

18.12.2006

Dnro 891/2/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

POLIISIN TEHTÄVIEN SUORITTAMISTA PUOLUSTUSVOIMISSA KOSKEVAN LAIN PERUSTUSLAINMUKAISUUS

1 KANTELU

Puolustusvoimien annettua 17.2.2005 kertomuksen teknisen kuuntelun käytöstä puolustusvoimissa heräsi kysymys poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain (1251/1995) ja erityisesti sen 4 ja 5 §:n tarkistamistarpeesta. Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio otti asian omana aloitteenaan tutkittavakseen (ks. myös EOA 2004 s. 78–79). Asia siirtyi sittemmin allekirjoittaneen apulaisoikeusasiamiehen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

3 RATKAISU

3.1

Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain tässä relevantit säännökset

Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimat huolehtii:

- 1) sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltävän rikoksen tutkinnasta;
- 2) puolustusvoimien palveluksessa olevan henkilön tekemän rikoslain 40 luvussa tarkoitetun rikoksen tutkinnasta. Muun kuin sotilaan tekemä rikos voidaan tutkia vain, jos voidaan todennäköisin syin epäillä, että rikokseen on osallisena myös sotilas;
- 3) puolustusvoimien omaisuuteen kohdistuvan sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun sellaisen rikoksen tutkinnasta, jonka puolustusvoimien palveluksessa oleva muu kuin sotilas on tehnyt puolustusvoimien hallinnassa olevalla alueella, aluksessa, ilma-aluksessa tai kulkuneuvossa tai palvelustehtävässä edellyttäen, että voidaan todennäköisin syin epäillä, että rikokseen on osallisena myös sotilas; sekä

4) suojelupoliisille laissa säädettyä toimivaltaa kuitenkin rajoittamatta, sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvan laittoman tiedustelutoiminnan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavan laittoman toiminnan estämiseksi poliisin hallinnosta annetun lain (110/92) 10 §:n 1 momentissa tarkoitetuista turvallisuus- ja valvontatehtävistä, ei kuitenkaan rikostutkinnasta.

Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 2 §:n mukaan poliisin tehtäviä puolustusvoimissa hoitavat pääesikunnan tutkintaosaston virkamiehet, jotka ovat saaneet tehtävän edellyttämän koulutuksen, ja puolustusvoimien sotilaslakimiehet. Organisaatiosta ja virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista säädetään tarkemmin asetuksella.

Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 3 §:n mukaan tässä laissa tarkoitettuja poliisin tehtäviä suoritettaessa noudatetaan poliisilaissa (493/95) säädettyjä periaatteita.

Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan edellä 2 §:ssä tarkoitettulla virkamiehellä on 1 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä esitutkintalaissa (449/87), pakkokeinolaissa (450/87) ja poliisilaissa poliisimiehelle säädetyt toimivaltuudet. Pääesikunnan tutkintaosaston päällikkönä toimiva virkamies tai puolustusvoimien sotilaslakimies toimii tutkinnanjohtajana 1 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa asioissa ja hänellä on sanotuissa tehtävissä lisäksi pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa sekä päällystöön kuuluvalla poliisimiehelle poliisilaissa säädetyt toimivaltuudet. Puolustusvoimien toimesta suoritettavassa esitutkinnassa ei saa käyttää telekuuntelua eikä televalvontaa.

Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan toimivaltuuksia käytettäessä on soveltuvin osin meneteltävä siten kuin esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja poliisilaissa säädetään. Pakkokeinolain 5 a luvun 5 §:n 3 momentissa tarkoitettu teknisestä kuuntelusta päättää tutkinnanjohtajan esityksestä pääesikunnan tutkintaosaston päällikkönä toimiva virkamies, tai tämän ollessa tutkinnanjohtaja, pääesikunnan operaatiopäällikkö. Jos asia ei siedä viivytystä, tutkinnanjohtajalla on pakkokeinolain 5 a luvun 5 §:n 4 momentissa säädetty toimivalta päättää toimenpiteen aloittamisesta. (27.6.2003/648).

Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvan laittoman tiedustelutoiminnan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavan laittoman toiminnan estämiseksi on oikeus käyttää tarkkailua ja teknistä tarkkailua siten kuin poliisilain 30 §:ssä sekä 31 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään. Toimenpiteiden käyttämisestä päättää pääesikunnan tutkintaosaston päällikkönä toimiva virkamies.

3.2

Puolustusministeriön lausunto

Apulaisoikeusasiamies Rautio 20.4.2005 päivätyssä lausuntopyynnössä todettiin, että puheena olevan tyyppisiltä toimivaltuussäännöksiltä vaaditaan erityistä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Apulaisoikeusasiamies Rautio pyysi puolustusministeriön lausuntoa siitä, katsooko se olevan aihetta tarkistaa poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annettua lakia erityisesti ottaen huomioon poliisilain ja pakkokeinolain muutokset.

Puolustusministeriö totesi 13.6.2005 päivätyssä lausunnossaan, että poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annettua lakia ei ole tarkistettu samalla kun poliisilakia ja pakkokeinolakia on muutettu. Viimeksi mainittujen lakien muutoksilla poliisille on säädetty kokonaan uusia toimivaltuuksia kuten peitetoiminta ja valeosto (poliisilain 3 luku), televalvonnan piiriin on tullut uutena keinona matkaviestimen sijaintiedon hankkiminen (pakkokeinolain 5a luku) ja muun muassa teknisen tarkkailun niin sanottuihin alueellisiin edellytyksiin on säädetty laajennuksia (poliisilain 31 §).

Puolustusvoimat totesi, että poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain tarkistamisen tarve on tiedostettu. Muutostarve aiheutuu muun muassa muun lainsäädännön muutoksista ja myös toimintaympäristön muuttumisesta. Lisäksi laki kaipaa ministeriön näkemyksen mukaan lähinnä teknisluonteisia tarkistuksia.

Lausunnossa katsottiin, että koska puolustusvoimissa poliisitehtäviä suorittavien keinovalikoimasta on rajattu pois telekuuntelu ja televalvonta, voidaan lähteä siitä, etteivät poliisille säädetyt uudetkaan toimivaltuudet aina sellaisenaan tule puolustusvoimien virkamiesten käyttöön. Toisaalta eräät uudet menettelyt kuten peitetoiminta ja valeosto edellyttäisivät sääntelyä myös puolustushallinnon osalta, jotta niitä voitaisiin asianmukaisesti käyttää.

Puolustusministeriö katsoi, että sillä ei ole oikeutta matkapuhelimen sijaintitietojen hankkimiseen, koska se kuuluu pakkokeinolain 5a luvun 1 §:n 2 kohdan määritelmän mukaan televalvontaan.

Lausunnon mukaan teknisen tarkkailun käyttö on jossain määrin tulkinnanvaraista poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 5 §:ssä olevan epäselvän viittaussäännöksen takia ja sen vuoksi, että teknisen tarkkailun edellytykset ovat muuttuneet.

Puolustusministeriö katsoi, että poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annettu laki kaipaa uudistamista. Erityisesti uudistamistarve koskee poliisilain ja pakkokeinolain toimivaltuussäännösten muutosten ottamista huomioon poliisitehtäviä puolustusvoimissa suorittavien virkamiesten toimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä.

3.3

Lain 4 ja 5 §:n keskinäinen suhde

Käsillä olevan lain 4 ja 5 §:n keskinäinen suhde on nähdäkseni jo alun perin

tulkinnanvarainen. Perustelen näkemystäni seuraavasti.

Lain sanamuoto herättää kysymyksen, tarkoittavatko poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 1 §:n 1 momentin 1–3 kohdissa mainitut "tutkinnassa" ilmaukset vain jo tapahtuneen rikoksen esitutkintaa, vai kattaako ilmaus myös rikosten ennaltaehkäisevän (tiedustelu) toiminnan. Kyseisen lain valmisteluasiakirjat eivät vastaa kysymykseen.

Nähdäkseni käsitteellä "rikoksen tutkinta" poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain mukaan tulisi tulkita yhdenmukaisesti muun vastaavan lainsäädännön kanssa. Pidän perusteltuna verrata sääntelyä tullilain mukaisten tutkintatoimivaltuuksien sääntelyyn. Tullilain asiayhteydessä hallintovaliokunta katsoi, että hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin (nyttemmin perustuslain 10 §:n 3 momentin) tarkoittamalla rikoksen selvittämisellä ymmärretään myös sellaisia toimenpiteitä, "joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon tasolle" (HaVM 2/1996 vp s. 9).

Vastaavasti perustuslakivaliokunta on katsonut, että PL 10 §:n 3 momentissa viestinnän luottamuksellisuuden suojaa koskevalla rajoitusedellytyksellä "rikoksen tutkinta" ymmärretään jo toteutuneiden rikosten esitutkinnan ohella myös sellaisia tapauksia, kun käsillä on konkreettinen ja yksilöity rikosepäily (PeVL 2/1996; ks. myös Pölönen, Pasi: Salaiset pakkokeinot, 1997 s. 15–16).

Käsittääkseni myös poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 1 §:n 1 momentin 1–3 kohdissa tarkoitetulla tutkinnalla tulee siten ymmärtää paitsi jo toteutuneen rikoksen selvittämistä, myös tiedustelutyyppejä tai ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta ennen rikoksen tapahtumista.

Viimeksi mainittu näkemys tuo varsinaisesti ilmi lain 4 ja 5 §:n keskinäisen suhteen ongelmallisuuden. Lain 5 §:ssä säädetään ennaltaehkäisevistä tehtävistä sotilaallisen maanpuolustuksen alalla. Säännöksessä tarkoitettujen toimien estämiseksi on 5 §:ssä nimenomaisesti sallittu käytettävän poliisilain mukaista tarkkailua ja teknistä tarkkailua. Kuitenkin jo edeltävän 4 §:n mukaan puolustusvoimissa poliisitehtäviä hoitavilla virkamiehillä on telekuuntelu ja televalvonta pois lukien samat valtuudet kuin poliisimiehellä esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilakien mukaan. Kun oikeus tarkkailun ja teknisen tarkkailun käyttämiseen perustuu – myös ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa – jo 4 §:n säännökseen, on vaikea ymmärtää, miksi asiasta on säädetty vielä erikseen 5 §:ssä.

Yksi selitys sääntelyrakenteelle voisi olla se, että tarkoituksena olisi ollut sallia 5 §:ssä tarkoitettujen tilanteiden estämiseksi vain suppeampi keinovalikoima – eli vain tarkkailun ja teknisen tarkkailun käyttö. Jos tilanne on tämä, on 4 §:n muotoilu liian yleinen, kun se ei ota mainittua erityistilannetta huomioon.

Lakia lienee mahdollista tulkita myös siten, että 5 §:n sääntely olisi tarkoitettu erityissääntelyksi lain 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja tilanteita varten,

joihin 4 § ei ylipäättään soveltuisi. Kuten edellä olen todennut, en kuitenkaan pidä tällaista tulkintaa lakisystemaattisesti perusteltuna.

Pidän poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annettua lakia mainituilta osin tulkinnanvaraisena ja epäselvänä. Mielestäni laki ei täytä siltä edellytettyjä selvyuden ja täsmällisyyden vaatimuksia.

3.4

Lain ajantasaisuus muun pakkokeino- ja toimivaltuuslainsäädännön kehityttyä

Totean, että laki poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa on säilynyt pääosin muuttumattomana sen vuonna 1995 tapahtuneen säätämisen jälkeen. Sen sijaan vuoden 1995 jälkeen pakkokeinolakia on muutettu yli 20 kertaa ja poliisilakia toista kymmentä kertaa. Osa muutoksista ei ole vaikuttanut poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain soveltamiseen. Toisaalta osa suoritetuista muutoksista on merkittävästi laajentanut niin sanottujen salaisten pakkokeinojen käyttömahdollisuuksia. Näiden muutosten osalta peruskysymyksenä tässä on se, onko uusien ja laajennettujen toimivaltuuksien tarkoitettu tulevan automaattisesti myös puolustushallinnossa käytettäväksi.

Poliisilain 31 §:n 1 ja 2 momentteja, joihin poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 5 §:ssä viitataan, on muutettu merkittävästi vuoden 1995 jälkeen. Kyse ei ole vain teknisluonteisista muutoksista vaan esimerkiksi teknisen kuuntelun soveltamisalan laajentamisesta ja tarkkailulaitteen sijoittamista koskevan sääntelyn uudistamisesta (21/2001; HE 34/1999) samoin kuin teknisen kuuntelun soveltamisalan laajentamisesta koskemaan tietyissä tilanteissa myös asunnossa olevaa henkilöä. Poliisilakiin on myös otettu uutena sääntelynä matkapuhelimen sijaintitiedon hankkimista ja peitetoimintaa sekä valeostoa koskevat säännökset (525/2005; HE 266/2004). Poliisilakia muutettaessa ei ole nähdäkseni ollut esillä muutoksen vaikutus lakiin poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa.

Myös pakkokeinolakia on muutettu lukuisia kertoja vuoden 1995 jälkeen. Esimerkiksi lain 5a luvun määritelmiä on muutettu. Vuoden 2004 alussa tuli voimaan niin sanotun asuntokuuntelun ja matkapuhelimen sijaintitiedon hankkimisen mahdollistava lainmuutos (646/2003; HE 52/2002). Myöskään pakkokeinolakia muutettaessa ei ole nähdäkseni ollut esillä muutosten vaikutus poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annettuun lakiin.

Totean, että puolustushallinnon osallistuminen tässä asiassa esillä olevan tyyppisten tutkintamenetelmien sääntelyn ja käytön kehittämiseen on ollut vähäistä tai olematonta. Puolustushallinnon edustajaa ei ole esimerkiksi mukana sisäasiainministeriön asettamissa työryhmissä, joiden tehtävänä on valmistella peitetoimintaan, valeostoon ja tietolähdetoiminnan käyttöön liittyvää ohjeistusta (SM 121:00/2005: peitetoiminnan ja valeostojen järjestäminen sekä valvonta, sisäasiainministeriön asetuksen uudistaminen; SM 102:00/2005: peitepoliisin oikeus osallistua rikollisryhmän toimintaan, hallituksen esityksen valmistelu ja SM 122:00/2005: tietolähdetoiminnan järjestäminen ja valvonta,

sisäasiainministeriön asetuksen valmistelu). Valtioneuvoston hankerekisteristä ei ilmene, että puolustusministeriössä olisi vireillä omia asioita koskevia hankkeita.

Yhdyn puolustusministeriön lausunnossaan esittämään siitä, että puolustusvoimien virkamiehillä ei ole toimivaltuutta käyttää matkapuhelimen sijaintitiedon hankkimista. Mainittu toimenpide rinnastuu määritelmällisesti lähelle televalvontaa, jonka on puolestaan nimenomaan todettu jäävän puolustushallinnon virkamiesten toimivaltuuksien ulkopuolelle.

Käsillä olevan asian arvioinnin yleiseksi lähtökohdaksi tulee nähdäkseni ottaa perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta. Yksi perusedellytys tästä näkökulmasta on se, että perus- ja ihmisoikeuksia rajoittaville toimenpiteille tulee olla *nimenomainen* lakitasoinen säädösperusta. Perusoikeuksiin puuttuvan toimivaltuussäätelyn tulee täyttää muutenkin perusoikeusrajoituksille asetettavat edellytykset, joita ovat muun muassa lainsäädännön tarkkarajaisuus ja täsmällisyys (ks. PeVM 25/1994 vp s. 5 ja PeVM 23/1997 vp s. 2).

Nimenomaisen säätelyn osalta voidaan todeta, ettei yleisviittaus tietyllä hetkellä voimassa olevien poliisilain, pakkokeinolain ja esitutkintalain säännöksiin välttämättä täytä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavaa mainittua vaatimusta enää sen jälkeen, kun mainittuja lakeja on muutettu ilman, että samalla olisi nimenomaisesti lausuttu muutoksen vaikutuksesta lakiin poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa. Sama huomio voidaan esittää myös tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten osalta.

Uusista toimivaltuuksista erityisesti peitetoiminta ja valeosto kuten myös tietolähdetoiminnan säätelyn muutokset merkitsevät periaatteellisesti merkittäviä toimivaltuuslaajennuksia. Nimenomainen säätäminen tällaisista toimivaltuuksista myös puolustushallinnon kohdalla olisi oikeusturvasyistä ensiarvoisen tärkeää. Varsin merkittävä periaatteellinen muutos on myös teknisen tarkkailulaitteen sijoittamismahdollisuus kotirauhan suojaamalle alueelle.

Lainsäädännön puutteellisuus on ongelmallista yhtäältä puolustushallinnon viranomaisten toiminnan kannalta. Toisaalta – perus- ja ihmisoikeusvalvonnallisesti keskeisemmin – kyse on yksittäisten rikoksesta epäiltyjen henkilöiden perustuslain 21 §:ään ja ihmisoikeussopimukseen perustuvista rikosprosessuaalisista oikeusturvatakeista ja muidenkin perus- ja ihmisoikeuksien turvasta kuten perustuslain 10 §:ssä turvatusta yksityiselämän suojasta.

Edellä mainituilla perusteilla katson, että poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain toimivaltuussäätely tulisi pikimmiten saattaa lainsäädäntötoimin kaikki perustuslailliset vaatimukset riidattomasti toteuttavaan tilaan.

Saatan edellä kohdissa 3.3 ja 3.4 esittämäni käsitykset poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain epätäsmällisyyksistä ja uudistamistarpeista puolustusministeriön tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni puolustusministeriölle. Pyydän puolustusministeriötä ilmoittamaan minulle 28.2.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asian johdosta.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös valtioneuvostolle, sisäasiainministeriölle ja oikeusministeriölle.