

VALTIONVASTAINEN TOIMINTA PERUSTUSLAILLISENA ONGELMANA

Mikael Hidén

ABSTRACT

Anti-State Activity as a Constitutional Problem

In general we can say that anti-state activity aims at changing the legal system of the country in a way that is prohibited in the legal system. It is also an action which injures the foreign security of the country. A legal system must have the possibility to defend itself against actions that may destroy this system. Rules and actions to defence the legal system against anti-state activities present many problems. If the controlling role of the authorities is greatly emphasized the basic rights of the citizens may be put in jeopardy. The Finnish legal system includes some laws which contradict the security needs of the state and the basic rights of the citizens.

»Ei ole maailmassa mitään olemassaolokelpoista elämänilmiötä, jolla ei olisi oikeutta itsepuolustukseen. Se täytyy olla myöskin demokratialla.

— — — —

Pakkokeinoihin turvautuminen demokratian suojelemiseksi on näinollen kaksitekijäinen miekka. Ellei siihen tartu, uhkaa demokratia luhistua väkivaltaoppien järjestettyjen hyökkäysryhmien jalkoihin, ja jos sen ajattomalla ajalla tai taitamattomasti suorittaa, tulos on sama. Poliittikkaa on verrattu sadun sfinksiin, joka syö jokaisen, ken ei taida ratkaista sen arvoitusta. Demokratian itsepuolustus pakkokeinojen avulla on, jos mikä, sfinksin arvoituksen ratkaisemista. Siinä onnistuminen on sitäkin vaikeampaa, koska ei ole olemassa mitään yleispäteviä ohjeita, jotka antaisivat tukea siihen ryhtyvälle.»

(Urho Kekkonen vuonna 1934 ilmestyneessä pamfletissa »Demokratian itsepuolustus». Lainaus otettu teoksesta Kekkonen, Urho: Demokratia ja perusoikeudet, Puheita ja kirjoituksia IV, Tapiola 1972, 50, 74.)

I Mitä on valtionvastainen toiminta

Voidaan kysyä, mitkä seikat ovat luonteenomaisia niille kansalaisten toiminnolle, jotka julkinen koneisto katsoo sillä tavoin erikoisiksi ja muista normeerauksen kohteena olevista kansalaisten toiminnoista poikkeaviksi, että ne leimataan valtionvastaisuuden polttomerkillä ja niitä yleensä myös käsitellään ainakin jossakin määrin spesifisten normien puitteissa.

Pinnallinenkin tarkastelu osoittaa, että tällä tavoin leimattujen toimintojen joukkoon on eri aikoina ja eri maissa mahtunut hyvin erilaisia asioita ja myös julkisen vallan reaktiot niihin ovat vaihdelleet. Kun *Abraham Lincoln* vuonna 1861 ryhtyi alkaneen sisällissodan vuoksi eräisiin toimenpiteisiin, joiden kuu-

luminen presidentin kompetenssiin oli kiistanalaista tai jotka selvästi jäivät presidentin kompetenssin ulkopuolelle, voidaan näitä toimenpiteitä kuvata valtiollisen vallan käyttäjän reaktioksi valtionvastaisen toiminnan synnyttämässä tilanteessa.¹ Ulkoiselta muodoltaan tällaisena reaktiona voidaan pitää myös sitä asetusta valtion ja kansan suojelemiseksi, jonka *Hitler* säädätti heti valtiopäivätalon palon jälkeen helmikuussa 1933² ja jonka voidaan sanoa olleen muodollisena pohjana Hitlerin pääsyyllä rajoituksettomaan valtaan. Valtionvastaisuuden leima voi tietysti esiintyä myös paljon vähemmän dramaattisissa ja historialliselta merkitykseltään vähäisissä tapauksissa kuten esim. joihinkin yliopisto-opettajiin kohdistuneissa ajohajdeissa Yhdysvalloissa 1950-luvun alussa epäamerikkalaisuushysterian ollessa pahimmillaan³ tai vaikkapa niissä syytetoimissa, joita meillä 1930-luvun alussa kohdistettiin julkaisuihin ja järjestöihin, joiden katsottiin olevan kommunismin asialla. Jo sellaiset saksankieliset nimitykset kuin *Untreue an Volk, Reich und Staat, Schutz der Volksehre* ja *Staatsverleumdung* osoittavat, että valtion kannalta erityistä suhtautumista vaativalla tavalla haitallisina on saatettu pitää monenkinlaatuisia toimintoja ja että valtion puuttumismahdollisuudet on pyritty varmistamaan mm. väljien käsitteiden käyttämisellä. Tämäntapaisia nimityksiä löytyy nykyisistäkin säädöksistä ja muualtakin kuin saksalaiselta kielialueelta.

Vaikka valtionvastaisuus onkin käsitteenä hyvin epämääräinen — ja sellaisena ehkä katsottu tarkoituksenmukaiseksikin — voidaan siitä esittää tässä joitakin luonnehdintoja. Mitä tahansa valtion oikeusjärjestyksen, sen säädetyjen normien vastaisuutta sellaisenaan ei yleensä leimattane valtionvastaisuudeksi. Toisaalta valtionvastaisuudesta puhumiseen yleensä liittyyne ajatus oikeudellisen normin vastaisuudesta ja vastaavasti oikeudellisten reaktioiden mahdollisuudesta. Valtionvastaisuus-leima voidaan ajatella liitettäväksi jo esimerkiksi valtiollisten symbolien halventamiseen sellaisenaan. Voitanee kuitenkin sanoa, että valtionvastaisuuden ydinaluetta ovat valtion ulkoisen turvallisuuden vaarantaminen ja voimassaolevan valtiollisen järjestyksen sisällön vaarantaminen. Karkeana työmääritelmänä voitaisiin siten sanoa, että valtionvastaista toimintaa on

oikeusjärjestyksessä kielletyllä tavalla tapahtuva toiminta valtiollisen järjestyksen muuttamiseksi tai valtion ulkoista turvallisuutta vastaan.

Se, että valtionvastaisuuden sisältö jätetään vain edellä esitettyjen viittailujen varaan, ei ole tässä haitaksi. Pikemminkin tällainen väljyys on jopa paikallaan siksi, että valtionvastaista on itse asiassa se, minkä tietty valtiollinen ja oikeudellinen järjestys tiettyinä aikoina sellaiseksi leimaa. Valtionvastaisuuden jääminen tässä epämääräiseksi on paikallaan myös esityksen otsikossa mainitun ongelman kannalta: valtiosäännön kannalta ei ole kysymys pelkästään siitä, mitä valtionvastaisen toiminnan suhteen voidaan valtiosäännön puitteissa tehdä, vaan suuresta määrin myös siitä, minkälaisia toimintoja voidaan valtiosäännön soveltamisen kannalta pitää valtionvastaisina sillä tavoin, että niihin voidaan soveltaa erityisnormeja.

II Valtiosääntö ja valtionvastainen toiminta: yleisiä huomioita

a) Valtiosäännön erilaisia suhtautumismahdollisuuksia

Valtiosääntö voi suhtautua valtionvastaisen toiminnan mahdollisuuteen monella tavoin. Ehkä merkittävimmän jakoperusteen tässä kohden muodostaa se, onko perustuslakiin sisällytetty nimenomaisia säännöksiä suhtautumisesta valtionvastaiseen toimintaan vai ei. Jos perustuslakiin sisältyy selviä säännöksiä valtionvastaisen toiminnan varalta, voidaan — ainakin jos perustuslaki ei ole huomattavan vanha — olettaa, että tällaista toimintaa koskeva tarkempi säätely ja viranomaistoiminta käytännössä tapahtuu juuri näiden säännösten puitteissa. Näkyvänä esimerkkinä tällaisesta mahdollisuudesta voidaan mainita Saksan Liittotasavallan perustuslaki, jossa on annettu useitakin säännöksiä sellaisten toimintojen varalta, jotka tähtäisivät valtiollisen järjestyksen ja sen peruseriaatteiden vaarantamiseen. Niinpä perustuslain 18 Artiklassa todetaan jokaisen, joka käyttää nimeltä mainittuja perusoikeuksia väärin taistellakseen »gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung» menettävän näiden perusoikeuksien suojan. Suojan menetyksestä ja menetyksen laajuudesta määrää liittovaltiosääntötuomioistuin. Tällä tuomioistuimella on 21 artiklan nojalla valta julistaa perustuslainvastaiseksi puolue, jonka tavoitteet tai jäsenten toiminta tähtää vapaan demokraattisen perusjärjestyksen tuhoamiseen tai liittotasavallan olemassaolon vaarantamiseen⁴. Esimerkkinä valtiosäännön varautumisesta valtionvastaiseen toimintaan voidaan jossain määrin pitää myös Suomen Hallitusmuodon 16 §:ää, jossa annetaan valtuus säätää tavallisella lailla kansalaisen perusoikeuksiin rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä sodan tai kapinan aikana.

Jos perustuslain tekstissä ei ole nimenomaisesti varauduttu valtionvastaiseksi katsotun toiminnan varalta, saatetaan perustuslakia kuitenkin tulkita niin, että se sallii valtionvastaiseksi katsottujen toimintojen suhteen erityistoinimia. Reaalinen, käytännössä noudatettu valtiosääntö sisältää tällöin täydennyksiä siihen, mitä kirjoitettu valtiosääntö edellyttää. Eräs esimerkki tällaisesta asetelmasta on Yhdysvaltain liittovaltion perustuslain I amendementissa taattu sananvapaus. Amendementin sanamuoto ei sisällä mitään varauksia. Tästä huolimatta on liittovaltion korkeimman oikeuden pitkäaikaisessa käytännössä katsottu, että säännös ei ole ehdoton ja että kongressilla on säännöksen sanamuodosta huolimatta valta puuttua sananvapauteen esim. sotilaallisen valmiuden turvaamisen tai maanpetoksellisen toiminnan estämisen intressissä. Tässä yhteydessä korkein oikeus on kehittänyt useissa tapauksissa esillä olleen *clear and present danger* -doktriinin, jonka puitteissa on pyritty ratkaisemaan, milloin sananvapauden käyttö jo vaarantaa konkreettisesti valtiollisen järjestyksen perusteita ja ei sen vuoksi enää nauti I amendementin takaamaa suojaa.⁵

Tässä *clear and present danger* -doktriinissa on ollut kysymys perustuslain yksittäisen säännöksen sanamuodon osoittaman normin täydentämisestä tulkinan keinoin. Periaatteellisesti huomattavasti merkittävämpi täydennys kirjoi-

tettuun perustuslakiin voi syntyä, jos valtiosääntöoikeus ja ehkä valtiollinen käytäntökin hyväksyy *hätäoikeus*-konstruktion.

Tässä kohden eivät periaatteellisesti merkittäviä ole niinkään tapaukset, joissa perustuslaki itsessään edellyttää esim. hätätilasäädösten antamisen mahdollisuuden. Tällaisilla valtuuksilla voi kyllä olla suuri käytännön merkitys. Valtiosäännössä edellytetty hätätilasäännösten mahdollisuus oli esim. Weimarin perustuslain 48,2 §, jonka nojalla edellä jo mainittu Hitlerin valtaan tulon muodollisesti järjestänyt asetus kansan ja valtion suojelemisesta annettiin helmikuussa 1933. Periaatteellisesti merkittävä on valtiosäännön ulkopuolinen hätätilaoikeus eli siis tilanne, jossa perustuslain teksti ei hätätilavaltuuksia tunne, mutta jossa doktriini hyväksyy ja käytäntö sietää sen, että yhteisen hyvän, *salus publica*, sitä vaatiessa julkinen valta voi ryhtyä kaikkiin niihin toimenpiteisiin, jotka ovat valtion ja oikeusjärjestyksen turvaamiseksi välttämättömiä. Tämänkaltainen asetelma oli Lincolnilla edessään keväällä 1861, jolloin hän joutui valitsemaan yhtäältä liittovaltion ja toisaalta perustuslain loukkaamattomana pelastamisen välillä.⁶

Hätätilakonstruktion ja erilaisten tulkinnallisten mahdollisuuksien ohessa on Suomen oikeusjärjestyksestä mainittava myös mahdollisuus säätää poikkeuslakeja. Poikkeuslailla tarkoitetaan lakia, joka sisällöltään poikkeaa perustuslaista ja on sen vuoksi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta joka itse on tavallinen, perustuslakien ulkopuolelle jäävä laki eikä sellaisena merkitse muutosta tai lisäystä perustuslakina voimassa oleviin säännöksiin. Jos jonkin toiminnan katsotaan vaarantavan valtiollisen järjestyksen, voidaan siihen puuttumiseen tarvittavia erityisvaltuuksia järjestää myös poikkeuslailla. Tämä mahdollisuus ja se tosiseikka, että perustuslainsäätämisyjärjestys on kiireelliseksi julistamista käytettäessä hyvin nopea, ovat tässä merkittäviä sikäli, että ne mahdollistavat esim. perusoikeuksiin puuttumisen muodollisesti korrektilla tavalla hyvinkin nopeasti ja ilman, että perustuslain tekstiin tarvitsee kajota. Tämän seikan voidaan taas ajatella olevan osatekijänä siinä, että meillä ei ole pidetty valtiosäännön ulkopuolisia pelkkään hätätilaan perustuvia valtuuksia lainkaan mahdollisina.⁷

b) Mistä perustuslain kohdista on kysymys

Kaikki lainsäätäjän tai yleensä julkisen vallan toimenpiteet valtionvastaiseksi katsotun toiminnan suhteen eivät tietysti ole valtiosäännön kannalta mielenkiintoisia. Jos esim. kapinarikoksen rangaistuksia kovennetaan taikka poliisin resursseja lisätään yleisen järjestyksen varmistamiseksi, ei toimenpiteissä vielä tarvitse olla mitään, mikä ansaitsisi perustuslain kannalta erityistä huomiota. Valtiosäännön kannalta ovat mielenkiintoisia ainoastaan yhtäältä toimivaltuudet ja toimenpiteet, jotka järjestetään itse perustuslaissa ja ovat siis selvä osa valtiosääntöä sekä toisaalta ne valtuudet tai toimenpiteet, joiden perustuslainmukaisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Kummatkin — siis

perustuslaissa olevat järjestelyt ja mahdolliset perustuslainvastaisuudet — voivat koskea lähinnä kolmea kysymysryhmää. Näistä suppein ja tässä vähiten huomiota vaativa ryhmä ovat valtiosäännössä mahdollisesti olevat erityiset vastuujärjestelyt, jotka tulevat sovellettaviksi valtionvastaisen toiminnan yhteydessä. Esimerkkeinä voidaan viitata meillä perustuslaissa (HM 47,2 §) oleviin mainintoihin tasavallan presidentin vastuusta virkatoimistaan ja hänen syyttämistään valtio- ja maanpetosasioissa. Toisen ryhmän muodostavat normit, jotka voivat merkitä normaalin valtiollisen toimivallanjaon muuttumista joissakin kriisitilanteissa. Selväpiirteisimmän esimerkin muodostavat säännökset, jotka antavat hallitusvallalle tavallisesta poikkeavia valtuuksia silloin kun maassa on puhjennut kapina. Tällaiset poikkeusvaltuudet vaativat kansanvaltaisen valtiorakenteen kannalta aina kriittistä suhtautumista. Kolmas ryhmä ja samalla ryhmä, johon tulen esitykseni loppupuolella lähinnä rajoittumaan, ovat perusoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet. Selvää on, että poikkeukset valtiollisesta toimivallan jaosta ja puuttumiset perusoikeuksien suojaan voivat esiintyä ja usein käytännössä esiintyvät toisiinsa kytkeytyneinä.

c) Legaliteetti ja legitimizeetti

Kun julkinen valta reagoi valtionvastaiseksi leimattuun toimintaan, on tilanteen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa yhtenä kysymyksenä väistämättä mukana noudatetun menettelyn perustuslain- ja lainmukaisuus, legaliteetti. Aihepiirin tarkastelussa ei kuitenkaan voida tyystin sivuuttaa myöskään legitimizeettiä, kysymystä siitä, missä määrin noudatettu menettely vastaa väestön oikeuskäsityksiä, missä määrin muodollisesti ehkä korrekti menettely on katsottava myös oikeudenmukaiseksi. Legaliteetti- ja legitimizeettikysymykset voivat liittyä tiiviisti toisiinsa — esim. Hitlerin valtaantulossa käytetyn asetuksen luonnehdinnoissa voi syystä puhua legaliteetin näennäisyydestä (Scheinlegalität). Seuraavassa tulen keskittymään lähinnä legaliteettikysymyksiin.

III Havainnot Suomen valtiosäännöstä

Edellä on jo viitattu eräisiin tässä yhteydessä merkittäviin piirteisiin Suomen valtiosäännössä. Valtiosääntöoikeudellinen doktriini ei meillä hyväksy ajatusta perustuslain ulkopuolisen hätäoikeuden olemassaolosta. Jos esim. valtionvastaiseksi leimatun toiminnan vuoksi julkinen valta pitää välttämättömänä sellaisia valtuuksia, jotka menevät säädöksissä osoitettuja valtuuksia pitemmälle, on tämä mahdollista vain niin, että tarvittavat valtuudet ensin annetaan asianmukaisesti annetuilla säännöksillä. Sikäli kuin tällaisissa valtuuksissa on kyse myös perusoikeuksien suojaan puuttumisesta, on valtuuksien antamisessa yleensä käytettävä perustuslainsäätämisyjärjestystä. Tällaistenkaan valtuuksien antaminen ei edellytä välttämättä perustuslain muuttamista, vaan

on mahdollista säätää uusi tavallinen laki perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli poikkeuslakina.

Vaikka poikkeuslakimenettely onkin joustava, on sitä itse asiassa käytetty — jos sotaan ja sota-aikaan liittyvät erityisjärjestelyt tässä sivuutetaan — varsin vähän tilanteissa, joissa voisi olla aihetta puhua valtionvastaisesta toiminnasta ja sellaiseen suhtautumisesta. Viime vuosilta ainoita tällaisia lakeja näyttäisivät olevan vuonna 1974 annettu laki toimenpiteistä kansainvälisiin kokouksiin osallistuviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi (999/31.12.1974), jonka säätämisen konkreettisena syynä lienee ollut tulossa ollut ETY-kokous, sekä vuonna 1971 annettu laki toimenpiteistä lentoliikenteen turvaamiseksi eräissä tapauksissa (842/10.12.1971), joka tähtäsi tuolloin lisääntyneiden lentokonekaappausten ennalta ehkäisemiseen. Jos sodanajan aiheuttamat lait tässä sivuutetaan, näyttäisivät äskenmainittuja 1970-luvun lakeja edeltävät, valtionvastaiseksi leimattuun toimintaan liittyvät poikkeuslait olevan 1930-luvulta, lähinnä tasavallan suojelulait vuodelta 1930 ja 1939 (336/18.11.1930 ja 307/6.10.1939). Syyt siihen, että tämäntyyppisiä poikkeuslakeja on vähän, näyttäisivät olevan kahtaalla. Voitaneen ensinnäkin sanoa, että valtionvastaiseksi leimattavissa olevaa toimintaa on 1930-luvun — ja ehkä tässä on mainittava jälleen myös sota-aika — jälkeen ollut vähän. Toinen ja ainakin yhtä merkittävä syy on se, että valtionvastaiseksi luonnehditun tai luonnehdittavissa olevan toiminnan vaatimia muutoksia lainsäädäntöön on käytännössä voitu toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyillä laeilla.

Tarkasteltaessa mitä kaikkea meillä voidaan valtionvastaisen toiminnan varalta säätää tavallisessa laissa, voidaan ensin esittää joitakin yleisiä huomioita. Tärkeimmät rajoitukset tavanomaisen lain säätäjän kompetenssiin tulevat tässä perusoikeussäännöksistä. Perusoikeudet eivät toisaalta luo millekään oikeudelle absoluuttista suojaa. Perusoikeuksien käyttöä voidaan osaksi jo Hallitusmuodon nimenomaisten säännösten nojalla, osaksi käytännön mukaisesti säädellä tavallisella lailla. Merkittävä seikka perusoikeusnormien sisällön käsittämisessä on ollut se, että niiden ei ole katsottu yleensä estävän kriminalisointeja, vaikka kriminalisointi merkitsisikin perusoikeuden käyttöön vaikuttamista ja vaikka sanktioina käytetyt rangaistukset merkitsevät puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen tai omaisuuden suojaan. Hallitusmuodon tietyille tärkeille oikeuksille takaamasta suojasta huolimatta on näitä oikeuksia siis voitu täysin perustuslainmukaisesti menetellen jossain määrin rajoittaa tavallisessa laissa.

Toinen seikka, joka tietyissä rajoissa lisää tavallisen lain säätäjän kompetenssiä puuttua perusoikeuksien suojaan, on Hallitusmuodon 16 §:n säännös, joka antaa mahdollisuuden säätää sota-aikana välttämättömiä rajoituksia perusoikeuksien suojaan. Säännöksen tämä osa ei kuitenkaan rajoitu vain sodan aikaan, vaan koskee myös kapinan aikaa ja siis erästä sellaista tilannetta, jota valtionvastaisuudesta puhuttaessa voidaan tarkoittaa. Yleisarviona HM 16 §:n säännöksen roolista valtionvastaisiin toimintoihin kohdistuvassa säätelyssä voi-

taneen kuitenkin todeta, ettei sen merkitys ole ollut suuri. HM 16 §:n säännöksellä, joka on oikeastaan ainoa yleinen valtuus poiketa perusoikeussäännöksistä, on pysyvästi olemassaolevana valtuutena kuitenkin suuri periaatteellinen merkitys.

Kolmas seikka, joka voidaan mainita eräänlaisena selityksenä sille, että meillä on hyvin vähän juuri valtionvastaiseen toimintaan kohdistuvia poikkeuslakeja, on se, että meillä ilmeisesti on säädetty ja ainakin joissakin tapauksissa edelleen voimassa sellaisia tässä yhteydessä merkittäviä lakeja, jotka on säädetty tavallisina lakeina, vaikka voidaan perustellusti epäillä, että ne eivät ole sopusoinnussa perusoikeussäännösten kanssa. En pyri enkä pysty esittämään kattavaa luetteloa tällaisista laeista. Niitä ei kaikkiaankaan luultavasti ole ollut paljon. Voidaan kuitenkin todeta, että painovapauslakiin tehtiin vuonna 1930 eräitä edelleen voimassa olevia muutoksia, jotka selvästi lisäsivät mahdollisuuksia puuttua tämän perusoikeuden käyttämiseen ja joista aikakautisen painokirjoituksen lakkauttamista koskevan säännöksen (37,2 ja 3 §) voidaan perustellusti katsoa olevan ristiriidassa HM 10 §:n kanssa. Yhdistyslakiin vuonna 1934 tehdyt muutokset eivät ole selvästi ristiriidassa HM 10 §:n kanssa, mutta niidenkin suhteen voidaan esittää epäilyksiä, ovatko ne kaikissa kohdin sopusoinnussa ainakaan HM 10 §:n tarkoituksen kanssa. Ongelmallisia säännöksiä saattaa sisältyä myös rikoslakiin. Kuten edellä todettiin, eivät perusoikeussäännökset sellaisenaan ja yleisesti estä kriminalisointeja esimerkiksi sillä tavoin, että sananvapaus estäisi rankaisemasta painotuotteella tapahtunutta rikokseen yllyttämistä. Tämä on selvää. Yhtä selvää on toisaalta se, että kriminalisoinnista ei voida luoda kiertotietä perusoikeuden sellaiseen rajoittamiseen, mitä muuten ei pidettäisi perustuslainmukaisena. Kriminalisointisäännöksistä saattaa muodostua perusoikeussäännösten kanssa huonosti yhteensoveltuvia myös sen kautta, että perusoikeuden käyttämistapaa koskettava kriminalisointisäännös kirjoitetaan hyvin väljäksi. Sen soveltamisessa voidaan tällöin tosiasiaa tulla syytteiden ja rangaistusten muodossa puuttumaan sellaisiin perusoikeuden käyttämistapoihin, joiden perustellusti voidaan katsoa kuuluvan perusoikeussäännöksen takaaman toimintavapauden piiriin. Tällaisia, valtionvastaisuuskysymykseen liittyviä väljiä kriminalisointeja näyttäisivät olevan ainakin valtiopetoksen valmisteluun tai edistämiseen kohdistuva, vuonna 1931 säädetty RL 11:4 a sekä julkisen viranomaisen halventamista koskeva, vuonna 1930 säädetty RL 16: 24. Valtionvastaisesta toiminnasta ehkä jo jotenkin irrallisena lakina voidaan tässä vielä mainita tavallisena lakina vuonna 1933 säädetty laki järjestyksen ja turvallisuuden tehostamisesta, jonka voimassaoloaika jatkettiin eri otteissa vuoden 1968 loppuun ja jonka eräät väljät säännökset olivat nähdäkseni ristiriidassa ainakin henkilökohtaisen vapauden ja kotirauhan kanssa.⁸

Kun näin olen esittänyt epäilyksiä siitä, että meillä on ainakin takavuosina voitu hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lakeja, jotka itse asiassa jo loukkaavat kansalaisten eräitä, lähinnä poliittisia perusoikeuksia, saatetaan

tähän esittää seuraavankaltainen vastakysymys. Eikö valtionvastainen toiminta, joka pitkälle päässeenä saattaa vaarantaa koko valtiollisen järjestyksen ja sitä kautta myös koko perusoikeussäännösten merkityksen, oikeuta julkista valtaa puolustautumaan niinkin, että tällainen toiminta voidaan estää tai ainakin pitää vaarattomissa puitteissa silloinkin kun se toteutuisi perusoikeuden käyttämisen muodossa?

Tällaiseen kysymykseen ei voida antaa mitään yksioikoista vasatusta. Perusoikeuksien tulkintakäytännöstä voidaan helposti havaita, että lainsäädäntötoimenpiteen takana olevan yleisen intressin voimakkuuden ja sen tavoitteen väistämättömyyden on katsottu vaikuttavan siihen kuinka pitkälle perusoikeuden rajoittamisessa voidaan mennä tavallisella lailla. Toisaalta ei ole lähdetty siitä, että lainsäädäntötoimenpiteen yleinen tarpeellisuus ja väistämättömyys sellaisenaan voisi ilman muuta oikeuttaa perusoikeuden loukkaamiseen tavallisella lailla. Perusoikeuden rajaa vedettäessä joudutaan aina ottamaan huomioon monia tekijöitä. Tarve estää ja rajoittaa valtionvastaista toimintaa voidaan katsoa vain yhdeksi, sinänsä ehkä merkittäväksi kriteeriksi muiden kriteerien ohessa. Sen kohdalla niin kuin muidenkin kriteerien kohdalla on myös otettava huomioon aste-erot, toisin sanoen kuinka voimakkaana tällainen tarve valtiollisen ja yhteiskunnallisen järjestyksen suojaamiseen ko. tilanteessa tosiasiassa esiintyy.

Tässä arvioinnissa voidaan epäilemättä käyttää samantapaisia ajatuskulkuja kuin liittovaltion korkein oikeus Yhdysvalloissa on käyttänyt soveltaessaan alussa mainitsemaani *clear and present danger* -doktriinia. Ts. mitä konkreettisemmasta ja välittömämmästä vaarasta valtiolliselle järjestykselle tai yhteiskuntarauhalle on kysymys, sitä enemmän voi olla painoa tällaisella perusteella ja vastaavasti mitä enemmän liikutaan pelkkien puheiden ja toiveiden tasolla, sitä vähemmän painoa voi tällä valtion suojautumistarpeella olla. Perustuslain tulkitsijan eteen tulevia ongelmia ei valtionvastaisen toiminnankaan kohdalla ole syytä ainakaan lähtökohtaisesti asettaa mihinkään muista tulkintaongelmista poikkeavaan erityisasemaan: kyseessä on niidenkin kohdalla nimenomaan valtion tosiasiallisen suojautumistarpeen ja perusoikeudelle tosiasiallisesti aiheutuvien haittojen punninta perusoikeuskysymyksissä yleisesti sovellettujen tarkastelutapojen puitteissa. Valtionvastaiseen toimintaan liittyvät perustuslakiongelmien eivät yleensä ole yhtä dramaattisia ja pakottavia kuin Lincolnin perustuslaillinen dilemma, eikä pyrkimys lähestyä niitä perusoikeuksia koskevien yleisten tulkintatapojen puitteissa vielä merkitse sinisilmäistä hyväksymistä ajatukselle *fiat justitia perat res publica*.

VIITTEET

¹ Ko. toimenpiteistä ja niiden suhteesta perustuslakiin ks. esim. Dietze, erit. s. 16—17.

² Asetuksen sanamuoto on esitetty mm. teoksessa *Der Nationalsozialismus*. Doku-

mente 1933—1945. 53—54. Asetuksenantamistilanteesta ks. lyhyesti esim. *Deutsche Geschichte* 3, 171—177.

³ Epäamerikkalaiseksi katsotun toiminnan aiheuttamia reaktioita eri osavaltioissa on laajasti tarkasteltu teoksessa *The States and Subversion*. Teos liittyy osana projektiin, jossa pyrittiin selvittämään epäamerikkalaiseen ja kumoukselliseen toimintaan kohdistuvien julkisten toimintojen vaikutusta kansalaisten perusoikeuksiin. Teokseen sisältyy sen toimittajan, professori Gellhornin yleisarvio esiintyneestä käytännöstä ja sen vaikutuksista. Erityisesti opetustoimen alueella esiintyneistä »valvontatoimista» ks. esim. mainittua Gellhornin kirjoitusta, 375—382.

⁴ Mainittujen säännösten merkityksestä rajoituksina poliittisen toiminnan säätelymahdollisuuksille ks. esim. Čopićin teoksen alun yleistä osaa, ss. 1—143.

⁵ *Clear and present danger* -doktriinista ja sille eri aikoina annetusta sisällöstä ks. esim. Nowak & Rotunda & Young, 728—740.

⁶ Dietze esittää s. 18 aitoudeltaan tosin epävarmaksi mainitun lainauksen, jonka mukaan Lincoln olisi todennut sodan alussa: »These rebels are violating the Constitution to destroy the Union. I will violate the Constitution if necessary to save the Union, and I suspect . . . , that our Constitution is going to have a rough time of it before we get done with this row».

⁷ Häätöoikeudesta Suomen valtiosäännön kannalta arvioituna ks. Sipponen, 381—387.

⁸ Viimeksimainitun lain säätämisessä ja voimassaolon jatkamisessa noudatetusta menettelystä ja lain sisällön suhteesta perusoikeuksiin ks. lyhyesti Hidén, *JFT* 1968, 462—463.

LÄHTEET

- Čopić, Hans: *Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art*. Tübingen 1967.
- Dietze, Gottfried: Lincoln's Constitutional Dilemma. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Band 16, Tübingen. 1967, 5—37.
- Deutsche Geschichte* Band 3. von 1917 bis zur Gegenwart, Berlin 1968.
- Gellhorn, Walter (editor): *The States and Subversion*, Cornell University Press, Ithaca New York 1952.
- Hidén, Mikael: Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista, *Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT)*, 1968, 459—487.
- Der Nationalsozialismus*. Dokumente 1933—1945. Fischer Bücherei, Frankfurt am Main 1957.
- Nowak, John E. & Rotunda, Ronald D. & Young, J. Nelson: *Handbook on Constitutional Law*. Hornbook Series, St. Paul, Minn. 1978.
- Sipponen, Kauko: *Lainsäädäntövallan delegoiminen*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A: 68, Vammala 1965.