



Eduskunnan perustuslakivaliokunta

HE 82/2023 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi

Käsittelen seuraavassa tarkemmin kysymyksiä, jotka sivuavat siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laillisuusvalvojan tehtävääni. Esitän kuitenkin ensin eräitä rikostorjuntatoiminnan organisoimiseen sekä rikostorjuntatoimintaa ja siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevan sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuteen liittyviä yleisiä huomioita.

Yleistä

Rikostorjuntatoiminnan organisointi

Puolustusvoimien rikostorjuntaan liittyviä tehtäviä ja toimivaltuuksia on perusteltua arvioida osana rikostorjuntatoiminnan kokonaisuutta, jossa yleisviranomaisena toimii poliisi (kaikki rikokset) sekä erityisviranomaisina toimivat Tulli (tullirikokset), Rajavartiolaitos (rajavartiorikokset) ja Puolustusvoimat (sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvät rikokset). Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella on lisäksi niiden oman henkilöstönsä (tässä asevelvolliset mukaan lukien) rikoksiin liittyvä erityisrooli.

Suojelupoliisilla on siviilitiedustelutehtävänsä lisäksi kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä ja sotilastiedusteluviranomaisilla on sotilastiedustelutehtävänsä lisäksi sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä. Siviili- ja sotilastiedustelu voi myös tukea kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten sekä sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennaltaehkäisemistä. Muilla poliisiyksiköillä on kaikkien rikosten, Tullilla on tullirikosten ja Rajavartiolaitoksella on rajavartiorikosten estämis-, paljastamis- ja selvittämistehtävä. Puolustusvoimilla on oman henkilöstönsä rikosten selvittämistehtävä, mutta ei näiden rikosten estämis- ja paljastamistehtävää. Rajavartiolaitoksella on oman henkilöstönsä rikosten estämis-, paljastamis- ja selvittämistehtävä. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävien piirit eivät ole niiden oman henkilöstönsä muiden kuin varsinaisten tai epävarsinaisten sotilasrikosten osalta täysin yhdenmukaisesti määriteltyjä.



Hallituksen esityksessä ehdotetaan Puolustusvoimille (Pääesikunnalle) uutta oman henkilöstönsä rikosten estämis- ja paljastamistehtävää sekä siihen liittyviä uusia tiedonhankintatoimivaltuuksia kyseisten rikosten estämiseksi. Pääesikunnalla ei olisi tiedonhankintatoimivaltuuksia tällaisten rikosten paljastamiseksi, mutta se voisi käyttää tiedollisia toimivaltuuksiaan (oikeuttaan käsitellä henkilötietoja) myös tällaisten rikosten paljastamisen tarkoituksessa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi Puolustusvoimille (sotilastiedusteluviranomaiselle) uusia tiedonhankintatoimivaltuuksia sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi.

En ota sinällään kantaa Puolustusvoimille ehdotetun uuden tehtävän tarkoituksenmukaisuuteen rikostorjuntaviranomaisten välisen tehtävien- ja toimivallanjaon kannalta taikka Puolustusvoimille ehdotettujen uusien tiedonhankintatoimivaltuuksien tarpeellisuuteen tai perustuslainmukaisuuteen. Totean kuitenkin yleisellä tasolla, että viranomaisten välisen tehtävien- ja toimivallanjaon tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavat viranomaisten kyvykkyys ja niiden virkamiesten osaaminen. Kyse on muun muassa viranomaisen käytettävissä olevasta välineistöstä ja viranomaisen virkamiesten käsittelemien asioiden määrästä, joka vaikuttaa virkamiesten menettelyllisen kokemuksen karttumiseen. Viranomaisen uusien tehtävien ja toimivaltuuksien osalta asianmukainen koulutus ja ohjeistus sekä valvonta ovat tärkeitä sekä viranomaistoiminnan kohdehenkilöiden että toimintaa harjoittavien virkamiesten oikeusturvan kannalta. Viranomaiselta mahdollisesti puuttuvia toimivaltuuksia voidaan kompensoida viranomaisyhteistyöllä, mutta tällöinkin on huomioitava se, että toimivaltuuksia käytettäessä sisällölliset ja menettelylliset kysymykset kytkeytyvät toisiinsa. Toimivaltuuden käytön perusteiden arvioiminen edellyttää toimivaltuuden käytön kohteena olevan toiminnan sisällöllistä tuntemusta. Tehtävää hoitavalla viranomaisella on myös oltava kokonaisvastuu tehtävän hoitamiseen liittyvästä toimivaltuuksien käytöstä.

Rikostorjuntatoimintaa sekä siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskeva sääntelykokonaisuus

Rikostorjuntatoimintaa sekä siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevan sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuden näkökulmasta olisi kaikkien rikostorjuntaviranomaisten sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia perusteltua säännellä rakenteellisesti ja sisällöllisesti yhdenmukaisella tavalla, jollei erilaiselle sääntelylle ole esimerkiksi viranomaisten välisestä tehtävien- ja toimivallanjaosta johtuvia erityisiä syitä. Myös sääntelyn kehittämisen tulisi olla lähtökohtaisesti samatahtista. Tiedonhankinnan kohteilta salassa käytettävien tiedonhankintatoimivaltuuksien osalta on kyse rikosten selvittämistä tukevia salaisia pakkokeinoja (pakkokeinolaki 10 luku, laki rikostorjunnasta Tullissa 23–41 §, laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 4 luku sekä ehdotettu laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa 92 §), rikosten estämistä ja paljastamista tukevia salaisia tiedonhankintakeinoja (poliisilaki 5 luku, laki rikostorjunnasta Tullissa 3 luku, laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 3 luku sekä ehdotettu laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa 13 luku) sekä siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä (poliisilaki 5 a luku, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ja laki sotilastiedustelusta 4 luku) koskevasta sääntelystä. Mahdollisuus käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten paljastamiseksi koskee vain maanpetos- ja terrorismirikoksia (poliisilaki 5 luku 3 §) sekä siviilitiedustelun tiedustelumenetelmän käytön jatkamisen yhteydessä myös valtiopetosrikoksia (poliisilaki 5 a luku 5 §). Ehdotetun sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevan lain 117 §:n mukaan Pääesikunnan (sotilastiedusteluviranomaisen)



mahdollisuus käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten paljastamiseksi koskisi vain maanpetosrikoksia.

Ehdotettu sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskeva laki sisältää eräitä sotilastiedustelusta annetusta laista ja poliisilain siviilitiedustelua koskevasta 5 a luvusta kopioituja sääntelyratkaisuja. Kyse on muun muassa mahdollisuudesta kannella salaista tiedonhankintaa koskevasta ilmaisukiellosta Helsingin käräjäoikeudelle (ehdotetun lain 152 §:n 3 momentti) ja salaista tiedonhankintaa koskevien lupa-asioiden keskittämisestä Helsingin käräjäoikeuteen (ehdotetun lain 168 §). Vastaavat sääntelyratkaisut olisivat nähdäkseni perusteltuja myös Suojelupoliisin rikosten estämis- ja paljastamistoiminnan osalta sekä voisivat mahdollisesti olla ainakin joiltakin osin perusteltuja myös muiden rikostorjuntaviranomaisten rikosten estämis-, paljastamis- ja selvittämistoiminnan osalta.

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet

Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten rikosten estämis- ja paljastamistoiminnan valvonta

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 199/2017 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien piiri laajennettiin kattamaan hallituksen esityksessä ehdotetun siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan lisäksi myös Suojelupoliisin muu toiminta. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä viitattiin puolustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVM 9/2018 vp, s. 4 ja 5), jossa puolestaan korostettiin rajapintatarkastelun merkitystä toisaalta Suojelupoliisin jatkaessa tiedustelumenetelmän käyttöä salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä säädetyn nojalla sekä toisaalta toisen suuntaisessa tilanteessa silloin, kun salaisen tiedonhankinnan aikana ilmenee vakavan kansallisen turvallisuuden uhka, josta tiedonhankintaa jatketaan tiedustelumenetelmällä (PuVL 8/2018 vp, s. 6). Lakiin lisättiin samalla maininta siitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamaan Suojelupoliisin muun toiminnan valvontaan sovelletaan lain tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan 3 luvun säännöksiä soveltuvin osin.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että myös sotilastiedusteluviranomaisen sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämis- ja paljastamistoiminta sisällytettäisiin eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien piiriin. Tämä tapahtuisi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2 §:n (Tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan valvonta ja valvontatoimielimet) 2 ja 3 momenttiin tehtävillä lisäyksillä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2 §:n 2 momenttiin ehdotettu muutos edellyttäisi myös eduskunnan työjärjestyksen muuttamista. Tältä osin olisi käytännössä kyse eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n (Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja vireillepano-oikeus) 1 momentin täydentämisestä.

Kuten nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä todetaan, nykytilassa Suojelupoliisin muun toiminnan kuin siviilitiedustelun valvonnassa tiedusteluvalvontavaltuu-



tetun keskeiseksi tehtäväksi on käytännössä muodostunut varsinkin salaisten tiedonhankintakeinojen käytön sekä erityisesti siviilitiedustelun ja rikosten estämisen ja paljastamisen rajapinnan valvonta. Hallituksen esityksen mukaan olisi näin ollen perusteltua ulottaa tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävä kattamaan myös sotilastiedusteluviranomaisen rikostorjunta vastaavasti kuin Suojelupoliisin osalta. Hallituksen esityksen mukaan tämä tarkoittaisi käytännössä rikostorjunnassa käytettävien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen sekä niillä hankittujen tietojen käytön valvontaa. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että sotilastiedusteluviranomainen tekee myös Puolustusvoimien omia turvallisuus selvityksiä ja antaa esimerkiksi lausuntoja muille viranomaisille. Hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävää ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa näihin tehtäviin.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettu eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien piirin laajentaminen olisi mielestäni kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien tiedonhankintatehtävien ajallisen jatkumon (siviili- ja sotilastiedustelu sekä kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estäminen ja paljastaminen) sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisia koskevan sääntelyn yhdenmukaisuuden näkökulmasta perusteltua, eikä se aiheuttaisi tiedusteluvalvontavaltuutetulle merkittävää lisäresurssien tarvetta.

Varsinkin jos tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin tehtäisiin ehdotetut eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien piirin laajentamista tarkoittavat muutokset, olisi jatkossa syytä harkita myös laissa nykyisin käytetyn ilmaisun "Suojelupoliisin muu toiminta" täsmentämistä. Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien määrittelyssä olisi mielestäni perusteltua pitää lähtökohtana niiden ydintehtäväänsä eli siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvontaan sekä siihen suoraan kytkeytyvän muun toiminnan valvontaan keskittymisen mahdollistamista. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muutettavaksi ehdotetun 2 §:n (Tiedustelutoiminnan, suojelupoliisin muun toiminnan sekä sotilastiedusteluviranomaisen suorittaman rikosten estämisen ja paljastamisen valvonta ja valvontatoimielimet) 2 ja 3 momentissa sotilastiedusteluviranomaisen osalta käytettyä ilmaisua "sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 93 §:ssä tarkoitettu toiminta" vastaisi Suojelupoliisin osalta ilmaisu "Suojelupoliisin poliisilain 5 luvussa tarkoitettu toiminta".

Muun rikosten estämis-, paljastamis- ja selvittämistoiminnan valvonta

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tiedusteluvalvontavaltuutettu (tai eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta) ei valvoisi jatkossakaan muiden sotilasviranomaisten kuin sotilastiedusteluviranomaisten, muiden poliisiyksiköiden kuin Suojelupoliisin eikä Tullin ja Rajavartiolaitoksen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä. Sama koskisi edellä mainittujen viranomaisten salaisten pakkokeinojen käytön valvontaa. Tämä olisi mielestäni perusteltua. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien piirin näihin toimintoihin laajentaminen aiheuttaisi tiedusteluvalvontavaltuutetulle merkittävän lisäresurssien tarpeen, eikä valvonnan alan huomattava laajentaminen olisi riittävästi resursoitunakaan perusteltua tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman valvonnan tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kannalta. Tällainen valvonnan alan huomattava laajentaminen voisi häiritä tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollisuutta keskittyä ydintehtäväänsä eli siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan sekä siihen suoraan kytkeytyvän muun toiminnan kattavaan reaaliaikaiseen valvontaan. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yksittäisten rikosten estämistä, paljastamista tai selvittämistä tukevasta rikostiedustelutoiminnasta poikkeavat erityiset valvontajär-



jestelyt ovat perusteltuja siviili- ja sotilastiedustelun kohteena olevan toiminnan ja kohteena olevien henkilöiden rikostiedustelua välttämisen määrittelyn sekä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan rikostiedustelutoimintaa laaja-alaisemman salassapidettävyyden vuoksi.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimivaltuuksia koskeva sääntely

Varsinkin jos tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin tehtäisiin ehdotetut eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien piirin laajentamista tarkoittavat muutokset, olisi jatkossa syytä harkita vähintäänkin laissa käytetyn lain tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevassa 3 luvussa säädettyjen tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimivaltuuksien "soveltuvin osin soveltamista" koskevan ilmaisun täsmentämistä ja mahdollisesti myös tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimivaltuuksia koskevan sääntelyn täydentämistä. Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan valvontatoimivaltuuksien sääntelyyn tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevassa 2 luvussa ei sen sijaan liity tällaisia täsmentämis- tai täydentämistarpeita.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeuksien ja vaikuttamistoimivaltuuksien täsmentäminen ja täydentäminen voisi tapahtua niin, että niihin tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 3 luvun nykyisiin säännöksiin, joissa mainitaan nimenomaisesti tiedustelumenetelmän käyttö, lisättäisiin tarvittaessa nimenomainen salaisen tiedonhankintakeinon käyttöä koskeva maininta. Tällaisia säännöksiä ovat lain 7 §:n (Tehtävät) 1 kohta, 12 § (Tutkimispyyntö), 14 §:n (Läsnäolo- ja puheoikeus tuomioistuimessa sekä oikeus kannella) 1 momentti sekä 15 §:n (Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen) 1 ja 2 momentti. Samassa yhteydessä tulisi harkita lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetun antamaa tiedustelumenetelmän (ja mahdollisesti myös salaisen tiedonhankintakeinon) käytön keskeyttämis- tai lopettamismääräystä (15 § 1 momentti) koskevasta muutoksenhausta säätämistä.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamassa valvonnassa tarvittavien tietojen reaaliaikaisen saannin varmistamiseksi olisi poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan 5 lukuun perusteltua lisätä Suojelupoliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä ja salaisen tiedonhankinnan suojaamista koskeva poliisilain siviilitiedustelua koskevan 5 a luvun 61 §:ää (Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävät ilmoitukset) vastaava säännös ja ehdotetun sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevan lain salaisia tiedonhankintakeinoja Pääesikunnan rikostorjunnassa koskevaan 13 lukuun sotilastiedusteluviranomaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä ja salaisen tiedonhankinnan suojaamista koskeva sotilastiedustelusta annetun lain 108 §:ää (Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävät ilmoitukset) vastaava säännös. Poliisilain 5 luvun 48 §:ään (Salaista tiedonhankintaa koskeva ilmaisukielto) ja ehdotetun sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevan lain 152 §:ään (Salaista tiedonhankintaa koskeva ilmaisukielto) olisi perusteltua lisätä poliisilain 5 a luvun 38 §:n (Ilmaisukielto siviilitiedustelussa) 5 momenttia ja sotilastiedustelusta annetun lain 95 §:n (Ilmaisukielto) 5 momenttia vastaavat Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön liittyvät maininnat siitä, että ilmaisukiellon saanut saa ilmoittaa ilmaisukiellosta tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Mahdollinen tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo- ja puheoikeus tuomioistuimessa myös salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia lupa-asioita käsiteltäessä sekä siihen liittyvä tiedusteluvalvontavaltuutetun oikeus kannella tuomioistuimen päätöksestä olisi huomioitava Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käytön osalta myös poliisilain 5 luvun 45 §:ssä (Menettely tuomioistuimessa) sekä



ehdotetun sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevan lain 168-173 §:ssä (Menettely tuomioistuimessa).

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta-tehtävien piirin nykyinen ulottuminen Suojelupoliisin rikosten estämis- ja paljastamistoimintaan sekä ehdotettu ulottuminen sotilastiedusteluviranomaisten rikosten estämis- ja paljastamistoimintaan tulisi huomioida poliisilain 5 luvun 63 §:n (Salaisen tiedonhankinnan valvonta) 2 momentissa ja ehdotetun sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevan lain 184 §:n (Puolustusvoimien rikostorjunnan ulkoinen laillisuusvalvonta) 1 momentissa Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten harjoittamasta salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä annettavien vuosittaisten kertomusten osalta.

Kimmo Hakonen
Tiedusteluvalvontavaltuutettu