

Veli-Pekka Viljanen

HE 198/2017 vp LAIKSI SUOMEN PERUSTUSLAIN 10 §:n MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.6.2018

Olen ollut perustuslakivaliokunnan kuultavana ja antanut hallituksen esityksestä asiantuntijalausunnon valiokunnalle 27.2.2018. Rajoitun seuraavassa vastaamaan perustuslakivaliokunnan asiantuntijoille 13.6.2018 esittämiin lisäkysymyksiin.

Kysymys 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 tutkimisessa, 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 sisältymistä lakiehdotukseen ja kuulemisissa esitettyä 4 momentin muotoilua?

Olen ehdottanut perustuslain uuden 10 §:n 4 momentin muotoilemista kysymyksessä mainitulla tavalla perustuslakivaliokunnalle 27.2.2018 antamassani lausunnossa. Mielestäni kyseinen muotoilu vastaa olennaisesti paremmin perustuslain säännösten kirjoittamistapaa koskevia periaatteita (niistä kokoavasti ks. HE 1/1998 vp, s. 34-35) verrattuna hallituksen esityksen varsin raskaaseen rakenteeseen. Vaihtoehtoisella muotoilulla ei ole nähdäkseni vaikutusta hallituksen esityksen tavoitteiden toteutumiseen, vaan kyse on nimenomaan perustuslain yleistä

kirjoittamistapaa kunnioittavan säännösmuotoilun löytämisestä. Katson, että erityisesti seuraavat seikat puoltavat sitä, että pykälässä ei erikseen mainita tiedon hankkimista sotilaallisesta toiminnasta:

- Sotilaallinen toiminta on sotilastiedustelun kohteena mielestäni kattavasti katsottavissa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaksi toiminnaksi, josta ehdotettuun pykälään sisältyy yleisempi säännös. Sotilaallisen toiminnan erityismaininnan poistolla ei olisi niin ollen asiallista merkitystä.
- Sotilaallinen toiminta tiedustelutoiminnan kohteena kohdistuu pääosin toimintaan (esimerkiksi vieraan valtion viranomaisorganisaation toiminta), joka ei ylipäättään ole perustuslain 10 §:n 2 momentin luottamuksellisen viestin suojan soveltamisalueella. Luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta on niin ollen marginaalialueella. Tämänkin vuoksi kyseisen kriteerin erillismainintaan perustuslain 10 §:ssä on syytä suhtautua torjuvasti.
- Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisissa yksityiselämän suojan (ml kirjeenvaihdon suoja) rajoitusperusteissa ei mainita erikseen tiedon hankkimista sotilaallisesta toiminnasta. Siten siltä osin kuin sotilastiedustelu kohdistuu kyseisessä artiklassa turvattuihin oikeuksiin, sen sallittavuuden edellytyksenä on välttämättömyys kyseisen artiklan luettelemien rajoitusperusteiden toteuttamiseksi demokraattisessa yhteiskunnassa. Rajoitusperusteina luetellaan: kansallinen turvallisuus, maan taloudellinen hyvinvointi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estäminen, terveyden tai moraalin suojaaminen sekä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Käytännössä sotilastiedustelu yksityiselämän suojan piirissä on sallittua ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan, jos se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä ”kansallisen turvallisuuden” vuoksi. Ihmisoikeussopimuksen kannalta sotilaallisen tiedustelun sallittavuuden arviointikriteerinä olisi niin ollen juuri kansallinen turvallisuus, ei tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta itsessään.
- Tiedossani ei ole yhtään esimerkkiä kansallisesta perustuslaista, jossa yksityiselämän suojan rajoitusperusteeksi olisi nimetty tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta. Kansainvälisessä vertailussa säännösmuotoilu näyttäytyy perustuslain tekstin tasolla hyvin erikoiselta.

Hallituksen esityksen perusteluissa esitetään väite, jonka mukaan tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitettusta sotilaallisesta toiminnasta ei edellyttäisi, että tällaisesta toiminnasta aiheutuu vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Sotilaallista toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäaikaisesti ja systemaattisesti ilman, että seurattavan toiminnan tarvitsisi olla välttämättömästi uhkaavaa seurannan aikana (HE, s. 35). Hallituksen esitykseen 203/2017 vp sisältyvässä ehdotuksessa laiksi sotilastiedustelusta (4 §) sotilastiedustelun kohteet määritellään seuraavasti:

Tiedustelumenetelmällä saadaan hankkia tietoa seuraavasta toiminnasta, jos toiminta on luonteeltaan sotilaallista:

- 1) vieraan valtion asevoimien ja niihin rinnastuvien järjestäytyneiden joukkojen toiminta ja toiminnan valmistelu;
- 2) Suomen maanpuolustukseen kohdistuva tiedustelutoiminta;
- 3) joukkotuhoaseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö;
- 4) vieraan valtion sotatarvikkeiden kehittäminen ja levittäminen;
- 5) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi;
- 6) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta;
- 7) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja kansainvälisen muun toiminnan turvallisuutta uhkaava toiminta.

Lisäksi tiedustelumenetelmällä saadaan hankkia tietoa vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka voi vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja.

Käsittäakseni tällaisissa sotilastiedustelun kohteissa on kysymys tyypillisesti toiminnasta, jonka voidaan katsoa täyttävän kriteerin ”tiedon hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta” ehdottamani perustuslain 10 §:n 4 momentin tarkoittamassa merkityksessä. Pitkäaikaisen ja systemaattisen seurannan tarve ei merkitse välttämättä sitä, että tällaisessa tiedustelutoiminnassa ei olisi kyse tiedon hankkimisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. En pidä hallituksen esityksen argumentaatiota siten riittävänä perustelemaan sotilaallisen tiedon erillistä mainintaa. Tältä osin perustuslakivaliokunta voi hyvin täsmentää mietintönsä perusteluissa sääntelyn tarkoitusta, jos siitä arvioidaan myöhemmin muodostuvan epäselvyyttä.

Kysymys 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.

Ilmaisu ”rikosten tutkinnassa” ehdotetaan korvattavaksi ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Ehdotettua muutosta on valiokunnan tähänastisissa kuulemisissa sekä kritisoitu että pidetty perusteltuna.

Miten kommentoisitte ehdotettua muutosta?

Olen lausunnossani 27.2.2018 perustuslakivaliokunnalle katsonut, että tässä yhteydessä ei ole perusteltua muuttaa perustuslain 10 §:n 3 momentin nykyistä ilmaisua ”rikosten tutkinnassa” ilmaisuun ”rikosten torjunnassa”. Perustelen kantaani seuraavilla seikoilla:

- Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tarkoituksena ei ole muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkinta on muotoutunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (HE, s. 34). Perustuslain muuttaminen ilman tarkoitusta muuttaa oikeustilaa on ristiriidassa perustuslain tekstin muuttamista koskevien yleisten periaatteiden kanssa, jotka korostavat perustuslain suhteellista pysyvyyttä ja pidättyvää suhtautumista perustuslain tekstimuu-toksiin (ks. PeVM 5/2005 vp, s. 2).
- Perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkinta on täysin vakiintunut siten, että rikoksen tutkintana pidetään myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei ole vielä edennyt toteutuneen teon asteelle (esim. PeVL 2/1996 vp, PeVL 5/1999 vp). Oikeustila ei ole siten epäselvä, eikä perustuslain sanamuodon muutos ole tarpeen oikeustilan selkeyttämiseksi.
- Vastaava kysymys perusoikeusrajoituksen ulottumisesta perustuslain varsinaisen esitutkinnan ohella rikoksen ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyy perustuslain 10 §:n 3 momentin säännökseen kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä ”rikosten selvittämiseksi”. Siltäkin osin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on vakiintunut. Ehdotettu sanamuodon muutos ei kuitenkin kohdistuisi tähän säännökseen, minkä vuoksi perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin sanamuodot muodos-

tuisivat tältä osin jatkossa epäsymmetrisiksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 36/2017 vp katsonut, että valtioneuvoston tulee tehdä selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista. Nähdäkseni perustuslain 10 §:n 3 momentin nykyisten sanamuotojen kehittämistarvetta olisi tältä osin (”rikosten selvittämiseksi”, ”rikosten tutkinnassa”) aiheellista arvioida tällaisen selvityksen kontekstissa kokonaisuutena, eikä käsillä olevan hankkeen ”sivutuotteena” vain luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusedellytysten osalta.

- Rikosten torjunnan käsite viittaa yleisessä kielenkäytössä pikemminkin rikosten ennalta ehkäisemiseen kuin jo toteutuneiden rikosten selvittämiseen. Näin rikosten tutkinnan käsitteen korvaaminen rikosten torjunnan käsitteellä johtaa omalta osaltaan toisessa suunnassa harhaanjohtavaan sanamuotoon rikostutkinnan osalta, joka kuitenkin on kyseisen rajoituslausekkeen ydin (pakkokeinolain tarkoittamat toimivaltuudet). Perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksuttua kriteeriä, jonka mukaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumiselta edellytetään konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä, on hankalammin liitettävissä rikostorjunnan kuin rikostutkinnan käsitteeseen.
- Käsitteen muuttamisella ei ole merkitystä tiedustelulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arvioinnissa, vaan se tulee vaikuttamaan tulevaisuudessa muun lainsäädännön perustuslainmukaisuutta arvioitaessa. Hallituksen esitykseen ei sisälly tältä osin riittävää selvitystä muutostarpeesta ja ehdotuksen vaikutuksista, vaan ehdotusta perustellaan tältä osin ikään kuin ohimennen ja muutoksen merkitystä vähätellen (HE, s. 28, 34).

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

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?

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt aiemmin tärkeänä, että perustuslain tekstin muu-

tokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Olen perustuslakivaliokunnalle 27.2.2018 antamassani lausunnossa katsonut, että Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan voivat sinänsä perustella poikkeuksellisesti kiireelliseen perustuslain säätämismenettelyyn turvautumista. Edellytyksenä on se, että perustuslakivaliokunta tulee vakuutuneeksi tällaisten perusteiden tosiasiallisesta olemassa olost. Arvioinnissa on merkitystä myös sillä, kuinka pitkää viivettä välttämättömiksi katsottujen tiedusteluvaltuuksien tulolle normaalin menettelyn käyttäminen merkitsisi (vrt. PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on saanut hallituksen esityksestä lausunnot ulkoasiainvaliokunnalta (UaVL 3/2018 vp), puolustusvaliokunnalta (PuVL 4/2018 vp) ja hallintovaliokunnalta (HaVL 7/2018 vp). Yhteistä lausunnoille on, että niissä kiinnitetään huomiota Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja niihin liittyviin epävarmuustekijöihin, jotka korostavat tarvetta tuottaa objektiivisesti varmennettua ja analysoitua tietoa Suomeen kohdistuvista turvallisuusuhista sekä poliittisen päätöksenteon että turvallisuusviranomaisten päätösten tueksi (esim. UaVL 3/2018 vp, s. 6). Uudentyyppisinä turvallisuusympäristöön vaikuttavina ilmiöinä viitataan muun muassa hybrdivaikuttamisen lisääntymiseen, kybertointaympäristön merkityksen kasvuun sekä terrorismiin. Edellä esitettyjen valiokuntien lausunnot viittaavat yhdensuuntaisesti tarpeeseen kehittää sekä sotilas- että siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöä.

Tarkasteltaessa ehdotetun perustuslain 10 §:n muutoksen mahdollisen kiireellisen käsittelyn merkitystä tiedustelulainsäädännön voimaantuloaikatauluun voidaan tilannetta arvioida seuraavasti:

- Jos perustuslain 10 §:n muutosta ei julisteta kiireelliseksi, siirtyy kyseisen säännöksen lopullinen hyväksyminen huhtikuussa 2019 pidettävissä eduskuntavaaleissa vallittavan uuden eduskunnan ratkaistavaksi. Koska kyseessä olisi lepäämään jätetyksi

hyväksytty ehdotus, johon ei voitaisi tehdä asiasisältöisiä muutoksia, olisi mahdollista, että uusi eduskunta voisi päättää sen lopullisesta hyväksymisestä vielä kevätistuntokaudella 2019.

- Tässä tapauksessa hallituksen esitykseen 202/2017 vp sisältyviä siviilitiedustelua koskevia lakiehdotuksia ja hallituksen ehdotukseen 203/2017 vp sisältyvää ehdotusta laiksi sotilastiedustelusta olisi nyt istuvassa eduskunnassa arvioitava voimassa olevan perustuslain 10 §:n 3 momentin eikä ehdotetun uuden 10 §:n 4 momentin valossa. Siten lakiehdotuksia tulisi ennen niiden hyväksymistä eduskuntakäsittelyssä muuttaa niin, että ne vastaavat nykyisen perustuslain säännösten vaatimuksia. Kuinka suurista muutoksista olisi kyse, ei ole tässä vaiheessa vielä arvioitavissa, vaan asia ratkeaa perustuslakivaliokunnan ryhtyessä käsittelemään kyseisiä hallituksen esityksiä. Perustuslain muutoksen siirtyminen eduskuntavaalien yli ei siten kokonaisuudessaan lykkäisi tiedustelulainsäädännön voimaantuloa, mutta vaikuttaisi säädettävien lakien sisältöön. Tiedustelulakien ns. tekninen lepäämään jättäminen ei tule tässä tapauksessa kyseeseen, kuten olen lausunnossani 27.2.2018 perustuslakivaliokunnalle tarkemmin esittänyt.
- Hallituksen tulisi antaa uudelle eduskunnalle uudelleen hallituksen esityksillä sellaiset ehdotukset, jotka eivät ole sopusoinnussa perustuslain 10 §:n 3 momentin nykyisen sääntelyn kanssa, mutta jotka täyttäisivät uuden perustuslain 10 §:n 4 momentin vaatimukset. Kun otetaan huomioon hallituksen muodostamiseen kuluva aika ja esitysten uuteen valmisteluun valtioneuvostossa tarvittava aika, pidän todennäköisenä, että nämä esitykset voitaisiin antaa eduskunnalle todennäköisesti vasta vuoden 2019 syysistuntokaudella. Eduskuntakäsittelyn edellyttämä aika huomioon ottaen pidän todennäköisenä, että kyseiset toimivaltuudet sisältävät lait voisivat tulla voimaan tässä tapauksessa aikaisintaan loppuvuodesta 2019.
- Jos eduskunta sen sijaan päättää hyväksyä perustuslain muutoksen kiireellisenä, pidän mahdollisena, että sotilas- ja siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö voisi tulla voimaan loppuvuodesta 2018 tai vuoden 2019 alusta lukien. Arvioni mukaan kyse on edelleen siis noin vuoden erosta muutosten voimaantulossa. Tältä osin on kuitenkin syytä korostaa, että merkittävä osa tiedustelulakipaketista ei ole riippuvainen perustuslain 10 §:n muuttamisesta. Muutos ei ole edellytys esimerkiksi tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien ehdotusten hyväksymiselle hallituksen esityksen 199/2017 vp tarkoittamalla tavalla jo käsillä olevilla valtiopäivillä.

Edellä esitettyyn viitaten olen päätenyt katsomaan, ettei ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä hyväksyä ehdotettu perustuslain muutos poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ole olemassa. Perustuslain 73 §:n 2 momentissa ei itsessään aseteta normatiivisia edellytyksiä kiireellisen menettelyn käyttämiselle perustuslakia muutettaessa. Kiireellisen menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa kuitenkin jo sinänsä sen käytölle asetettu korkea, 5/6:n määränemmistövaatimus. Kiireellinen menettely ei ole käytettävissä, ellei eduskunnan piirissä ole hyvin pitkälle menevä konsensus perustuslain muutoksen tarpeesta ja sisällöstä.

Perustuslakivaliokunta on tosin pitänyt tärkeänä, että normaali menettely säilyy pääsääntönä perustuslakia muutettaessa. Valiokunta on korostanut, että kiireelliseen menettelyyn ei tulisi turvautua, ellei perustuslain sanamuodon muuttamiselle ole osoitettavissa ”poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta” (PeVM 5/2005 vp, s. 6, PeVM 10/2006 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan kannanoton taustalla on perustuslain suhteellisesta pysyvyyden periaate, jonka kannalta perustuslain äkilliset ja puutteelliseen harkintaan perustuvat muutokset ovat ongelmallisia. Ulkoasiainvaliokunnan, puolustusvaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausunnoista ilmenevä turvallisuustilanteen muuttuminen ja tiedustelulainsäädännön kiinteät kytkennät kansalliseen turvallisuuteen riittävät kuitenkin oman arvioni mukaan valtiosääntöoikeuden näkökulmasta perustelemaan riittävällä tavalla poikkeuksellisen turvautumisen kiireelliseen perustuslain muuttamismenettelyyn käsiteltävänä olevassa kokonaisuasetelmassa.