

18.8.2022

EOAK/3938/2022

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI SOTILASKURINPIDOSTA JA RIKOSTORJUNNASTA PUOLUSTUSVOIMISSA (SKRTL) JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI, VN/3229/2019

Puolustusministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta.

Lausuntoa on pyydetty erityisesti 1. lakiehdotuksen lukuihin 11–16 sisältyvistä säännöksistä ja niiden perusteluista. Kyseisissä luvuissa ehdotetaan muutoksia voimassa olevaan Puolustusvoimien rikostorjuntaa koskevaan sääntelyyn.

Totean, että lomakauteen ajoittuneen lausuntoajan vuoksi minulla ei ole ollut mahdollisuutta perehtyä yksityiskohtaisesti ehdotukseen. Esitän lausuntonani seuraavan.

1. YLEISET HUOMIOT TYÖRYHMÄN EHDOTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI

2. PÄÄESIKUNNAN TEHTÄVÄT RIKOSTORJUNNASSA (1. LAKIEHDOTUKSEN 11 LUKU)

Ehdotetun SKRTL:n 89 §:n (Pääesikunnan tutkittavaksi kuuluvat sotilasrikokset) mukaan pääesikunnan tehtävänä olisi estää, paljastaa ja selvittää seuraavia rikoksia:

- 1) rikos, joka käsitellään sotilasoikeudenkäyntiasiana tai sotilaskurinpitomenettelyssä;
- 2) rikos, josta säädetään rangaistus rikoslain 40 luvussa ja rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva sotilas;
- 3) rikos, josta säädetään rangaistus rikoslain 40 luvussa ja rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva muu henkilö kuin sotilas edellyttäen, että rikoksesta voidaan todennäköisin syin epäillä myös sotilasta;

4) kysymys on sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettusta Puolustusvoimien hallinnassa olevalla alueella, aluksessa, ilma-aluksessa tai kulkuneuvossa taikka palvelustehtävässä tehdystä, Puolustusvoimien omaisuuteen kohdistuvasta rikoksesta ja rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva muu henkilö kuin sotilas edellyttäen, että rikoksesta voidaan todennäköisin syin epäillä myös sotilasta.

Voimassa olevassa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa ei sotilasrikosten ennalta estämistä ja paljastamista säädetä nimenomaisesti minkään tahon tehtäväksi. Näin ollen sotilasrikosten ennalta estäminen ja paljastaminen kuuluvat poliisille poliisin yleistoimivallan perusteella.

Ehdotusta perustellaan sillä, että

- 1) Viranomaisten resurssien kannalta on tarkoituksenmukaisempaa, ettei rikostorjunnan eri tehtäviä hajauteta eri viranomaisille, vaan sama viranomainen voi esimerkiksi paljastaa ja selvittää rikoksen.
- 2) Sotilasrikosten ennalta estäminen ja paljastaminen edellyttävät Puolustusvoimien toiminnan erityispiirteiden tuntemista, jolloin pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitavilla virkamiehillä on parhaat edellytykset suorittaa tätä tehtävää.
- 3) Laissa olisi myös tarpeen säätää sotilasrikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta, jottei olisi epäselvää, minkä viranomaisen tehtäviin tämä kuuluisi.

Mielestäni nämä perusteet eivät vakuuttavasti osoita Pääesikunnan rikostorjuntatoimivaltuuksien laajentamisen välttämättömyyttä. Esitetyistä perusteista voidaan todeta heti seuraavaa:

(1) Myös ehdotetuissa säännöksissä 93 §:ssä tarkoitettujen rikosten osalta yhtäältä rikosten estäminen ja paljastaminen ja toisaalta selvittäminen on osoitettu eri viranomaisille (Pääesikunta ja keskusrikospoliisi).

(2) Poliisi tutkii jatkuvasti monenlaisia erityispiirteitä omaavia toimintaympäristöjä ja rikostyyppisiä koskevia rikosasioita, enkä näe, että sotilasrikokset olisivat erityispiirteidensä puolesta niin poikkeuksellisia, että niiden torjunta tulisi sen vuoksi osoittaa Pääesikunnalle. Päinvastoin sitä, että puolustusvoimat tutkii itse oman henkilöstönsä virkarikokset, voidaan pitää periaatteessa ongelmallisena (palaan tähän lyhyesti jäljempänä kohdassa 8).

(3) Sotilasrikosten ennalta estäminen ja paljastaminen kuuluvat nykyisin poliisille poliisin yleistoimivallan perusteella, ja tähän liittyvä näennäinen epäselvyys ei sinänsä perustele mainittujen tehtävien osoittamista Pääesikunnalle.

Ylipäättään pidän ongelmallisena sitä, että samalla viranomaisella on sekä tiedustelu- että rikostorjuntatoimivaltuudet. Tämä koskee niin Puolustusvoimia kuin Suojelupoliisia. Mielestäni kehityksen tulisi kulkea siihen suuntaan, että rikostorjunta kuuluisi poliisille ja tiedustelutoimivaltuuksia käyttävä viranomainen ei osallistuisi rikostorjuntaan eikä sillä siten olisi sen enempää rikosten estämis- ja paljastamistehtäviä kuin selvittämistehtäviä. Käsitykseni mukaan Suojelupoliisin osalta on tämän suuntaisia näkemyksiä esitettykin eri tahoilta.

Tällaiseen rakenteeseen sopisivat luontevasti muun muassa tiedustelulakien palomuurisäännökset eikä olisi sitä ongelmaa, että samalla viranomaisella on tehtyyn, tekeillä tai hankkeilla olevaan rikokseen liittyvää tietoa, jota se ei saa palomuurisääntelyn vuoksi käyttää. Järjestelyllä olisi etua myös toiminnan uskottavuuden ja legitimiymyden kannalta.

Pääesikunnan rikostorjuntatoimivaltuuksien laajentaminen kärjistäisi niitä ongelmia, jotka liittyvät tiedustelun ja rikostorjunnan kuulumiseen samalle viranomaiselle.

3. PÄÄESIKUNNAN TOIMIVALTUUDET RIKOSTORJUNNASSA (1. LAKIEHDOTUKSEN 12 LUKU)

Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä suorittavien virkamiesten voimakeinojen käytöstä tai yleisistä toimivaltuuksista ei ole säädetty mitään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa, vaan laissa on vain viittaus muualle lainsäädäntöön.

Ehdotuksen perustelujen mukaan on epäselvää, onko ja kuinka laajalti voimassa olevan lain 86 §:n mukaisissa tehtävissä jo nyt voinut soveltaa poliisilain 2 luvun mukaisia yleisiä toimivaltuussäännöksiä.

Ehdotuksen mukaan pääesikunnan yleisistä toimivaltuuksista rikostorjunnassa tulisi säätää viranomaisen toimintaa ja toimivaltuuksia koskevassa laissa. Turvautuminen poliisin apuun virkatehtävissä ei ole ehdotuksen mukaan tarkoituksenmukainen ja toimiva ratkaisu.

Ehdotuksessa ehdotetaan pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittavalle virkamiehelle oikeutta

- henkilöllisyyden selvittämiseen, 98 §
- paikan ja alueen eristämiseen, 99 §
- turvallisuustarkastukseen, 100 §
- voimakeinojen käyttöön, 103 §, 104–107 §
- tekniseen valvontaan, 109 §
- oikeutta tietojen saantiin, 110–111 §

Ehdotuksen mukaan toimivaltuudet esitetään ”pääesikunnan rikostorjuntaa” suorittaville virkamiehille. Rikostorjuntaan kuuluu rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen.

Poliisilain toimivaltuuksia koskevat säännökset on säädetty poliisin poliisilain mukaisten tehtävien suorittamisen turvaamiseksi ja mahdollistamiseksi. Poliisin tehtäviä ovat rikostorjunnan lisäksi muun muassa oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen.

Kun pääesikunnan rikostorjuntaan ei kuulu ”oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen”, voi olla jossain määrin ongelmallista antaa rikostorjuntaan kaikilta osin asiallisesti samanlaisia toimivaltuuksia kuin poliisille. Perusteluissa onkin todettu poliisilla olevan myös yleisen järjestyksen turvaamiseen pohjautuvia toimivaltuuksia, joita ei ole tarpeen käyttää pääesikunnan rikostorjuntatehtävässä.

Siten luonnoksessa esitetään, että yleiset toimivaltuudet olisivat suppeammat kuin poliisilla. Perustelujen mukaan Puolustusvoimien tehtävät huomioon ottaen Pääesikunnalle ei ole tarkoituksenmukaista esittää oikeutta käyttää kaikkia poliisilla olevia yleisiä toimivaltuuksia.

Ehdotetut säännökset muodostavat hyvin vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden esimerkiksi sen suhteen, mitä toimivaltuuksia Pääesikunnan rikostorjunnassa on käytettävissä yhtäältä sotilasrikosten a) estämisessä, b) paljastamisessa ja c) selvittämisessä, ja toisaalta ehdotuksen 93 §:ssä tarkoitettujen rikosten a) estämisessä ja b) paljastamisessa.

4. SALAISET TIEDONHANKINTAKEINOT PÄÄESIKUNNAN RIKOSTORJUNNASSA (1. LAKIEHDOTUKSEN 13 LUKU)

Viranomaisten omasta näkökulmasta voidaan pitää sinänsä ymmärrettävänä, että kunkin viranomaisen toimivaltuuksista säädetään itsenäisesti sitä koskevassa lainsäädännössä.

Toisaalta, kun salaisia tiedonhankintakeinoja käyttää neljä eri viranomaista (Poliisi, Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja Tulli), asiallisesti samojen keinojen sääntely erikseen kunkin viranomaisen ”omassa” lainsäädännössä voi johtaa erilaisiin tulkintoihin jo sen vuoksi, että säännösten esityöt ovat erilaiset, ja varsinkin, jos myös säännösten sanamuodot poikkeavat joiltakin osin. Esimerkiksi nyt ehdotetut säännökset on perustelujen mukaan laadittu Puolustusvoimien maanpuolustukseen liittyvät erityispiirteet huomioon ottaen vastaamaan ”mahdollisimman paljon” muiden rikostorjuntaviranomaisten salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa sääntelyä.

Erillinen ja osin erilainen sääntely ja erilainen lakisystemaattinen esitystapa on myös ulkopuolisen laillisuusvalvonnan ja muiden ulkopuolisten näkökulmasta vaikeasti hahmotettavaa. Näin on esimerkiksi yhtäältä siviilitiedustelua ja toisaalta sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön osalta.

Näistä näkökulmista selkein ja yhdenmukaisen tulkinnan ja käytön turvaava ratkaisu (joka tuskin koskaan toteutuu) olisi kaikkien salaisten tiedonhankintakeinojen sääntely yhdessä laissa, joka voisi olla erillinen laki (eikä poliisilaki, esim. Laki salaisesta tiedonhankinnasta rikostorjunnassa).

Jonkinlaisena viranomaiskohtaisen sääntelyn haittana voi pitää myös sitä, että jos esimerkiksi tekniikan kehitys tai muu syy edellyttää jonkin keinon uudelleen arviointia lainsäädännössä, on säätäminen tehtävä kunkin viranomaisen kohdalla erikseen.

Totean, että voimassa olevaa SKRTL:ää säädettäessä asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/2013 vp) todettiin perusteluiksi sille, että Puolustusvoimille annettiin toimivalta vain osaan salaisista tiedonhankintakeinoista:

...lähinnä telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella, tekninen laitetarkkailu ja uuden poliisilain 5 luvun 28 §:n 3 momentissa tarkoitettu yksinomaan tietoverkossa tapahtuva peitetoiminta. Kyseisten keinojen käyttäminen puuttuu varsin syvälle perus- ja ihmisoikeuksiin. Poliisilla on pitkäaikainen traditio useimpien tässä tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttämisessä ja osa toimivaltuuksista on poliisillekin uusia. Siksi voidaan katsoa tarkoituksenmukaiseksi, ettei toimivaltuuksia ehdoteta puolustusvoimien rikosten ennalta estämistä ja paljastamista hoitaville. Kuitenkin toimivaltuuksia käyttämällä saatava tieto voi olla hyvin keskeistä puolustusvoimien tehtävänä olevassa rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa. (s. 82–83)

En ole nyt esitettyjen perusteluiden perusteella vakuuttunut, että asiaa olisi arvioitava toisin kuin edellä. Totean kuitenkin ehdotuksen osalta seuraavaa.

Salaisilla tiedonhankintakeinoilla puututaan perusoikeuksina turvattuihin yksityiselämän, kotirauhan ja luottamuksellisen viestinnän suojaan. Keinoilla hankitun tiedon käytöllä on yhteys kohteen oikeusturvaan. Mikäli keinoilla hankittuja tietoja käytetään oikeudenkäynnissä, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen on turvattava.

Ehdotuksessa on kysymys olemassa olevien, laissa jo säädettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen antamisesta toiselle viranomaiselle. Miten perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä olisi arvioitava tällaisessa tilanteessa? – Nähdäkseni salaisten keinojen toimivaltuuksien säätämiseksi on kunkin keinon ja kunkin viranomaisen kohdalla oltava perusoikeuksien rajoittamisedellytykset.

Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ilmenevät esim. perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 25/1994 vp. Nämä ovat vaatimukset:

1. lailla säätämisestä
2. lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
3. rajoituksen hyväksyttävyydestä
4. rajoituksen suhteellisuudesta
5. perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta
6. oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja
7. ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta

Koska ehdotuksessa on kysymys lailla säätämisestä, täytyy edellytys 1. Kun sääntely näyttää vastaavan sääntelyä jo muualla lainsäädännössä muilla viranomaisilla käytössä olevista keinoista, täytyy rajoitusedellytyksistä 2, 5, 6 ja 7 (voidaan olettaa, että nämä on arvioitu jo aiemman sääntelyn yhteydessä edellyttäen, että esim. kansainvälisiltä ihmisoikeustoimijoilta ei ole tullut velvoittavaa sääntelyä tai tuomioita, jotka eivät ole olleet olemassa aiemmin asiasta säädettäessä – tällaisesta ei tässä ole tietoa).

Arvioitavaksi jäisivät siten kohdissa 3 ja 4 esitetyt perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vaikka keinot on säädetty – ja siten ilmeisesti katsottu hyväksyttäväksi ja suhteellisuusvaatimuksen täyttäväksi – toiselle viranomaiselle, on näiden edellytysten täytyttävä kunkin keinon käyttöön ottavan viranomaisen osalta.

Hyväksyttävyyys tarkoittaa, että rajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVM 25/1994, s. 5). Perusoikeuksien hyväksyttävänä rajoitusperusteina voivat yleisesti ottaen tulla kysymykseen muiden perusoikeuksien turvaaminen tai jokin muu painava yhteiskunnallinen intressi.

Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoituksen taustalla oleva tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä myöskään pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994, s. 5)

Nykytilaa arvioivan jakson mukaan Puolustusvoimat on tosiasiallisesti ollut riippuvainen Suojelupoliisin kulloinkin käytettävissä olevista henkilöresursseista, ja virasto on hoitanut tehtävät samalla henkilöstöllä, joka sillä itsellään on ollut käytössä omiin tehtäviinsä. Puolustusvoimien tiedonhankintaa, esimerkiksi telekuuntelun ja televalvonnan lupien hakua, ei siksi aina ole voitu toteuttaa operatiivisten tarpeiden edellyttämässä ajassa - tai ollenkaan. Tällä on ollut haitallinen vaikutus operatiiviseen toimintaan.

Luonnoksen perusteluissa ei ole juurikaan tarkasteltu ehdotettuja keinoja siitä näkökulmasta, ovatko ne käytössä (siltä osin kuin kysymys on voimassa olevan SKRTL:n keinoista) osoittautuneet tarpeellisiksi ja olisiko niillä saadut tulokset tai niistä saatu hyöty ollut saavutettavissa jollain perusoikeuksiin vähemmän puuttuvalla keinolla.

Ehdotetussa 115 §:ssä on kysymys sotilasrikosten ennalta estämisestä. Kuten ehdotuksen perusteluissa 89 §:n kohdalla todetaan, Puolustusvoimien rikostorjunnassa voidaan pääsääntöisesti tutkia vain sotilaiden tekemiä rikoksia. Sotilasrikoksissa on siten kysymys sotilaiden tai puolustusvoimien oman henkilökunnan epäillyistä rikoksista. Voidaan kysyä, tarvitaanko niiden ennalta estämiseen salaisia tiedonhankintakeinoja puolustusvoimille itselleen, kuten ehdotetaan?

Yleisperusteluissa on todettu olevan täysin mahdollista, että toimivaltuuksien puuttumisen tai niihin liittyvien rajoitusten vuoksi Puolustusvoimat ei kykene riittävän ajoissa havaitsemaan sellaisia toimintaan kohdistuvia sisäisiä tai ulkoisia uhkia, jotka saattaisivat vaarantaa Puolustusvoimien toiminnan turvallisuutta tai järjestelmän suorituskykyä. Ei ole kuitenkaan tarkempaa arviota siitä, kuinka paljon tällaisia ehdotettujen uusien toimivaltuuksien mukaisia ”operaatioita” vuosittain tulisi olemaan tai kuinka monta ”potentiaalista” tapausta on jäänyt toteuttamatta voimassa olevan lain puitteissa, kun Puolustusvoimat ovat olleet osin riippuvaisia poliisin resursseista.

Mielestäni perusoikeuksien rajoitusedellytyksinä olevien hyväksyttävyy- ja suhteellisuusvaatimusten vuoksi arvioinnin avuksi olisi syytä esittää edellä mainittuja arvioita, jotta olisi mahdollista perusteellisesti arvioida ehdotetun säätämisen tarvetta ja hyväksyttävyyttä.

Käsitellessään esitutkinta- ja pakkokeinolakien kokonaisuudistusta lakivaliokunta totesi mietinnössään (LaVM 44/2010 vp, s. 23) olevan

”tärkeää tarkastella kokonaisvaltaisesti, mitä salaisia pakkokeinoja tulee kunkin viranomaisen käyttöön. Tämä edellyttää selvitystä painavista käytännön tarpeista sekä sitä, että luodaan keinojen asianmukainen käyttöympäristö koulutus- ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen. Aiemmissa yhteyksissä esimerkiksi hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei poliisin toimivaltuuksia vastaavien valtuuksien antamista muulle viranomaiselle automaattisesti voida pitää lähtökohdana nykypäivän yhteiskunnassa, ja on viitannut siihen, että viranomaisten keskinäinen yhteistyö ja virka-apu ovat käytettävissä (HaVM 2/1996 vp).”

Totean, että minulla ei ole ollut mahdollisuutta tehdä kattavaa vertailua yksittäisten ehdotettujen salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten ja olemassa olevien poliisilain tai pakkokeinolain vastaavien säännösten välillä. Totean tästä näkökulmasta vain seuraavan.

Ehdotuksessa näyttää 120 §:ssä ehdotetun televalvonnan osalta otetun huomioon pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelua koskevassa työryhmämietinnössä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:1) esitetty tunnistamistiedon käsitteen muuttaminen välitystiedoksi.

Sen sijaan muilta osin toimivaltuudet ehdotetaan vastaamaan soveltuvin osin voimassa olevan poliisilain 5 luvun mukaisia toimivaltuuksia salaisessa tiedonhankinnassa eivätkä pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelua koskevan työryhmämietinnön muutosehdotukset näytä vaikuttaneen ehdotukseen.

Sisäministeriön 6.5.2021 asettaman hankkeen laatima luonnos hallituksen esitykseksi on valmistunut 4.7.2022. Hankkeen tehtävänä oli erityisesti valmistella poliisilain 5 luvun muutokset niin, että ne vastaavat pääosiltaan oikeusministeriön pakkokeinolakityöryhmässä pakkokeinolain 10 lukuun tehtäviä muutoksia.

Nyt lausuttavana olevan ehdotuksen salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat säännösesitykset on perustelujen mukaan laadittu Puolustusvoimien maanpuolustukseen liittyvät erityispiirteet huomioon ottaen vastaamaan kuitenkin mahdollisimman paljon muiden rikostorjuntaviranomaisten salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa sääntelyä.

Sen vuoksi lienee mahdollista, että säännösehdotuksiin tulee muutoksia, mikäli edellä mainitun oikeusministeriön pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelua koskevan työryhmämietinnön ja/tai sisäministeriön edellä mainitun hankkeen ehdotukset johtavat lainmuutoksiin.

Osaltaan nämä eri ministeriöiden samanaikaiset salaisiin pakkokeinoihin ja salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuvat säädöshankkeet kuvastavat sitä ongelmaa, jota olen tuonut esille tämän jakson alussa toimivaltuuksien viranomaiskohtaisesta sääntelystä.

Olen antanut lausuntoni oikeusministeriön pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelua koskevan työryhmämietinnöstä. Lausunnossa olen muun ohella ottanut kantaa eräiltä osin ehdotettuihin pakkokeinolain 10 luvun muutoksiin. Lausuntoni on luettavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilla:

<https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/663/2022>

5. ASEVELVOLLISUUSLAIN MUKAISESSA PALVELUKSESSA OLEVAN RESERVILÄISEN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET (1. LAKIEHDOTUKSEN 14 LUKU)

6. VALVONTA (1. LAKIEHDOTUKSEN 15 LUKU)

Salaisen tiedonhankinnan valvonnasta totean, että oikeussuojajärjestelmän keskeisiä osia ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta sekä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

Riippumattoman tuomioistuimen myöntämä lupa (niissä asioissa, joissa tuomioistuimen lupa vaaditaan) keinon käytön edellytyksenä varmistaa objektiivisen arvion sille, että lainmukaiset edellytykset keinon käytölle ovat olemassa. Erityisesti punninta keinon käytön oikeasuhtaisuudesta edellyttää ulkopuolista arvioita.

Viranomaisen sisäinen valvonta ja esimiestyö ovat salaisen tiedonhankinnan kohdalla keskeistä toiminnan lainmukaisuuden takaamisessa.

Kun ehdotetaan uusia tehtäviä ja toimivaltuuksia, on sisäiseen valvontaan panostettava aiempaa enemmän ja lisättävä resursseja. Varsinkin toiminnan alkuvaiheessa sisäisellä valvonnalla on suuri merkitys käytäntöjen ja rutiinien ohjaamisessa lainmukaisiksi.

Ehdotetun 181 §:n mukaan Puolustusvoimien rikostorjuntaa valvoo Pääesikunta. Perusteluiden mukaan rikostorjunnan ”yleinen valvonta” kuuluisi Pääesikunnan päällikölle. Puolustusvoimien asessorin tehtävänä olisi Puolustusvoimien rikostorjunnan ”sisäinen laillisuusvalvonta”. Näiden valvontojen suhde jää jossain määrin epäselväksi.

Ehdotetussa 182 §:ssä säädettäisiin puolustusministeriön suorittamasta ohjauksesta ja valvonnasta.

Ehdotetun 182 §:n myötä luovuttaisiin voimassa olevan lain 128 §:n 1 momentissa säädetystä velvollisuudesta toimittaa salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä laaditut pöytäkirjat puolustusministeriölle.

Mielestäni tästä ei olisi syytä luopua, vaikkakin ministeriöllä olisi joka tapauksessa oikeus saada pyydettyinä sanotut pöytäkirjat. Kuten perusteluissakin todetaan, puolustusministeriön suorittama valvonta on tärkeässä roolissa sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavuuden takaamiseksi. Sen – ja edellä mainitsemani käytäntöjen ja rutiinien ohjaustehtävän – vuoksi puolustusministeriön roolia valvonnassa olisi pikemminkin vahvistettava, jos lakiehdotuksen mukaisesti Pääesikunnan tehtäviä ja toimivaltuuksia lisätään.

7. YHTEISTOIMINTA MUIDEN VIRANOMAISTEN KANSSA (1. LAKIEHDOTUKSEN 16 LUKU)

8. MUUT HUOMIOT 1. LAKIEHDOTUKSEEN

1. Ehdotetun 94 §:n perusteella asessori ei enää – toisin kuin voimassa olevassa 36 §:ssä – toimisi tutkinnanjohtajana, millä sääntelyllä pyritään perustelujen mukaan estämään mahdollisia esteellisyytilanteita.

Kiinnittää kuitenkin huomiota, että ehdotetun 10 §:n mukaan muiden ohella Puolustusvoimien asessori voi päättää esitutkinnan aloittamisesta siten kuin ETL 3:3:ssa säädetään.

Pidän kysymyksenalaisena, voiko asessorilla olla minkäänlaista roolia tai tehtävää – edes 10 §:ssä ehdotettua toimivaltuutta päättää esitutkinnan aloittamisesta – Puolustusvoimien rikostorjunnassa, kun hänelle ehdotetun 181 §:n mukaan kuuluisi Puolustusvoimien rikostorjunnan sisäinen laillisuusvalvonta. Mielestäni uskottava sisäinen laillisuusvalvonta edellyttää valvojan olevan valvonnan kohteeseen nähden toiminnallisesti ulkopuolinen.

Joka tapauksessa on selvää, että asessori ei voi toimia laillisuusvalvojana sellaisessa esitutkinnassa, jonka aloittamisesta hän on päättänyt. Vaikka asessorilta poistettaisiin tutkinnanjohtajuus, on esitutkinnan aloittamisesta päättäminenkin oikeudellinen toimenpide, joka vaikuttaa moniin kohteiden oikeuksiin. Tämän vuoksi voidaan kyseenalaistaa asessorin tosiasiallinen esteettömyys tällaisessa esitutkinnassa tehtyjen toimenpiteiden laillisuusvalvonnassa.

Mielestäni tämä on otettava huomioon sääntelyssä; ensisijaisesti sellainen sääntely, että asessorilla ei laillisuusvalvontatehtävänsä lisäksi ole minkäänlaista toimivaltaa suhteessa rikostorjuntaan tai vähintäänkin niin, että laillisuusvalvonnasta hänen päätöksellään aloitettujen esitutkintojen osalta vastaa joku muu.

2. Ehdotetun 9 §:n 1 momentin mukaan, kun sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettu rikos on tullut kurinpitoesimiehen tietoon tai kun on syytä epäillä, että tällainen rikos on tehty, kurinpitoesimiehen on viipymättä huolehdittava, että asiassa toimitetaan esitutkinta ja rikoksesta kirjataan esitutkintalain 3 luvun 1 §:n mukaisesti ilmoitus.

Ehdotus vastaa voimassa olevaa SKRTL:n 27 §:n 1 momenttia. Säännöksen sanamuodon mukaan kirjaamisvelvollisuus riippuisi siitä, että ”rikos on tullut...tietoon” tai kun ”on syytä epäillä”.

Esitutkintalain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan, kun esitutkintaviran-omaiselle ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi, esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjattava ilmoitus. Kirjaamisvelvollisuus on riippumatta siitä, onko asiassa esitutkinnasta vastaavan poliisimiehen näkemyksen mukaan syytä epäillä rikosta tehdyksi vai ei.

Mielestäni SKRTL:n vastaavan säännöksen tulisi olla samansisältöinen kuin esitutkintalaissa. Ehdotetussa (ja voimassa olevassa) muodossaan on mahdollista, että jää ”pimentoon” sellaiset tehdyt ilmoitukset, jota ilmoituksen tekijä epäilee rikokseksi, mutta esitutkinnasta vastaava katsoo, että rikosta ei ole syytä epäillä. Tällä voi olla kielteisiä vaikutuksia ilmoittajan – joka voi olla asianomistaja – oikeuksiin. Esimerkiksi asianomistajan syyteoikeuden käyttäminen edellyttää rikosasioiden oikeudenkäyntilain 1 luvun 14 § mukaisesti esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätöstä siitä, ettei esitutkintaa toimiteta taikka että se keskeytetään tai lopetetaan. Mikäli kirjaamisvelvollisuus ei ole ehdoton, ei välttämättä synny edellä mainittua päätöstä asiassa, jossa asianomistaja on pitänyt menettelyä rikoksena, mutta viranomainen ei kirjaa asiaa katsoessaan, ettei ole syytä epäillä rikosta.

Kirjaamisvelvoitteella on merkitystä myös esimerkiksi laillisuusvalvontaan sekä ylipäätään toiminnan ulkoiseen uskottavuuteen.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on kiinnittänyt samaan huomiota tarkastuksellaan EOAK/408/2022. Tarkastuksesta laaditussa pöytäkirjassa on todettu:

Toisin kuin poliisissa, puolustusvoimissa ei joissain tapauksissa kirjata ilmoitusta niin, että kurinpitoesimies arvioisi tämän kirjatun ilmoituksen perusteella onko rikosta syytä epäillä ja käynnistetäänkö asiassa esitutkinta. Epäillyn rikoksen tapahtumatietojen saattaminen kurinpitoesimiehen tietoon on siten vapaamuotoista ja voi tapahtua esimerkiksi suullisesti. Ilmoitus kirjataan vasta sen jälkeen, kun asiassa on päätetty suorittaa esitutkinta (SKRTL 27 §:n 1 momentti). Näin ollen esitutkintakynnyksen alle jääneistä tapahtumista, joissa kuitenkin on arvioitu rikosepäilyn olemassaoloa, ei ole olemassa välttämättä mitään dokumentaatiota. Myöskään esitutkinnan aloittamista edeltäviä toimenpiteitä (esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentti) ei dokumentoida, jos asiassa ei kirjata ilmoitusta.

Esitutkintalain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan, kun esitutkintaviranomaiselle ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi, esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjattava ilmoitus.

Asiassa jääkin epäselväksi sellaisten tapahtumien kirjaamismenettely, joissa ei ole ilmoittajaa ja jotka eivät kurinpitoesimiehen harkinnassa ylitä rikosepäilyn kynnystä. Jälkikäteisvalvonnan ja toiminnan ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta voi olla ongelmallista, jos dokumenteista ei voida arvioida kuin niitä juttuja, joissa esitutkinta aloitetaan.

3. Ehdotetun 9 §:n 3 momentin mukaan Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen virkamiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnan toimittaa pääesikunta siten kuin 11 luvussa säädetään.

Sääntely vastaa voimassa olevan lain 27 §:n 3 momenttia.

Olen arvostellut sääntelyä tiedustelulakien säätämisen yhteydessä. Totesin esimerkiksi perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (EOAK/5405/2018) seuraavaa:

Lakiehdotuksen 27 §:n 3 momentin mukaan Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen virkamiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnan toimittaisi pääesikunta siten kuin lain 35–41 §:ssä säädetään.

Ehdotuksen mukaan sotilastiedustelun virkamiehen epäillyn virkarikoksen tutkisi siis sotilastiedusteluviranomainen (pääesikunta) itse. Sotilastiedustelun luonne huomioiden, esitutkinnan toimittaminen tulisi näissä tilanteissa mielestäni aina antaa poliisille. Tämän tulisi koskea paitsi Puolustusvoimien tiedustelulaitosta, myös pääesikunnan tiedusteluosastoa. Jo sen harkinta, onko asiassa syytä epäillä rikosta, tulisi kuulua poliisille.

Voimassa olevan 39 §:n mukaan muutoin pääesikunnan suoritettavaksi kuuluva esitutkinta on tosin siirrettävä poliisin suoritettavaksi, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Mielestäni tämä sääntely ei ole riittävää, koska rikosepäilyn kohdistuessa sotilastiedustelun virkamieheen, tutkinnan puolueettomuus edellyttää aina poliisin toimittamaa esitutkintaa.

Samaan kiinnitin huomiota puolustusministeriölle sotilastiedustelulainsäädännön toimivuudesta antamassani lausunnossa EOAK/5815/2020.

Ylipäänsä se, että puolustusvoimat tutkii oman henkilöstönsä epäillyt virkarikokset, on periaatteessa ongelmallista. Menettelyssä ei ole ulkopuolisia puolueettomuuden takeita. Ns. poliisirikosten kohdalla tutkinnan puolueettomuus on pyritty varmistamaan niin, että näiden rikosten tutkinnanjohtajana on aina syyttävä, joka myös aina ratkaisee sen, onko olemassa esitutkinnan edellytykset.

Mielestäni ehdotettu 188 § rikostorjuntatehtävän siirtämisestä poliisille (joka vastaa käytännössä voimassa olevan lain 39 §:ää) ei riitä poistamaan mainitsemani ongelmia.

9. Lakiehdotukset 2–9

Lakiehdotus 8:ssa (Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta) ehdotetaan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain (nyt ehdotetun) 93 §:ssä tarkoitetun toiminnan saattamista eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan parlamentaarisen valvonnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonnan piiriin.

Kannatan ehdotusta, mutta mielestäni tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta pitäisi ulottaa kaikkeen Puolustusvoimien salaiseen tiedonhankintaan, eikä vain 93 §:ssä tarkoitettuun toimintaan.

Olen useassa yhteydessä (esimerkiksi tiedustelulakeja säädettäessä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa kuultaessa, EOAK/5231/2018) tuonut esiin näkemykseni, että myös Puolustusvoimien salaisen tiedonhankinnan valvonnan tulisi kuulua tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltaan. Perusteet tälle ovat entistä painavammat, mikäli ehdotetun mukaan Puolustusvoimien salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet lisääntyvät.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan kohdalla ehdotettu muutos edellyttää eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n muuttamista.