

**Eduskunnan hallintovaliokunnalle**

1/3

Viite:

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 16.3.2018

HE Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta, HE 198/2017 vp.**1. Johdanto: oikeuskanslerin näkökulma**

Suomen perustuslain 108 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo muun muassa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n mukaan edelleen tehtäviään hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri on perustuslain 111 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla velvollinen olemaan läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja valvomaan tarkemmin perustuslain 112 §:ssä säädetyllä tavalla valtioneuvoston päätöksenteon laillisuutta. Käytännössä oikeuskansleri on myös läsnä hallituksen neuvotteluissa. Osana tätä perustuslaissa säädettyä valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvontaa oikeuskansleri harjoittaa lakiesitysten ennakkollista perustuslainmukaisuuden valvontaa ja muuta ennakkollista säädösvalvontaa. Viime kädessä siinä varmistetaan, että edellytykset hallituksen esityksen antamiselle eduskunnalle ovat olemassa ja että eduskunnalla on esityksen perusteella riittävät edellytykset käyttää lainsäädäntövaltaa ja arvioida myös esitysten perustuslainmukaisuutta.

Oikeuskansleri on tehostanut vuoden 2018 alusta lähtien **ennakkollista säädösvalvontaansa** ottamalla käyttöön perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittävien hallituksen esitysten ennakkotarkastusmenettelyn. Tarkoituksena ennakkotarkastusmenettelyssä on jo ennakkoivasti huolehtia siitä, ettei valtioneuvoston päätettäväksi tulevaisuudessa hallituksen esityksissä olisi laillisuusvalvojan näkökulmasta huomautettavaa ja lisäksi tukea valtioneuvostoa hyvässä lainvalmistelussa ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa. Menettely tukee näin hallituksen ja eduskunnan päätöksenteon sujuvuutta ja luo luottamusta ylimmän valtiollisen päätöksenteon asianmukaisuuteen oikeudellisesta näkökulmasta.

Merkittävien hallitusten esitysten ennakkotarkastuksen keskeisenä tavoitteena on huolehtia ehdotusten muodollisen oikeellisuuden ohella erityisesti siitä, että ehdotuksessa tunnistetaan perustuslain kannalta merkitykselliset kysymykset, selostetaan merkityksellinen perustuslain tulkintakäytäntö perustuslakivaliokunnan kannanottoineen ja tuodaan avoimesti esille myös mahdolliset perustuslain tulkintakohdat ja kriittiset kysymykset. Osana perustuslakiin liittyviä kysymyksiä ovat perus- ja ihmisoikeuksien ja Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen ja toteutumisen edellytykset. Huomiota kiinnitetään myös valmisteluprosessin asianmukaisuuteen ja kuulemisen sekä yleensä osallistumisoikeuksien toteutumiseen. Ennakkotarkastuksessa kiinnitetään mahdollisuuksien mukaan huomiota myös lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja ristiriidattomuuteen sekä toimivuuteen kokonaisuutena. Tällöin tarkastelussa on kansallisten säädösten keskinäinen yhteensopivuus ja ristiriidattomuus sekä lakien kokonaisuuden ymmärrettävyys ja niistä ilmenevän sääntelyn ennakointivuus lain soveltajille.

Lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja toimivuuteen kuuluu myös kansainvälisistä sopimuksista ja EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden toimeenpano kansallisen oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden ja oikeustilan ennakoitavuuden mahdollisimman hyvin säilyttävällä tavalla. Ennakkotarkastuksessa kiinnitetään mahdollisuuksien mukaan huomiota unionin oikeuden ja kansainvälisten sopimusten velvoitteiden asianmukaiseen toimeenpanoon.

2. Huomiot hallituksen esityksestä

Hallintovaliokunnan käsittelyssä oleva tiedustelulainsäädäntöpaketti ja sen osana hallituksen esitys eduskunnalle Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017) on ollut oikeuskanslerin edellä kuvatussa ennakkotarkastuksessa. Siinä esitetyt suositukset ja huomautukset on riittävässä määrin otettu huomioon hallituksen esityksessä ja ilmenevät esityksestä ja sen perusteluista. **Varsinkin sääntämisjärjestysperusteluissa kuvataan oikeuskanslerin tehtävän näkökulmasta olennaisia seikkoja.** Olen valtioneuvoston istunnossa ollut läsnä hyväksyttäessä hallituksen esitystä eikä se ole antanut aihetta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnallisiin huomioihin.

Tiedustelulainsäädännön sisältämät toimivaltuudet ovat **useiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuksen kannalta erittäin herkkä asia.** Lainsäätäjän harkintavaltaa rajaavat vahvasti myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus sellaisena kuin sitä sovelletaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ehdotettujen lakien hyväksymisen ehdotetussa muodossa edellyttää luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvien toimivaltuuksien osalta omana esityksenään olevan hallituksen esityksen Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta hyväksymistä.

Perustuslain muuttamisen kynnyistä on sinänsä pidettävä korkealla. Toisaalta perustuslain säännösten tulee lausuntopyynnön kohteena olevassa hallituksen esityksessä HE 197/2017 vp. kuvatulla tavalla antaa myös oikea kuva oikeustilasta ja soveltamiskäytännöstä. Hallituksen esityksessä kuvataan, että jo nyt perustuslain 10 §:n soveltamiskäytäntö on kehittynyt suuntaan, jota ei oikeastaan voida lukea perustuslain tekstistä. On syytä korostaa, että hallituksen esityksen perusteluiden mukaisesti ehdotettu välttämättömyys –edellytys uudessa perustuslain 10 §:n 4 momentissa kieltää jatkossakin viestiliikenteen kohdentamattoman massavalvonnan.

Totean, että **perustuslain muutoksen julistaminen kiireelliseksi on perusteltu hallituksen esityksessä. Kiireellisesti julistamisen menettelyyn on perusteltua turvautua vain silloin, kun siihen on erittäin painavat syyt,** esitykset ovat huolella harkittuja ja niitä ei tehdä yksittäisessä päivän tilanteessa. Merkitystä kiireelliseksi julistamisen hyväksyttävyydelle on silläkin, millä tavoin perustuslakia muutetaan. Muutoksella laajennetaan perusoikeuksiin puuttumisen mahdollisuuksia. Muutoksessa kuitenkin Suomessa siirryttäisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen salliman ja ihmisoikeussopimukseen perustuvan yleisemmän kirjoittamistavan suuntaan. Tämä vähentää osaltaan huolia, jota tähän voi sisältyä. **Hallituksen esityksen mukaisesti muutettuna perustuslaki antaa oikeamman kuvan perusoikeuksista poikkeamisen perusteista.**

Hallituksen esityksissä perustellaan laajasti Suomen turvallisuusympäristön muutoksia ja yhteiskunnallisten riskien muutoksia, joiden vuoksi tiedustelulainsäädännön kokonaisuus on tarpeellinen ja kiireellinen. **Nähdäkseni tiedustelulainsäädännön tarpeellisuudesta ja sen ajankohtaisuudesta on hallituksen esityksissä riittävät ja oikeudellisesta näkökulmasta asianmukaiset perustelut.** Tietojen ja tarpeellisuuden sisällöllinen arviointi on eduskunnan ja toiminnan sisältöä tuntevien asiantuntijoiden tehtävänä. Turvallisuusympäristön muutokset sekä oikeusvaltion näkökulmasta tuleva välttämätön tarve tiedustelutoiminnan selkeään sääntelyyn perustelevat oikeudellisesta näkökulmasta tiedustelua koskevan lainsäädännön ripeää uudistamista.

Kun kysymyksessä on perusoikeuksien kannalta herkkä asia ja lisäksi tiedusteluviranomaisten toimivaltuudet tarkoittavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettujen ihmisoikeuksien ja Suomen perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien rajoittamista, on sääntelyn täytettävä kansainväliset ja kotimaiset **perus- ja ihmisoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset**. Näitä selostetaan perusteellisesti ja asianmukaisesti hallituksen esitysten perusteluissa. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat vaatimukset

- lailla säätämisestä
- lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta niin, että viranomaistoiminta on ennakoitavaa ja toimivaltuudet puuttua yksityisten oikeuksiin rajattuja
- rajoituksen hyväksyttävyydestä
- rajoituksen suhteellisuudesta
- perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuudesta
- oikeusturvajärjestelyiden riittävydestä ja
- ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Perustuslain muutos antaa edelleen mahdollisuudet näistä huolehtimiseen.

Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta erityisesti **tiedustelutoiminnan yhteydessä on tärkeää tehokas ja uskottava valvonta**. Tehokas valvonta pitää sisällään 1) uskottavan ja luotettavan tiedusteluviranomaisten sisäisen valvonnan, 2) riippumattoman ja uskottavan sekä riittävillä tiedon- saanti- ja toimivaltuuksilla varustetun tiedustelutoiminnan tuomioistuINVALVONNAN ja muun oikeudellisen valvonnan sekä 3) tiedusteluelinten demokraattisen valvonnan. Tältä osin kriittiset kysymykset sisältyvät tiedustelulakikokonaisuuden muihin osiin eli hallituksen esityksiin tiedustelun valvonnasta sekä esityksiin laeiksi sotilastiedustelusta ja siviilitiedustelusta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
