

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 19.6.2018

19.6.2018

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys, jossa ehdotetaan muutettavaksi perustuslain 10 §:n säännöstä. Säännös koskee luottamuksellisen viestin salaisuutta. Muutos kohdistuisi perustuslain 10.3 §:n toiseen virkkeeseen, joka sisältää rajoituslausekkeen. Uusi rajoituslauseke sijoitettaisiin perustuslain uuteen 10.4 §:n säännökseen. Uudessa 4 momentissa säädettäisiin, että ”[l]ailla 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.” Siten aikaisemman asemesta perustuslaissa säädettäisiin, että lailla voidaan säätää välttämättömiä rajoituksia viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa. Nykyisin säädetään, että rajoituksen on kohdistuttava rikosten tutkintaan. Lisäksi rajoituslausekkeeseen sijoitettaisiin uusia rajoitusperusteita niin, että lailla voitaisiin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen myös ”tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”.

2. Perustuslakivaliokuntaan on saapunut ulkoasiainvaliokunnan, puolustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan ehdotuksen johdosta antamat lausunnot.

3. Perustuslakivaliokunta on toimittanut minulle kuulemista varten kolme kysymystä (kysymykset 1-3) perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta esityksestä (HE 198/2017 vp).

Kysymykset ovat seuraavat.

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 sisältymistä lakiehdotukseen ja kuulemisissa esitettyä 4 momentin muotoilua?

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?

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?

Ensimmäinen kysymys

4. Kysymyksessä 1 esitetty tarkistettu muotoilu perustuslain 10.4 §:ksi on mielestäni perusteltu kahdeltakin kannalta.

Ensinnäkin kuten kysymyksessäkin esitetään, se tarjoaisi jatkossa asianmukaisen perustuslakiin kiinnittyvän normiperustan tiedustelulainsäädäntöön sisältyville luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuville toimivaltuuksille. Näin on kahdesta syystä: Ensinnäkin, itse sotilaallinen tiedustelu kohdistuu käsitykseni mukaan pääosin tai merkittävässä määrin viestintään, joka ei nauti perustuslain tarkoittamaa luottamuksellisen viestin perusoikeussuojaa. Toiseksi, asiallisesti sotilastiedustelu tulee katetuksi sillä, että säännökseen jää yleisempi osuus siitä, kuinka tiedon hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavasta toiminnasta on osa rajoituslauseketta. Tällaisenaan tarkistettu muotoilu näyttäisi toteuttavan hallituksen esityksessä esitettyjä tavoitteita perustuslain muuttamiselle. Lisäksi olen sitä mieltä, että kysymyksessä esitetty, tarkistettu muotoilu on paremmin linjassa perustuslain muun kirjoitustavan kanssa kuin hallituksen esityksessä oleva muotoilu.

Tarkistus korjaa sen, että ”tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta” ei ylipäätään sovi asialliselta sisällöltään perusoikeussäännökseen. Rajoitusvaltuus, joka tarkistetussa muodossa koskee kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa, kattaa myös tiedon hankkimisen sotilaallisesta toiminnasta. Silloin kun sotilaallinen tiedustelu puuttuu luottamukselliseen viestintään, joka on perustuslain suojaamaa, kysymyksessä tulee olla toiminta, joka on välttämätöntä tiedon saamiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

On lisäksi huomattava muutenkin, että sotilastiedustelu kohdistunee muutoinkin toimintaan, joka ei ole perustuslain 10.2 §:n soveltamisalalla, siis luottamuksellisen viestin alalla. Perustuslain 10 §:ssä on tältä osin kysymys yksityiselämän suojasta. Sen rajoitusperusteena tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta ei oikein toimi siihenkään nähden, että Euroopan ihmisoikeussopimus ei tunnista sopimuksen 8 artiklassa sellaista hyväksyttävänä yksityiselämän suojan rajoitusperusteena. Kuten tunnettua, ihmisoikeussopimuksen tarkoittama yksityiselämän suoja kattaa myös kirjeenvaihdon suojan. Sen sijaan kansallisen turvallisuus on ihmisoikeussopimuksessa tunnettu rajoitusperuste.

Siltä osin kuin viittasin tarkistetun muotoilun sopivan paremmin osaksi perustuslain kokonaisuutta ja siten perustuslain muun kirjoittamistavan osalta perusteluksi voidaan esittää perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä esitetyt periaatteet siitä, mitkä seikat perustuslain kirjaimen ja kirjoittamistavan osalta tulisi ottaa huomioon: Perustuslain kirjoitusasu poikkeaa tavallisen lain kirjoitusasusta, koska perustuslaki kansallisesti ylimmänasteista lainsäädäntöä, joka osaltaan luo perustan muulle oikeusjärjestykselle ja on myös kansallinen symboli. Myös perustuslain kirjaimen osalta olisi pyrittävä pysyvyyteen sikäli, että perustuslaki on riittävän yleisessä muodossa ilman, että siinä on vanhentumisriski (HE 1/1998 vp, s. 34). Kuten yllä totesin, kysymysten osana oleva tarkistettu säännöshdotus mielestäni täyttää nämä vaatimukset.

On kuitenkin huomattava, että tarkistetussakin muotoilussa on mukana perustuslakivaliokunnalta kriittistä huomiota kaipaava rajoitusperuste, joka sisältää tiedon hankkimisen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Vaikka edellä sinänsä puolsin muotoilua, jossa se on sisällä, on edelleen painotettava, että rajoitusperuste on poikkeuksellinen, koska siinä irrottaudutaan perustuslaissa nyt olevasta rikosperusteisen toiminnan pohjasta. Arvioni mukaan hallituksen esityksessä olisi tältä osin kuitenkin asianmukaiset perustelut muutokselle. Perustuslakivaliokunnan olisi kuitenkin osaltaan valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista käsin huolehdittava siitä, että tällaiseen sääntelyyn aikanaan sisällytetään asianmukaiset ja riittävän tehokkaat oikeusturvan takeet sekä kattavasti järjestetty tiedusteluvaltuuksien käytön valvonta.

Toinen kysymys

5. Kysymys 2 puuttuu siihen, että hallituksen esityksessä ehdotetaan korvattavaksi aikaisempi ”rikosten tutkintaa” merkitsevä ilmaisu ”rikosten torjunnalla”. Tällä muutoksella ei hallituksen esityksen mukaan tarkoitus ole muuttaa nykyistä oikeustilaa sinänsä. Tulkinta on muodostunut ehdotetun sisältöiseksi nykyisen perustuslain 10 §:n tulkintaa koskessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Siten ehdotuksella ei tavoitella varsinaista muutosta säännöksen tulkintaan.

Perustuslain 10.3 §:n 3 momentin rajoituslauseketta on tulkittu niin, että rikoksen tutkintana pidetään sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään konkreettisen rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi edennyt toteutuneen teon asteelle (ainakin PeVL 5/1999 vp). Hallituksen esityksen mukaan rikosten torjunta kattaisi rikoksen ennaltaestämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Käsite voidaan varmaan määritellä näinkin, mutta yleisesti ottaen rikosten torjunta oman käsitykseni viittaisi primaaristi rikosten ennaltaestämiseen. Rikosta tutkittaessa rikos on jo tapahtunut ja sen torjuminen siinä tilanteessa mahdotonta. Tämä lienee edelleen vallitseva yleinen ja lähtökohtainen käsitys. Ei ole vähäpätöistä esimerkiksi myö-

hemmän tulkintakäytännön kannalta se, että rajoituslausekkeen painopiste sanallisesti siirtyy aikaan ennen kuin rikos on edes tapahtunut. Tällä hetkellä edellytetään kuitenkin rajoituksilta konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä, mikä on huomattavan paljon rajatumpi vaatimuksena kuin abstrakti rikosten torjuntaan liittyvä yleismääritelmä.

Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslain 10 §:ssä on muitakin rajoituslausekkeitä. Tämän seikan vuoksi tässä yhteydessä olisikin lisäksi toivottavaa, että perustuslain 10 §:n säännöksiä tarkasteltaisiin kokonaisuutena. Tällöin olisi huomiota kiinnitettävä 10.3 §:n kumpaankin lakivaraukseen ja katsottava, että kokonaisuus pysyy selkeänä ja ymmärrettävänä. Erityisen tärkeää tämä on, koska kotirauhan osalta nimenomaan on ajankohtaista perustuslakivaliokunnan käytäntöä, jossa kiinnitetään huomiota siihen. Viitataan tältä osin myös perustuslakivaliokunnan omaan huomioon, jonka mukaisesti se on kehottanut valtioneuvostoa myös selvittämään kotirauhan perustuslainsuojan nykytilaa ja rajoittamisperusteita Euroopan unionissa ja sen jäsenvaltioissa (PeVL 36/2017 vp).

Näin ollen, esitettyä parempi vaihtoehto olisikin tarkastella perustuslain 10 §:ää kokonaisuutena ja 10.3 § rajoituslausekkeitä rinnakkain. Kun lisäksi hallituksen esityksen mukaan ilmaisen rikosten tutkiminen muuttamisella rikosten selvittämiseksi ei tavoitella muutosta, jättäisin mahdollisen tulevan muutoksen sen varaan, että ennen muutosta selvitetään perustuslain 10.3 §:n rajoituslausekkeet rinnakkain ja tehdään siinä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan edellyttämä selvitys, kun se nyt on tekemättä.

Kolmas kysymys

6. Kolmas kysymys koskee perustuslain säätämisyjärjestystä ja kiiremenettelyn käyttöä sen osana ja nimenomaan tähän yhteyteen sovellettuna.

Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että muutosesitys käsiteltäisiin perustuslain 73.2 §:n säädettyssä kiireellisessä järjestyksessä. Esityksen mukaan normaalin perustuslainsäätämisyjärjestyksen noudattaminen merkitsisi sitä, että varsinaiset toimivaltuuksia koskevat säännökset tulisivat voimaan vuonna 2020. Jos sen sijaan sovelletaan kiireellistä perustuslainsäätämisyjärjestystä, ne voisivat tulla voimaan aikaisemmin. Ilmeisesti kysymys olisi vuoden 2018 lopusta; kun nyt ollaan kesäkuussa 2018 todennäköisesti kysymys on kuitenkin myöhäisemmästä ajankohdasta.

Käsillä oleva esitys on annettu eduskunnalle tammikuussa, ja lähetekeskustelu on ollut helmikuussa 2018. Perustuslakivaliokunnalle on annettu lausunnot muista valiokunnista tähän asiaan liittyen maaliskuussa ja huhtikuussa 2018.

Normaalista perustuslain säätämisyjärjestyksestä on säädetty perustuslain 73.1 §:ssä, joka mukaan ehdotus perustuslain muuttamisesta on ehdotuksen toisessa käsittelyssä hyväksyttävä äänten enemmistöllä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Lopullinen hyväksyminen edellyttää 2/3 enemmistöä annetuista äänistä. Perustuslain 73.2 §:ssä on säädetty mahdollisuudesta muuttaa perustuslakia kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Kiireelliseksi julistaminen vaatii 5/6 enemmistöä annetuista äänistä, jolloin ehdotus voidaan hyväksyä sitä lepäämään jättämättä 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä.

Myös käsittelyjärjestystä arvioitaessa lähtökohdaksi on otettava se, että perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään painottanut, että perustuslain muuttamiseen tulisi suhtautua kaiken kaikkiaan pidättyvästi ja niin, että muutoksilla ei saa heikentää valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa oikeusjärjestyksen perustana. Samalla on huolehdittava siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisesta vallankäyttöjärjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain muutostarpeita tulisi arvioida huolellisesti. Välttämättömiksi arvioidut muutokset tulisi tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 5/2005 vp).

Muutoinkaan valinta normaalin ja kiireellisen menettelyn välillä ei ole kysymys vain käsiteltävästä kulloisenkin määränemmistön mukaan sen mukaan mikä enemmistä muutos-hankkeelle olisi löydettävissä. Perustuslakivaliokunta on näet perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen viitaten pitänyt tärkeänä, että perustuslain muutokset käsitellään pääsääntöisesti perustuslain 73.1 §:ssä säädettyssä normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sen mukaan perustuslain 73.2 §:ssä säädettyä nopeutettua menettelyä ei tule käyttää, ellei perustuslain kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp). Valiokunta on vielä painottanut, että perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä ei tule käyttää kuin pakottavissa tilanteissa. Se on lähtenyt siitä, että perustuslain tavallisen muuttamismenettelyn tulisi vakiintua pääsäännöksi käytännössäkin (PeVM 10/2006 vp).

Hallitus on katsonut, että edellytykset perustuslain muutosehdotuksen käsittelylle nopeutetussa menettelyssä olisivat käsillä. Se on arvioinut, että Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan muodostavat poikkeuksellisen tilanteen. Näin se on katsonut, että olisi välttämätön tarve kiiremenettelyn soveltamiselle.

Käsitykseni mukaan tämäntyyppiset seikat sinänsä voivat olla kiireellisen perustuslain säätämismenettelyn aiheena. Seikka – siis onko nyt käsillä sellainen tilanne, joka edellyttää esitettyjen perustelujen valossa kiiremenettelyn soveltamista – ei kuitenkaan ratkea hallituksen esityksessä esitetyn väitteen perusteella vaan perustuslakivaliokunnan asiaa koskevassa arvioinnissa ja valtiosääntöoikeudellisissa rajatuissa puitteissa.

Arviointiin voi vaikuttaa myös se, mitä lopulta saavutetaan poikkeuksellisen kiiremenettelyn käytöllä. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustamista koskevaa perustuslain muutosesitystä arvioitaessa on näet katsottu, että perustuslain muutoksen hyväksyminen kiiremenettelyssä ei ollut välttämätöntä, koska poikkeuksellisen säätämisyjärjestyksen käyttämisestä aiheutuva mahdollinen viive sääntelyn voimaantulolle ei olisi muodostunut muutamaa kuukautta pidemmäksi (PeVM 10/2006 vp).

Asian valtiosääntöoikeudellista sisältöä alleviivaa se, että perustuslakivaliokunta on arvioinut kysymyksen perustuslain muuttamisen kiiremenettelystä myös sellaiseksi, että se voidaan viedä ponteen. Perustuslakivaliokunta on näet nimenomaisesti katsonut, että kiiremenettelylle ei ollut perusteita ja että valmiuslakia koskenut ehdotus voitiin käsitellä ainoastaan perustuslain 73.1 §:ssä säädettyssä järjestyksessä (PeVL 6/2009 vp).

Samoin on huomattava, että normaaliin menettelyyn sisältyvät pidäkkeet eivät ole osoittautuneet mitenkään turhiksi, koska kaikki normaalissa perustuslain muuttamisyjärjestyk-

sessä käsitellyt asiat eivät ole menestyneet uudessa eduskunnassa (PeVM 2/2011 vp ja PeVM 4/2015 vp). Olkookin että kaikki perustuslain muutokset ovat omassa kategoriasaan tärkeitä, käsillä olevan asian sisällöllinen merkitys korostaa käsitykseni mukaan tavallisen säätämisyjärjestyksen käyttöä entisestään: kun käsillä on perustuslain kokonaisuudistuksen jälkeisen ajan ensimmäinen merkittävä perusoikeuksien suojan heikentämistä koskeva muutosesitys, ei mitenkään voi väheksyä painotusta tavallisen perustuslain muuttamisyjärjestyksen soveltamisesta. Sitäkin taustaa vasten perustuslakivaliokunnan käytäntö, joka alleviivaa tavallisen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä pääsääntönä vaikuttaa entistä perustellummalta ja erittäin harkitulta.

Hallituksen esityksessä ei esitetä erityisen yksilöityjä ja perusteellisia perusteluja kiireelliselle menettelylle, vaikka kuten yllä on käynyt ilmi, perustuslakivaliokunnan yksiselitteinen käytäntö edellyttää varsin huomattaviakin perusteluja tavallisesta, pääsääntöisestä muuttamismenettelystä poikkeamiselle ja vaikka käsillä on merkittävä perusoikeuden heikennys. Perustuslakivaliokunnan nyt saamat muiden valiokuntien lausunnot eivät oman käsitykseni mukaan sisällä sellaista tukevaa tai täydentävää perustelua, joka lisäisi hallituksen esityksen suhteellisen ohutta ja ylimalkaista perustelutapaa. Lisäksi hallituksen esityksestä on jo nyt kulunut aikaa tavalla, joka myös osoittaa, että asian käsittelyssä muut hankkeet on selvästi arvioitu käsillä olevaa asiaa tärkeämmiksi ja kiireellisemmiksi. Todellisessa ja yhteisesti jaetussa kiiretilanteessa perustuslain muutos edistyisi toisella tapaa. Lisäksi nyt näköpiirissä olevan tiedon perusteella kiiremenettelyn soveltamisella, jos siihen ylipäättään olisi asianmukaiset perusteet, ei edes normaaliaikataulun mukaan lähestyvät eduskuntavaalit huomioon ottaen voiteta juurikaan aikaa. Tällöin tullaan vähintäänkin samaan tilanteeseen kuin yllä mainitsemassani eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustamiseen liittyvän muutosesityksen arvioinnissa. Lisäksi tiedustelulainsäädännön säätämiseen ja etenkin sen täytäntöönpanoon kuluu siinä määrin aikaa, että tavallisen perustuslainmuuttamisyjärjestyksen soveltaminen ei kokonaisaikataulullisesti siinä näyttäisi vaikuttavan juurikaan.