Janne Salminen 20.2.2019
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi on saatettu hallintovaliokunnan mietintö HaVM 30/2018 vp ja puolustusvaliokunnan mietintö PuVM 4/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö on annettu siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen HE 202/2017 vp johdosta. Puolustusvaliokunnan mietintö on annettu sotilastiedustelusta ja eräistä siihen liittyvistä laeista annetun hallituksen esityksen HE 203/2017 vp johdosta.

Mietintöjen laatimista varten perustuslakivaliokunta on antanut mainittujen hallituksen esitysten johdosta lausunnon PeVL 35/2018 vp hallintovaliokunnalle ja lausunnon PeVL 36/2018 vp puolustusvaliokunnalle.

Asiassa on olemassa lisäksi lakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle LaVL 32/2018 ja lakivaliokunnan lausunto puolustusvaliokunnalle LaVL 31/2018 vp. Havaintojeni mukaan niissä on otettu huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausunto kulloisessakin asiassa.

2. Perustuslakin 74 §:n mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan ”tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.” Etenkin julkisen keskustelun johdosta tehdyn puhemiesneuvoston päätöksen vuoksi mainitut mietinnöt (hallintovaliokunnan mietintö HaVM 30/2018 vp ja puolustusvaliokunnan mietintö PuVM 4/2018 vp) ovat perustuslakivaliokunnan arvioitavina. Siellä on tarkoitus käsitellä kysymystä siitä, onko perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksistä perustuslain 74 §:n nojalla esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otettu asianmukaisesti huomioon.

3. Erityisen keskeisiä tällaisen tarkastelun osalta ovat perustuslakivaliokunnan lausuntonsa ponteen sisällyttämät esityksen säätämisjärjestystä koskevat kannanotot. Ne on toteutettava eduskuntatyössä.

Siviilitiedustelua koskevan esityksen johdosta perustuslakivaliokunta esitti seuraavaa (PeVL 35/2018 vp, HE 202/2017 vp)

> Perustuslakivaliokunta esittää,
> että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä,
> 1. lakiehdotus 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 kuitenkin vain, jos valiokunnan periaatesäännöksistä, yleisestä ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kiellosta sekä 14 ja 20 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Sotilastiedustelua koskevan esityksen osalta perustuslakivaliokunta lausui seuraavasti (PeVL 36/2018 vp, HE 203/2017 vp)

> Perustuslakivaliokunta esittää,
> 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 tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

4. Lausuntoihin sisältyi myös muita huomioita ja myös lakiteknisiä havaintoja esityksistä. Näiden kannalta en ole arvioinut käsillä olevia mietintöjä.

5. Niiden ohella on huomattava, että molempiin lausuntoihin sisältyi vaatimus perustuslakivaliokunnan uudesta käsittelystä, jos eduskuntatyön perusteella hallituksen esityksessä olevia ehdotuksia toimivaltuuksista vielä kasvatetaan siitä, mitä hallituksen esityksessä on.

> ”Perustuslakivaliokunta on edellä katsonut tiedusteluun liittyvien toimivaltuuksien merkitsevän syvällekäyvää puuttumista perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Samalla tavoin merkitystä asiassa on EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatuilla oikeuksilla yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Tästä seuraa valiokunnan mielestä se, että jos hallintovaliokunta pitää välttämättömänä laajentaa hallituksen esittämiä toimivaltuuksia, on asia saatettava uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi (ks. PeVL 33/2013 vp, s. 7).” (PeVL 35/2018 vp)

> ”Perustuslakivaliokunta on edellä katsonut tiedusteluun liittyvien toimivaltuuksien merkitsevän syvällekäyvää puuttumista perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Samalla tavoin merkitystä asiassa on EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatuilla oikeuksilla yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Tästä seuraa valiokunnan mielestä se, että jos puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä laajentaa hallituksen esittämiä toimivaltuuksia, on asia saatettava uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.” (PeVL 36/2018 vp).

Tältä kannalta relevanttia on, että hallintovaliokunta on ehdottanut ”hallituksen esitykseen sisältymättömän poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momentin muuttamista ehdotetun sotilastiedustelulain 30 §:n sanamuotoa vastavaksi siten, ettei teknisellä laitetarkkailulla saa hankkia tietoa välitettävänä olevan viestin sisällöstä.”

6. Tätä viitekehystä vasten tarkasteltuna perustuslakivaliokunnan tämän hetkisen arviointiin tarkasteltavina olevista mietinnöistä nousee esille erityisesti kaksi seikkaa/asiakokonaisuutta. Niissä mietintövaliokunnat eivät oman tulkintani mukaan olisi seuranneet perustuslakivaliokunnan käsitystä. Toki niitäkin voidaan arvioida toisin, mutta perustan käsitykseni nimenomaan siihen, että kysymyksessä on selkeästi ponteen sijoitettu vaatimus. Lisäksi ollaan aivan kyseisten lakien perustuslaillisuuden kannalta keskiössä. Muut seikat ovat tulkinnanvaraisempia.

Huomiota on kiinnitettävä mainitsemaani hallintolakivaliokunnan ehdotukseen, joka on laajennus perustuslakivaliokunnan arvioinnissa olleeseen esitykseen nähden. Samoin syrjintäkieltojen osalta valiokunnat ovat tehneet omatyyppisiä ratkaisuja. Syrjintäkieloihin liittyvä kysymys on näistä erityisen relevantti.

7. Poliisilain 5 luvun 23.2 §:ää koskeva laajennus on syntynyt eduskuntatyössä, eikä perustuslakivaliokunta ole sitä arvioinut. Yhtäältä siltä kannalta mitä siitä on sanottu hallituksen esityksessä ja toisaalta hallintovaliokunnan mietinnössä, jossa on nimenomaisesti haluttu laajentaa toimivaltaa, on selvää, että tällä alueella kyseinen laajennus ja eri valvontakeinojen ”rajapintaan” – kyseinen kohta on erotellut eri valvontakeinoja toisistaan – osuva muutos on merkityksekäs perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun luottamuksellisen viestin suojan kannalta. On kuitenkin huomattava, että sotilastiedustelua koskevassa esityksessä vastaava muutosesitys on ollut sotilastiedustelulain 30 §:ään sisältyvänä.

8. Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6.2 §:n 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. Säännökseen sisältyy siis yhdenvertaisuuslauseke sekä syrjintäkielto. Ollaan perusoikeuksien konstitutionaalisessa keskiössä, ja yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta on olemassa runsaasti peruslakivaliokunnan käytäntöä. Vastaava erottelu näkyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (20 artikla ja 21 artikla) Euroopan ihmisoikeussopimus sisältä syrjintäkiellot sopimuksen alalla.

9. Hallintovaliokunta (HaVM 30/2018 vp) on ehdottanut perustuslakivaliokunnan nimenomaisesti vaatiman ja ponteen asettaman syrjintäkiellon osalta, että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 1 §:ään sisällytetään uusi 3 momentti, jonka mukaan ”[t]ietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi.”

Perusteluina se toteaa seuraavaa.

> ”Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että ottaen huomioon tiedustelutoimintaan liittyvät profiloinnin riskit myös nimenomaisen ja asianmukaisesti laaditun syrjintäkiellon ottaminen lakiin on välttämätöntä.

> Hallintovaliokunta on ehdottanut tällaisen säännöksen ottamista lakiehdotuksen 1 §:n 3 momenttiin. Valiokunnan mielestä on selvää, että kaikenlainen syrjintä on muutoinkin muun muassa yleisten oikeusperiaatteiden, perus- ja ihmisoikeuksien ja myös poliisilain suhteellisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteen perusteella kiellettyä muun muassa tiedustelutoiminnassa ja yleensäkin virkavastuulla tapahtuvassa julkisen vallan käyttämisessä. Säännöksiä on sovellettava niiden säädetyn käyttötarkoituksen mukaisesti.
>
> Valiokunta tähdentää, että perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää perustuslain tasolla kattavan syrjintäkiellon. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

Kysymyksenalaista on, onko syrjintäkielto näin toteutettu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Siihen nähden mitä perustuslakivaliokunta on perustuslain 6 §:n kannalta edellyttänyt ja millaisena perustuslaissa näyttäytyy yhtäältä yhdenvertaisuuslauseke ja toisaalta syrjintäkielto, joka erottelu toteutuu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (21 artikla) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (4 artikla), katson itse, että hallintovaliokunta ei ole täyttänyt näin ehdottaessaan perustuslakivaliokunnan edellyttämää. Perustuslain mukaista olisi ollut seurata tässä perustuslakivaliokunnan nimenomaisesti ponsilausumaan edellyttämää vaatimusta kokonaisuudessaan eikä kohdella perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyksen edellytykseksi asettamaa vaatimusta kuin se olisi ollut jokin lausunnossa esitetty muu huomio, joka voidaan mietinnön perusteluissa arvioida myös toisin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tämän keskeisesti lausuntoon, koska lain tarkoittamassa toiminnassa on niin suuri riski perustuslakin vastaiseen profilointiin. Säännöksestä puuttuu perustuslain 6.2 § merkitsemä ei-tyhjentävä/avoin kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo niin ikään.

10. Puolustusvaliokunta (PeVM 35/2018 vp) puolestaan on käsitellyt peruslakivaliokunnan vaatimusta syrjintäkiellosta seuraavasti.

> 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 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.”

Siten se on ehdottanut kokonaan poistettavaksi sotilastiedustelua koskevasta laista syrjintäperusteiden luettelon, joka oli virheellisesti alun perin laadittu.

Tarkkaan ottaen tämä muutos ei vastaa perustuslakivaliokunnan ponnessaan edellyttämää muutosta, ja valiokunta on arvioimalla säätämisjärjestysperustelujen osaksi otettua vaatimusta kohdellut perustuslakivaliokunnan vaatimusta kuin se olisi jokin muu ehdotettua lakia koskeva huomio. Muutenkin yllä siviilitiedustelun osalta esittämät seikat soveltuvat tähän kohtaan muutettavat muuttaen.