Valiokunnan lausunto PeVL 76/2018 vp– HE 203/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- varapuheenjohtaja Mika Kari, puolustusvaliokunta
- valiokuntaneuvos Heikki Savola, puolustusvaliokunta
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- 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 36/2018 vp.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sotilastiedustelua koskeva lakiehdotus lähetettiin 15.2.2019 puolustusvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 76/2018 vp

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa PeVL 36/2018 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 203/2017 vp), että siihen sisältyvä sotilastiedustelua koskeva lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä 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.

Syrjintäkielto

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan sotilastiedustelulakiehdotuksesta (PeVL 36/2018 vp), että siinä ehdotettu säännös syrjintäkiellosta oli perustuslainvastainen. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan sotilastiedustelun toimenpiteiden kohdentaminen oli toteutettava syrjimättömästi. Pykälän 2 momentin mukaan 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.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetussa 8 §:ssä ei perustuslain 6 §:stä poiketen mainita sukupuolta. Säännös oli perustuslain säännöksestä poiketen lisäksi kirjoitettu tyhjentävän luettelon muotoon (ks. myös HE 309/1993 vp, s. 43/II), eikä se vastannut perustuslain 6 §:n 2 momentin ja perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkieltosäännöksiä. Eroavaisuutta ei perusteltu esityksessä. Sotilastiedustelulakiehdotuksen 8 §:n täydentäminen sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellolla sekä kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelon muotoilu niin, ettei se ole tyhjentävä, oli edellytyksenä sotilastiedustelulain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen sääntelyä ei ole täydennetty perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellolla. Ehdotettu 9 § ei liioin sisällä kiellettyjen syrjintäperusteiden luetteloa, joka olisi muotoiltu niin, ettei se ole tyhjentävä. Puolustusvaliokunta katsoo tarpeettomaksi toistaa perustuslain 6 §:n 2 momentin sanamuotoa ja ehdottaa säännöksen muotoilemista seuraavasti: "Sotilastiedustelun toimenpiteiden kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi". Lisäksi valiokunta esittää pykälän otsikon tarkentamista muotoon "Syrjivän tiedustelutoiminnan kielto" (PuVM 4/2018 vp, s. 32).

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, uskontoon 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 perus-

tuva syrjintä perussopimusten soveltamisalalla sanotun kuitenkaan 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 tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, 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 puolustusvaliokunnan ehdottamaa säännöstä tiedustelun toteuttamisen tavasta 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."

Hakuehdot

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

Puolustusvaliokunta ehdottaa 10 §:n määritelmäsäännökseen lisättäviksi hakuehtoja ja hakuehtojen luokkaa koskevat määritelmäsäännökset, joista 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.

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 §).

Valiokunnan lausunto PeVL 76/2018 vp

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 myöntämisestä 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 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."

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 27.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
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
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Timo V. Korhonen kesk
varajäsen Sirpa Paatero sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala