

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- puheenjohtaja Juho Eerola, hallintovaliokunta
- valiokuntaneuvos Ossi Lantto, hallintovaliokunta
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Janne Salminen
- professori Martin Scheinin

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 35/2018 vp.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Siviilitiedustelua koskeva lakiehdotus lähetettiin 15.2.2019 hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 75/2018 vp

Syrjintäkielto

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa PeVL 35/2018 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp), että lakiehdotus tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan periaatesäännöksistä, yleisestä ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kiellosta sekä 14 ja 20 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Perustuslakivaliokunnan mukaan syrjintäkiellon lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen oli edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 35/2018 vp, s. 15).

Hallintovaliokunnan ehdottaman 1 §:n 3 momentin mukaan tietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi. Hallintovaliokunnan mielestä on selvää, että kaikenlainen syrjintä on muutoinkin kiellettyä perustuslain 6 §:n 2 momentin, perus- ja ihmisoikeuksien ja hallinnon oikeusperiaatteiden johdosta (HaVM 30/2018 vp, s. 93).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen 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. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 42/II) ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevassa käytännössä on nimenomaisesti erotettu säännöksen sisältämä yleinen yhdenvertaisuuslauseke (1 mom.) ja syrjintäkielto (2 mom.).

EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkielto on muotoiltu perustuslain 6 §:n 2 momentin tapaan. Artiklan mukaan kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Artiklassa kielletään myös kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta niiden erityismääräysten soveltamista. Perusoikeuskirjaan sisältyy myös yleinen yhdenvertaisuusartikla ("Yhdenvertaisuus lain edessä"). Perusoikeuskirjan 20 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjintäkiellon mukaan yleissopimuksessa tunnus-tetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Arvioituna perustuslakivaliokunnan lausunnossa arviointiperusteena käytetyn perustuslain 6 §:n ja sen esityölausumien, EU:n perusoikeuskirjan sekä kansainvälisten ihmisoikeusnormien valossa hallintovaliokunnan ehdottamaa säännöstä tiedustelun toteuttamisen tavasta ei voida pitää nimenomaisena syrjintäkieltona. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallintovaliokunta on pyrkinyt toteuttamaan perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyshuomautuksen, mikä ilmenee myös hallintovaliokunnan mietinnön perusteluista (s. 93). Perustuslakivaliokunnan mielestä

Valiokunnan lausunto PeVL 75/2018 vp

säännös on painavista valtiosääntöoikeudellisista syistä kuitenkin välttämätöntä muotoilla nimenomaisesti syrjintäkielloksi. Valiokunnan käsityksen mukaan säännös voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "Tietoliikennetiedustelun 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 mukaan tietoliikennetiedustelulaissa tulee säätää hyväksyttävän hakuehdon ja hakuehtojen luokan perusteista (PeVL 35/2018 vp, s. 19—20).

Hallintovaliokunta ehdottaa tietoliikennetiedustelulain 2 §:n uudessa 4 kohdassa säädettäväksi hyväksyttävän hakuehdon perusteista ja uuteen 5 kohtaan sisällytettäväksi hakuehtojen luokan määritelmä (HaVM 30/2018 vp, s. 94).

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

Tuomioistuimen kokoonpano

Perustuslakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan 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 (PeVL 35/2018 vp, s. 29). Hallintovaliokunta ei ehdota sääntelyä muutettavaksi tältä osin.

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 tarkoitettulla 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 aivan ratkaisevassa asemassa oikeus-

Valiokunnan lausunto PeVL 75/2018 vp

turvan toteutumisessa. Valiokunta pitää lisäksi selvänä, että sellainen tiedustelutoimintaa koskeva lainsäädäntö, jossa yhtäältä luvan myöntämisestä ja toisaalta luvan perusteella aloitetun tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta olisi säädetty poikkeavin kokoonpanonormein, olisi epäloogista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä poliisilain 5 a luvun 35 §:n tuomioistuimen kokoonpanoa koskevan 1 momentin sääntelyä tulee täydentää tiedustelun valvonnasta annetun lain 15 §:n 3 momenttia vastaavalla tavalla seuraavasti: "Kokoonpanoa tulee oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla vahventaa lainoppineella jäsenellä, jollei se asian laatu huomioiden ole ilmeisen perusteetonta."

Tekninen laitetarkkailu

Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 23 §:n mukaan teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa viestin sisällöstä eikä 8 §:ssä tarkoitetuista tunnistamistiedoista. Säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä. Hallintovaliokunta ehdottaa poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momentin muuttamista ehdotetun sotilastiedustelulain 30 §:n sanamuotoa vastaavaksi siten, ettei teknisellä laitetarkkailulla saa hankkia tietoa välitettävänä olevan viestin sisällöstä. Hallintovaliokunta viittaa siihen, että mainittua lainkohtaa on tulkittu liian rajoittavasti niin, että "viestin sisältö" käsittää myös tekniselle laitteelle tallennetut ja sillä kirjoitettavina olevat viestit. Rajoittava tulkinta on hallintovaliokunnan mukaan merkinnyt viime kädessä sitä, että tällaisiin viesteihin kohdistuva tietokoneohjelman avulla toteutettava tietoverkon ylitse tapahtuva tiedonhankinta ohjautuu toteutettavaksi teknisen kuuntelun toimivaltuutta käyttäen.

Koska rajausta "välitettävänä olevan" ei sisälly hallituksen esityksen lakiehdotukseen, perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut sen merkitystä. Hallintovaliokunnan ehdottama muutos merkitsee tiedustelutoimivaltuuden laajennusta. Perustuslakivaliokunta totesi siviilitiedustelulainsäädäntöä arvioidessaan, että jos hallintovaliokunta pitää välttämättömänä laajentaa hallituksen esittämiä toimivaltuuksia, on asia saatettava uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi (PeVL 35/2018 vp, s. 35). Teknistä laitetarkkailua koskevan säännöksen muutos olisi siten tullut saattaa uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pidä ehdotettua sääntelyä sisällöltään valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 27.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas

Valiokunnan lausunto PeVL 75/2018 vp

varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk (osittain)
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Timo V. Korhonen kesk
varajäsen Sirpa Paatero sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok (osittain)

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala