen tiedonhankintatoimenpiteen on oltava ehdottoman välttämätön suojaamaan demokraattisia instituutioita ja sen lisäksi ehdottoman välttämätön saavuttaakseen elintärkeää tiedustelutietoa yksittäisessä operaatiossa. Kaikki salaiset tiedonhankintatoimet, jotka eivät täytä näitä kriteereitä, ovat alttiita viranomaisten väärinkäytölle.

Kaiken kaikkiaan Roman Zakharov-tapauksen listaus puutteista on hyvä muistilista suomalaisen lainsäätäjälle arvioitaessa niitä kriittisiä lainsäädännön osa-alueita, joiden suhteen lainvalmistelun tulee olla äärimmäisen huolellista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta puutteita havaittiin siinä, miten lainsäädännössä on määritelty seuraavat seikat: 1) olosuhteet, joissa salaisiin tiedonhankintakeinoihin voidaan turvautua, 2) toimien kesto, erityisesti, milloin niitä ei pidä jatkaa; 3) menettelyt, joilla puuttuminen valtuutetaan, samoin kuin menettelyt liittyen aineiston säilyttämiseen ja tuhoamiseen sekä 4) viestien sieppaamisen ja tarkastamisen valvonta.

Perustuslain tarkistamisen säätämisjärjestyksestä

Hallituksen esityksessä päädytään esittämään lain säätämistä kiireellisessä säätämisjärjestyksessä. Toisaalta esityksessä todetaan, että kiireellisen säätämisjärjestyksen käyttämisestä saatu hyöty saattaa olla vain muutamia kuukausia. Perustuslakien muuttamisessa ei ole nykyaikana enää käytetty kiireelliseksi julistamista, mutta se on edelleen mahdollinen. Kuten työryhmän mietinnössä mainitaan 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, PeVM 10/2006 vp). 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).

Olen itse nähnyt tärkeänä, että perustuslakia muutettaessa saadaan kahden eduskunnan hyväksyntä. Se kertoo vakaasta demokraattisesta järjestelmästä, jossa tärkeissä asioissa kansalaiset saavat äänestämällä vaikuttaa. Tähänastista valmistelua ja sen laatua pidän merkittävänä onnistumisena. Perus- ja ihmisoikeuksiin on suhtauduttu alusta asti vakavasti. Uudistuksen valmistelu on perustunut siihen, että aikataulut ovat olleet realistisia ja siten on onnistuttu tekemään esitys, joka täyttää myös

kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamat vaatimukset. Kun mietitään oikeaa mallia, ei Suomen kohdalla voida puhua vain ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta riittävästä valvontajärjestelmästä, vaan systeemin pitää paras mahdollinen ja sellainen, että sitä voi ylpeydellä esitellä muille maille.

Työryhmä esitti voimaantulo ajankohdaksi vuoden 2020 alkua. Kun tehdään merkittäviä muutoksia perustuslakiin ja tiedusteluvaltuuksiin, on näiden muutosten varalla tehtävien valvontajärjestelmien oltava riittävällä huolellisuudella valmisteltuja, jotta ne toimivat moitteettomasti välittömästi, kun uudet toimivaltuudet astuvat voimaan. Nopea aikataulu ei saa vaarantaa perus- ja ihmisoikeussuojaa. Päätyy perustuslakivaliokunta mietinnössään kumpaan tahansa, tavalliseen perustuslainsäätämisyjärjestykseen tai kiireelliseksi julistamiseen, on huolehdittava siitä, että valvontajärjestelmä ja oikeusturvamekanismit ovat heti valmiina ja riittävästi resursoituina.

Tampereella 27 helmikuuta 2018

Jukka Viljanen
Julkisoikeuden professori
Johtamiskorkeakoulu
Tampereen yliopisto