

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 28.2.2018 KELLO 9.00
HE 198/17 vp laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Esitys koskee muutosta perustuslain yhteen perusoikeussäännökseen. Muutos on noudatettavan menettelyn ja lainsäätäjän toimivaltarajojen kannalta hyvin selväpiirteinen: muutos edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestyksen noudattamista ja (perustus)lainsäätäjän toimivaltaan ei kohdistu tässä huomiota vaativia rajoituksia (esim. ihmisoikeussopimukset toisaalta rajoittavat lainsäätäjän liikkumatilaa kun nyt ehdotetun perustuslainkohdan puitteissa annetaan tavallisia lakeja). Keskeinen asia tässä on itse säännösmuutoksen sisältö. Kun kysymys on juuri perusoikeussäännöksistä, joihin välttämättä kuuluu tietty yleispiirteisyys, on uudelle säännökselle lainsäätämisyvaiheessa esitetyillä perusteluilla myös suuri merkitys. Tarkastelen uuden säännöksen muotoilua ja säännökselle esitettyjä perusteluja seuraavassa. Esitän aluksi kuitenkin joitakin näkökohtia säätämistilanteesta, jossa esitys ”kytkeytyy” (perustelut s. 33) siviili- ja sotilastiedustelua koskeviin hallituksen esityksiin. Kysymys on siis siitä, että samanaikaisesti perustuslain muutoksen kanssa on käsiteltävänä ehdotuksia tavallisiksi laeiksi, joiden katsotaan olevan perustuslain nykyisen sisällön kanssa ristiriidassa, mutta edellytetään pysyvän perustuslakiin nyt ehdotetun muutoksen puitteissa. Lopuksi tarkastelen vielä lyhyesti valintaa ”tavallisen” perustuslainsäätämisyjärjestyksen ja kiirelliseksi julistaen tapahtuvan säätämisen välillä.

- - - - -

Perustuslain yksittäisten säännösten muutoksilla tavoitellaan usein suoraan perustuslailla toteutettavia normimuutoksia – kuten esim. tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä koskevat muutokset nykyiseen PL 58 §:ään - tai muutoksia, jotka edellyttävät täytäntöönpanoa/konkretisointia tavallisella laissa - kuten esim. PL 53 §:ään vuonna 2011

tehty lisäys kansalaisaloitteesta. Perustuslain muutoksilla voidaan myös tehdä mahdolliseksi tai estää tietynsisältöisten säännösten säätäminen tavallisella lailla - kuten esimerkiksi PL 9 §:ään vuonna 2007 säädetty muutos, jolla tehtiin mahdolliseksi säätää tietyin edellytyksin Suomen kansalaisen luovuttamisesta toiseen maahan. Yleensä on kuitenkin aina kysymys alemmantasoisista säädöksistä riippumattomien valtiosääntötason normien antamisesta. Nyt esillä oleva asetelma on tässä suhteessa epätavallinen.

Nyt tehty ehdotus perustuslain muutokseksi on merkittävä osa asiallisesti ja ajallisesti selvärajaista lainsäädäntöhanketta, jossa keskeisessä asemassa ovat tietyt ehdotukset uusiksi tavallisiksi laeiksi. Perustuslain muutos ei tässä ole ko. lainsäädäntöhankkeen täydellisyyden vuoksi myös perustuslain tekstiin ulotettava muutos kuten esim. hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutokset rikoslain kokonaisuudistuksen toisen vaiheen kokonaisuudessa (HE 94/93 vp ja lait 579/1995 ja 580/1995). Perustuslain muutos ei tässä myöskään rinnastu esim. valmiuslakia koskeneeseen PL 23 §:ään vuonna 2011 tehtyyn muutokseen, jota perustuslakivaliokunnassa käsiteltiin samoihin aikoihin kuin ehdotusta valmiuslaiksi (pevm 9/10 vp ja pevl 6/09 vp; valmiuslaki säädettiin poikkeuslakina ja tuli voimaan ennen ko. perustuslainmuutosta). Tässä voidaan nähdäkseni perustellusti olettaa, että perustuslain muutosehdotusta ei olisi tehty, jos ehdotetunkaltaisten substanssilakien säätämistä tavallisina lakeina olisi jotenkin voitu pitää mahdollisena jo PL 10 §:n nykyisen sanamuodon puitteissa.

Perustuslain muutoksen säätämiseen tämänkaltaisena osana tämänkaltaista lainsäädäntökokonaisuutta ei tietysti ole mitään muodollista estettä. (Perustuslainsäätäjä on kansainvälisten velvoitteiden puitteissa suvereeni.) Vaikka asetelman erityispiirteillä ei ole merkitystä toimivaltakysymysten kannalta, ne voivat olla huomion arvoisia noudatettavien menettelyjen vakuuttavuuden ja luottamuksen kannalta. Yksinkertaistaen voidaan valiokunnassa käsillä olevaa tilannetta kai kuvata seuraavasti: valiokunnan on käsiteltävä tätä perustuslainmuutosta ja siihen kytkeytyviä ehdotettuja substanssilakeja ainakin sillä tavoin yhdessä, että valiokunta ilmoittaa kantansa niihin kaikkiin muutaman kuukauden sisällä ja oletuksena valiokunnan ulkopuolella ja kai myös valiokunnassa itsessään on, että valiokunta tulee näissä kannanotoissa - mahdollisesti muutosehdotuksia yksityiskohdissa tehden - katsomaan, että ehdotettujen substanssilakien sisältö on sopusoinnussa ehdotetun perustuslainsäädännön kanssa. Se, että valiokunta oletettavasti päättyy tällaisen harmonian toteamiseen, ei kuitenkaan saisi ruokkia sellaista epäilyä, että valiokunnan arviota perustuslainsäädännön muutosehdotuksesta ja siihen ehkä tarvittavista muutoksista on

määrittänyt pyrkimys ko. substanssilakiehdotusten läpi saamiseen.

Tällainen ajatus valiokunnan päätelmien lähtökohdasta tuskin olisi eduksi valiokunnan nauttiman luottamuksen kannalta. Vaikka tavallinen lainsäädäntö voi konkretisoida perustuslainsäädännön sisältöä, ei tavallinen lainsäädäntö tietysti voi olla ohjaamassa perustuslain säännöksen muotoilua /sanamuotoa. Tässä yhteydessä on myös valiokunnan toiminnan vakuuttavuuden kannalta tärkeää, että perustuslain säännöstä ei käsitellä yhden tilanteen hoitamiskysymyksenä, vaan pidetään selvästi esillä sitä, että perustuslain säännös on lähtökohtaisesti aina pitkiä linjoja koskeva, muuttuvissa tilanteissa sovellettava ja tulkintoja saava säännös. - Käytännössä voidaan tuskin täysin torjua mahdollisia ajatuksia siitä, että valiokunta on perustuslainsäädännön arvioinnissa antanut liikaa merkitystä substanssilakien läpi saamiselle. Merkitystä on kuitenkin epäilemättä sillä, miten korostetusti valiokunta tätä esitystä koskevassa kannanotossaan käsittelee perustuslain uutta säännöstä aivan samoin kuin perustuslain muutoksia yleensä, siis tavalliseen lakiin nähden itsenäisenä, pitkin tähtäyksen tehtävänä muutoksena.

Käsiteltäessä perustuslain muutosta kytköksissä laajempaan lainsäädäntöhankkeeseen on syytä ottaa huomioon myös eräs periaatteellinen jako perustuslakivaliokunnan tehtävissä. Kun perustuslakivaliokunta mietintövaliokuntana käsittelee ehdotusta perustuslain muutokseksi, valiokunta ei ota kantaa vain ko. säännöksen muotoiluun, vaan myös säännökselle säätämismenettelyssä esitettäviin perusteluihin. Erityisesti perusoikeussäännöksissä, joissa väistämättä operoidaan tulkinnan varaa jättävillä ilmauksilla, voi säätämismenettelyssä hyväksytyillä perusteluilla olla huomattava merkitys. Perustuslakivaliokunta on siten perustuslain muutosten käsittelyssä ko. säännöksen perusteluja koskevilla kannanotoillaan tosiasiasa muotoilemassa sitä perustuslainsäätäjän tahtoa, joka perustuslainkohdan myöhemmän soveltajan ja tulkitsijan on otettava huomioon - samaan tapaan kuin esim. rikoslain uuden säännöksen soveltajan on otettava huomioon säännökselle säätämismenettelyssä, esim. lakivaliokunnan mietinnössä, esitetyt perustelut. Se, että perustuslain säännökselle säätämismenettelyssä, esim. perustuslakivaliokunnan mietinnössä, esitetyt perustelut, on säännöksen soveltamis/tulkittamismenettelyssä otettava huomioon, tulee nähdäkseni hyvin esille myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.

Kun perustuslakivaliokunta PL 74 §:n mukaisessa tehtävässään lausuu jonkin lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta, voidaan väljässä kuvailussa sanoa, että

valiokunta siinä arvovaltaisesti määrää perustuslain säännösten ko. asiassa merkittävän sisällön. Valiokunnan tämä toimivalta esittää eduskuntaa sitova perustuslain tulkinta on tietysti hyvin merkittävä. Perustuslain normien sisällön määrittämisen /muotoamisen kannalta voidaan kuitenkin pitää periaatteessa merkittävämpänä sitä valtaa, jota valiokunta perustuslain säännöksen säätämismenettelyssä tosiasiallisesti käyttää ottaessaan kantaa ko. säännökselle annettavaan sanamuotoon ja säännöksen perusteluihin. Se, että valiokunnan omaksumat kannat eivät siinä tilanteessa ole muodollisesti lopullisia päätöksiä asiassa, ei vähennä kannanottojen tosiasiallista merkitystä. Valiokunta on tässä säännöksen ja sen perustelujen muotoamistehtävässä toisella tapaa suvereeni kuin PL 74 §:n mukaisessa tulkintatehtävässä, jossa sen on perustuslain säännöksen lisäksi otettava huomioon myös säännökselle säätämismenettelyssä esitetyt ja hyväksytyt perustelut.

Onko sillä merkitystä, että valiokunnan rooli perustuslain säännöksen säätämisessä on jossain määrin toinen kuin valiokunnan lausussa PL 74 §:n mukaisesti jonkin lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta? Valiokunnan tehtävään on kummassakin tilanteessa varsin selvä. Nyt käsillä olevassa tilanteessa voi joitain erityispiirteitä ja ehkä menettelyn vakuuttavuudesta huolehtimistarpeitakin kuitenkin aiheutua siitä, että yhtäältä perustuslain muutoksen muotoaminen ja toisaalta lausuminen tiettyjen lakiehdotusten olemisesta sopusoinnussa tai ristiriidassa tämän muutoksen kanssa ovat samanaikaisesti käsiteltävänä valiokunnassa ja niissä kai myös odotetaan suhteellisen samanaikaisesti ulos tulevia valiokunnan ratkaisuja. Käytännössä on kai joka tapauksessa mahdollista järjestää niin, että valiokunnan kannanotto perustuslain muutosesitykseen (säännöstekstiin ja perusteluihin) on muodollisesti valmiina olemassa näkyvästi ennen substanssilakien perustuslainmukaisuutta koskevaa valiokunnan lopullista päätöksentekoa.

- - - - -

Kuten edellä on viitattu, perustuslain perusoikeussäännöksiin sisältyy väistämättä harkinnan varaa jättäviä muotoiluja. Perusoikeussäännösten muutosten arvioinnissa tämä osaltaan vielä korostaa uusille säännösmuotoiluille esitettyjen perustelujen merkitystä. Esityksessä nyt ehdotetuissa uusissa säännösmuotoiluissa on turvauduttu osin hyvin joustaviin, tulkinnanvaraa jättäviin ilmauksiin. Minusta tätä joustavuutta voidaan kysymykseen tulevien tilanteiden moni-ilmeisyyden huomioon ottaen pitää pääosin perusteltuna. Myös säännösmuutokselle esitetyt perustelut ovat minusta yleisesti ottaen huolellisesti laaditut ja vastaavat kattavuudeltaan ja konkreettisuudeltaan vaatimuksia, joita perusoikeussäännöksen muutoksen perusteleminen säätämismenettelyssä on syytä asettaa.

Tähän nähden mainitsen seuraavassa vain joitakin, mielestäni vielä huomiota vaativia yksityiskohtia säännösmuotoilussa ja perusteluissa.

Säännösmuutoksen keskeinen kohta on PL 10 §:n uuden 4 momentin loppu, joka koskee tiedon hankkimisvaltuuksista säätämistä. Tämän keskeisen muutoksen ohessa ehdotetaan i säännöksen 3 momenttiin nyt sisältyvä valtuus säätää rajoituksista tiettyjen ”rikosten tutkinnassa” muutettavaksi muotoon ”rikosten torjunnassa”. Tämän muutoskohdan taustaksi esityksen perusteluissa kuvataan nykyisen säännöskohdan soveltamiskäytännön irtautumista kohdan sanamuodosta seuraavasti (s.34):

”Perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyn ilmaisen ”rikosten tutkinnassa” tulkinta erkaantui säännöksen sanamuodosta jo varsin nopeasti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen. Perustuslakivaliokunnan mukaan sanottu ilmaisu voidaan pelkin kielellisin perustein ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjä rikoksia, mutta käytännössä ei ole kuitenkaan mahdollista vetää täsmällistä rajaa rikoksen tekohetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäättään paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakollista varautumista rikoksen tapahtumiseen (PeVL 2/1996 vp). Siten rikoksen tutkintana on tulkintakäytännössä voitu pitää myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 5/1999 vp; PeVL 2/1996 vp).”

Tähän kuvaukseen voidaan mielestäni yhtyä. Sen sijaan en voi olla samaa mieltä siitä, mitä perusteluissa tämän jälkeen esitetään ”rikosten tutkinnassa”- ilmauksen ”rikosten torjunnassa”- ilmaukseksi muuttamisen merkityksestä (s.34):

”Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkinta on muotoutunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Ehdotuksessa käytetty ilmaisu ”rikosten torjunta” käsittäisi siten rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen.”

Ajatus siitä, että oikeustila ei muutu kun siihenastinen käytäntö kirjataan lakitekstiin, on jonkinlainen vanha harha. Oikeustila - se minkälaisia rajoituksia perustuslain säännös sallii laissa säädettäväksi - tässä selvästi muuttuu, tavallisen lain säätäjän liikkumatila väljenee. Kun nykyisen säännöksen soveltamisessa aina on vaikuttamassa mahdollisia tulkinnan väljennyksiä hillitsevä pidäke ”rikosten tutkinnassa”, olisi muutetun säännöksen soveltamisessa, esim. viiden vuoden päästä, vastaava pidäke muodossa ”rikosten torjunnassa”, siis muodossa, jota perusteluissakin selvästi pidetään laaja-alaisempana kuin ”rikosten tutkinnassa”. Jos viestin salaisuuden rajoittamisvaltuutta laajennetaan – siis laajennetaan mahdollisuutta puuttua perusoikeuden suojaan - olisi tällaisen muutoksen perustuslakiin oltava kunnolla perusteltu. Näin ei mielestäni tässä ole. Jos rajoittamisvaltuuksien laajentamista kuitenkin pidetään aiheellisena, olisi mielestäni myös

osoitettava tarkemmin, mihin kaikkeen uusi keskeinen kriteeri – rikosten torjunta - ulottuu.

Ehdotetun PL 10 §:n 4 momentin lopulla puhutaan valtuudesta säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen ”tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta”. Ehdotettu säännöksen sanamuoto jättää tämän ”sotilaallisen toiminnan” täysin vaille lisämaareita, ts. pelkästään säännöstekstiä seuraten ko. tiedon hankkiminen voisi kohdistua mihin tahansa sotilaalliseen toimintaan missä tahansa ja ilman mitään liittymäkohtia Suomen intresseihin. Näin kohdentamatonta tehtävänantoa säännöksessä ei luonnollisesti ole tarkoitettu. Esityksen perusteluissa todetaan mm. (s.35):

”...Tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitetusta sotilaallisesta toiminnasta ei edellyttäisi, että tällaisesta toiminnasta aiheutuu vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Sotilaallista toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti ilman, että seurattavan toiminnan tarvitsisi olla välittömästi uhkaavaa seurannan aikana.

Tiedon hankkiminen sisältäisi Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten toimenpiteiden kartoittamisen ja seuraamisen. Kyse olisi esimerkiksi Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisen sotilaallisen toiminnan kehityksen seuraamisesta tilannekuvan muodostamiseksi. Ilmaisuu kattaisi muun muassa jatkuvan tiedonhankinnan muiden maiden sotilaallisen suorituskyvyn kehittymisestä samoin kuin tiedonhankinnan Suomen maanpuolustukseen kohdistuvasta ulkomaisesta sotilastiedustelusta.”

Muutosehdotus koskee viestin salaisuuden rajoittamismahdollisuuksien - siis perusoikeuden suojaan puuttumismahdollisuuksien – laajentamista. Perusoikeuksien suojaa koskevien järjestelyjen yhteydessä usein esiin tuotu tarkkarajaisuusvaatimus koskee lähinnä tavalliselle laille asetettavia vaatimuksia. Ainakin kohtuullista tarkkarajaisuutta on kuitenkin asianmukaista edellyttää myös sellaisilta perustuslain muutoksilta, joiden nimenomaisena tarkoituksena on laajentaa mahdollisuuksia rajoittaa perusoikeuden nauttimaa suojaa tavallisella lailla. Tätäkään tarkkarajaisuusedellytystä ei oikein voida jättää hoidettavaksi pelkästään perusteluteksteillä. Minusta on tämän vuoksi ainakin syytä vakavasti kysyä, eikö tiedon hankkimista ”sotilaallisesta toiminnasta” yhtenä viestin salaisuuden rajoittamismahdollisuuden uutena kriteerinä pitäisi jo perustuslain sanamuodossa jotenkin – lähinnä Suomen kansallisiin intresseihin liittymisen kannalta – tarkentaa.

Tähän voitaneen vastata, että lainkohdan mahdollistamaa (tavallisessa laissa järjestettävää) tiedonhankkimismahdollisuutta ”tietysti” käytettäisiin vain Suomen intressien kannalta kiintoisan – esimerkiksi ”Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisen” - sotilaallisen toiminnan seuraamiseen. Tarkoitusten tällaiseen rajallisuuteen voidaan hyvin

uskoa. Olen kuitenkin ymmärtänyt perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ilmenevän yleisen suhtautumisen niin, että valiokunta ei lakeihin ehdotettujen valtuutusten arvioinnissa pidä ratkaisevana sitä, miten rajatuksi tai kohtuulliseksi valtuuden käyttötarkoitus kuvataan lakiehdotuksen perusteluissa (tai valmisteluportaalta saaduissa lausunnoissa), vaan ratkaisevaa on se, minkälaiseksi valtuus muodostetaan säännöstekstissä. Pidän tällaista suhtautumista realistisena ja perusoikeussäännösten merkityksen säilyttämisen kannalta oikeastaan välttämättömänä.

Yhtenä keskeisenä kriteerinä laajennetulle valtuudelle säättää rajoituksia viestin salaisuuteen on tiedon hankkiminen (paitsi sotilaallisesta toiminnasta myös muusta) ”toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Kriteeri sisältää paljon joustavuutta, harkinnanvaraisuutta (Oikeastaan kaikki sanat vakavasti, uhkaa, kansallista, turvallisuutta jättävät tilaa tulkinnalle). Tarvittavan kriteerin juuri tällainen muotoilu ei varmaan ole ainoa mahdollisuus, mutta pidän näin muotoiltua kriteeriä ja siihen sisältyvää joustavuutta tässä yhteydessä yleisesti ottaen perusteltuna. Pidän myös kriteerille esitettyjä laajahkoja perusteluja yleisesti ottaen riittävinä ja asianmukaisina. Perusteluissa on kuitenkin joitakin yksityiskohtia, jotka eivät näytä täysin selviltä ja jotka on ehkä syytä ottaa huomioon valiokunnan perusteluissa.

Perustelujen mukaan (s.36) ”Suomen kansainväliseen kriisinhallinta- tai avustustehtäviin osallistuviin viranomaisiin tai henkilöihin kohdistuva uhkaava toiminta voisi olla säännöksessä tarkoitettua”. Vähän myöhempänä todetaan: ”Suomen tällaisen toimintaan ja näistä tehtävistä vastaaviin viranomaisiin ja henkilöihin kohdistuva uhka rinnastuisi siten kansallisen turvallisuuden uhkaan.” Ko. henkilöiden turvallisuudesta huolehtimisen tärkeyttä ei voida kiistää, mutta turvallisuudesta huolehtimisen tarpeesta erillisenä asiana on täysi syy kysyä, onko tässä tarkoitetuissa tilanteissa - ja mahdollisesti millä edellytyksillä - kysymys toiminnasta, joka ”vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”.

Perusteluissa lausutaan myös toimivista viranomaisista (s.37):

”Ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” sisältäisi myös sen, ettei tietoa uhkaavasta toiminnasta voisi hankkia mikä tahansa turvallisuuteen liittyviä tehtäviä hoitava viranomainen, vaan tiedonhankinta voitaisiin lailla osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Nykyisessä valtion organisaatiossa tällaiset tehtävät on osoitettu suojelupoliisille siviilitiedustelun osalta ja puolustusvoimille, sen pääesikunnalle ja tiedustelulaitokselle, sotilastiedustelun osalta.”

Voidaan pitää asianmukaisena, että ko. tietojen hankkimisvaltuus kohdennetaan

viranomaiskoneistossa lainauksessa tarkoitettulla tavalla. Minusta ei kuitenkaan ole perusteltua katsoa, että ehdotetun kaltainen perustuslain muutos sitoo myös organisatorisia ratkaisuja (”voitaisiin lailla osoittaa vain”).

Hallitus ehdottaa esityksen perusteluissa maan turvallisuustilanteeseen viitaten, että perustuslain muutosesitys käsiteltäisiin kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:ssä säädetty ”tavallinen” perustuslainsäätämisyjärjestys (1 mom.) ja kiireellinen perustuslainsäätämisyjärjestys (2 mom) ovat kumpikin käytettävissä sekä perustuslain muutoksissa että säädettäessä poikkeuksia perustuslaista. Vaikka perustuslainsäätämisyjärjestyksessä on vuoden 1906 VJ 60 §:stä alkaen puhuttu asian tai ehdotuksen kiireelliseksi julistamisesta, ei kiireellisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseen liity eikä ole missään vaiheessa katsottu liittyvän mitään vaatimusta tai arviointia itse asian kiireellisyydestä. Päätöksen ehdotuksen kiireelliseksi julistamisesta tekee täysistunto viiden kuudesosan enemmistöllä annetuista äänistä. Työjärjestyksen 53, 5 §:n mukaan ehdotus lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamisesta on, jos sitä ei ole tehty valiokunnan mietinnössä, tehtävä asian toisessa käsittelyssä ennenkuin keskustelu on päättynyt. Valinta pääsääntönä olevan menettelyn ja kiireelliseksi julistaen tapahtuvan päätöksenteon välillä on täysin täysistunnon asia eikä perustuslakivaliokunnan mahdollinen tätä valintaa koskeva kannanotto ole PL 74 §:ssä tarkoitettu perustuslainmukaisuutta koskeva lausunto, joka sitoo. Toinen asia on, että perustuslakivaliokunnan mahdolliset tätä valintaa koskevat punninnat todennäköisesti otetaan hyvin huomioon eduskunnassa.

Perustuslakivaliokunta on lähivuosina ottanut ainakin kahteen otteeseen kantaa perustuslain muutosten säätämisyssä käytettävään säätämisyjärjestykseen. Mm. Suomen kansalaisen luovuttamista toiseen maahan koskenutta perustuslainmuutosta koskeneesta esityksestä vuonna 2005 antamassaan mietinnössä valiokunta totesi mm.(pevm 5/05 vp):

”Perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtiooikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi on valiokunnan mielestä tärkeää, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pää- säännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeatettua menettelyä ei valiokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta. Nyt esillä olevan perustuslakimuutoksen kiireelliselle käsittelylle ei tällaista tarvetta ole. Sen vuoksi 1. lakiehdotus on asianmukaisinta käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti, jolloin vaalien jälkeen kokoontuva eduskunta osaltaan voi lopullisesti hyväksyä lain kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.”

Valtiontalouden parlamentaarista valvontaa koskeneista perustuslain muutosehdotuksista vuonna 2006 antamassaan mietinnössä valiokunta ensin paljolti toisti vuoden 2005 em. mietinnössä esittämänsä ja jatkoi sitten (pevm10/06 vp):

”Ehdotettu sääntely on tarkoitettu tulemaan voimaan vaalikauden 2007—2010 alkaessa. Tämä edellyttäisi perustuslain muutosehdotuksen käsittelemistä nopeutetussa menettelyssä. 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. Toisaalta normaalin perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä aiheutuva mahdollinen viive sääntelyn voimaantulolle ei muodostu muutamaa kuukautta pidemmäksi eikä perustuslain muutoksen kiireellinen hyväksyminen siksi ole aivan välttämätöntä. Valiokunta pitää varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä.”

Kannanottojen voidaan sanoa osoittavan vähintäänkin pidättyvää suhtautumista perustuslain muuttamiseen kiireellisessä järjestyksessä.

Pohdittaessa valintaa säännönmukaisen ja kiireellisen menettelyn (PL 73 §) välillä juuri nyt esillä olevassa tapauksessa saattaa eräillä konkreettisilla havainnoilla olla jotain käyttöä. Yksi huomion arvoinen asia on käytäntö. Nykyisen perustuslain aikana ei perustuslain muutoksia ole havaitakseni säädetty kiireellisissä menettelyssä. Aikaisempien perustuslakien aikana tällaisia tilanteita on ollut. Erityisenä tapauksena, ei kuitenkaan pelkkänä kuriositeettina, voidaan mainita, että viime vuosisadan tärkein perustuslaki, vuoden 1919 hallitusmuoto, säädettiin kesäkuussa 1919 kiireellisessä menettelyssä. Eräässä 1973 ilmestyneessä tutkimuksessa todetaan, että vuosina 1919 - 1970 säädetyistä perustuslaeista tai perustuslain muutoksista (kokonaismäärä 47) säädettiin kiireelliseksi julistaen noin 47 % ja noin 53 % vaalien yli lepäämään jättäen. (Seppo Laakso: Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919 – 1970, Tampereen yliopisto Oikeustieteen laitos, A Tutkimuksia 1/1973, erit.s. 32) .Viimeisimpiä ellei ehkä viimeisin kiireellisessä järjestyksessä säädetty perustuslain muutos on 8 a §:n lisääminen valtiopäiväjärjestykseen vuoden 1998 lopussa. Säännös koski kansanedustajan tehtävän ja samanaikaisen Euroopan parlamentin jäsenyyden (kaksoismandaatin) järjestelyjä (HE 190/98 vp ja pevm 7/98 vp).

Toinen ehkä huomioon otettava kysymys on perustuslakiin tehtävän muutoksen merkitys. Mitä rajatummasta ja merkitykseltään vähäisemmästä muutoksesta perustuslakiin on kysymys, sitä vähemmän on ehkä perusteita edellyttää, että lopullinen päätös muutoksesta

lykätään vaalien jälkeisille valtiopäiville. Kysymys yksittäisten muutosten rajatusta merkityksestä on voinut erityisesti aktualisoitua runsaasti menettelyllisiä säännöksiä sisältäneen valtiopäiväjärjestyksen erillisissä muutoksissa, joita 1990-luvulla lienee tehty yli 20.

Yksi arvioinneissa vaikuttava tekijä voisi olla se, mitä merkitystä poliittisilla voimasuhteilla ja poliittisen asetelman muutoksilla voi olla kummassakin menettelyvaihtoehdossa. Kiireellisen menettelyn edellyttämä viiden kuudesosan enemmistö annetuista äänistä lisää eduskunnan suhteellisen pienen vähemmistön mahdollisuuksia vaikuttaa perustuslain muutoksen sisältöön tai ainakin sitä koskevaan poliittiseen keskusteluun. Tämä tuli selvästi esille esim. Hallitusmuotoehdotuksen käsittelyssä kesällä 1919. Ajatus, jonka mukaan äänestäjät voivat vaaleissa ottaa kantaa lepäämässä olevaan perustuslain muutoehdotukseen, ei oikein vastaa tosiasiallista käytäntöä. Muutosehdotuksen jääminen toisen eduskuntakokoonpanon päätettäväksi on kuitenkin hyvin sopusoinnussa sen kanssa, että perustuslain muutoksilta voidaan edellyttää pitkäjänteisyyttä ja (satunnaisen huomattavan enemmistön muodostumisen yli menevää) poliittisen kannatuksen vakautta. Tähän kannatuksen vakauden edellytykseen sopii hyvin myös se, että lepäämässä oleva muutosehdotus voi tulla vaalien jälkeen esim. hallituskoalition muututtua hylätyksi (esim. ylimpien valtioelinten valtaoikeuksia koskenut laajahko muutosehdotus vuoden 1995 valtiopäivillä, pevm 6/95 vp).

Menettelyvaihtoehtojen arvioinnissa voi tietysti olla merkitystä myös aikatekijöillä – itse asian mahdollisen kiireellisyyden ohessa myös sillä, miten asian päätöksentekovaihe sijoittuu vaalikausirytmiiin. Jos päätös asiassa tulee jostain syystä tehtäväksi vaalikauden alussa, voi vaikuttaa asianmukaiselta, että lopullista päätöksentekoa ei jouduta odottamaan esim. kolmen vuoden päässä todennäköisesti olevien vaalien jälkeiseen aikaan. Vastaavasti jos menettelytavan valintaa ollaan tekemässä aivan vaalikauden lopulla, voi kiireisen säätämisyjärjestykseen valintaan liittyvä aikataulu joutua asiallisesti merkityksettömäksi.

Edellä on vain lueteltu erilaisia menettelytavan valinnassa ehkä huomiota ansaitsevia konkreettisia seikkoja. Nekin huomioon ottaen jää nyt esillä olevan tilanteen arviointiin paljon harkinnanvaraa. Omalta osaltani tyydyn esittämään vain pari yleistä kommenttia. Minusta on selvää, että edellä lainatut valiokunnan vuosien 2006 ja 2006 kannanotot eivät tässä mitenkään estä valiokunnan päättymistä – argumentoiden - kiireellistä menettelyä puoltavaan kannanottoon. Minusta nyt ehdotettu perustuslain muutos on konkreettisen

perusoikeussuojan ja ehkä yleisemminkin yksilön aseman ja julkisen vallankäytön välisen suhteen kannalta niin merkittävä, että kiireelliseen menettelyyn päätymistä ei voida mitenkään tukea ja perustella sillä, että kyseessä olisi vain rajattu ja merkitykseltään vähäinen perustuslain muutos. Tehtävä menettelytavan valinta jää perusteeltaan viime kädessä riippumaan siitä, miten suhtaudutaan kiire- ja aikataulutekijöihin. Keskeinen kysymys on, onko tässä olemassa sellainen maan turvallisuustilannetta koskeva painava tarve, joka edellyttää valmistellun lakikokonaisuuden mukaisten (tai niiden kaltaisten) valtuuksien melko viivytyksetöntä käyttöön saamista. Hallituksen esityksen perusteella minun on vaikea vakuuttua siitä, että tällainen tarve on todella olemassa. Tiedostan toisaalta, että en - tietysti - tunne käytännön tilanteita eikä hallituksen esityksessä ole välttämättä voitu kunnolla kuvata turvallisuustilannetta luovia tekijöitä ja suunniteltujen valtuuksien käyttötapaa ja konkreettista merkitystä. Myös eduskunnan päätöksenteon aikataululla voi selvästi olla merkitystä. Jos kaikki koko lainsäädäntöhanketta koskevat eduskunnan päätökset saadaan tehdyksi ennen kesää, voi kiireellisen menettelyn valinnalla tulla olemaan merkitystä. Jos taas eduskunnan lopulliset päätökset koko lainsäädäntöhankkeen suhteen jäävät ensi vuodenvaihteeseen, ei kiireellisen menettelyn valintaa oikein voida vakuuttavasti perustella ainakaan lakien voimaan saannin aikatauluun liittyvillä syillä .