19.2.2019

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Puolustusministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle puolustusvaliokunnan mietinnön PuVM 4/2018 vp perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellista huomautuksista ja muista huomioista

Perustuslakivaliokunta on sotilastiedustelua koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa todennut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 4, 8, 11, 17, 19, 38, 40, 41, 45, 53, 63, 67, 86, 108 ja 113 §:stä (HE:n numerointi) tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Edellä tarkoitetut huomautukset on puolustusministeriön näkemyksen mukaan otettu asianmukaisesti huomioon puolustusvaliokunnan mietinnössä.

Valtiosääntöoikeudellisten huomautusten lisäksi perustuslakivaliokunta esitti muita huomioita, jotka on otettu muun muassa 1. lakiehdotuksen 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 20, 39, 43, 45, 47, 48, 51, 59, 60, 64, 70, 71, 79, 80, 82, 86, 89, 95, 107, 108, 111 ja 116 §:ään (uusi numerointi). Lisäksi perustuslakivaliokunnan kannanotosta johtuen esimerkiksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävä tila on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle, henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan toissijaisuudesta on nimenomaan säädetty asiaa koskevissa säännöksissä sekä asetuksenantovaltuusäännöksiä on tarkennettu ja ne on sijoitettu lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen.

Niiltä osin kuin puolustusvaliokunta ei ole huomioinut säännöksissä perustuslakivaliokunnan muita huomioita kuin valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, puolustusvaliokunta on tarkastellut niitä ja esittänyt ratkaisulle asianmukaiset perustelut, merkittävimpinä 45 § (peitetoiminnasta päättäminen, PuVM 4/2018 vp. s. 18-19), 48 § (valeostosta päättäminen, PuVM 4/2018 vp. s. 18-19) ja 54 § (paikkatiedustelun jälkikäteiskontrolli, PuVM 4/2018 vp. s. 46-47).

Puolustusministeriö katsoo edellä todettuun viitaten, että perustuslakivaliokunnan kannanotot on otettu huomioon mietinnössä erittäin kattavasti myös niiltä osin kuin on kyse muista kannanotostoista kuin valtiosääntöoikeudellisista huomautuksista.

Eduskunnan kanslian muistiossa 14.2.2019 on kuitenkin kiinnitetty vielä erityistä huomiota sotilastiedustelulain osalta syrjinnän kieltoon. Tästä johtuen puolustusministeriö keskittyy tässä lausunnossa syrjivän tiedustelutoiminnan kieltoa koskevaan säännösehdotukseen, johon liittyy perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia.

Puolustusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

1. Syrjivän tiedustelutoiminnan kielto (HE 203/2017; 1. lakiehdotuksen 8 §; PuVM 4/2018vp; 1. lakiehdotuksen 9 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että sotilastiedustelun toimenpiteen kohdentaminen ei saa perustua ainoastaan henkilön ikää, alkuperää, kansalaisuutta, kieltä, uskontoa, vakaumusta, mielipidettä, poliittista toimintaa, ammattiyhdistystoimintaa, perhesuhteita, terveydentilaa, vammaisuutta tai seksuaalista suuntautumista koskeviin tietoihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöksessä mainitut perusteet sinänsä pitkälti pohjautuvat perustuslain 6 §:n 2 momentin kiellettyjen erotteluperusteiden luetteloon. Ehdotetussa 8 §:ssä ei kuitenkaan mainita sukupuolta. Säännös on perustuslain säännöksestä poiketen lisäksi kirjoitettu tyhjentävän luettelon muotoon, eikä se vastaa perustuslain 6 §:n 2 momentin ja perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkieltosäännöksiä. Eroavaisuutta ei esityksessä perustella. 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.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan myös, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 8 §:n toisen virkkeen mukaan sotilastiedustelun toimenpiteen kohdentaminen ei saa perustua ainoastaan siinä mainittuihin tietoihin. Virkkeen oikeudellinen merkitys on perustuslakivaliokunnan mielestä epäselvä, jopa kyseenalainen. Perustelujen mukaan kohdentaminen pykälässä tarkoitetuilla tiedoilla saattaisi kuitenkin olla tietyissä tilanteissa välttämätöntä, kuten esimerkiksi kansalaisuuden perusteella. Tämä edellyttäisi perustelujen mukaan kuitenkin objektiivisia ja riittäviä perusteita. Tältä osin pykälä ja sen perustelut ovat ristiriidassa keskenään, koska esimerkiksi kansalaisuus on mainittu säännöksessä nimenomaisena kiellettynä kohdentamisperusteena. Ilmaisu *ainoastaan* voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä tulkita myös oikeutukseksi kohdentaa tiedustelua pykälässä mainituilla kielletyillä syrjintäperusteilla, kunhan kohdentaminen ei perustu yksinomaan johonkin mainittuun perusteeseen. Kun säännöksen tarkoituksena on turvata tiedustelun kohdentumisen syrjimättömyys, tulee säännöksen muotoilua tarkistaa tätä tarkoitusta vastaavasti.

Puolustusvaliokunta katsoo mietinnössään 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*.

Mietinnön muotoilu

Puolustusministeriö toteaa, että se on jo hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa pitänyt tärkeänä säännöstä, joka kieltää tiedustelutoiminnan kohdentumisen tavalla, joka muodostuisi syrjiväksi. Säännöstä voidaan pitää erityisen perusteltuna toiminnassa, joka voi kääntyä niitä keskeisiä yhteiskunnan arvoja vastaan, joiden suojaamiseksi sotilastiedustelutoiminta on tarkoitettu. Puolustusvoimien on kaikissa yhteiskunnallisissa oloissa, muun muassa poliittisista valtasuhteista riippumatta, pystyttävä turvaamaan Suomen koskemattomuus.

Sotilastiedustelutoiminnassa on käytettävä sellaisia tiedustelumenetelmien kohdentamisen kriteerejä, jotka eivät muodostu syrjiviksi ja joiden voidaan objektiivisesti aiempien kokemusten ja tietojen pohjalta arvioida kohdistuvan tiettyyn tahoon, joka liittyy 4 §:ssä tarkoitettuun toimintaan osallisina oleviin tahoihin. Tiedustelumenetelmän käyttö tulisi olla aina kohdennettua, oikeasuhtaista ja selkeää.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Edellä sanotusta johtuen puolustusministeriö kannattaa puolustusvaliokunnan mietinnössä esitettyä syrjivän tiedustelutoiminnan kieltoa koskevaa säännöstä. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Puolustusvaliokunnan mietinnössä esitetty muotoilu ei sisällä kiellettyjen syrjintäperusteiden yksityiskohtaista luetteloa, mutta se on kuitenkin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sisällöltään ei-tyhjentävä.

Vaihtoehtoiset muotoilut

Vaihtoehto 1

Mikäli mietinnön muotoilua ei pidetä riittävän täsmällisenä ja asianmukaisena, puolustusministeriö näkee mahdollisena, että säännös muotoiltaisiin perustuslain 6 §:n 2 momenttia vastaavasti seuraavasti:

9 §

Syrjivän tiedustelutoiminnan kielto

> Sotilastiedustelun toimenpiteiden kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi. Sotilastiedustelun toimenpiteiden kohdentamisessa ketään ei saa ilman sotilastiedustelun kohteeseen liittyvää hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Syrjivän tiedustelutoiminnan kiellossa säädettäisiin sotilastiedustelun toimenpiteiden kohdentamisen rajoittamisesta. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan (PeVL 36/2018 vp.), että hallituksen esityksen 203/2017 1. lakiehdotuksen 8 §:n muotoilusta pitää jättää pois muotoilu, ettei sotilastiedustelun toimenpiteen kohdentaminen saa perustua ainoastaan säännöksessä mainittuihin ominaisuuksiin.

Tässä esitetty vaihtoehto 1 poistaa ainoastaan-termin käytöstä johtuvan epäselvyyden säännöksen tulkinnasta. Säännöksen toinen virke on korvattu perustuslain 6 §:n 2 momenttia vastaavalla muotoilulla. Vaikka esityksessä ei ole yhtä täsmällistä luetteloa eri ominaisuuksista kuin hallituksen esityksen muotoilussa, säännös on muotoiltu ei-tyhjentäväksi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Lisäksi sukupuoli on nimenomaisesti mainittu.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa mainitaan kiellettynä syrjintäperusteena "muu henkilöön liittyvä syy", jonka voitaneen ilmaisun laajuudesta johtuen katsoa pitävän sisällään esimerkiksi henkilön ammatin tai toiminnan. Tästä syystä säännöstä täsmennettäisiin viittauksella sotilastiedustelun kohteeseen.

Säännöksessä mainittu *hyväksyttävän perusteen* olisi aina liityttävä sotilastiedustelun kohteena olevaan toimintaan. Säännöksen mukaisesti esimerkiksi ihmisen alkuperä ei itsessään ja itsenäisesti voisi olla kohdentamisen perusteena, vaan sen tulisi liittyä 4 §:ssä tarkoitettuun sotilastiedustelun kohtee-

seen. Jos tällaista yhteyttä ei ole, ei edellä mainittujenkaan henkilöön liittyvien syiden tule voida missään tilanteessa muodostaa perustetta tiedustelun kohdentamiselle. Käytölle olisi siis oltava objektiiviset ja kohtuulliset perustelut.

Vaihtoehto 2

Mikäli katsotaan, että puolustusvaliokunnan mietinnössä esitetty tai edellä todettu vaihtoehtoinen muotoilu eivät ole tarkoituksenmukaisia, koska siinä toistetaan perustuslain sanamuotoa, puolustusministeriö näkee mahdollisena myös seuraavan sisältöisen muotoilun:

9 §

Syrjivän tiedustelutoiminnan kielto

> Tiedustelumenetelmän käytön kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi siten, ettei se saa perustua henkilön sukupuoleen, ikään, alkuperään, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, terveydentilaan, vammaisuuteen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn, jolla ei ole yhteyttä sotilastiedustelun kohteena olevaan toimintaan.

Perustuslaissa mainitussa syrjintä kiellossa säännöksessä on ensisijaisesti kyse kiellosta kohdentaa toimenpiteitä epäasianmukaisin perustein.

Perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä se seikka, että peruste saattaa jossain tilanteissa olla asianmukainen ja toisessa epäasianmukainen, on huomioitu ilmaisussa "ilman hyväksyttävää syytä". Kun harkittavana on tiedustelutoimenpiteiden epäasianmukaisen kohdentamisen kiellon muotoilu, tulisi kohdentamisen asianmukaisuuden arviointi sitoa siihen, onko kohdentamisen perusteena olevalla seikalla yhteys sotilastiedustelun kohteena olevaan toimintaan. Lähtökohdaksi on otettava se, ettei esimerkiksi henkilön iällä, sukupuolella, uskonnolla, terveydentilalla tai vammaisuudella voi missään tilanteessa olla merkitystä kohdentamisen perusteena.

Sen sijaan henkilön toiminnan osalta ratkaisevaa tulisi olla se, onko toiminnalla yhteys 4 §:ssä tarkoitettuun sotilastiedustelun kohteena olevaan toimintaan. Jos tällaista yhteyttä ei ole, ei edellä mainittujenkaan henkilöön liittyvien syiden tule voida missään tilanteessa muodostaa perustetta tiedustelun kohdentamiselle. Ominaisuuden käytölle olisi siis oltava objektiiviset ja kohtuulliset perustelut.

Lopuksi

Puolustusministeriö haluaa vielä kiinnittää huomiota siihen, että syrjivän tiedustelutoiminnan kiellon lisäksi tiedustelumenetelmien kohdentamista rajaavat myös useat muut lain säännökset, kuten perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate (säännöksessä todetaan ”toimenpiteellä tulee olla riittävät tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa sotilastiedustelun hyväksyttävät päämäärät”) ja vähimmän haitan periaate.

Tiedustelumenetelmien käytön yleisenä edellytyksenä on, että tiedustelumenetelmän käyttö on välttämätöntä ja että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tärkeää tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Valtiollisen toimijan osalta edellytyksenä on, että tietojen saaminen on tarpeen tiedustelutehtävän kannalta.

Lisäksi esimerkiksi tietoliikennetiedustelusta päättää riippumaton tuomioistuin, jolle tietoliikennetiedustelun käyttöä koskevan vaatimuksen esittäjän on tehtävä selkoa muun muassa tosiseikoista, joihin tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset perustuvat sekä tietoliikennetiedustelun kohdentamisessa käytettävistä hakuehdoista.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi