



27.2.2019

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

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

**Puolustusministeriön lausunto puolustusvaliokunnalle perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL
(76/2018 vp)**

Puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriön lausuntoa perustuslakivaliokunnan lausunnosta
(PeVL 76/2018 vp).

Puolustusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1. Syrjivän tiedustelutoiminnan kieltö

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 36/2018 vp), 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 säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan myös, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 8 §:n toisen virkkeen mukaan sotilastiedustelun toimenpiteen kohdentaminen ei saa perustua ainoastaan siinä



27.2.2019

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

mainittuihin tietoihin. Virkkeen oikeudellinen merkitys on perustuslakivaliokunnan mielestä epäselvä, jopa kyseenalainen. Perustelujen mukaan kohdentaminen pykälässä tarkoitetuilla tiedoilla saat-
taisi 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 säännök-
sessä nimenomaisesti kiellettyinä kohdentamisperusteena. Ilmaisusta *ainoastaan* voidaan perustuslaki-
valiokunnan mielestä tulkita myös oikeutukseksi kohdentaa tiedustelua pykälässä mainituilla kiel-
teillä syrjintäperusteilla, kunhan kohdentaminen ei perustu yksinomaan johonkin mainittuun perus-
teeseen. Kun säännöksen tarkoituksena on turvata tiedustelun kohdentumisen syrjimättömyys, tulee
säännöksen muotoilua tarkistaa tätä tarkoitusta vastaavasti.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 76/2018 vp todennut, että 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, va-
kaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perus-
teella. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 42/II) ja perustuslakivaliokunnan sitä
koskevassa käytännössä on nimenomaisesti erotettu säännöksen sisältämä yleinen yhdenvertaisuus-
lauseke (1 mom.) ja syrjintäkielto (2 mom.).

EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkielto on muotoiltu perustuslain 6 §:n 2 momentin tapaan.
Artiklaan mukaan kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai
etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai va-
kaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varalli-
suuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellai-
seen seikkaan. Artiklassa kielletään myös kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä perussopi-
musten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta niiden erityismääräysten soveltamista. Pe-
rusoikeuskirjaan sisältyy myös yleinen yhdenvertaisuusartikla ("Yhdenvertaisuus lain edessä"). Pe-
rusoikeuskirjan 20 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan syrjintäkiellon mukaan tässä yleissopimuksessa tunnus-
tetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun,
ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalli-
seen 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 puo-
lustusvaliokunnan ehdottamaa säännöstä tiedustelun toteuttamisen tavasta ei voida pitää nimenomai-
sena syrjintäkieltona. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan puolustusvaliokunta on pyrkinyt
toteuttamaan perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyshuomautuksen, mikä ilmenee myös puolus-
tusvaliokunnan mietinnön perusteluista (s. 31—32). Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös on



27.2.2019

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

painavista valtiosääntöoikeudellisista syistä kuitenkin välttämätöntä muotoilla nimenomaisesti 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.

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

9 §

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



Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

27.2.2019

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.

2. Hakuehdon määrittely

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 mietinnössä 1. lakiehdotuksessa esitetty 10 §:n 1 kohdan muotoilua voidaan täydentää. Hakuehtoja valittaessa on silti huomioitava lain periaatesäännökset, etenkin vähimmän haitan periaate (7 §), johon tehdyn perustuslakivaliokunnan lausunnon 36/2018 vp esitetyn lisäyksen mukaan tiedonhankkimisessa ei saa puuttua 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 määrittely 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 (PeVL 76/2018) perusteella, että hakuehdon määritelmää täydennettäisiin seuraavasti:

10 §

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



27.2.2019

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

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*.

3. Tuomioistuimen kokoonpano

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 36/2018 vp, s. 33—34) mukaan puolustusvaliokunnan tuli harkita tiedustelumenetelmää koskevista lupa-asioista kärkeäoikeudessa 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 kärkeäoikeudessa 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 huomioden 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.



27.2.2019

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

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 tarkoitettulla tavalla vahventaa lainoppineella jäsenellä, jollei se asian laatu huomioiden ole ilmeisen perusteetonta."

Puolustusministeriö katsoo, että puolustusvaliokunta on perustellut kantaansa seikka peräisesti 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.

4. Teknisiä huomioita

Puolustusministeriö kiinnittää teknisenä huomiona huomiota PuVM 4/2018 1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momenttiin. Momentin toinen virke kuuluu: "Jos tiedustelumenetelmä kohdistetaan valtiolliseen toimijaan tai siihen rinnastuvaan tahoon, tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä on, että tietojen saaminen on tarpeen tiedustelutehtävän kannalta." Puheena olevan mietinnön 1. lakiehdotuksen 9 §:n 13 kohdan mukaan valtiollisella toimijalla tarkoitetaan "vieraan valtion tunnistettua viranomaista tai sellaiseen rinnastuvaa toimijaa sekä tarkoitettun tahon palveluksessa olevaa tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimivaa tahoa".

Kuten edellä sanotusta käy ilmi, valtiollinen toimija määritelmällisesti kattaa jo vieraan valtion tunnistettuun viranomaisiin tai sellaiseen rinnastuvaan toimijaan. Näin ollen 12 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä oleva rinnastaminen valtiolliseen toimijaan on turha.

Puolustusministeriö esittää, että 12 §:n 1 momentti muutetaan kuulumaan seuraavasti:

12 §

Tiedustelumenetelmien käytön yleiset edellytykset

Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä on, että tiedustelumenetelmän käyttö on välttämätöntä ja että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tärkeää tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Jos tiedustelumenetelmä kohdistetaan valtiolliseen toimijaan tai siihen rinnastuvaan tahoon, tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä on, että tietojen saaminen on tarpeen tiedustelutehtävän kannalta.



27.2.2019

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota (PuVM 4/2018 vp) 1. lakiehdotuksen 53 §:n 3 momentin 2 kohtaan. Kohdan mukaan päätöksessä on mainittava tiedustelutehtävän toteuttamisesta vastaava Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt virkamies. Muotoilu poikkeaa muista niin kutsutuista henkilötiedustelun toimivaltuuksien päättämisestä koskevista säännöksistä sekä siitä, mitä siviilitiedustelulainsäädännöstä esitetään vastaavasta kohdasta säädettäväksi.

Puolustusministeriö esittää, että puheena olevaa kohtaa muutettaisiin niin, että *sotilastiedusteluviranomaisen* tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt virkamies vastaisi tiedonhankinnan toteuttamisesta, mikä vastaisi sotilastiedustelun järjestämistä lukuun ottamatta sitä, mitä hallintovaliokunnan mietinnössä 30/2018 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 24 §:ssä säädettäisiin.

Puolustusministeriö esittää, että 53 §:n 3 momentin 2 kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti:

53 §

Tietolähteen ohjatusta käytöstä päättäminen

2) ~~tiedustelutehtävän~~ tiedonhankinnan toteuttamisesta vastaava ~~Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen~~ *sotilastiedusteluviranomaisen* tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt virkamies;