Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

28.2.2019

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 202/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi - perustuslakivaliokunnan lausunto

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä vastinetta otsikossa mainitusta hallituksen esitystä (HE 202/2017 vp) koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 75/2018 vp) johdosta. Puolustusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan tarkastellut neljää säännöstä, jotka koskevat syrjintäkieltoa (Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 1 §:n 3 momentti), hakuehtoja (Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 2 §:n uusi 4 kohta), tuomioistuimen kokoonpanoa (Poliisilaki 5 a luku 35 §) ja teknistä laitetarkkailua (Poliisilaki 5 luvun 23 §).

Puolustusministeriö toteaa, että sotilastiedustelua koskeva lakiehdotus (HE 203/2017 vp) lähetettiin puolustusvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunta on 27.2.2019 antanut lausunnon (PeVL 76/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa esittämät huomiot ovat teknistä laitetarkkailua lukuun ottamatta samat kuin siviilitiedustelulainsäädännöstä annetussa lausunnossa (PeVL 75/2018 vp).

Tekninen laitetarkkailu

Hallintovaliokunnan ehdottama teknistä laitetarkkailua koskevan säännöksen muutos (HaVM40 /2018 vp) olisi perustuslakivaliokunnan mukaan tullut saattaa uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Puolustusministeriö kiinnittää huomiota, että perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pidä ehdotettua sääntelyä sisällöltään valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Vastaava sääntely on sisältynyt sotilastiedustelulakiehdotukseen (HE 203/2017 vp; Laki sotilastiedustelusta 30 §).

Yhteiset huomiot

Puolustusministeriö on puolustusvaliokunnalle perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 27.2.2019 toimittamassaan lausunnossa todennut syrjintäkieltoa, hakuehtoja ja tuomioistuimen kokoonpanoa koskevista seikoista 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

Syrjintäkielto

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan sotilastiedustelulakiehdotuksesta (PeVL 76/2018 vp), että arvioituna perustuslakivaliokunnan lausunnossa arviointiperusteena käytetyn perustuslain 6 §:n ja sen esityölausumien, EU:n perusoikeuskirjan sekä kansainvälisten ihmisoikeusnormien valossa puolustusvaliokunnan ehdottamaa säännöstä tiedustelun toteuttamisen tavasta (PuVM 4/2018 vp) ei voida pitää nimenomaisena syrjintäkieltona. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan puolustusvaliokunta on pyrkinyt toteuttamaan perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyshuomautuksen, mikä ilmenee myös puolustusvaliokunnan mietinnön perusteluista (s. 31—32). Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös on painavista valtiosääntöoikeudellisista syistä kuitenkin välttämätöntä muotoilla nimenomaiseksi syrjintäkielloksi. Valiokunnan käsityksen mukaan säännös voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "Sotilastiedustelun toimenpiteen kohdentaminen ei saa ilman hyväksyttävää perustetta perustua henkilöiden ikään, sukupuoleen, alkuperään, kansalaisuuteen, asuinpaikkaan, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvän syyhyn."

Puolustusministeriö pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyä säännösmuotoilua perusteltuna. Säännöstä kokonaisuudessaan 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.

Ehdotetussa säännöksen muotoilussa mainitun *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 kohteeseen. 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.

Sotilastiedustelutoiminnassa olisi 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.

Syrjivän tiedustelutoiminnan kiellon osalta sotilastiedusteluviranomaisella olisi säännöksessä erikseen mainittujen kohdentamisen kriteerien kohdalla erityinen perusteluvelvollisuus siitä, ettei niitä käytetä syrjivästi.

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.

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 todetun perusteella puolustusministeriö ei näe estettä, että puolustusvaliokunnan mietinnön (PuVM 4/2018 vp) 1. lakiehdotuksen 9 § muutetaan kuulumaan perustuslakivaliokunnan ehdottaman muotoilun mukaiseksi seuraavasti:

9 §

Syrjivän tiedustelutoiminnan kielto

Sotilastiedustelun toimenpiteen kohdentaminen ei saa ilman hyväksyttävää perustetta perustua henkilöiden ikään, sukupuoleen, alkuperään, kansalaisuuteen, asuinpaikkaan, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvän syyhyn.

Hakuehdot

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 76/2018 vp.) mukaan sotilastiedustelulaissa tulee säätää hyväksyttävän hakuehdon perusteista. (PeVL 36/2018 vp, s. 24).

Puolustusvaliokunta ehdottaa mietinnössään 1. lakiehdotuksen 10 §:n määritelmäsäännökseen lisättäväksi hakuehtoja ja hakuehtojen luokkaa koskevat määritelmäsäännökset, josta ilmenevät niiden hyväksyttävyyden perusteet (PuVM 4/2018 vp, s. 32).

Puolustusvaliokunnan ehdottamat säännökset ovat luonteeltaan määritelmäsäännöksiä. Ehdotetut säännökset jättävät avoimeksi ne sisällölliset perusteet, joiden nojalla hakuehtoja voidaan määritellä. Sääntelyä on syytä täydentää.

Puolustusministeriö katsoo, että puolustusvaliokunnan mietinnön 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 kohdassa tarkoitettua hakuehdon määritelmään voidaan täydentää. Hakuehtoja valittaessa on silti huomioitava lain periaatesäännökset, etenkin vähimmän haitan periaate (Laki sotilastiedustelusta 7 §), johon tehdyn perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 36/2018 vp esitetyn lisäyksen mukaan tiedonhankkimisessa ei saa puutua luottamuksellisen viestin salaisuuteen muuten kuin mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Lisäksi muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuvassa tietoliikennetiedustelussa hakuehto ei voi koskea viestin sisältöä.

Hakuehtojen yksityiskohtainen tyhjentävä määritteleminen on haastavaa, sillä käytettävät tiedot ovat moninaisia ja esimerkiksi teknologian kehittymisen myötä ne saattavat muuttua nopeastikin. Riippumaton tuomioistuin päättää käytettävistä hakuehdoista ja arvioi sen, että lain asettamat vaatimukset tietoliikennetiedustelulle ja sitä kautta hakuehdoille toteutuvat.

Puolustusministeriö esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella, että hakuehdon määritelmää täydennettäisiin seuraavasti:

10 §

Määritelmät

1) *hakuehdolla* tietoa, jonka perusteella tietoliikennetiedustelulla viestintäverkon osasta mahdollisimman rajatusti ja täsmällisesti valitaan tietoliikennetiedustelun kohteena oleva tietoliikenne *ja puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan rajautuu tiedustelun tarkoituksen kannalta välttämättömään.*

Tuomioistuimen kokoonpano

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 36/2018 vp, s. 33—34) mukaan puolustusvaliokunnan tuli harkita tiedustelumenetelmää koskevista lupa-asioista käräjäoikeudessa päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa. Puolustusvaliokunta ei ehdota sääntelyä muutettavaksi tältä osin (116 §).

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 15 §:n 3 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta käräjäoikeudessa päätettäessä tuomioistuin on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Kokoonpanoa tulee oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla vahventaa lainoppineella jäsenellä, jollei se asian laatu huomioiden ole ilmeisen perusteetonta.

Hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp) ei sisältänyt säännösehdotusta kokoonpanon vahvistamisesta. Lisäys lakiehdotukseen säädettiin perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta. Perusteena lisäykselle oli oikeusturvan parempi toteutuminen (ks. PeVM 9/2018 vp, s. 9).

Perustuslakivaliokunta on kaikissa tiedustelulakeja koskevissa kannanotoissaan korostanut tiedusteluun liittyvien oikeusturva- ja valvontajärjestelyiden merkitystä (PeVM 4/2018 vp, s. 8—9, PeVM 9/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2018 vp, s. 2, PeVL 35/2018 vp, s. 30 ja PeVL 36/2018 vp, s. 35). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lupa-asioita koskevan kokoonpanon vahvistaminen on omiaan turvaamaan paremmin oikeusturvan toteutumista lupa-asiaa harkittaessa. Valiokunnan mielestä luvan myöntämistä koskeva päätös on ratkaisevassa asemassa oikeusturvan toteutumisessa. Valiokunta pitää lisäksi selvänä, että sellainen tiedustelutoimintaa koskeva lainsäädäntö, jossa yhtäältä luvan myöntämistä ja toisaalta luvan perusteella aloitetun tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta olisi säädetty poikkeavin kokoonpanonormein, olisi epäloogista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sotilastiedustelulain 116 §:n tuomioistuimen kokoonpanoa koskevan 1 momentin sääntelyä tulee täydentää tiedustelun valvonnasta annetun

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

lain 15 §:n 3 momenttia vastaavalla tavalla seuraavasti: "Kokoonpanoa tulee oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla vahventaa lainoppineella jäsenellä, jollei se asian laatu huomioiden ole ilmeisen perusteetonta."

Puolustusministeriö katsoo, että puolustusvaliokunta on perustellut kantaansa seikkaperäisesti mietinnössään (PuVM 4/2018 vp) lakivaliokunnan lausunnon (LaVL 31/2018 vp) pohjalta. Asiaa voidaan perustella kummaltakin näkökannalta vahvasti. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on merkittävää, että esimerkiksi viestin suojan alaan puuttuvista tiedustelumenetelmien käytöstä päättää riippumaton tuomioistuin.