

### Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä täydentävänä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp) ja valiokunnan sähköpostitse 13.6.2018 lähettämien lisäkysymysten johdosta esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Olen antanut valiokunnalle samassa asiassa 26.2.2018 päivätyn kirjallisen lausunnon. Valiokunnan muilta valiokunnilta saamat lausunnot (UaVL 3/2018 vp, HaVL 7/2018 vp, PuVL 4/2018 vp) ja asiantuntijoille nyt esitetyt lisäkysymykset eivät anna aihetta muuttaa sitä, mitä olen mainitussa kirjallisessa lausunnossa jo esittänyt. Siksi tyydyn seuraavassa esittämään täydentäviä näkökohtia, jäsennettyinä valiokunnan kolmen kysymyksen mukaisesti.

1) Valiokunta on kysynyt kantaani perustuslain ehdotetun uuden 10 §:n 4 momentin muotoilemisesta siten, että siitä poistettaisiin hallituksen esitykseen sisältyvä valtuutus säätää tavallisella lailla ja yksityisyyden suojan estämättä *tiedon hankkimisesta sotilaallisesta toiminnasta*. Kysymyksessä esitetty vaihtoehtoinen muotoilu vastaa edellä mainitussa kirjallisessa lausunnossa tekemäni ehdotuksen ensimmäistä virkettä. Kannatan säännösehdotuksen tällaista uudelleenmuotoilua, joka ratkaisisi useita hallituksen esityksen sisältämään muotoiluun liittyviä ongelmia (ks. lähemmin aiemmassa lausunnossani sanottua). Toistan kuitenkin myös ehdotukseni toisen osan tietoliikenteen ”yleisen seurannan” kieltämisestä perustuslaissa valiokunnalle aiemmin esittämäni muotoilun toisen virkkeen mukaisesti. (”Suomen kansalaisten tai Suomen perusoikeussuojan piirissä olevien muiden ihmisten luottamuksellisia viestejä sisältävän tietoliikenteen yleinen seuranta on kielletty.”)

2) Valiokunnan toinen kysymys koskee hallituksen ehdottamaa perustuslain 10 §:n 3 momentin sanonnallista tarkistamista siten, että ilmaisu ”rikosten tutkinnassa” korvattaisiin ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Aiemmassa kirjallisessa lausunnossani en pitänyt tätä ehdotusta ongelmallisena, kunhan pidetään huolta siitä, että sanonnan tarkistus nähdään ainoastaan valiokunnan jo omaksuman vakiintuneen tulkintalinjan kirjauksena

eikä sillä miltään osin tavoitella nykyisen oikeustilan muutosta. Tätä tulisi korostaa valiokunnan mietinnössä.

3) Valiokunnan kolmas kysymys koskee kiireellisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä hallituksen esityksen läpiviemiseksi: "Miten kommentoisitte kiiremenettelyn käyttöä ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan saamat lausunnot (UaVL 3/2018 vp, HaVL 7/2018 vp, PuVL 4/2018 vp) ja hallituksen esityksen antamisesta kuluneen ajan?"

Aiemmassa kirjallisessa lausunnossani olen muun ohessa lausunut, etteivät hallituksen esittämät perustelut kiireellisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käytölle vastaa niitä kriteerejä, joita valiokunta on itse ilmaissut sovellettavan. Vaikka nuo valiokunnan aiemmat lausumat eivät ole valiokuntaa tai eduskuntaa oikeudellisesti sitovia, niiden sivuuttaminen saattaisi heikentää valiokunnan uskottavuutta perustuslakitulkinnan auktoriteettina.

Valiokunnan saamat muiden valiokuntien lausunnot pitävät tiedustelulakihanketta tarpeellisenä ja jopa kiireellisenä. Kiireen asteeseen yleisesti tai kiireellisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöön erityisesti nuo lausunnot eivät kuitenkaan ota kantaa. Näin luen esimerkiksi ulkoasiainvaliokunnan lausuntoa. Puolustusvaliokunta ilmaisee lausunnossaan arvioivansa kiireellisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen tarvetta (s. 2) mutta ei lopulta kuitenkaan tee sitä, vaan päättyy toteamaan, että "on... perusteita" tiedustelulakipaketin "viivyttelämättömään käsittelyyn" (s. 7). Lopullisen päätöksenteon jättäminen pääsäännön mukaisesti seuraavalle eduskunnalle heti kevään 2019 eduskuntavaalien jälkeen mielestäni hyvinkin vastaa ilmaisua käsittelyn viivyttelämättömyydestä. Myös hallintovaliokunta tuntuu puoltavan siviilitiedustelulainsäädännön nopeaa aikaansaamista, mutta lausunnossaan nimenomaisesti myös lausuu, ettei se ota kantaa kiireellisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöön perustuslain 10 §:n muutoksen osalta (s. 21). Muiden valiokuntien lausunnoista ei siis mielestäni voida lukea mitään uusia perusteita kiireellisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käytölle.

Valiokunnan kolmannessa kysymyksessä viitattiin myös hallituksen esityksen antamisesta jo kuluneeseen aikaan tekijänä, joka olisi saattanut muuttaa perustuslain kiireellisen muuttamisen tarvetta. On selvästi nähtävissä, että hallitus on priorisoinut muita kiireellisiä lainsäädäntöhankkeitaan. Tätä taustaa vasten sen lausumat perustuslain 10 §:n muutoksen kiireellisyydestä ovat menettäneet uskottavuuttaan. Samalla kahden eri menettelytavan käytöstä seuraavien aikataulujen ero on entisestään kaventunut. Teoriassa perustuslain 10 §:n muutos kiireellisessä järjestyksessä voitaisiin viedä päätökseen syysistuntokaudella 2018 ja saattaa voimaan ennen sen nojalla tavallisina lakeina säädettäviksi suunniteltujen tiedustelulakien täysistuntokäsittelyä kevätistuntokaudella 2019. Tiedustelulait voitaisiin näin menetellen saada voimaan kesällä 2019. Pääsäännön mukaista normaalia perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen vuoden 2019 eduskuntavaaleissa valittava uusi eduskunta voisi lopullisesti hyväksyä kuluville valtiopäivillä lepäämään hyväksytyn perustuslain tekstimuutoksen heti vaalien jälkeen kesällä 2019. Jos tiedustelulait voitaisiin hyväksyä samaan aikaan, valinnasta kiiremenettelyn ja normaalimenettelyn välillä ei välttämättä seuraisi mitään eroa voimaantuloajankohdan suhteen.

Olen valiokunnalle aiemmin antamassani kirjallisessa lausunnossa hahmotellut menettelytapavaihtoehtoja, jotka mahdollistaisivat tiedustelulakien nopean voimaantulon heti kun perustuslain tekstimuutos on tullut voimaan. Päädyn siihen, ettei kiiremenettelyn käyttö välttämättä lainkaan nopeuta tiedustelulakipaketin voimaantuloa.

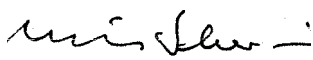
Nähdäkseni hallituksen ehdottaman kiireellisen käsittelyjärjestyksen taustalla tosiasiaassa on äärimmäisen niukan eduskuntaenemmistön varassa toimivan nykyisen hallituskoalition pelot yhtäältä siitä, ettei perustuslain tekstimuutokselle eduskuntavaalien jälkeen enää saataisi kahden kolmanneksen enemmistöä, ja toisaalta siitä, että tiedustelulakeja koskevat hallituksen esitykset raukeaisivat eduskuntavaaleihin. Nämä eivät ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta päteviä perusteita kiiremenettelyn käytölle.

Kuten olen aiemmassa kirjallisessa lausunnossani osoittanut, tiedustelulakien raukeaminen voidaan välttää, vaikka perustuslain muutoksen lopullinen hyväksyminen jäisi uuden eduskunnan tehtäväksi. Jos tiedustelulakien sisällölle on saatavissa hyvin laaja kannatus, ne olisi mahdollista käsitellä nykyisessä eduskunnassa poikkeuslakeina suhteessa perustuslain 10 §:n nykyiseen sanamuotoon ja siis odottamaan uuden eduskunnan lopullista hyväksyntää kahden kolmanneksen enemmistöllä. Niiden kanssa samaan aikaan lopullisesti hyväksyttävä perustuslain tekstimuutos asiallisesti poistaisi tiedustelulakien poikkeuslakiluonteen, mutta niiden hyväksyminen nykyisessä eduskunnassa poikkeuslakeina lepäämään vaalien yli varmistaisi, etteivät ehdotukset raukea.

Toinen mahdollisuus on turvautua perustuslain 77 §:n säännökseen, joka antaa tasavallan presidentille kolme kuukautta aikaa lain vahvistamiselle. Tiedustelulait käsiteltäisiin tavallisina lakeina nykyisessä eduskunnassa ja samalla eduskunta edellyttäisi, että ne voidaan vahvistaa vain, jos perustuslain 10 §:n muutos tulee niiden kanssa samanaikaisesti voimaan. Jos ja kun uusi eduskunta sitten hyväksyy lepäämässä olleen perustuslainmuutoksen esimerkiksi kesäkuussa 2019, nykyisen eduskunnan viime töinään hyväksymät tiedustelulait voitaisiin tuoda jopa samaan tasavallan presidentin esittelyyn vahvistettaviksi.

Kuvattujen menettelytapavaihtoehtojen avulla haluan havainnollistaa, että tiedustelulakien raukeaminen eduskuntavaaleihin on mahdollista välttää, vaikka perustuslain muutos toteutetaan pääsäännön mukaisessa normaalimenettelyssä, kunhan valtiosääntöoikeudellisille kysymyksille annetaan niiden ansaitsema huomio sen sijaan, että kiirehtimisestä tehdään itsetarkoitus.

Kunnioittavasti Firenzessä 17.6.2018,



Martin Scheinin  
Professori (Eurooppalainen yliopistollinen instituutti)