Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 20.2.2019 KELLO 9.00
HE 202/17 vp siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 20.2.2019 KELLO 10.00
HE 203/17 vp laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Otsikoissa mainittuihin asioihin on tullut erilliset kutsut eri kellonaikoihin. Kun kyseessä ovat merkittävästi toisiinsa liittyvät asiat ja niiden nyt tarkastelun menettelyperuste on yhteinen, esitän seuraavassa ensiksi joitakin ”asetelmaan ” liittyviä yleisiä näkökohtia ja käsittelen sitten em. esityksiä perättäin.

- - - - - - -

Eduskunnan puhemiehen tehtävänä on valvoa, että ”asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia” (PL 42 §). Tähän valvontaan kuuluvista tehtävistä voidaan tässä tyytyä mainitsemaan vain eräs kohta, joka on mainittu myös perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä, perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevan PL 74 §:n perusteluissa (HE 1/98 vp, s.126): ”Puhemiehen tehtävään kuuluu siten myös sen valvonta, onko perustuslakivaliokunnan tekemät huomautukset otettu asianmukaisesti huomioon asian jatkokäsittelyssä.” Valvontatehtävässään puhemies on periaatteessa itsenäinen. Käytännössä on selvää - ja perusteltua – että puhemiehen päätettäviä asioita voidaan käsitellä valmistelevasti puhemiesneuvostossa. Kuten julkisoikeudellisissa valvontajärjestelyissä yleensäkin on laita, ei valvontatehtävän asettaminen tässäkään vielä osoita, mitä valtuuksia valvonnan toteuttamiseksi voidaan käyttää. Perustuslain 42,2 §:n mukaan puhemies voi kieltäytyä ottamasta äänestykseen ehdotusta, jos hän katsoo sen

olevan vastoin perustuslakia. Puhemies voi siten - oikeastaan hänen tulee -, jos käsiteltävänä olevassa asiassa on olemassa säätämisjärjestystä koskeva perustuslakivaliokunnan kannanotto, kieltäytyä ottamasta kannanoton kanssa ristiriidassa olevaa ehdotusta äänestykseen. Samaa voidaan pitkälle sanoa tilanteesta, jossa ei ole perustuslakivaliokunnan kannanottoa samassa asiassa, mutta on valiokunnan kanta samassa kysymyksessä . Tällaisista kieltäytymisistä on esimerkkejä ainakin tilanteista, joissa tehdyt ehdotukset ovat koskeneet lain johtolauseen sitä osaa, jossa todetaan noudatettava säätämisjärjestys.

Tilanteet, joissa olisi kysymys ehdotetun päätöksen selvästä ristiriidasta perustuslakivaliokunnan osoittaman kannan kanssa, ovat puhemiehen tehtävän kannalta varsin selviä. Hankalampia ovat tilanteet, joissa voidaan pitää aidosti epäselvänä, onko päätöksenteon kohteeksi ehkä tuleva ehdotus sopusoinnussa vai ristiriidassa perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyksestä esittämän kannanoton kanssa. (Tässä voidaan sivuuttaa sellainen nykyisessä eduskuntakäytännössä hyvin epätodennäköinen mahdollisuus, että täysistunnon päätöksenteossa nousisi esiin aito perustuslainmukaisuusongelma kysymyksessä, josta ei lainkaan ole huomion arvoisia perustuslakivaliokunnan kannanottoja.) Tällaisia epäselviä tilanteita voidaan ennalta ehkäistä (ja yleensä onnistutaaan ennalta ehkäisemään) laatimalla perustuslakivaliokunnan muutosvaatimukset riittävän tarkasti ja tarvittaessa järjestämällä niin, että mietintövaliokunnan kannanotot vielä saatetaan perustuslakivaliokunnan tarkastettaviksi. Epäselviä tilanteita voi kuitenkin jäädä.

Mitä sitten pitäisi tehdä, jos syntyy aitoa epäselvyyttä siitä, onko perustuslakivaliokunnan esittämiä korjausvaatimuksia noudatettu? Minusta on perusteltua lähteä siitä, että nykyiset mekanismit ovat ensisijaisia ja riittäviä. Perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu perustuslakivaliokunnalle ja tässä valvonnassa keskeinen asia on sen määrittely, mitä eduskunnassa käsiteltävässä asiassa on pidettävä perustuslainmukaisena ja mitä perustuslainvastaisena. Puhemiehen asema ja tehtävä on tietysti aivan toinen kuin valiokuntien. Silti voidaan sanoa, että samassa hengessä kuin valiokuntien kuuluu TJ 38,2 §:n mukaan saattaa ”asian perustuslainmukaisuudesta” oleva epäselvyys perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi, samassa hengessä puhemiehen ainakin sopii saattaa täyistunnon käsittelyssä olevassa asiassa ilmennyt aito epäselvyys perustuslainmukaisuudesta perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tällaisesta menettelystä ei eduskuntakäytännössä sinänsä liene monia esimerkkejä. Yhtenä aikanaan näkyvästi esillä

olleena tapauksena voidaan kuitenkin mainita lunastuslakiehdotuksen käsittely vuoden 1977 valtiopäivillä ja perustuslakivaliokunnalta lain (silloisessa) toisessa käsittelyssä pyydetty lausunto (pevm 14/77 vp).

Eräänlainen esikysymys tällaisissa yhteyksissä on se, milloin on käsillä sellainen tulossa olevaa päätöksentekoa koskeva aito (huomionarvoinen, merkittävä, reaalinen) epäselvyys perustuslainmukaisuudesta, että asia on syytä saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tässäkin kohden pitäisin vanhakantaisesti lähtökohtana olemassa olevien mekanismien ensisijaisuutta ja riittävyyttä. Kysymystä voidaan käsitellä puhemiesneuvostossa eduskunnan keskuskanslian virkamiesten valmistelun pohjalta. Perustuslainmukaisuuskysymystä koskevat ulkopuoliset virikkeetkin voivat joissain tapauksissa olla arvokkaita, mutta minkään uusien menettelytapojen tai käytäntöjen kehittämiseen lainsäätämistyön tähän vaiheeseen ei mielestäni kuitenkaan ole aihetta.

Se, mitä edellä on todettu perustuslakivaliokunnan esittämien tulkintakannanottojen noudattamisesta , koskee vain perustuslakivaliokunnan varsinaisia säätämisjärjestys-kannanottoja, ts. vain niitä (”ponnen takana”) kannanottoja , joissa valiokunta nimenomaisesti toteaa tietynlaisten muutosten tekemisen olevan edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan muunlaiset valtiosääntöön liittyvät lausumat (esim. jonkin vaihtoehdon paremmasta soveltumisesta perustuslakiin taikka joidenkin järjestelyjen kansanvaltaisuuden tärkeydestä) ansaitsevat kyllä tulla kunnolla huomioon otetuiksi, mutta ne eivät sido vastaanottavaa valiokuntaa eivätkä täysistuntoa eivätkä voi olla perusteena puhemiehen kieltäytymiselle, joka perustuisi perustuslainvastaisuuteen.

Ennen menemistä mietintövaliokuntien ehdotusten joihinkin konkreettisiin yksityiskohtiin toteaisin vielä, että tässä ei periaatteessa ole kyse perustuslakivaliokunnan kannanottojen sanamuotojen ja mietintövaliokunnan ehdotusten sanamuotojen vertailusta, vaan mietintövaliokunnan ehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnista. Käytännössä on kuitenkin selvää, että tässä lähinnä vertaillaan perustuslakivaliokunnan vastikään esittämiä korjausvaatimuksia ja niihin liittyviä mietintövaliokunnan ehdotuksia. Kysymys on työnekonomian lisäksi siitä, että perustuslakivaliokunnan ei hevin voida olettaa merkittävästi poikkeavan vastikään esittämistään konkreettisista säätämisjärjestyskannanotoista. Toteaisin myös , että en ole perehtynyt asiassa esiintyneisiin blogi (tai twitter) kirjoituksiin, vaan olen lähtenyt eduskunnan kansliassa laaditun muistion

(14.2.2019) ja sen liitteen tiedoista ja käsittelen siten seuraavassa vain niitä mietintövaliokuntien ehdotusten kohtia, joihin muistion mukaan on tässä vaiheessa kohdistettu kritiikkiä.

- - - - - - -

HE 202/17 vp (siviilitiedustelu)

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon pevl 35/18 vp ja hallintovaliokunta mietinnön havm 30/18 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnon ponsissa esitettiin, että lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä

> ”1. lakiehdotus(= laki poliisilain muuttamisesta) kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 5 a luvun 4, 8, 16, 31, 35, 43, 55 ja 57 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, sekä
> 2. lakiehdotus (= laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa) kuitenkin vain, jos valiokunnan periaatesäännöksistä, yleisestä ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kiellosta sekä 14 ja 20 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. ”

Poliisilain muutoehdotuksiin liitetyt huomautukset eivät keskuskanslian muistion valossa näytä vaativan tässä huomiota (Muistiossa s.2 alhaalla viitatut hallintovaliokunnan ehdottamat HE:n ulkopuolelle menevät muutokset jäävät tässä po. tarkastelun ulkopuolelle.) Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen osalta perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan (s. 15):

> ”... Ottaen huomioon tiedustelutoimintaan liittyvät profiloinnin riskit myös nimenomaisen ja asianmukaisesti laaditun syrjintäkiellon ottaminen lakiin on välttämätöntä. Tällaisen säännöksen lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Hallintovaliokunta on mietinnössään ehdottanut tietoliikennetiedustelulain 1 §:ään uutta näin kuuluvaa 3 momenttia: ”Tietoliikennetiuedustelu on toteutettava syrjimättömästi.” Keskuskansliassa laaditussa muistiossa on perustelujen jälkeen todettu, ettei ole aivan selvää, voidaanko tätä säännösmuotoilua pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettynä nimenomaisena syrjintäkieltona. Tällainen epäilys voidaan perustellusti esittää. Toisaalta voidaan kysyä, kuinka perustuslainmukaisuuden raja tässä vakuuttavasti vedetään (olisiko esim. hieman nimenomaisempi kieltomuotoilu vasta perustuslainmukainen).

Samantapaisia toteamuksia voidaan liittää perustuslakivalioikunnnan lausunnossa esitettyyn vaatimukseen (s.20):

> ”... Asian merkityksen vuoksi nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä lakiin tulee lisätä nimenomainen säännös yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta. Tällaisen yleissäännöksen lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

ja hallintovaliokunnan sen johdosta em. 1 §:ään lisäämään uuteen 4 momenttiin:

> ” Tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa.”

HE 203/17 vp (sotilastiedustelu)

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon pevl 35/18 vp ja puolustusvaliokunta mietinnön puvl 4/18 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnon ponnen mukaan lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä,

> ”1. lakiehdotus (= laki sotilastiedustelusta) kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 4, 8, 11, 17, 19, 38, 40, 41, 45, 53, 63, 67, 86, 108 ja 113 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. ”

Keskuskanslian muistiossa on kiinnnitetty huomiota siihen , kuinka syrjimättömyys ja syrjinnän kielto on otettu huomioon ko. lain säännöksissä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että lakiehdotuksen syrjintäkieltoa koskevassa 8 §:ssä ei kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelossa mainittu sukupuolta ja säännös oli kirjoitettu tyhjentävän luettelon muotoon. Tämän johdota valiokunta totesi (s. 18):

> ”Sotilastiedustelulakiehdotuksen 8 §:n täydentäminen sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellolla sekä kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelon muotoilu niin, ettei se ole tyhjentävä, on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Puolustusvaliokunta ehdotti tämän johdosta perustuslakivaliokunnan kannanottoon viitaten ko. säännökselle (ehdotuksessa 9 §) seuraavaa sanamuotoa:

> ”*Syrjivän tiedustelutoiminnan kielto*. Sotilastiedustelun toimenpiteiden kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi.”

Valiokunta perusteli ehdotustaan lyhyesti seuraavasti (s. 32):

> ”Puolustusvaliokunta katsoo tarpeettomaksi toistaa perustuslain 6 §:n 2 momentin sanamuotoa ja ehdottaa säännöstä muotoiltavasti seuraavasti: "Sotilastiedustelun

> toimenpiteiden kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi". Lisäksi valiokunta esittää säännöksen otsakkeen tarkentamista muotoon Syrjivän tiedustelutoiminnan kielto.”

Vastaako puolustusvaliokunnan ehdotus sitä, mitä perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettiin? Keskuskanslian em. muistiossa todetaan (s. 3):

> ”On mahdollista esittää sellainen perustuslain tulkinta, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 8 §:ää ei ole täydennetty perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellolla. Ehdotettu säännös ei liioin sisällä kiellettyjen syrjintäperusteiden luetteloa, joka olisi muotoiltu niin, ettei se ole tyhjentävä.”

Kannanotto on mielestäni aivan perusteltu. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen merkityksen ylläpitäminen voisi tässä edellyttää ko. säännöken vielä muotoilemista perustuslakivaliokunnan lausuman mukaisella tavalla. Tässäkin on kuitenkin hiukan mukana kysymys, miten perustuslainmukaisuuden raja vakuuttavasti vedetään, mitä säännösmuotoilujen täydentämisellä saavutetaan perustuslainmukaisuuden kannalta.