

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 19.6.2018 KELLO 10.00
HE 198/17 vp laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Olen ollut hallituksen esityksestä kuultavana perustuslakivaliokunnassa 28.2.2018. Viittaan nyt yleisesti asiassa tuolloin esittämäni lausuntoon. Valiokunnasta nyt tullessa lausuntopyynnössä on esitetty joitakin kohdennettuja lisäkysymyksiä. Pyrin seuraavassa vastaamaan näihin kysymyksiin. Joudun vastauksissa jonkin verran kertaamaan aikaisemmassa lausunnossani esitettyjä näkökohtia.

”1) Ehdotettua muutosta on valiokunnan kuulemisissa arvosteltu erityisesti siltä osin kuin siinä on kyse tiedon hankkimisesta sotilaallisesta toiminnasta. Kuulemisissa on muun muassa esitetty, että uusi 10 §:n 4 momentti kuuluisi seuraavasti: ”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.” Valiokunnalle on esitetty, että vaihtoehtoinen muotoilu sopisi hallituksen esityksessä ehdotettua muotoilua paremmin perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan mutta muodostaisi myös riittävän perustuslaillisen normiperustan tiedustelulainsäädäntöön sisältyville luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuville toimivaltuuksille ja vastaisi siten hallituksen esityksen tavoitteita. Miten kommentoisitte sotilaallisen toiminnan sisällymistä lakiehdotukseen ja kuulemisissa esitettyä 4 momentin muotoilua?”

Kysymyksessä esitetyn PL 10 §:n 4 momentin vaihtoehtoisen muotoilun alkuosa vastaa oleellisesti hallituksen esityksessä ehdotettua ko. kohdan muotoilua ja nykyisen PL 10 §:n 3 momentin loppuvirkkeen muotoilua. Tästä kohdasta ei nyt ole kysymys. Asetettu kysymys koskee nähdäkseni vain hallituksen ehdottaman muotoilun sellaista muuttamista, että hallituksen ehdottamasta muotoilusta

”(välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen....) sekä tiedon hankkimiseksi

sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”

jätetään (tiedon hankkimisen kohteista) pois viittaaminen sotilaalliseen toimintaan (ts. jätetään pois sanat ”sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta” ja korvataan sivulause sujuvammalla rakenteella).

Olen aiemmassa lausunnossani katsonut, että ”sotilaallisesta toiminnasta” on esityksessä jätetty liian väljäksi kriteeriksi kun kysymys kuitenkin on perusoikeuteen puuttumisvaltuuksien rajojen asettamisesta perustuslaissa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että pitäisin sotilaalliseen toimintaan liittyvän kriteerin (asianmukaisesti muotoiltuna ja perusteltuna) käyttämistä epäasianmukaisena tai asiallisesti tarpeettomana silloin kun ollaan muuttamassa perustuslaissa asetettuja rajoja lainsäätäjän valtuuksille rajoittaa viestien salaisuutta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan sotilaallista toimintaa koskevasta tiedon hankkimisesta mm.(s.35):

”...Tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitettusta 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. Ilmaisuihin kattaisi muun muassa jatkuvan tiedonhankinnan muiden maiden sotilaallisen suorituskyvyn kehittymisestä samoin kuin tiedonhankinnan Suomen maanpuolustukseen kohdistuvasta ulkomaisesta sotilastiedustelusta.”

Jos tällaista kuvausta näköpiirissä olevista tilanteista ja kehityksistä ja niihin liittyvistä tarpeista pidetään edes kohtuullisen osuvina (samankaltaisia kuvauksia esittää hallintovaliokunta perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa havl 7/18 vp, s. 4), on nähdäkseni perusteita sille, että tiedonhankinnan kohdistuminen sotilaalliseen toimintaan otetaan - asianmukaisesti rajattuna ja perusteltuna - kriteerinä mukaan muutettaessa lainsäätäjän valtuuksien rajoja PL 10 §:ssä.

Kuinka välttämättömiä tässä yhteydessä silmällä pidetyt sotilaalliseen toimintaan kohdistuvat tiedonhankkimisvaltuudet todella ovat Suomen nykymaailmassa, en osaa kunnolla arvioida. Se, mihin olen näiden valtuushankkeiden valmisteluvaiheissa ja nyt viimeksi esim. eri valiokuntien perustuslakivaliokunnalle antamissa lausunnoissa (havl 7/18 vp, uavl 3/18 vp ja puvl 4/18 vp) voinut tutustua, viittaa kuitenkin vahvasti siihen, että

tiedonhankkimisvaltuuksien rajojen väljentämiseen on tarvetta. Erikseen toteaisin, että nyt esitetyssä kysymyksessä vaihtoehtona esitetty muotoilu ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta” (siinä erityisesti juuri ”vakavasti uhkaavasta”) ei minusta voi riittää kattamaan kaikkea sellaista tiedon hankintaa, jonka mahdollisuutta on uudistuksen yhteydessä - nähdäkseni perustellusti - tavoiteltu. Kysymyksen asetteluun viitaten toteaisin myös, että esitety vaihtoehtoinen muotoilu on kielellisesti sujuva ja sellaisena sopii hyvin ”perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan”, mutta mitään huomion arvoista merkitystä ei voida saada sillä, että vaihtoehtoisen muotoilun sanotaan sopivan perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan hallituksen muotoilua ”paremmin”.

2) Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Ilmaisuihin ”rikosten tutkinnassa” ehdotetaan korvattavaksi ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Ehdotettua muutosta on valiokunnan tähänastisissa kuulemisissa sekä kritisoitu että pidetty perusteltuna. Miten kommentoisitte ehdotettua muutosta?

Olen käsitellyt ko.muutosta ja sen perusteluja valiokunnalle 28.2.2018 antamassani lausunnossa (s.5-6). Lainaan asiasta tuolloin esittämäni tähän.

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

”Perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyn ilmaisun ”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 ennakkollista 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 laajalaisempana 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 aiheellisenä, olisi mielestäni myös osoitettava tarkemmin, mihin kaikkeen uusi keskeinen kriteeri – rikosten torjunta - ulottuu.”

Yhteenvedona tuolloin lausutusta totean, että pidin muutokselle esitettyjä perusteluja osin virheellisinä ja perusoikeuden rajoittamismahdollisuuden säätelyksi riittämättöminä. Totean myös, että ”rikosten torjunnassa” on perusoikeuden rajoittamisvaltuutta koskevaksi kriteeriksi yleisestikin ottaen ja siis riippumatta nykyisen säännöksen tulkinnasta hyvin väljä. Voisiko esimerkiksi liikennevalvonta tai poliisin tietoisuus kouluissa taikka alkoholin poisottaminen joissain yleisötilaisuuksissa olla tällaisen säännöksen mielessä rikosten torjuntaa? Minusta perusoikeuden rajoittamismahdollisuutta koskevan kriteerin perustuslain tekstissä pitäisi olla tarkempi, rajaavampi. Jos tällaisen kriteerin käyttöön perusoikeussäännöksessä kuitenkin halutaan mennä, olisi minusta välttämätöntä että kriteerille esitetään valiokunnan mietinnössä huolelliset, rajaavat perustelut, joiden sisältöä ei ole kytketty perustuslain nykyisen säännöksen tulkintakäytäntöön.

3) Hallitus ehdottaa (HE, s. 40), että perustuslain muutosesitys käsiteltäisiin eduskunnassa kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

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?

Olen 28.2.2018 valiokunnalle antamassani lausunnossa laajahkosti (s. 8-12) käsitellyt pääsääntönä olevan ”tavallisen” perustuslainsäätämisyjärjestyksen (PL 73 § 1 mom.) ja kiireelliseksi julistaen tapahtuvan päätöksenteon (PL 73 § 2 mom.) välillä tehtävään valintaan yleensä ja erityisesti myös tässä asiassa liittyviä kysymyksiä. En pidä aiheellisena kopioida tuolloin lausumaani tähän yhteyteen tai kerrata tässä lausunnon ko. sisältöä. Mainitsen vain pari mielestäni huomionarvoista näkökohtaa.

Perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta esittämää kantaa pidetään täysistuntoa (eduskuntaa) oikeudellisesti sitovana. Valinta perustuslainsäätämisyjärjestyksen kahden menettelyvaihtoehdon välillä kuuluu sensijaan selvästi täysistunnon toimivaltaan eikä perustuslakivaliokunnan mahdollinen tätä valintaa koskeva kannanotto ole PL 74 §:ssä tarkoitettu perustuslainmukaisuutta koskeva lausunto, joka sitoo. Toinen asia on, että - kuten aiemmassa lausunnossa totesin - ”perustuslakivaliokunnan mahdolliset tätä valintaa koskevat punninnat todennäköisesti otetaan hyvin huomioon eduskunnassa.” Se, että valiokunnan tätä kysymystä koskevat kannanotot eivät oikeudellisesti sido, voisi käytännössä antaa tilaa esim. sellaiselle valiokunnan arvovallan kannalta neutraalille asiainkululle, jossa valiokunta ensin katsoo, että kiireellisen menettelyn käyttämiselle ei ole perusteita, jossa ennen täysistuntokäsittelyä kuluu aikaa ja jossa täysistuntovaiheessa sitten todetaan, että muuttuneet olosuhteet ovat tehneet kiireellisen käsittelyn aiheelliseksi.

Tilanteissa, joissa varsinaisia perustuslain muutoksia on käytännössä säädetty kiireelliseksi julistaen, on tapauksittain ollut kysymys vähemmän merkittävistä teknissävyisistä Valtiopäiväjärjestykseen tehtävistä muutoksista. Nyt käsiteltävänä oleva perustuslain muutos koskee perusoikeuteen puuttumisvaltuuksien laajentamista eikä muutoksen säätämistä kiireellisessä menettelyssä sen vuoksi voida perustella ainakaan asian merkityksen vähäisyydellä.

Vaikka perustuslain säännöksessä puhutaan ehdotuksen kiireelliseksi julistamisesta, ei menettelyn käyttämiseen ole missään vaiheessa (vuoden 1906 VJ:stä alkaen) liitetty mitään vaatimusta tai arviointia itse säädettävän asian kiireellisyydestä. Käytännössä on asian ajatellulle kiireellisyydelle kuitenkin annettu menettelytavan valinnan suhteen merkitystä myös perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Asian tosiasiallisen kiireellisyyden arvioinnissa on tässä tapauksessa nähdäkseni keskeisessä asemassa arvio niiden lakien

kiireellisyydestä ja säätämisaikajohdasta., joiden säätäminen (perustuslainmukaisuus) riippuu nyt ehdotetun perustuslainmuutoksen säätämisestä. Näiden lakien sisältö voidaan eduskunnassa ottaa konkreettisesti päätettäväksi ilmeisesti vasta kun on käytettävissä ainakin mietintövaliokunnan ehdotus nyt käsillä olevan perustuslainmuutoksen sisällöksi. Jos perustuslain muutoksen lopullinen hyväksyminen jää vaalien jälkeisille valtiopäiville, jää myös perustuslain muutoksesta riippuvien lakien lopullinen hyväksyminen niille valtiopäiville. Perustuslainmuutoksen kiireellisyyden arvioinnissa näyttäisi nyt olevan merkittävässä määrin kysymys siitä, missä vaiheessa koko lakikokonaisuuden (perustuslain muutos ja siitä riippuvat lakiehdotukset) arvioidaan voivan tulla eduskunnassa lopullisesti (mahdollisesti kiireellisessä menettelyssä) päätettäväksi ja miten pitkäksi vastaavasti muodostuisi väliaika (jos tavanomaista perustuslainsäätämisyjärjestystä käytetään) tämän ajankohdan ja ko. lakikokonaisuuden vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksymisen ajankohdan välillä. Tosiasiallisen kiireellisyyden arvionnin kannalta voisi selvästi olla merkitystä sillä , puhuttaisiinko tällöin esim. viiden kuukauden vai kymmenen kuukauden väliajasta. Korostaisin kuitenkin sitä, että menettelytavan valinta on joka tapauksessa viimekädessä täyistunnon harkinnassa.