Prof. Sakari Melander
13.2.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 82/2023 vp** eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Voimassa oleva sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettu laki (255/2014) kumottaisiin. Esityksessä ehdotetaan Pääesikunnan uudeksi tehtäväksi sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen, kun voimassa olevassa laissa Pääesikunnan tehtävänä on sotilasrikosten selvittäminen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan uutta sääntelyä yleisistä toimivaltuuksista kaikkia Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä koskien. Esityksessä ehdotetut keskeiset muutokset liittyvät näin rikostorjuntaan puolustusvoimissa. Sotilaskurinpitoa koskeva sääntely säilyisi pitkälti voimassa olevan lain mukaisena.

Keskityn lausunnossani erityisesti rikostorjuntaa koskeviin toimivaltuuksiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin lähtökohdat

Voimassa oleva sotilaskurinpitolaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2013 vp). Myös eduskunnan lakivaliokunta käsitteli tuolloin ehdotettua lakia (LaVL 22/2013 vp). Mainituissa lausunnoissa arvioitiin ennen muuta sotilaskurinpitoa koskevaa sääntelyä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on usein arvioitu muille rikostorjuntaviranomaisille kuin poliisille esitettäviä toimivaltuuksia, ennen muuta salaista tiedonhankintaa ja salaisia pakkokeinoja koskevaa sääntelyä (esim. PeVL 2/1996 vp, PeVL 37/2002 vp, PeVL 29/2014 vp, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 36/2017 vp). Poliisin toimivaltuuksia koskeva sääntely on ollut vakiintuneesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana, koska poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II, PeVL 5/1999 vp, s. 2/I, PeVL 67/2010 vp, s. 2–3 ja PeVL 99/2022 vp, 1 kohta). Poliisin toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä on näin arvioitava paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVL 5/1999 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2010 vp, s. 3/I). Nämä lähtökohdat ovat muodostaneet perustan myös muille viranomaisille esitettyjä rikostorjuntatoimivaltuuksia arvioitaessa (PeVL 49/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 10/2016 vp, s. 2).

Yleisenä lähtökohtana on myös pidetty, että viranomaisten toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 10/2016 vp, s. 3). Julkisen vallan käytön tulee sanotun momentin mukaan perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutun näkemyksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 10/2016 vp, s. 3).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä etenkin salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja on suhteellisen kattavasti arvioitu niiden perusoikeuksien kannalta, joihin kajoamista tietty pakkokeino tai tiedonhankintakeino tosiasiallisesti merkitsee (ks. etenkin PeVL 5/1999 vp, PeVL 36/2002 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 67/2010 vp ja PeVL 32/2013 vp, PeVL 98/2022 vp ja PeVL 99/2022 vp). Tällaista käytäntöä on etenkin pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen ja poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen osalta, koska tällaiset toimet merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Merkityksellisiä tässä suhteessa ovat perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentin lakivaraukset, jotka koskevat rikosten selvittämiseksi välttämättömiä kotirauhan piiriin ulottuvia toimia sekä välttämättömiä rajoituksia viestin salaisuuteen rikosten tutkinnassa. Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa merkityksellistä arviointia on aiempien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä toteutettu myös eduskunnan lakivaliokunnassa (ks. etenkin LaVL 7/2000 vp, LaVM 31/2002 vp, LaVM 44/2010 vp, LaVM 17/2013 vp, LaVL 32/2022 vp ja LaVM 30/2022 vp).

Muille viranomaisille ehdotettujen toimivaltuuksien suhteen eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneena lähtökohtana on ollut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 6/2018 vp, s. 2 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3). Ehdotettuja toimivaltuuksia ja niiden välttämättömyyttä sekä oikeasuhtaisuutta on näin

arvioitava aina sen viranomaisen toimintaan liittyvistä lähtökohdista käsin, jolle toimivaltuuksia ehdotetaan (PeVL 49/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 10/2016 vp, s. 3).

Yleisenä lähtökohtana on vielä korostettu, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu tiedustelulainsäädännön pakkokeinoja koskevasta lainsäädännöstä sekä poliisilain muusta sääntelystä irtautunutta luonnetta, koska tiedustelumenetelmiä voidaan käyttää tilanteessa, jossa ei ole konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 5/2018 vp, s. 8, PeVL 35/2018 vp, s. 3–4 ja PeVL 36/2018 vp, s. 3–4). Vastaavaa lähtökohtaa on korostettu ja pidetty tärkeänä myös eduskunnan lakivaliokunnan käytännössä (LaVL 32/2018 vp, s. 4; ks. myös LaVL 31/2018 vp, s. 4). Tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen tiedustelulainsäädännössä omaksuttua sääntelymallia ei perustuslakivaliokunnan mukaan voi käyttää perusteluna rikostorjuntaa tai rikostutkintaa koskevalle toimivaltuuksia koskevalle sääntelylle (PeVL 98/2022 vp, 12 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 7 kohta).

Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 88 §:n mukaan Pääesikunnan tehtävänä olisi suorittaa toimenpiteitä sotilasrikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa. Sotilasrikoksella tarkoitettaisiin sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettuja sotilasoikeudenkäyntiasioina käsiteltäviä rikoksia. Sotilasrikoksia sanotun lainkohdan mukaan ovat rikoslain (39/1889) 45 luvussa tarkoitetut sotilasrikoksia koskevat asiat (varsinaiset sotilasrikokset) ja sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut tietyt muut rikokset, kun teko on kohdistunut puolustusvoimiin tai toiseen sotilaaseen (epävarsinaiset sotilasrikokset).

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviin sotilasrikosten osalta kuuluu vain rikosten selvittäminen. Koska sotilasrikosten estämistä ja paljastamista ei ole nimenomaisesti säädetty minkään tahon tehtäväksi, poliisi vastaa sanotuista tehtävistä yleistoimivaltansa perusteella. Esityksessä ehdotettua sotilasrikosten estämistä ja paljastamista koskevan toimivaltuuden säätämistä Pääesikunnalle perustellaan sillä (HE, s. 22), että erilaisia vakavia omaisuusrikoksia sekä muiden vakavien sotilasrikosten valmistelu voitaisiin nykyistä paremmin estää tai jo aloitettu teko keskeyttää. Lisäksi tavoitteena on selkiyttää voimassa olevaa oikeustilaa. Muutoksella nähdään esityksessä myös olevan yleisestävää vaikutusta rikollisuuteen. Erityisenä perusteena esityksessä (HE, s. 22) mainitaan, että sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvät rikostorjuntatoimenpiteet edellyttävät Puolustusvoimien toiminnan erityispiirteiden tuntemista, minkä vuoksi esityksen mukaan Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitavilla virkamiehillä on parhaat edellytykset sanottujen tehtävien hoitamiseen.

Eduskunnan lakivaliokunta on esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että on tärkeää tarkastella kokonaisvaltaisesti, mitä salaisia pakkokeinoja tulee kunkin viranomaisen käyttöön. Tämä edellyttää valiokunnan mukaan selvitystä painavista käytännön tarpeista sekä sitä, että luodaan keinojen asianmukainen käyttöympäristö koulutus- ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen (LaVM 44/2010 vp, s. 23/I). Valiokunnan omaksumaan näkemykseen on syytä kiinnittää huomiota myös salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien toimivaltuuksien laajentamisen suhteen. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan hallintovaliokunnan omaksuman kannan mukaan poliisin toimivaltuuksia vastaavien valtuuksien antamista muulle viranomaiselle ei automaattisesti voida pitää lähtökohtana nykypäivän

yhteiskunnassa ja vaihtoehtona on käytettävissä esimerkiksi viranomaisten keskinäinen yhteistyö ja virka-apu (HaVM 2/1996 vp, s. 1/II). Edellä todetun mukaisesti myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 6/2018 vp, s. 2 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3). Ehdotettuja toimivaltuuksia ja niiden välttämättömyyttä sekä oikeasuhtaisuutta on näin arvioitava aina sen viranomaisen toimintaan liittyvistä lähtökohdista käsin, jolle toimivaltuuksia ehdotetaan (PeVL 49/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 10/2016 vp, s. 3).

Esityksessä ei nähdäkseni ole esitetty erityisen kattavia tai vakuuttavia perusteluita sen suhteen, minkä vuoksi sotilasrikoksia koskevien asioiden estäminen ja paljastaminen olisi välttämätöntä säätää Pääesikunnan toimivaltaan kuuluvaksi. Ensinnäkään voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei ole epäselvää, mille viranomaiselle sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen kuuluu. Poliisilla on yleistoimivaltansa perusteella sotilasrikosten estämistä ja paljastamista koskeva toimivalta ja yleisesti on nähdäkseni syytä lähteä siitä, että poliisin yleistoimivallasta poikkeaviin ratkaisuihin tulisi suhtautua pidättyväisesti ja vain silloin, kun se on painavista tarpeista välttämätöntä. Toiseksi sotilasrikoksissa ei nähdäkseni ole kysymys toimintaympäristönsä perusteella tai muuten niin poikkeuksellisista ja erityisistä teoista, että niitä koskeva rikostorjunta ei voisi kuulua poliisille. Poliisi yleisenä rikostorjuntaviranomaisena toimii jatkuvasti hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä tapahtuvia rikoksia torjuen. Tähän liittyen on huomattava, että sotilasrikoksissa voi olla kysymys myös esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista, jotka kohdistuvat toiseen sotilaaseen, tai Puolustusvoimiin tai toiseen sotilaaseen kohdistuvista omaisuusrikoksista. Kysymys on siis tavanomaisista rikoslaissa rangaistavaksi säädetyistä teoista, joiden suhteen poliisilla on luonnollisesti kattavaa rikostorjuntaan liittyvää kokemusta, joka ei ole riippuvainen rikoksen tekopaikasta tai kohteesta. Kolmanneksi Pääesikunnan rikostorjuntatoimivalta olisi jatkossakin 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa jakautunut eri viranomaisten kesken, kun Pääesikunta vastaisi sanotussa lainkohdassa tarkoitettujen rikosten estämisestä ja paljastamisesta ja Keskusrikospoliisi vastaisi niiden selvittämisestä.

Sotilasrikoksina kysymykseen voivat sotilasoikeudenkäyntilain 2.2 §:n mukaan tulla kysymykseen myös tietyt rikoslain 40 luvussa säädetyt virkarikokset, kun ne kohdistuvat Puolustusvoimiin tai toiseen sotilaaseen. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 89 §:n 2 kohdan mukaan Pääesikunnan tehtävänä olisi estää, paljastaa ja selvittää rikoslain 40 luvussa rangaistavaksi säädetty rikos, jos rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva sotilas. Säännöksen 2 kohdan mukaan Pääesikunnan tehtävänä olisi estää, paljastaa ja selvittää rikoslain 40 luvussa rangaistavaksi säädetty rikos, jos rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva muu henkilö kuin sotilas edellyttäen, että rikoksesta voidaan todennäköisin syin epäillä myös sotilasta. Rikostorjunnan objektiivisuuteen liittyvistä syistä esityksessä omaksuttu sääntelymalli ei ole perusteltu. On huomattava, että esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan poliisin virkatehtävän suorittamisen yhteydessä tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa syyttäjä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on – poliisirikosten yhteydessä – myös korostettu hierarkkisen ja institutionaalisen yhteyden puuttumista sekä käytännöllistä riippumattomuutta (esim. Gharibashvili v. Georgia, 29.7.2008, 61 kohta). Rikostorjunnan objektiivisuuteen liittyvistä syistä paras mahdollinen ratkaisu ei ole näin se, että tällaisiin

rikoksiin liittyvät rikoksentorjuntatoimet toteutetaan organisaation sisäisesti. 1. lakiehdotuksen 188 § sisältää sinänsä rikostorjuntatehtävän siirtämistä poliisille koskevan säännöksen, mutta säännös ei muuta sitä peruslähtökohtaa, että esimerkiksi Puolustusvoimien henkilökunnan virkarikoksiin liittyvät rikostorjuntatehtävät olisivat Pääesikunnan toimivaltaan kuuluvia.

Lisäksi on huomattava, että Pääesikunta toimii sotilastiedusteluviranomaisena (sotilastiedustelusta annettu laki (590/2019, 11.1 §). Siviilitiedustelussa sen sijaan on omaksuttu järjestely, jossa poliisilain 5 a luvussa tarkoitetut siviilitiedustelua koskevat toimivaltuudet ovat vain suojelupoliisin käytössä eikä suojelupoliisi esitutkintalain 2 luvun 1 §:n mukaan toimi esitutkintaviranomaisena. Vaikka nyt on kysymys laajemmin ymmärretyistä rikostorjuntaan liittyvistä toimenpiteistä, rikoksen estämisestä ja paljastamisesta, perusteltuna ei nähdäkseni voi pitää sellaista kehityssuuntaa, jossa tiedustelusta vastaavalle viranomaiselle annetaan laajemmin rikostorjuntaan liittyviä toimivaltuuksia, kun siviilitiedustelun suhteen pyrkimys on ollut toisensuuntainen.

Edellä esitetyin perustein esityksessä ei nähdäkseni ole esitetty erityisen vakuuttavia perusteluita sille, minkä vuoksi sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen olisi välttämätöntä säätää Pääesikunnan toimivaltaan kuuluvaksi.

Pääesikunnan tehtävät rikostorjunnassa

Esityksen 1. lakiehdotuksen 11 luvussa säädettäisiin Pääesikunnan tehtävistä rikostorjunnassa. Lakiehdotuksen 88 §:ssä säädettäisiin Pääesikunnan tehtävistä sotilasrikosten rikostorjunnassa ja 89 §:ssä Pääesikunnan tutkittavaksi kuuluvista sotilasrikoksista. Edellä todetun mukaisesti Pääesikunta olisi jatkossa toimivaltainen sanotuissa säännöksissä tarkoitettujen rikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen suhteen. Luvun 93 §:ssä sen sijaan säädettäisiin sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisestä ja paljastamisesta. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan Pääesikunnan tehtävänä olisi tällaiseen toimintaan liittyvien rikosten estäminen ja paljastaminen. Säännöksen 3 momentin mukaan keskusrikospoliisi huolehtisi näiden rikosten esitutkinnasta. Esityksen perustelujen (s. 87) mukaan asiallisesti kysymys olisi voimassa olevan lain 86 §:ssä tarkoitetusta tehtävästä.

On huomattava, että 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitettuja rikoksia, jotka perustavat Pääesikunnalle rikosten estämistä ja paljastamista koskevan rikostorjuntatoimivallan, ei säännöksessä nimenomaisesti määriteltäisi. Voimassa olevan lain 86 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tyypillisiä säännöksessä tarkoitetun estämisen ja paljastamisen kohteina olevia rikoksia ovat rikoslain 12 luvussa tarkoitetut maanpetosrikokset sekä rikoslain 13 luvussa tarkoitetut valtiopetosrikokset. Tämän lisäksi kuitenkin myös esimerkiksi omaisuusrikokset voivat olla toimivallan kohteina, mikäli ne liittyvät sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan (HE 30/2013 vp, s. 77/II).

Saattaa hyvin olla, että 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella niitä rikosnimikkeitä, jotka perustavat Pääesikunnalle lainkohdassa tarkoitetun rikosten estämistä ja paljastamista koskevan toimivallan (ks. myös HE 30/2013 vp, s. 77/II). Lähtökohtaisesti rikosnimikkeiden nimenomainen mainitseminen toteuttaisi paremmin tämänkaltaiselta sääntelyltä edellytettävää tarkkuuden vaatimusta, minkä lisäksi se määrittelisi viranomaisten väliset

toimivaltaa koskevat rajapinnat tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Esityksen perustelujen puutteena voidaan pitää sitä, että kohdassa tarkoitettuja tyypillisiä rikoksia ei ole pyritty tarkemmin luonnehtimaan. Jos rikosnimikkeiden tyhjentävä ja nimenomainen luetteleminen ei ole mahdollista, lakivaliokunta voisi kehottaa eduskunnan puolustusvaliokuntaa mietinnössään käsittelemään nimenomaisemmin niitä rikoksia, jotka 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitetun rikostorjuntatoimivallan Pääesikunnalle tyypillisimmin perustavat. Lisäksi olisi syytä tarkemmin luonnehtia sellaisia tilanteita, jolloin esimerkiksi omaisuusrikoksen voidaan katsoa liittyvän sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan.

Pääesikunnan toimivaltuudet rikostorjunnassa

1. lakiehdotuksen 12 luvussa säädettäisiin Pääesikunnan yleisistä toimivaltuuksista rikostorjunnassa ja 13 luvussa salaisista tiedonhankintakeinoista Pääesikunnan rikostorjunnassa. Sääntelyssä on asiallisesti kysymys lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien toimivaltuuksien antamisesta muulle viranomaiselle. Osin luvuissa säädettäisiin Puolustusvoimilla jo olevista toimivaltuuksista, mutta osin toimivaltuudet olisivat uusia.

Voimassa olevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain mukaan Pääesikunnan esitutkintaa tai rikosten estämistä ja paljastamista hoitavien virkamiesten toimivaltuudet ovat määräytyneet osin poliisilakiin, esitutkintalakiin ja pakkokeinolakiin kohdistuvin viittaussäännöksin (ks. esim. voimassa olevan lain 37 ja 89 §). Sinänsä voidaan todeta, että itsenäisistä toimivaltuussäännöksistä säätäminen 1. lakiehdotuksessa on viittaussäännöksiin pohjautuvaa toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää perusteiltaan hyväksyttävänä.

On kuitenkin huomattava, että Pääesikunnalle ehdotettuja toimivaltuuksia on arvioitava ensinnäkin nimenomaan siitä näkökulmasta, että niiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulee arvioida Pääesikunnan rikostorjuntaan liittyvistä tavoitteista käsin. Kullekin toimivaltuudelle on kyettävä esittämään Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviin liittyvä painava peruste, joka osoittaa toimivaltuuden välttämättömyyden. Lisäksi toimivaltuudet eivät voi olla sisällöllisesti laajempia tai edellytyksiltään erilaisia kuin poliisin vastaavat toimivaltuudet. Esityksessä ei kaikilta osin ole tällaista arviointia ainakaan erityisen perusteellisesti toteutettu. Eduskunnan lakivaliokunta voisi tämän vuoksi nähdäkseni esittää, että puolustusvaliokunta vielä perusteellisesti arvioisi, ovatko Pääesikunnalle ehdotetut toimivaltuudet nimenomaan Pääesikunnan toiminnan kannalta välttämättömiä ja ovatko toimivaltuuksia koskevat säännökset sisällöllisesti enintään poliisilain vastaavia säännöksiä vastaavia.

Henkilöllisyyden selvittäminen

1. lakiehdotuksen 99 §:ssä säädettäisiin henkilöllisyyden selvittämistä koskevasta toimivaltuudesta poliisilain 2 luvun 1 §:ää vastaavasti. 1. lakiehdotuksen 4 momentissa kuitenkin säädettäisiin, että henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat voitaisiin vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä tarkastaa hänen tunnistamistaan varten tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi. Poliisilaissa vastaavasta toimenpiteestä säädetään turvallisuustarkastusta koskevassa poliisilain 2 luvun 12 §:ssä. Lisäksi asiasta säädettäisiin esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen

turvallisuustarkastusta koskevan 101 §:n 2 momentissa. Kysymys on turvallisuustarkastuksesta, joten sanottu momentti lienee syytä poistaa 1. lakiehdotuksen 99 §:stä.

Voimakeinojen käyttö

1. lakiehdotuksen 104 §:ssä säädettäisiin voimakeinojen käytöstä. Voimassa olevassa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa ei säädetä voimakeinojen käytöstä. Säännöksen 1 momentissa säädettäisiin Pääesikunnan rikostorjuntatehtävään suorittavan oikeudesta voimakeinojen käyttöön, 2 momentissa rikostorjuntatehtävään nähden sivullisen Puolustusvoimissa palvelevan virkamiehen oikeudesta voimakeinojen käyttöön ja 3 momentissa reserviläisen oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Säännöksen 4 momentti sisältäisi viittaussäännöksen rikoslain voimakeinojen käytön liioittelua koskevaan sääntelyyn. Säännöksen 5 ja 6 momentissa säädettäisiin oikeudesta hätävarjeluun.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta voimakeinojen käyttöön tai muuten merkittävällä tavalla puuttua yksilön perusoikeuksiin on pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä (ks. esim. PeVL 20/2002 vp, s. 3/I, PeVL 23/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 48/2021 vp, 20 kohta; ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Valiokunnan yksityistä turvallisuusalaa koskevassa käytännössä on kuitenkin katsottu, että toimivaltuudet, esimerkiksi voimankäyttövaltuudet, eivät kokonaisuutena saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Ratkaisevaa on ollut, millaisia toimivaltuuksia vartijoilla ja järjestyksenvalvojilla on (PeVL 22/2014 vp, s. 2 ja PeVL 23/2014 vp, s. 2 ja niissä mainitut lausunnot). Tämänkaltaiseen sääntelyyn kohdistuu lisäksi yleinen vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (esim. PeVL 75/2022 vp, 9 kohta).

Edellä todettu huomioon ottaen on nähdäkseni välttämätöntä säätää voimakeinojen käytöstä 1. lakiehdotuksessa. Ehdotetun säännöksen 1 momentissa tarkoitettu Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittavan virkamiehen oikeus voimakeinojen käyttöön on asianmukaisesti sidottu toimivaltuuden käytön tarkoitusta koskeviin edellytyksiin sekä keinojen käytön välttämättömyyttä ja tarpeellisuutta koskeviin edellytyksiin. Lisäksi 1 momentti sisältää asianmukaisen maininnan siitä, että oikeus voimakeinojen käyttöön on vain siihen asianmukaisen koulutuksen saaneella virkamiehellä. Samoin ehdotetun säännöksen 2 momentissa sallittu voimakeinojen käyttö on sidottu avustamistyyppiseen tilanteeseen, tilapäisyyttä koskevaan edellytykseen sekä välttämättömyyttä ja kiireellisyyttä koskeviin vaatimuksiin.

Ehdotetun säännöksen 3 momentissa säädettäisiin reserviläisen oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Reserviläisellä olisi erittäin tärkeän ja kiireellisen tehtävän suorittamiseksi oikeus Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin virkamies voi toimivaltansa rajoissa hänet oikeuttaa. Reserviläisen oikeutta voimakeinojen käyttöön on perusteltua arvioida samoin edellytyksin kuin edellä yksityistä turva-alaa koskevin osin on todettu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että reservipoliisia koskenutta ehdotettua sääntelyä oli syytä arvioida samoin (PeVL 72/2018 vp, s. 3). Ehdotettua reserviläisen oikeutta voimakeinojen käyttöön ei ole ehdotetun 2 momentin tavoin rajattu Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavaa avustavaan voimakeinojen käyttöön. Tämä ei esityksen perustelujen (s. 100) mukaan vaikuta olevan tarkoituskaan.

Ehdotettua 3 momenttia ei myöskään ole ehdotetun 2 momentin tavoin rajattu voimakeinojen käytön tilapäisyyttä koskevalla edellytyksellä. Vaikuttaa nähdäkseni siltä, että reserviläiselle ehdotettu oikeus voimakeinojen käyttöön saattaa muodostua reserviläisen asema huomioon ottaen liian itsenäiseksi voimakeinojen käyttöoikeudeksi, minkä vuoksi olisi syytä arvioida, tulisiko oikeus rajata koskemaan 2 momentin tapaan avustavia tehtäviä, jotta oikeus olisi tapauskohtainen ja ajallisesti rajattu (PeVL 44/1998 vp, s. 3/I). Lisäksi esityksen perusteluissa (s. 100) todetaan, että reserviläiseltä tulisi edellyttää muuta kuin tavanomaista asepalvelukseen liittyvää sotilaan voimankäytön koulutusta, jotta hänelle voitaisiin käskeä oikeus voimakeinoihin. Tällaisen tarvittavaa koulutusta koskevan edellytyksen olisi syytä ilmetä säännöksestä nimenomaisesti.

Ehdotetun säännöksen 4 momentissa säädettäisiin voimakeinojen käyttöön oikeutetun oikeudesta hätävarjeluun. 5 momentissa säädettäisiin 3 momentissa tarkoitetun reserviläisen oikeudesta hätävarjeluun. Ehdotettu sääntely vastaa sinänsä perusratkaisultaan ja muotoilultaan vastaavaa lainsäädäntöä (ks. esim. poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentti ja tullilain 22 §:n 3 momentti). Lainsäädännöllinen ratkaisu ei kuitenkaan ole lainkaan ongelmaton. Käytännössä sen määrittäminen, milloin virkatehtävää hoitava lainmukaisesti toimivaltasäännöksen perusteella käyttää voimakeinoja ja milloin hän käyttää lähtökohtaisesti jokaiselle kuuluvaa hätävarjeluoikeutta, ei ole lainkaan yksinkertaista. Lisäksi on huomattava, että rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun hätävarjelun liioittelun ja 4 luvun 6 §:n 3 momentissa tarkoitetun voimakeinojen käytön liioittelun edellytykset ovat toisistaan poikkeavat. Tämänkaltaisen sääntelyratkaisun käytännön toimivuutta olisi syytä pyrkiä jatkossa arvioimaan.

Ampuma-aseen käyttö

1. lakiehdotuksen 107 §:ssä säädettäisiin ampuma-aseen käytöstä. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan ehdotetussa 104 §:ssä tarkoitetuissa voimakeinojen käytön tilanteissa ampuma-asetta voitaisiin käyttää vain silloin, kun kyseessä on välitöntä ja vakavaa vaaraa toisen hengelle tai terveydelle aiheuttavan henkilön toiminnan pysäyttäminen eikä lievempää keinoa pysäyttämiseksi ole käytettävissä. Ampuma-asetta voidaan lisäksi käyttää kiireellistä ja tärkeää tehtävää suoritettaessa esineen, eläimen tai muun vastaavan esteen poistamiseksi. Ampuma-asetta ei saisi käyttää väkijoukon hajottamiseen.

On huomattava, että ampuma-aseen käyttöä koskeva oikeus kattaisi ehdotetun 107 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan kaikki ehdotetussa 104 §:ssä tarkoitetut voimakeinojen käytön tilanteet. Oikeus ampuma-aseen käyttöön voimakeinojen käyttötilanteissa olisi näin myös ehdotetun 104 §:n 2 momentissa tarkoitetulla muulla Puolustusvoimien palveluksessa olevalla pääesikunnan rikostorjuntatehtävää avustavalla henkilöllä ja 3 momentissa tarkoitetulla reserviläisellä. Oikeus ampuma-aseen käyttöön muodostuu näin arveluttavan laajaksi ja se vaikuttaisi mahdollistavan ampuma-aseen käytön voimankäyttötilanteissa myös henkilöille, jotka eivät ole saaneet asianmukaista ja riittävää koulutusta ampuma-aseen käyttöön. Ehdotettu ampuma-aseen käyttöä koskeva oikeus olisi nähdäkseni tämän vuoksi syytä rajata ehdotetun 104 §:n 1 momentin perusteella voimankäyttöön oikeutettuihin Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittaviin virkamiehiin.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön perusterikokset

Esityksessä ehdotetaan, että Pääesikunta voisi jatkossa käyttää 1. lakiehdotuksen 13 luvussa tarkoitettuja salaisia tiedonhankintakeinoja 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä tarkoitetuissa sotilasrikosten estämisen ja 93 §:ssä tarkoitettujen rikosten estämisen ja paljastamisen tehtävissä. Sotilasrikosten paljastamiseen salaisia tiedonhankintakeinoja ei voitaisi käyttää. 1. lakiehdotuksen 117 §:ssä lueteltaisiin nimenomaisesti ne rikokset, joiden paljastamisessa salaisia tiedonhankintakeinoja voisi lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitetussa rikostorjuntatehtävässä käyttää. 1. lakiehdotuksen 114 § sisältää salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleisiä edellytyksiä koskevan säännöksen, minkä lisäksi tiedonhankintakeinokohtaisissa säännöksissä säädettäisiin kunkin tiedonhankintakeinon käytön erityisistä edellytyksistä. Sääntelyn perusrakenne on sinänsä asianmukainen.

On kuitenkin huomattava, että esityksessä ei nähdäkseni ole kaikilta osin asianmukaisesti pyritty arvioimaan tai ainakaan perustelemaan, minkä vuoksi tietty salainen tiedonhankintakeino on Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävissä välttämätön ja hyödyllinen nimenomaan Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävän kannalta. Salaiset tiedonhankintakeinot ovat luonteeltaan hyvin voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin puuttuvia, minkä vuoksi ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on välttämätöntä arvioida tarkasti nimenomaan Puolustusvoimissa toteutetun rikostorjunnan kannalta (ks. vastaavasti tullin osalta PeVL 10/2016 vp, s. 3–4). Tällainen arviointi olisi nähdäkseni tehtävä vielä esityksen eduskuntakäsittelyssä, viimeistään mietintövaliokunnassa.

Oikeasuhtaisuudella on vaikutusta myös siihen, minkä rikosten estämisessä tietty salainen tiedonhankintakeino on käytettävissä. Toisin sanoen oikeasuhtaisuusnäkökulmasta on syytä arvioida ja perustella, miksi tietty rikos on määritelty tietyn salaisen tiedonhankintakeinon perusterikokseksi. Esityksessä eri tiedonhankintakeinojen perusterikosten määrittelyä ei kaikilta osin perustella, mitä voidaan pitää esityksen perustelujen selkeänä puutteena. Lisäksi on otettava huomioon, että salaisissa tiedonhankintakeinoissa on usein kysymys perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun viestin salaisuuteen puuttuvasta toimenpiteestä, minkä vuoksi huomiota on kiinnitettävä myös perustuslain 10 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perusterikosten tulisi näin olla yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavia rikoksia.

Esimerkiksi televalvontaa voitaisiin 1. lakiehdotuksen 121 §:n 2 momentin mukaan käyttää, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, 2) teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta tai 3) teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaan luvattomaan käyttöön. Perusterikosten luettelo on sinänsä suppeampi kuin poliisilaissa tarkoitettu telekuuntelun perusterikosten luettelo (poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momentti) ja edellä mainitut perusterikokset vastaavat myös poliisilaissa tarkoitettuja tiettyä televalvonnan perusterikoksia. Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin arvioida, minkä vuoksi Pääesikunnan 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitettua rikostorjuntatehtävää hoitavalle on rikoksen estämiseksi välttämätöntä antaa televalvontatoimivaltuudet esimerkiksi teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyä, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaa luvatonta käyttöä koskien.

Vastaavasti voidaan todeta, että esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 126 §:n 3 momentissa suunnitelmallisen tarkkailun perusterikoksiksi määriteltyjen varkauden tai kätkemisrikoksen suhteen esityksen perusteluissa ei ole arvioitu, minkä vuoksi näiden rikosten sisällyttäminen perusterikoksiksi on nimenomaan Pääesikunnan toteuttaman rikostorjuntatehtävän kannalta rikoksen estämiseksi välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Rynnäkkötarkkailu

1. lakiehdotuksen 130 §:n 5 momentissa säädetään niin sanotusta rynnäkkötarkkailusta. Sanotun momentin mukaan Pääesikunnan lakiehdotuksen 88 tai 93 §:ssä tarkoitettua rikostorjuntatehtävää hoitavalla viranomaisella on aina 2 momentissa säädetyn estämättä oikeus tekniseen kuunteluun, jos se on välttämätöntä virkatehtävän turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Kysymys on niin sanotusta rynnäkkötarkkailusta, jota koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatun kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta (PeVL 36/2017 vp, s. 2) sekä 1 momentissa turvatun kotirauhan kannalta.

Ehdotettu sääntely vastaa tältä osin eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksyttyä rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 25 §:n 5 momentin sääntelyä (PeVL 36/2017 vp, s. 2–4). Perustuslakivaliokunta korosti tuossa yhteydessä, että rynnäkkötarkkailussa on kysymys lyhytaikaisesta ja kertaluontoisesta rajoituksesta, jollaisen rajauksen on syytä näkyä myös rynnäkkötarkkailua koskevan säännöksen kirjoitusasussa. Eduskunnan lakivaliokunta pitikin viimeksi mainitun säännöksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perusteltuna, että toimenpiteen lyhytaikaisuutta koskeva edellytys käy ilmi säännöksen sanamuodosta (LaVL 16/2017 vp, s. 2–3). Tällainen mainінta sittemmin lisättiin rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa annetun lain 25 §:n 5 momenttiin (HaVM 28/2017 vp, s. 19).

Käsiteltävänä olevan esityksen 1. lakiehdotuksen rynnäkkötarkkailua koskevaan 130 §:n 5 momenttiin ei sisälly toimenpiteen lyhytaikaisuutta koskevaa täsmennystä. Edellä esitetyn vuoksi momenttia olisi syytä muuttaa seuraavasti: ”Pääesikunnan 88 tai 93 §:ssä tarkoitettua rikostorjuntatehtävää hoitavalla viranomaisella on aina 2 momentissa säädetyn estämättä oikeus *lyhytaikaiseen* tekniseen kuunteluun, jos se on välttämätöntä virkatehtävän turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi.” Vastaava lisäys olisi nähdäkseni syytä tehdä myös 1. lakiehdotuksen teknistä katselua ja sen edellytyksiä koskevaan 132 §:n 5 momenttiin.

Peitetoiminta

Voimassa olevan sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa puolustusvoimissa annetun lain mukaan Puolustusvoimilla ei ole oikeutta käyttää peitetoimintaa. Sanottua lakia säädettäessä katsottiin, että on perusteltua hankkia ensin kokemuksia poliisin antaman asiaan liittyvän avun käytännön toimimisesta ja eri viranomaisia työllistävästä vaikutuksesta (HE 30/2013 vp, s. 34/II).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan peitetoiminta on valeostoa merkittävämmin perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yksityiselämän suojaan

puuttuva keino (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut rikostorjunnasta tullissa annettuun lakiin (623/2015) ehdotettua peitetoimintaa ja valeostoa koskevaa toimivaltuutta, jossa oli kuitenkin kysymys sääntelyratkaisusta, jonka mukaan tulli saa kohdistaa henkilöön tullirikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi peitetoimintaa, mutta peitetoiminnan toteuttaa poliisi. Valiokunta arvioi sääntelymallia perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta, mikä edellytti muun ohessa viranomaisten toimivaltasuhteiden ja toimivallan siirtämisen edellytysten riittävän täsmällistä ilmenemistä laista (PeVL 49/2014 vp, s. 4 ja siinä mainitut lähteet). On huomattava, että peitetoiminta ei ole rajavartiolaitoksen käytössä (rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 58 §:n 2 momentti).

Esityksen perusteluissa (s. 13) peitetoiminnan säätämistä Puolustusvoimien käytössä olevaksi salaiseksi tiedonhankintamenetelmäksi perustellaan tiedonhankinnan tuloksellisuuden turvaamisella sekä toimintaympäristön muutoksilla. Lisäksi esityksessä todetaan, että peitetoiminnan edellyttämää luottamuksellista suhdetta ei ole mahdollista rakentaa jonkin muun viranomaisen toimesta tehtävässä, joka edellyttää Puolustusvoimien, sen organisaation sekä tehtävien tuntemusta.

Edellä todetun mukaisesti peitetoiminta on varsin syvälle perusoikeuksiin puuttuva toimenpide. Lisäksi on huomattava, että peitetoimintaa koskevaa toimivaltuutta Tullille säädettäessä katsottiin, että esitutkintaviranomaisten voimavarat on tarkoituksenmukaista kohdentaa niin, että jo olemassa olevia rakenteita käytetään hyväksi yli viranomaisrajojen (HE 174/2014 vp, s. 17/II). Käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa ei esitetä kattavia perusteluita sille, minkä vuoksi peitetoiminta olisi välttämätöntä sallia Puolustusvoimien rikostorjunnassa käytettäväksi menetelmäksi. Merkitystä tulisi nähdäkseni antaa myös sille, että Suomessa vain poliisilla on kokemusta peitetoiminnan toteuttamisesta rikostorjuntaan liittyvissä tehtävissä, koska Tullille annetun peitetoimintaa koskevan toimivaltuuden osalta peitetoiminnan toteuttaa poliisi ja koska peitetoiminta ei ole Rajavartiolaitoksen käytössä oleva toimivaltuus. Edellä esitetyin perustein esityksessä ei nähdäkseni ole esitetty kattavia perusteita sille, minkä vuoksi peitetoiminta tulisi esityksessä ehdotetun mukaisesti sallia Puolustusvoimien käytössä olevaksi salaiseksi tiedonhankintakeinoksi. Jos kuitenkin kyetään osoittamaan ne perustuslain kannalta hyväksyttävät perusteet, jotka perustelevat peitetoiminnan välttämättömyyden Puolustusvoimien rikostorjunnassa, perusteltu sääntelymalli nähdäkseni olisi vastaava kuin mikä on omaksuttu rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa. Tällöin Puolustusvoimat päättäisi peitetoiminnasta, mutta peitetoiminnan toteuttaisi poliisi.

Ylimääräisen tiedon käyttö

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 158 §:ssä säädettäisiin ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Säännöksen 1 momentin mukaan ylimääräistä tietoa saisi käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka estämisessä olisi saatu käyttää sitä tämän luvun mukaista tiedonhankintakeinoa, jolla tieto on saatu.

Momentissa ei tarkemmin yksilöidä niitä rikoksia, joiden selvittämisessä ylimääräistä tietoa saisi käyttää. Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota sääntelyyn, jossa ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevan sääntelyn soveltamisala olisi kattanut kaikki rikokset, jotka täyttävät muut säännöksessä asetetut edellytykset. Valiokunta piti tuolloin perusteltuna, että ehdotettu ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevan säännöksen soveltamisala rajataan

perusterikoksia koskevin osin vastaavaksi kuin viranomaisen rikostorjuntatoimivalta (LaVL 16/2017 vp, s. 7). 1. lakiehdotuksen 158 §:n 1 momenttia on nähdäkseni arvioitava samoin. Sääntelyä olisi näin muutettava niin, että ylimääräistä tietoa voisi käyttää vain 1. lakiehdotuksen 89 §:ssä tarkoitetun rikoksen selvittämisessä (ks. myös HE, s. 159).

1. lakiehdotuksen 158 §:n 2 momentissa säädettäisiin myös tietyistä rikoksista, joiden suhteen ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta tai kyse on säännöksessä nimenomaisesti mainitusta rikoksesta.

Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva pakkokeinolain ja poliisilain sääntely on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp, s. 10, PeVL 67/2010 vp, s. 4–5, PeVL 32/2013 vp, s. 5–7, PeVL 33/2013 vp, s. 5–7, PeVL 98/2022 vp, 16–20 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 11–15 kohta) ja sitä on tarkasteltu keskeisesti myös eduskunnan lakivaliokunnassa (LaVM 44/2010 vp, s. 31, LaVM 17/2013 vp, s. 6–8, LaVL 21/2013 vp, s. 6, LaVM 30/2022 vp, s. 13–17). Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa (esim. PeVL 66/2010 vp, s. 10/I). Tästä lähtökohdasta käsin perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä sellaista sääntelymallia, jossa ylimääräisen tiedon käytön salliminen sidotaan rikoksesta annettavan enimmäisrangaistuksen tasoon sen lisäksi, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu. Valiokunnan mukaan HE:ssä 14/2013 vp ja HE:ssa 16/2013 vp ehdotettu kahden vuoden enimmäisrangaistus olisi kuitenkin tuonut sääntelyn piiriin useita sellaisia rikoksia, joita ei voida pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuina yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Valiokunta piti välttämättömänä, että enimmäisrangaistusraja asetetaan korkeammalle, ja hyväksyttävänä rajana valiokunta piti vähintään kolmen vuoden enimmäisrangaistusta (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I ja PeVL 33/2013 vp, s. 7/I). Tämän lisäksi valiokunta katsoi, että tiettyjen yksittäisten rikosten sisällyttäminen ylimääräistä tietoa koskevaan säännökseen on mahdollista, vaikka näiden rikosten rangaistusmaksimi ei täyttäisi kolmen vuoden vaatimusta. Tällöin on valiokunnan mukaan kuitenkin edellytettävä, että rikokset vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja että nämä rikokset myös täyttävät perustuslain 10 §:n 4 momentissa asetetut vaatimukset (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I ja PeVL 33/2013 vp, s. 7). Eduskunnan lakivaliokunta piti tuolloin perustuslakivaliokunnan esittämää arviointimallia perusteltuna (LaVM 17/2013 vp, s. 7 ja LaVL 21/2013 vp, s. 4).

Esityksessä ei tarkemmin perustella, minkä vuoksi esimerkiksi kiristys, laiton uhkaus ja pakottaminen on nimenomaisesti mainittu 1. lakiehdotuksen 158 §:n 2 momentissa rikoksina, joiden suhteen ylimääräistä tietoa saisi käyttää, vaikka ne eivät täytä momentissa muuten asetettua enimmäisrangaistusta koskevaa vaatimusta. Eduskunnan lakivaliokunta on korostanut, että uusia perusterikoksia harkittaessa on olennaista arvioida, ovatko lisättäväksi ehdotetut rikokset vakavuusasteeltaan muihin momentissa tarkoitettuihin rikoksiin rinnastuvia ja täyttävätkö ne perustuslain 10 §:n 4 momentissa asetetut vaatimukset yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista (LaVM 30/2022 vp, s. 17). Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää sellaistenkin rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I, PeVL 98/2022 vp, 20 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 15 kohta).

Esityksen perusteluihin ei sisälly arviointia siitä, ovatko kiristys, laiton uhkaus ja pakottaminen perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi laiton uhkaus voidaan toteuttaa moitittavuudeltaan varsin erilaisin tavoin. Tätä osoittaa muun ohessa se, että laittomasta uhkauksesta valtaosassa tapauksista tuomitaan sakkorangaistus. Esimerkiksi vuonna 2021 laittomasta uhkauksesta tuomittiin rangaistus kaikkiaan 697 tapauksessa, joista 477 tapauksessa tuomittiin sakkorangaistus (Seuraamusjärjestelmä 2021. Kontrollijärjestelmä tilastojen ja tutkimusten valossa. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto 2023, s. 211).

Salaista tiedonhankintaa koskeva ilmaisukielto

1. lakiehdotuksen 152 §:ssä säädettäisiin salaista tiedonhankintaa koskevasta ilmaisukiellosta. Säännöksen mukaan Pääesikunnan 88 tai 93 §:ssä tarkoitettuun rikostorjuntatehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies saisi tärkeästä rikoksen estämiseen tai paljastamiseen liittyvästä syystä kieltää sivullista ilmaisemasta tämän tietoon tulleita seikkoja salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä. Edellytyksenä on lisäksi, että sivullinen on tehtävänsä tai asemansa johdosta avustanut tai häntä on pyydetty avustamaan salaisen tiedonhankintakeinon käytön toteuttamisessa. Esityksen perustelujen (s. 155) säännös vastaisi pääosin poliisilain 5 luvun 48 §:ää ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 3 luvun 42 §:ää.

Ehdotetussa 152 §:ssä tarkoitettu ilmaisukielto voitaisiin asettaa rikoksen estämiseen tai paljastamiseen liittyvästä syystä. Ilmaisukiellon määräisi 1. lakiehdotuksen 88 tai 93 §:ssä tarkoitettuun rikostorjuntatehtävään määrätty. Koska 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä kattaa sotilasrikosten estämisen, paljastamisen, selvittämisen ja syyteharkintaan saattamisen, 152 §:n 1 momenttia tulisi täydentää niin, että siinä mainittaisiin ilmaisukiellon asettaminen myös rikoksen selvittämiseen liittyvästä syystä. Ehdotetussa 152 §:ssä ei myöskään säädettäisi ilmaisukiellosta syyteharkinnan aikana. Selvyyden vuoksi säännöstä olisi syytä täsmentää maininnalla siitä, että syyteharkinnan aikana ilmaisukiellosta päättää syyttäjä esitutkintalain 11 luvun 5 §:n mukaisesti (ks. myös LaVL 18/2014 vp, s. 4–5, jossa valiokunta ehdotti vastaavan lisäyksen tekemistä rikostorjunnasta Tullissa annettuun lakiin).

Ilmaisukielto annettaisiin ehdotetun 152 §:n 2 momentin mukaan vuodeksi kerrallaan. Vastaava enimmäisaika asetetaan rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 42 §:n 2 momentissa. Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 16 §:ssä tarkoitettu ilmaisukielto on säännöksen 2 momentin mukaan voimassa enintään kolme kuukautta kerrallaan. Vastaavasti esitutkintalain 11 luvun 5 §:ssä tarkoitettu ilmaisukielto annetaan säännöksen 3 momentin mukaan enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. 1. lakiehdotuksen 152 §:n 2 momentissa asetettua enimmäisaikaa ei esityksessä perustella. Oikeasuhtaisuussyistä olisi syytä harkita, tulisiko ilmaisukiellon enimmäiskeston vastata esitutkintalaissa säädettyä.

Ehdotetun 152 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että ilmaisukieltoa koskevaan päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Kiellon saanut saisi kuitenkin ilman määräaikaa kannella Helsingin käräjäoikeudelle, jonka on käsiteltävä kantelu kiireellisenä. Kysymys on muutoksenhakukiellosta, joka on merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta. Toisaalta on huomattava, että esimerkiksi pakkokeinoasioissa kantelu on tyypillinen oikeussuojakeino (esim. pakkokeinolain 3 luvun 19 §).

Ilmaisukieltoon asetetun oikeussuojaan liittyvistä syistä 1. lakiehdotuksen 152 §:n 3 momentissa olisi perusteltua nimenomaisesti säätää siitä, että kantelulle ei ole määräaikaa, vastaavasti kuin esimerkiksi pakkokeinolain 3 luvun 19 §:n 2 momentissa on vangitsemisasiaa koskevan kantelun osalta säädetty.

Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin antama apu

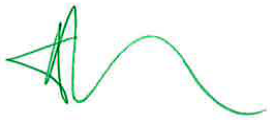
1. lakiehdotuksen 186 §:n 1 momentin mukaan jos Pääesikunnalla ei ole toimivaltuutta 88 ja 93 §:n 1 momentissa tarkoitetun tehtävän hoitamiseksi tarpeellisen toimenpiteen suorittamiseen, voisi poliisi, Tulli tai Rajavartiolaitos tehtävään määrätyn ja tehtäviin erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen kirjallisesta pyynnöstä suorittaa sellaisen toimivaltaansa kuuluvan toimenpiteen. Esityksen perustelujen (s. 178) mukaan säännöksen tarkoituksena ei ole lisätä esimerkiksi Pääesikunnan rikosten selvittämistehtävässä nykyisin käytössä olevia salaisia pakkokeinoja. Esityksen mukaan telekuuntelua tai televalvontaa käyttämällä saatava tieto voisi kuitenkin olla keskeistä Puolustusvoimien tehtävänä olevassa rikoksen esitutkinnassa, minkä vuoksi säännöstä edelleen pidetään tarpeellisena.

Voimassa olevan sotilaskurinpitolain ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain vastaavaa sääntelyä on perusteltu ennen muuta sillä, että tiettyjen vakavimpien rikosten tutkinnassa voi olla tarpeen käyttää toimivaltuuksia, joita ei ole perusteltua säätää puolustusvoimille. Tuolloin katsottiin, että esimerkiksi peitetoiminnalla ja valeostolla saatavaa tietoa voitaisiin käyttää törkeiden asevarkauksien esitutkinnassa eikä tuolloin peitetoimintaa sisällytetty puolustusvoimien rikostorjuntatoimivaltuuksiin (HE 30/2013 vp, s. 58–59). Tuolloin säännöstä pidettiin tarpeellisena myös siksi, että sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettuun lakiin ei ehdotettu säännöstä voimakeinojen käyttämisestä ja koska esimerkiksi kotietsinnöissä oli käytetty apuna poliisia eikä itsenäiselle voimakeinojen käyttämiselle ollut tarvetta (HE 30/2013 vp, s. 59/I).

Vaikka esityksen perustelujen (s. 178) mukaan säännöksen tarkoituksena ei ole lisätä Pääesikunnan rikosten selvittämistehtävässä käytössä olevia salaisia pakkokeinoja, säännös sanamuotonsa mukaan kuitenkin mahdollistaa minkä tahansa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltaan kuuluvan toimenpiteen suorittamisen, jos toimenpiteen tarpeellisuudelle asetetun edellytyksen katsotaan täyttyvän. Säännös vaikuttaa näin mahdollistavan 1. lakiehdotuksissa Pääesikunnalle säädettyjen nimenomaisten toimivaltuuksien kiertämisen. Tällaista sääntelyä ei nähdäkseni ole pidettävä asianmukaisena. Jos tietylle viranomaiselle säädetään laissa nimenomaisesti tietyistä esimerkiksi salaisia tiedonhankintakeinoja koskevista toimivaltuuksista, lähtökohdan tulisi luonnollisesti olla, että mainittu viranomainen käyttää vain sanottuja sille laissa nimenomaisesti uskottuja toimivaltuuksia. Lisäksi vaikuttaa siltä, että tosiasiallista tarvetta sanotulle apusäännökselle ei ole, koska esityksessä Puolustusvoimille ehdotetaan uusia toimivaltuuksia. Esityksessä (s. 178) ehdotettua säännöstä perustellaan sillä, että esimerkiksi telekuuntelua ja televalvontaa käyttämällä saatava tieto voi olla hyvin keskeistä Puolustusvoimien tehtävänä olevassa rikosten esitutkinnassa, minkä vuoksi apupykälää pidetään edelleen tarpeellisena. 1. lakiehdotuksen mukaan telekuuntelua ja televalvontaa ei sinänsä saisi käyttää 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä tarkoitetun tehtävän hoitamisessa. Tästä huolimatta olisi nähdäkseni syytä arvioida, onko ehdotettu sääntely eri viranomaisille nimenomaisesti säädetyt toimivaltuudet huomioon ottaen perusteltu, ottaen huomioon myös esityksessä Puolustusvoimille ja Pääesikunnalle esitetyt uudet toimivaltuudet, jotka tosiasiallisesti merkitsevät säännöksen tarpeellisuutta koskevan arviointiasetelman

muuttumista HE:ssä 30/2018 vp selostetusta. Käsiteltävänä olevan ehdotuksen perusteluissa 1. lakiehdotuksen 186 §:n 1 momentin sisältämän niin sanotun apupykälän tarvetta ei nähdäkseni ole asianmukaisesti perusteltu.

Helsingissä 13.2.2024



Sakari Melander
rikosoikeuden professori