

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esitys ja lausunnon sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslain sääntelyä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta. Muutokset toteutettaisiin muuttamalla perustuslain 10 §:n 3 momenttia ja lisäämällä 10 §:ään uusi 4 momentti. Muutetussa muodossa uusi perustuslain 10.4 § 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.

Lukuun ottamatta ”rikostorjuntaa” koskevaa muutosta, ehdotus merkitsee ensimmäistä laadullisesti syvälle käyvää heikennyksestä siihen perusoikeussuojan tasoon, joka Suomessa omaksuttiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Kun vielä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa uudistuksen tärkeimmäksi tavoitteeksi asetettiin ”yksilön

oikeuksien perustuslaintasaisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen” (ks HE 309/1993 vp, s. 15), nyt käsiteltävänä olevan muutoksen tavoitteena on päinvastoin ”tarkistaa perustuslain sääntelyä niin, että lailla voidaan säätää tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täyttyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin suojaan”.

Uusien sallittujen rajoitusperusteiden lisääminen luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevaan perustuslain säännökseen merkitsee selvää kavennusta perustuslaissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja siten myös yksityiselämän suojaan. Perustuslakiin nyt ehdotetut uudet rajoitusperusteet ovat myös selvästi aiempaa perustuslain 10 §:n 3 momentin sääntelyä epätasemmalla tasolla. Siinä missä voimassa oleva perustuslain 10 § 3 momentti sitoo luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumiset perustuslaissa erikseen täsmennettyjä rikostyyppisiä koskevaan konkreettiin ja yksilöityyn rikosepäilyyn sekä tiettyihin muihin oikeudellisesti määrittyviin olosuhteisiin kuten ”oikeudenkäyntiin”, ”turvallisuustarkastukseen” ja ”vapaudenmenetykseen”, nyt ehdotettavilla perusteilla – sotilaallinen toiminta, kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta – ei enää ole samanlaista kytkeä sen paremmin muuhun oikeudelliseen sääntelyyn kuin muihinkaan yksiselitteisesti määriteltäviin kriteereihin. On myös nähdäkseni vaarana, että ilman perustuslakivaliokunnan täsmentäviä kannanottoja ehdotettu perustuslainmuutos mahdollistaisi ennennäkemättömän laaja-alaiset puuttumiset yksityiselämään ja luottamukselliseen viestintään. Näiden puuttumisten hyväksyttävyys riippuisi viimekädessä punninnasta yksityiselämän suojaa koskevien periaatteiden ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumista kussakin tapauksessa perustelevien kollektiivisten intressien välillä.

Kaiken kaikkiaan kysymys on periaatteellisestikin erittäin merkittävästä perustuslainmuutoshankkeesta. Tarkastelen lausunnossani ensin muutosehdotuksen keskeistä sisältöä. Sen jälkeen arvioin hallituksen esityksessä olevaa ehdotusta perustuslain muutoksen käsittelemisestä kiireellisessä, perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä järjestyksessä. Lopuksi kiinnitän huomioita niihin valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin, jotka liittyvät perustuslainmuutosesityksen käsittelemiseen samanaikaisesti perustuslainmuutosesityksen hyväksymistä edellyttävien tavallisten lakiesitysten kanssa.

”Rikosten torjunta”

Perustuslain 10 §:n 3 momenttiin nykyisin sisältyvä edellytys ”*rikosten tutkinnassa*” korvattaisiin ilmaisulla ”*rikosten torjunnassa*”. Tältä osin ehdotus ei merkitsisi varsinaisesti olemassa olevan perusoikeussuojan kaventamisesta, koska muutos vastaisi käytännössä perusoikeusuudistuksen jälkeistä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Siihen,

että vallitseva valtiosääntöoikeudellinen oikeustila kirjataan perustuslakiin, ei luonnollisesti ole huomautettavaa. Kuten perustuslakivaliokunta on aiemminkin todennut, perustuslain tulee valtiosääntöoikeudellisen täydellisyysperiaatteen mukaisesti antaa oikea kuva paitsi valtiollisen vallankäytön järjestelmästä myös yksilön oikeusaseman perusteista. Esimerkiksi perustuslain 9 §:n 3 momentin muutos (802/2007), jolla perustustaista poistettiin alun perin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta perustuslakiin sisällytetty ehdoton kielto luovuttaa tai siirtää Suomen kansalaista toiseen maahan, perustui ensisijaisesti siihen, ettei ehdottomasta kiellosta ollut Suomen kansainvälisistä velvoitteistakaan johtuen mahdollista pitää kiinni. Sen sijaan asiaa jouduttiin sääntelemään poikkeuslain (ks. PeVM 5/2005 vp). Tässä tilanteessa valiokunta viittasi aiempaan kantaansa siitä, ettei ole oikeudellisesti kestävä, jos todellinen oikeustila maassa perustuu tällaisessa asiassa olennaisesti perustuslain sanamuodosta eroavaan poikkeuslain säädännöllä toteutettuun ratkaisuun. Valiokunta piti sanamuodon tarkistamista tämän vuoksi perusteltuna. Kysymys oli toisin sanoen perustuslain täydellisyysperiaatteen soveltamisesta, huolen pitämisestä siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista.

Tähän nähden vallitsevan oikeustilan kirjaaminen on perustuslain kannalta asianmukainen ratkaisu. Kun luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista koskevassa tulkintakäytännössä on asetettu vaatimus konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä, vaikka rikos ei olisikaan edennyt toteutuneen teon tasolle (ks. esim PeVL 37/2002 vp; PeVL 5/1999 vp, s. 2—3), perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni mietinnössään syytä erikseen korostaa, ettei edellä mainitun muutoksen tarkoituksena ole poiketa tästä konkreetin ja yksilöidyn rikosepäilyn vaatimuksesta.

Siviilitiedustelua koskeva rajoitusperuste

Perustuslain 10 §:ään sisällytettäisiin *uusi siviilitiedustelua* koskeva erityinen rajoitusperuste. Sen nojalla lailla voitaisiin vastaisuudessa säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen *tiedon hankkimiseksi sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*.

Tämä perustuslainmuutos ei nähdäkseni ole sellaisenaan ainakaan ilmeisen ongelmallinen. Kansallinen turvallisuus on yksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tyypillisesti hyväksymä rajoitusperuste ja pidän selvänä, että esimerkiksi perusoikeuksien yleisen rajoitusedellytysten piirissä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan torjumista täyttäisi perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän hyväksyttävyyssvaatimuksen. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi kuitenkin mietinnössään pyrkiä

täsmentämään hallituksen esitystä tarkemmin, mitä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan.

Erityisen tärkeätä kuitenkin olisi, että valiokunta perusteluissaan täsmentäisi, millaisia rajoja 10 §:n 4 momentissa oleva välttämättömyysvaatimus asettaa kansalliseen turvallisuuteen perustuvalla tiedonhankinnalle. Asiaan liittyvästä oikeasuhtaisuusvaatimuksesta seuraa, että tiedon hankkimiseen käytetyn keinon tulee olla paitsi oikeassa suhteessa puuttumisen taustalla olevan intressin painoarvoon, myös tarkoitukseensa soveltuva (ks. mm. PeVL 55/2016 vp). Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei siis riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta. Sen sijaan on osoitettava, että tiedon hankkimisen kuskakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Jo perustuslain yleisistä rajoitusedellytyksistä seuraa myös, ettei puuttuminen tältä osin saa loukata perusoikeuksien ydinalueen suojaa. Pidän tältä osin hallituksen esityksestä ilmeneviä tietoja jossain määrin harhaanjohtavina. Esityksessä todetaan ainakin kahdessa kohdassa, ettei ehdotettu sääntely mahdollista ”yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa” tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa. Pidän selvänä, ettei kaiken kattava tietoliikenteen seuranta ole tosiasiallisesti edes mahdollista. Sen vuoksi lausuma on kirjatussa muodossaan merkityksetön: se vain kertoo sen, ettei perustuslaki mahdollista sitä, mikä ei ole muutoinkaan mahdollista. Oikeudellisesti olennaista kuitenkin on, että yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän sekä henkilötietojen suojan ydinalue alkaa huomattavasti aiemmin, kun kysymys yleiseen viestiliikenteen seurantaan perustuvasta puuttumisesta viestien salaisuuteen. EU-tuomioistuimen Schrems-tuomion (C-362/14) perusteella rajana on viranomaisten yleinen pääsy viestien sisältöön:

”Säännöstöstä, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, on erityisesti katsottava, että sillä loukataan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 7 artiklassa, keskeistä sisältöä (Schrems-tuomion 94 kohta. Ks. vastaavasti tuomio *Digital Rights Ireland* ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 39 kohta).”¹

¹ Tuomion englanninkielinen versio sanoo saman asian selkeämmin: ”legislation permitting the public authorities to have access on a generalised basis to the content of electronic communications must be regarded as compromising the essence of the fundamental right to respect for private life”

Ehdotetun perustuslainmuutoksen tarkoituksena ei ole sallia sellaisia puuttumisia luottamuksellisen viestin suojaan, jotka olisivat ristiriidassa suomen kansainvälisoikeudellisten ja unionioikeudellisten velvoitteiden kanssa. Kun rajoitusperusteen soveltamisala kuitenkin näyttää olevan tarpeettoman tulkinnanvarainen, perustuslain täydellisyysperiaate edellyttäisi, että perustuslakiin kirjattaisiin selvästi se raja, jota tiedustelutoiminnassa tai muussakaan vastaavassa tiedonhankinnassa ei saa ylittää. Toisin kuin oikeusministeriön edustaja on jossakin aiemmassa yhteydessä esittänyt, tällainen kielto ei luonnollisestikaan olisi perusoikeusääntelyn systematiikan kannalta problemaattinen. Päinvastoin, monet perusoikeusäännökset sisältävät oikeutta koskevan perussäännöksen ohella myös tuota oikeutta täsmentävän kiellon (esim. yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentävä syrjintäkielto, liikkumisvapautta täsmentävä ulkomaalaisen luovuttamista koskeva kielto). Tällainen kielto voitaisiin kirjoittaa 10 §:n 4 momentin viimeiseksi virkkeeksi esimerkiksi muotoon ”Tiedon hankkiminen ei saa perustua yleiseen pääsyyn luottamuksellisten viestien sisältöön”.

Sotilastiedustelua koskeva rajoitusperuste

Perustuslain 10 §:ään sisällytettäisiin myös *uusi sotilastiedustelua* koskeva rajoitusperuste. Sen nojalla lailla voitaisiin vastaisuudessa säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen *tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta*.

Selvää luonnollisesti on, etteivät vieraan valtion puolustusvoimat nauti perusoikeuksien suojaa ja että tällaisten tahojen viestintään voidaan niin ollen puuttua perusoikeuksien sitä rajoittamatta. Tältä osin rajoitusedellytyksestä ei ole edes tarpeen säätää perustuslaissa. Toisin siis kuin esitöissä todetaan, rajoitusedellytys ei nähdäkseni voi koskea valtiollista sotilaallista toimintaa, koska tällainen toiminta on perusoikeuksien suojan ulkopuolella jo muutenkin.

Sitä vastoin ei-valtiolliseen taikka sellaiseen jonka valtiollista alkuperää ei voi tunnistaa, voi sinänsä liittyä piirteitä, joiden vuoksi edellä mainittua rajoitusedellytystä voidaan pitää perusteltuna. Tähän myös liittyy, että valtiollisenkin sotilaallisen toiminnan havaitsemiseksi voi olla välttämätöntä puuttua luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen. Perusteluissa viitataan tältä osin siihen, että tietoliikenteeseen kohdistuvassa tiedustelussa vieraan valtion viranomaisten käyttämän viestintäverkon osan yksilöiminen saattaa teknisesti edellyttää muuhun viestintään puuttumista. Minulla ei ole tähän sinänsä huomauttamista edellyttäen, että puuttumisen edellytyksistä säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti asiaa koskevassa lainsäädännössä.

Ehdotettu säännös on kuitenkin sikäli ongelmallinen, ettei se näyttäisi viittaavan lainkaan kansallista turvallisuutta koskevaan uhkaan tai muuhun ihmisoikeussopimusten hyväksymään rajoitusperusteeseen. Perusteluiden mukaan säännös mahdollistaisikin tiedon hankkimisen yleisesti sotilaallisesta toiminnasta riippumatta siitä, liittyykö toimintaan kansalliseen turvallisuuteen liittyviä uhkia. Säännös mahdollistaa käytännössä tiedon hankkimisen myös sellaisesta sotilaallisesta toiminnasta, joka ei välttämättä mitenkään kohdistu Suomeen. Tältä osin perustuslakivaliokunnan olisi säännöksen oikeasuhtaisen tulkinnan vuoksi nähdäkseni mietinnössään aiheellista korostaa, että säännöksen soveltamisala rajautuu hallituksen esityksen perusteluissa kuvatuilla tavoin tiedon hankkimiseen Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta toiminnasta taikka Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta.

Kiireellinen perustuslain muuttamismenettely

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että perustuslain muutosesitys käsiteltäisiin kiireellisessä, perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä, järjestyksessä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei kuitenkaan tulisi käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole ”poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta” (PeVM 5/2005 vp, s. 6.). Samoin valiokunta on edellyttänyt, ettei kiireellistä menettelyä käytetä muutoin kuin ”pakottavissa tilanteissa” (PeVM 10/2006 vp, s. 6.). Kyse on siis erityisistä valtiosääntöoikeudellisesta edellytyksestä, joille tulee sellaisenaan asettaa selvästi tiukemmat vaatimukset kuin esimerkiksi niille perusteille, joilla hallituksen esityksessä voidaan sinänsä täysin legitiimisti perustella tavallisen lain säätämisen tarvetta. Vaatimusten ankaruutta kuvaa myös se, että perustuslakivaliokunta vienyt kysymyksen kiireellisestä muuttamisesta ponteen (ks. PeVL 9/2009 vp jossa perustuslakivaliokunta katsoi, että valmiuslakiehdotus voitiin käsitellä ainoastaan perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä).

Perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on tietenkin asetettava myös pidemmälle menevät vaatimukset kuin perustuslain muuttamiselle normaalissa perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä, jolle sillekin valiokunta on asettanut perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen liittyviä pidäkkeitä. (Ks. PeVM 9/2010 vp ja siinä viitattu PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I). Jo perustuslain normaalissa säätämisyjärjestyksessä tapahtuvien muutosten tarpeellisuutta tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (Ks. PeVM 9/2010 vp ja siinä viitattu PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I). Normaalimenettelyssäkin säädettäviltä muutoksilta edellytetään siis jonkinasteista välttämättömyyttä.

Kiireelliselle menettelylle asettuva perustelutaakka on väistämättä tätä ankarampi ja perustuslakivaliokunnan on arvioitava niiden kestävyyttä huolellisesti. Koska hallituksen esityksessä esitetyt perusteet ovat tältä osin varsin tiiviit, lainaan niitä seuraavassa sel-laisenaan:

”Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä² on selvitetty seikkaperäisesti Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyviä näkökohtia. 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.” (ks. s. 39-40)

Nämä perustelut perustelevat nähdäkseni riittävällä tavalla *perustuslain muuttamisen* välttämättömyyttä.

Ne eivät kuitenkaan tarjoa riittävää tukea kiireelliselle perustuslain muuttamiselle. Ne eivät toisin sanoen perustele sellaisia poikkeuksellisia ja pakottavia syitä, joiden vuoksi perustuslakia olisi tässä tapauksessa muutettava nimenomaan perustuslain 73 §:n 2 mukaisessa menettelyssä. Nähdäkseni valiokunnan tulisiikin sekä muilta valiokunnilta ja mahdollisesti tulevista asiantuntijakuulemisissa saamansa selvityksen perusteella arvioida – mahdollisesti valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita vielä tuon selvityksen perusteella kuultuaan -tarkoin niitä konkreettisia syitä, joiden perusteella kiireellistä menettelyä on syytä pitää välttämättömänä.

² Pidän ongelmallisena sitä, että perustuslain muutosesityksen ja vieläpä kiireellisen perustuslainsäätämisjärjestyksen perustelut esitetään keskeisiltä osin viittauksena tavallisen lainsäädännön muutosta koskeviin perusteluihin. Jos perustuslain muuttamista pidetään pakottavista syistä välttämättömänä, asianmukaista olisi, että hallitus kirjaisi esitykseensä ne perusteet, joiden vuoksi nimenomaan perustuslain kiireellistä muuttamista pidetään poikkeuksellisista syistä välttämättömänä ja pakottavana.

Asia liittyy myös käsittelyaikatauluun. Ottaen huomioon, että normaali perustuslain säätämisyjärjestys ei hallituksen esityksen perustelujenkaan valossa siirtäisi tiedustelulakien voimaantuloa kuin maksimissaan n. vuodella (todellisuudessa ero on todennäköisesti kuukausia lyhyempi), tulee kiireellisyydelle nähdäkseni esittää erityisen painavia perusteita. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustamiseen liittynyttä perustuslain muutosesitystä tarkastellessaan valiokunta on esimerkiksi katsonut, että kun säätämisyjärjestyksen käyttämisestä aiheutuva mahdollinen viive sääntelyn voimaantulolle ei olisi muodostunut *muutamaa kuukautta* pidemmäksi, ei perustuslain muutoksen kiireellinen hyväksyminen ollut aivan välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta ei tämän vuoksi esittänyt perustuslain muuttamista kiireellisessä menettelyssä (PeVM 10/2006 vp).

Lopuksi kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetty perustuslain muuttamismenettelyn taustalla on sekä perustuslain että kansanvaltaisen päätöksenteon legitimitettiin liittyviä hyvin painavia syitä. Noudatettaessa perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädettyä järjestystä, ehdotus perustuslain muuttamisesta hyväksytään lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Tämä taas luonnollisesti mahdollistaa sen, että muutoksesta voidaan käydä normaaleihin eduskuntavaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että äänestäjät saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn. Ottaen huomioon, että kysymys on perusoikeuksien kannalta huomattavan merkittävästä muutoksesta, tämänkään näkökohdan painoarvoa ei tulisi pitää aivan vähäisenä.

Perustuslain muutosehdotuksen käsittelyn suhde muuhun tiedustelulainsäädäntökokonaisuuteen

Perustuslain muutokseen ei pidä ryhtyä tavalla, joka olisi omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Valtiosääntöoikeudellinen järjestelmämme rakentuu ajatukselle siitä, että valtiosääntö muodostaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustan. Perustuslaki määrittelee poliittisen vallan organisaatiolle ja demokraattisen päätöksenteolle tietyt suhteellista pysyvyyttä edellyttävät muodot. Toisaalta perustuslaki samalla asettaa oikeudelliset rajat tämän perustuslaissa sinänsä perustetun poliittisen organisaation vallan käytölle. Näin toimiessaan perustuslaki vahvistaa sekä valtio- ja oikeusjärjestyksen legitimitettä että sen vakautta.

Tästä samasta syystä perustuslakivaliokunnan rooli perustuslain 74 §:ssä tarkoitettuna lakien perustuslainmukaisuuden valvojana on perustuslain kokonaisuuden kannalta olennaisen tärkeä. Antaessaan lausunnon sen käsiteltäväksi annettavien lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin,

perustuslakivaliokunta valvoo samalla valtiosäännön perusratkaisujen vakautta, viime kädessä sitä, että poliittista valtaa käytetään perustuslain säätämissä rajoissa. Perustuslaki muodostaa tällöin sen perustan, jonka valossa lakiehdotusten sallittavuutta arvioidaan.

Eduskunnassa on kuitenkin parhaillaan käsiteltävänä nyt käsiteltävänä olevan perustuslainmuutosesityksen ohella useita muitakin hallituksen esityksiä, joiden valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys riippuu nyt käsiteltävänä olevasta perustuslain muutoksesta. Viittaan tällä varsinkin hallituksen esityksiin siviilitiedustelua (HE 202/2017 vp) ja sotilastiedustelua (HE 203/2017 vp) koskevaksi lainsäädännöksi, mutta myös hallitukseen esitykseen tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 199/2017 vp). Myös eduskunnan työjärjestystä ollaan muuttamassa tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi ja tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamiseksi (PmNP 6/2018 vp). Jos eduskunta ei hyväksy ehdotettua perustuslain 10 §:n muutosta, sekä siviili- että sotilastiedustelua koskevat lakiehdotukset voitaisiin hyväksyä ainoastaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettävänä poikkeuslakeina. Silloinkin niitä jouduttaisiin arvioimaan poikkeuslakien välttämisen periaatteen valossa ja on hyvinkin mahdollista, ettei poikkeuslain säätäminen tällaisessa asiayhteydessä olisi perustuslakivaliokunnan aiempi käytäntö huomioon ottaen mahdollista (ks. PeVL 67/2014 vp)

Se, että eduskunta ja perustuslakivaliokunta joutuvat käsittelemään rinnakkain sekä periaatteellisesti merkittävää perustuslain muutosesitystä että tuon esityksen hyväksyntää edellyttäviä erillisiä lakiehdotuksia, sisältää merkittävän riskin. Tilanteessa, jossa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan edellyttämä perustuslaintasoinen säädösperusta puuttuu tai on muuttumassa merkittäväällä tavalla, on ilmeinen vaara, että lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä alkaa toimia tarkoitukseensa nähden käänteisesti. Tämä riski on erityisen suuri Suomessa, jossa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta vastaan lainsäädäntömenettelyyn osallistuva valiokunta. Jos perustuslain muutoksen käsittelyä ja lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointia ei kyetä pitämään erillään, lakien perustuslainmukaisuuden valvontainstituution valtiosääntöiset toimintaedellytykset saattavat heikentyä vakavalla tavalla. Pahimmillaan käsillä on tilanne, jossa lakien perustuslainmukaisuudesta vastaava elin ei enää arvioisi lain perustuslainmukaisuutta vaan alkaisi sen sijaan arvioida perustuslain lainmukaisuutta. Näin tapahtuisi esimerkiksi silloin, kun perustuslakivaliokunta ryhtyisi arvioimaan, miten perustuslakiehdotusta tulee muuttaa, jotta laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestystä. Tällaisen menettelyn hyväksyminen vaarantaisi perustuslain aseman hierarkkisesti ylimpänä lakina ja sillä voisi olla toteutuessaan olla sekä lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän että suomalaisen oikeusvaltion kannalta kauaskantoisia kielteisiä seurauksia.

Kaiken kaikkiaan perustuslainmukaiseen järjestelmään kuuluisi parhaiten ratkaisu, jossa perustuslain muutos säädetään ensin ja sen tultua voimaan hallitus antaisi eduskunnalle esitykset, joita sitten arvioitaisiin voimassa olevan perustuslain valossa. Tämä edustaa sitä valtiosääntöoikeudellista normaalitilaa, jossa perustuslakivaliokunta tyypillisesti toimii. Siltä osin kuin tällaiseen normaaliin menettelyyn ei ole mahdollisuutta, ehdottomana minimivaatimuksena pidän menettelyä, jossa perustuslakivaliokunta muodostaa kantansa perustuslain muutokseen itsenäisesti ja antaa siitä mietintönsä. Vasta tämän jälkeen se voi nähdäkseni ottaa käsiteltäväkseen kyseistä perustuslainmuutosta sinänsä edellyttävät hallituksen esitykset ja antaa perustuslain 74 §:ssä tarkoitetulla tavalla lausuntonsa niiden sisältämien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Juha Lavapuro
professori