Tuomas Ojanen
13.3.2018

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

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

HE 199/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (liite)

HE 202/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (liite)

HE 203/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (liite)

PNE 1/2018 vp Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Lausunnon kohteen täsmentäminen

Kuulemispyynnössä minua on pyydetty erityisesti tarkastelemaan kysymystä käsittelyjärjestyksestä: tuleeko ehdotettu perustuslain 10 §:n muutos käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä vai onko käsillä perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle poikkeuksellisesti välttämätön tarve perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa nopeutetussa menettelyssä?

Lisäksi arvioitani on pyydetty ehdotuksista kansanedustajien rikosoikeudellisesta vastuusta.

Ennen edellä täsmennettyjen kysymysten tarkastelua huomautan, että olin jäsenenä oikeusministeriön 28.9.2015 asettamassa asiantuntijatyöryhmässä, jonka hallituksen esityksen muotoon kirjoitetun mietinnön jäljiltä ehdotus perustuslain 10 §:n muuttamiseksi alun perin on. Olin myös kuultavana työryhmässä, joka valmisteli hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, samoin kuin annoin lausunnon eduskunnan kanslian sisäiselle työryhmälle, joka valmisteli tiedustelutoiminnan parlamentaariseen valvontajärjestelmään liittyvät eduskuntaa koskevat säädökset.

Lisäksi on syytä todeta, että kuulemisessa perustuslakivaliokunnassa 27.2.2018 käsillä olevasta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta puolsin sellaista käsittelyjärjestystä, jossa perustuslakivaliokunnan olisi syytä antaa *ensin* mietintönsä perustuslain 10 §:n muuttamisesta ja *vasta tämän mietinnön perusteella* lähdetään arvioimaan muissa hallituksen esityksissä ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Vain

tällainen ”marssijärjestys” voi nähdäkseni taata perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnalle osoitetun tehtävän asianmukaisen suorittamisen sekä turvata perustuslain aseman ylimmänasteisena, tavallisten lakien säätämiselle peruspuitteet asettavana säädöksenä. Kannastani seuraa, etten tässä vaiheessa arvioi käsillä olevien hallitusten esitysten suhdetta perustuslain 10 §:n muutosehdotukseen.

Käsittelyjärjestys

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 73 § säätää kahdesta vaihtoehtoisesta perustuslain säätämisjärjestyksestä: perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä perustuslain muutosehdotus hyväksytään toisessa käsittelyssä yksinkertaisella enemmistöllä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin, joilla sen hyväksyminen edellyttää kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä. Pykälän 2 momentin mukaisessa kiireellisessä menettelyssä ehdotus perustuslain muuttamisesta voidaan toisessa käsittelyssä julistaa kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä annetuista äänistä, jonka jälkeen ehdotusta ei hyväksytä lepäämään yli vaalien vaan se voidaan hyväksyä heti kiireelliseksi julistamisen jälkeen kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Määräenemmistövaatimusten ohella keskeinen ero näiden vaihtoehtoisten menettelyjen välillä on, että ns. normaalimenettelyssä perustuslain muutos siirtyy paitsi yli eduskuntavaalien myös samalla pois vain kansanedustajien käsistä (ainakin periaatteessa) kansalaisten keskusteltavaksi eduskuntavaalien alla.

Perustuslain esitöissä (HE 1/1999 vp, s. 124-125, ks. myös PeVM 10/1998 vp) *ei* ole tarkasteltu perustuslain 73 §:ssä säädettyjen vaihtoehtoisten perustuslain säätämisjärjestysten välistä suhdetta tai etusijajärjestystä.[1]

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin linjannut perustuslain voimaantulon 1.3.2000 jälkeen tehtyjä perustuslakimuutoksia koskeneissa mietinnöissään perustuslain 73 §:ssä säädettyjen vaihtoehtoisten säätämisjärjestysten keskinäissuhdetta seuraavasti:

> ”…(P)erustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi on valiokunnan mielestä tärkeää, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle

[1] Anteron Jyrängin mukaan perusteluiden löytämiseksi perustuslain säätämisjärjestykselle ”täytyy oikeastaan mennä vuoteen 1906 saakka” (Jyränki, Lakien laki, Turku 2000, s. 170). Jyrängin mukaan ”silloin oli kysymys siitä, ettei perustuslakia saa muuttaa *hätiköidysti*”. (kursivointi alkuperäinen). Jyränki myös toteaa (s. 171), että mahdollisuus julistaa perustuslain muutoshanke kiireelliseksi ”riistää pohjan” siltä erityisen säätämisjärjestyksen perustelulta, että ”(k)un ratkaisu muutoksesta siirtyy yli eduskuntavaalien, se joutuu vaalien alla valitsijoiden keskustelun kohteeksi, siis pois kansanedustajien käsistä.” Jyränki myös katsoo (s. 171), että ”(ä)killisten muutosten” ja ”hätäisten päätösten” ehkäisemisen kanssa ei kiireelliseksi julistamisen mahdollisuus hyvin sovi yhteen”.

> muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta." (PeVM 5/2005 vp, ks. myös PeVM 10/2006 vp).
>
> Vuoden 2005 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ollut perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta, kun kysymys oli Suomen kansalaisen luovuttamista tai siirtämistä toiseen maahan sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisuutta koskevista perustuslakimuutoksista (PeVM 5/2005 vp).
>
> Vuoden 2006 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ollut poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta, kun kysymys oli perustuslakimuutoksesta, jonka tarkoituksena oli vahvistaa valtiontalouden parlamentaarista valvontaa perustamalla uusi eduskunnan tarkastusvaliokunta. Mietinnössään valiokunta sinänsä näki eräitä kiireellisen menettelyn käyttöä puoltavia näkökohtia: "Kiireellisen menettelyn käyttöä puoltavat ennen muuta eduskunnan järjestäytymiseen ja eduskuntatyön sujuvaan käynnistämiseen vaalikauden alussa liittyvät sinänsä painavat näkökohdat samoin kuin se, että sääntelyssä on kaiken kaikkiaan kysymys pelkästään eduskunnan sisäisten työmuotojen kehittämisestä." Kiireellistä menettelyä puoltavien seikkojen vastapainoksi valiokunta kuitenkin totesi, että normaalin perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämisestä "aiheutuva mahdollinen viive sääntelyn voimaantulolle ei muodostu muutamaa kuukautta pidemmäksi eikä perustuslain muutoksen kiireellinen hyväksyminen siksi ole aivan välttämätöntä." Valiokunta myös piti "varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä." Näillä perusteilla valiokunta päätyi kantaan, jonka mukaan käsillä ollut perustuslakimuutos oli "asianmukaisinta käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti, jolloin vaalien jälkeen kokoontuva eduskunta osaltaan voi lopullisesti hyväksyä lain kahden kolmasosan äänten enemmistöllä." (PeVM 10/2006 vp).

Perustuslain säätämisjärjestyksen arviointi kuuluu ensisijaisesti perustuslakivaliokunnalle, joka ehdottaa, kummassa perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä perustuslain muutos on käsiteltävä. Viime kädessä perustuslain muutosesityksen käsittelyjärjestyksestä päättää täysistunto.

Esityksen säätämisjärjestysjakso

Nyt ehdotettu perustuslain 10 §:n muutos on esityksen mukaan tarkoitettu "tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen säätämisjärjestys huomioon ottaen". Säätämisjärjestysjaksossa on ensin selostettu edellä tarkasteltuja perustuslakivaliokunnan linjauksia perustuslain 73 §:stä. Tämän jälkeen esityksessä todetaan, että "siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä on selvitetty seikkaperäisesti Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyviä näkökohtia", joiden valossa esityksessä päädytään johtopäätökseen, jonka mukaan "Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan muodostavat hallituksen näkemyksen mukaan sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve."[2]

[2] Hallituksen esityksen säätämisjärjestysjakso eroaa oikeusministeriön 28.9.2015 asettaman asiantuntijatyöryhmän mietinnössä esitetystä voimaantulosta ja säätämisjärjestyksestä. Työryhmä esitti perustuslain 10 §:n muutoksen tulevaksi voimaan 1.1.2020. Koska kysymys on perustuslain muuttamista, työryhmä totesi, että se oli käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Lisäksi säätämisjärjestysjaksossa todetaan kiireellistä menettelyä puoltavana seikkana, että siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavat uudet toimivaltuudet voisivat ”tulla voimaan ehkä vasta vuoden 2020 alkupuolella”, jos ehdotettu perustuslain muutos käsitellään normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Sitä vastoin kiireellisessä menettelyssä ”säännökset voisivat tulla voimaan aikaisemmin, mahdollisesti jo vuoden 2018 lopulla esitysten eduskuntakäsittelystä riippuen.”

Lopuksi säätämisjärjestysjaksossa todetaan, että ”(j)os esitysten eduskuntakäsittely jatkuu kuluvan vaalikauden lopulle asti, vähentää tämä tarvetta kiireellisen menettelyn käyttöön.”

Säätämisjärjestyksen arvioinnissa merkityksellisiä näkökohtia

Seuraavassa esitettävä on tarkoitettu tuomaan esiin näkökohtia, jotka olisi osaltaan perusteltua ottaa huomioon, kun eduskunnan valiokunnat ja erityisesti perustuslakivaliokunta sekä viime kädessä täysistunto arvioivat tarvetta kiireelliseen menettelyyn käsillä olevista hallituksen esityksistä ilmenevien seikkojen sekä saamansa muun selvityksen valossa:

- Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan voivat muodostaa sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve perustuslakivaliokunnan linjauksissa tarkoitetulla tavalla.
- Perustuslain muutosta koskevan hallituksen esityksen säätämisjärjestysjakson perustelut kiireellisen menettelyn puolesta ovat itsessään niukat, etenkin kun perustuslain tavallinen muuttamismenettely on pääsääntö, josta poikkeaminen perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisesti vaatii perustuslakivaliokunnan mukaan ”poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta”. Perusteluvaatimukset kiireelliselle menettelylle ovat siten korkealla perustuslakivaliokunnan linjausten valossa. Näin ollen muiden hallituksen esitysten, samoin kuin eduskunnan valiokuntien saama muu selvitys Suomen turvallisuustilanteesta, tulisi tuoda lisää esiin sellaisia erityisiä perusteita, jotka puoltaisivat käsillä olevan perustuslakimuutoksen julistamista kiireelliseksi. Tässä yhteydessä on syytä lisätä, perustuslakivaliokunnan linjauksissa painotettu vaatimus ”poikkeuksellisesta tilanteesta”, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on ”välttämätön tarve”, tarkoittaa nähdäkseni sellaista konkreettisempaa ja äkillistä turvallisuustilanteen

---

Säätämisjärjestysjaksossa on lisäksi selostettu perustuslakivaliokunnan mietintöjen 5/2005 vp ja 10/2006 vp linjaukset. Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 41/2016, s. 51.

heikkenemistä, joka vakavuudeltaan tulee jo lähelle sitä tasoa, jota kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden valvontaelinten käytännössä on hätätilalta edellytetty.

- Käsillä olevan perustuslakimuutoksen huomattava valtiosääntöoikeudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys korostaa tarvetta sitä koskevalle huolelliselle valmistelulle, samoin kuin laajapohjaiselle keskustelulle ja yhteisymmärrykselle sekä demokraattiselle legitimiteetille, mihin perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen kaksiosainen menettely luo 2 momentin kiireelliseen menettelyyn verrattuna sinänsä parempia edellytyksiä.
- Normaalin perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämisestä aiheutuva viive sääntelyn voimaantulolle ei tarvitse muodostua niin pitkäksi kuin esityksen säätämisjärjestysjaksossa esitetään. Sääntely voisi tulla yhtä hyvin voimaan jo kuukausia aiemmin ”kuin vasta vuoden 2020 alkupuolella”, mikä on osaltaan yksi säätämisjärjestyksen arvioinnissa huomioitava seikka.
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on parhaillaan vireillä valituksia nykyaikaisista tiedonhankintakeinoista. Samoin EU-tuomioistuimessa on vireillä esimerkiksi asia, jossa kansallinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta muun muassa siitä, miten kansallisten tiedusteluviranomaisten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä tiedustelutoimivaltuuksia pitäisi arvioida ottaen huomioon EU-tuomioistuimen asioissa *Tele2* ja *Watson* antamat ennakkoratkaisut (*Privacy International* C-623/17). Eurooppa-tuomioistuimissa vireillä olevat oikeusjutut tulevat nähdäkseni merkittävästi selkiyttämään niitä vaatimuksia, joita EU-oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus asettavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien tiedustelutoimivaltuuksien käytölle jäsenvaltioissa. Esimerkiksi EU-tuomioistuimessa vireillä oleva ennakkoratkaisupyyntö tullee selkiyttämään kansalliseen turvallisuuteen palautettavien perusteiden merkitystä poikkeuksina poiketa EU-oikeuden vaatimuksista tai rajoittaa niitä sekä ylipäätään sitä, miten EU-oikeuden soveltamisala ja sitä myöden unionin perusoikeuskirjan sovellettavuus[3] määräytyy kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.
- Perustuslain 49 §:n mukaan valtiopäivillä kesken jääneiden asioiden käsittelyä jatketaan seuraavilla valtiopäivillä, jollei eduskuntavaaleja ole sillä välin toimitettu. Eduskunnassa vireillä olevan kansainvälisen asian käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Perustuslain 49 §

[3] EU:n perusoikeuskirjan 52(1) artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat ”jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta.” Perusoikeuskirjan sovellettavuus tiettyyn asiaan edellyttää näin ollen sitä, että asia on ensin tulkittu olevan EU-oikeuden soveltamisalalla, mikä käytännössä edellyttää, että asialla on ”riittävä liityntä” EU-oikeuteen (määräys Burzio, C-497/14, 28—31 kohta; määräys Văraru, C-496/14, 21 kohta; määräys Petrus, C-451/14, 18—20 kohta). EU:n toimivallan olemassaolo *in abstracto* ei yksinään riitä tuomaan asiaa EU-oikeuden soveltamisalaan, vaan merkityksellistä on, onko unioni käyttänyt toimivaltaa antamalla sääntelyä, kuten direktiivin tai asetuksen, asiasta. EU:n perusoikeudet tai yleiset oikeusperiaatteet sellaisinaan, ilman konkreettista liityntää EU-oikeuteen, eivät muodosta kyseisenkaltaista riittävää liityntää, eivätkä siten tuo asiaa EU-oikeuden soveltamisalan piiriin (määräys Pondiche, C-608/14, 21 kohta; määräys Balázs ja Papp, C-45/14, 23 kohta; tuomio Torralbo Marcos, C-265/13, 30 kohta; määräys Cholakova, C-14/13, 30 kohta; määräys Nagy ym., C-488/12—C-491/12 ja C-526/12, 17 kohta; tuomio Pelckmans Turnhout, C-483/12, 20 kohta; tuomio Åkerberg Fransson, C-617/10, 22 kohta). Ks. myös Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Edita 2016, s. 157-163.

takia normaalin perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämisestä seuraisi muiden hallitusten esitysten raukeaminen, koska niissä ei ole kysymys kansainvälisistä asioista ja koska niissä ehdotetun sääntelyn hyväksyminen ja voimaantulo on sidottu perustuslakimuutoksen hyväkymiseen ja voimaantuloon. Tällä ei kuitenkaan ole sinällään vaikutusta arvioon säätämisjärjestyksestä perustuslain 73 §:n mukaisesti.

- Perustuslakivaliokunta on edellä selostetulla tavalla aiemmin perustuslain muutosten yhteydessä pitänyt ”varsin tärkeänä”, ettei kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa. Käsittelyjärjestyskysymys ei kuitenkaan ole viime kädessä sillä tavoin valtiosääntöoikeudellinen kysymys kuin on kysymys lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Puhemiesneuvoston ehdotus erityisesti kansanedustajien rikosoikeudellisesta vastuusta

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestykseen uutta 43 c §vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta, joka kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti:

> ”Valiokunnan jäsen tai virkamies ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, taikka seikkaa, josta valiokunta on tehnyt perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaitiolopäätöksen.
> Edellä 1 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.
> Rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.”

Säännösehdotusta on tarkasteltu yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 37-38 minkä lisäksi sen ehdottamiseen johtaneita syitä tuodaan esiin yleisperusteluissa. Nähdäkseni yksityiskohtaisista perusteluista sekä yleisperusteluista ilmenevään ei ole olennaista lisättävänä.

Korostan kuitenkin ensinnäkin sitä, että 43 c §:ssä ehdotetun sääntelyn oikeudellisessa arvioinnissa on syytä painottaa sen yhteyksiä 43 a-b §:ssä ehdotettavaan sääntelyyn sekä tähän liittyen arvioida 43 c §:ää myös 43 a ja b §:n yksityiskohtaiset perustelut huomioiden.

Erityisesti on syytä korostaa sekä yleisesti suhteessa 43 a-c §:ssä ehdotettavaan sääntelyyn että erityisesti 3 momentin salassapitovelvollisuutta koskevaan säännöksen nähden, että salassapitovelvollisuuteen ja vaitiolovelvollisuuden rikkomiseen liittyvien kysymysten käsittelyssä tulee systemaattisesti ja painokkaasti huomioida valtiopäivätoimintaan liittyvien näkökohtien ohella kansanedustajan parlamentaarista koskemattomuutta koskevat perustuslain 30 §:n säännökset, joilla turvataan kansanedustajan oikeutta hoitaa edustajantointaan.[4] Koska perustuslakisääntelyä ja sen vaikutusta ehdottavaan sääntelyyn

[4] Perustuslain 30 § kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti: ”Kansanedustajan koskemattomuus
Kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajantointaan.

on käsitelty tarkemmin yleisperusteluissa, tyydyn viittamaan sieltä ilmenevään toistamatta sitä tässä (ks. erit. s. 29). Totean kuitenkin, että tarve tulkita ja soveltaa ehdotetun sääntelyn yhteydessä perustuslain 30 §:n säännökset kansanedustajan koskemattomuudesta tekevät ainakin perustuslain kannalta ongelmattomiksi ehdotetun sääntelyn kansanedustajien rikosoikeudellisesta vastuusta.

> En myöskään pidä perustuslain kannalta ongelmallisena puhemiesneuvosto ehdotusta lisätä eduskunnan työjärjestykseen 43 b §:n säännös siitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjan liitteet ja valiokunnan muut 31 b §:ssä säädettyä tehtävää koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai vaaranna kansallista turvallisuutta.
>
> Säännös sinänsä sisältäisi nykysääntelystä poiketen salassapito-olettamaan perustuvan vahinkoedellytyksen. Vastaavanlainen ja -sisältöinen salassapito-olettama sisältyy kuitenkin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 ja 10 kohdan sääntelyyn. Kun perusteet tiedusteluvalvontavaliokunnan asiakirjojen salaamiselle alhaisemmalla kynnyksellä myös liittyvät Suomen kansainvälistensuhteiden ja kansallisen turvallisuuden turvaamiseen, tämänkaltainen salassapito-olettamaan perustuva vahinkoedellytys on perusteltu tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäväkentän kannalta ottaen samalla riittävästi huomioon perustuslain julkisuusperiaatteeseen liittyvät vaatimukset.

Muita seikkoja

Arviotani ei ole pyydetty hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, joka on puolustusvaliokunnassa vireillä mietintöasiana. Koska tämän esityksen, samoin kuin käsillä olevien muiden hallitusten esitysten, (valtiosääntö)oikeudellinen arviointi on riippuvainen ehdotuksesta perustuslain 10 §:n muuttamisesta, sotilas- ja siviilitiedustelulakiehdotusten seikkaperäinen arviointi perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta olisi vielä tässä vaiheessa ylipäätään ennenaikaista ennen perustuslakivaliokunnan mietinnön antamista perustuslakimuutoksesta.

Jo nyt on syytä kuitenkin korostaa sekä siviilitiedustelu- että sotilastiedustelulakiehdotusten suhteen sitä, että niissä ehdotettavan sääntelyn on perustuslain ohella oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja sekä EU-oikeuden kanssa, sellaisina kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut.

Kansanedustajan pidättämisestä ja vangitsemisesta on heti ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle. Kansanedustajaa ei saa ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista, ellei häntä painavista syistä epäillä syylliseksi rikokseen, josta säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.”

Käsillä oleva ehdotus perustuslain 10 §:n muuttamisesta on siis vain yksi välttämätön, muttei kuitenkaan riittävä oikeudellinen edellytys siviilitiedustelu- ja sotilastiedustelulakiehdotuksen hyväksymiselle. Selvää myös on, ettei perustuslain 10 §:n muuttamisella, olipa sen sisältö mikä tahansa, voida hyväksyttävästi poiketa kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja EU:n oikeudesta, joiden ”oikeasta” sisällöstä sekä niiden asettamista vaatimuksista tiedustelutoimivaltuuksille ovat toimivaltaisia viime kädessä päättämään Eurooppa-tuomioistuimet.

Perustuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin, ettei ehdotettu säännös perustuslain 10 §:n muuttamisesta ”…mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa” (s. 38, ks. myös s. 31). Esityksessä myös tuodaan esiin se, että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ”on erityisesti painotettu sitä, että tiedonhankinnan on oltava riittävän kohdennettua ja yksilöityä (tuomio Tele2 Sverige, C-203/15 ja C-698/15; tuomio Schrems, C-362/14; tuomio Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12)” (s. 38).

Perustuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin katsottu, ettei tällaisista rajoituksista seuraavaa kieltoa ole tarpeen ottaa ”perustuslain tekstiin, sillä kielto seuraa jo välttämättömyysvaatimuksesta samoin kuin perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.” Nähdäkseni olisi kuitenkin syytä säätää tietoliikenteen yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kiellosta tiedustelutoiminnassa nimenomaisesti sotilastiedustelu- ja siviilitiedustelulakiehdotuksissa siltä osin kuin on kysymys niissä säädetystä tiedonhankinnasta tietoliikenteestä. Tämä loisi osaltaan takeita niissä ehdotettavan sääntelyn sopusoinnulle EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. (En ota tässä vaiheessa yksityiskohtaisemmin kantaa kieltosäännöksen muotoiluun, vaan tyydyn painottamaan tarvetta tällaiselle kieltosäännökselle Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta.)

Helsingissä 13. päivänä maaliskuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki