27.2.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 82/2023 vp

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 14.12.2023 pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 82/2023 vp).

1 Johdanto

Puolustusvoimien tehtävänä on Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen, osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan sekä osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan (laki puolustusvoimista 2 §, 551/2007).

Puolustusvoimilta odotetaan tehokkuutta ja suoritusvalmiutta sekä sellaista luotettavuutta, että Puolustusvoimat kaikissa olosuhteissa pystyy suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään. Tämä edellyttää, että Puolustusvoimien toiminta on mahdollisimman hyvin turvattu ulkopuolisia uhkia vastaan. Lisäksi Puolustusvoimien oikea-aikainen tilannekuva maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavasta toiminnasta ja Puolustusvoimien sisäisen järjestyksen säilyminen tulee varmistaa kaikissa olosuhteissa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Samalla voimassa oleva sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettu laki kumottaisiin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettaviksi puolustusvoimista annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, esitutkintalakia, sotilasoikeudenkäyntilakia, tieliikennelakia, tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Esityksessä on pyritty säätämään Puolustusvoimien Pääesikunnan rikostorjuntaan sekä Puolustusvoimien sotilaskurinpitomenettelyyn liittyvistä toimivaltuuksista kattavasti ja täsmällisesti. Esitykseen sisältyvät lainsäädäntömuutokset, joilla annettaisiin Puolustusvoimille uusia yksilöön kohdistuvia tai yksilön oikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia tai laajennettaisiin jo olemassa olevia toimivaltuuksia taikka joilla muuten rajoitettaisiin yksilön oikeuksia tai toimintavapautta ovat merkityksellisimpiä perustuslain kannalta.

Perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVM 25/1994 vp). Rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat ennen muuta vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 5/1999 vp).

Seuraavassa käsitellään hallituksen esityksen sellaisia ehdotuksia, joiden arvioidaan olevan perustuslakivaliokunnan käsittelyn kannalta keskeisimpiä.

2 Sotilaskurinpitomenettely

Hallituksen esityksessä ei esitetä varsinaisia muutoksia voimassa olevan lain säännöksiin liittyen sotilaskurinpitomenettelyyn. Kyseiset säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2013 vp). Siten tässä lausunnossa keskitytään arvioimaan vain niitä ehdotettavia säännöksiä, jotka olisivat kokonaan uusia.

3 Pääesikunnan yleiset toimivaltuudet rikostorjunnassa

Voimassa olevassa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa ei ole säädetty mitään Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä suorittavien virkamiesten voimakeinojen käytöstä tai yleisistä toimivaltuuksista, vaan laissa on vain viittaus muualle lainsäädäntöön. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Puolustusvoimille uusia yksilöön kohdistuvia tai yksilön oikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia (12 luku), jotka ovat perustuslain kannalta merkityksellisiä ehdotuksia. Ehdotettavat yleiset toimivaltuudet olisivat seuraavat: henkilöllisyyden selvittäminen, paikan ja alueen eristäminen, turvallisuustarkastus, turvallisuustarkastuksen toimittaminen, haltuun otetun omaisuuden käsittely, voimakeinojen käyttö, varautuminen voimakeinojen käyttöön ja käytöstä varoittaminen, ampuma-aseen käyttö sekä sitominen.

Ehdotettavat yleiset toimivaltasäännökset oikeuttaisivat Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen käyttämään julkista valtaa ja puuttumaan perusoikeuksiin tietyissä tilanteissa samassa tarkoituksessa kuin esimerkiksi poliisi oikeutetaan puuttumaan niihin poliisilain mukaan ja rajavartiomies rajavartiolain mukaan.

Ehdotuksen 12 luvun säännöksiä Pääesikunnan yleisistä toimivaltuuksista rikostorjunnassa arvioitaessa merkityksellisiä ovat etenkin perustuslain 7 §:n säännös oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:n säännös liikkumisvapaudesta, 10 §:n säännös yksityiselämän suojasta sekä 15 §:n säännös omaisuuden suojasta.

Paikan ja alueen eristäminen

Lakiehdotuksen 100 §:ssä säädettäisiin Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittavan virkamiehen oikeudesta eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue sekä oikeudesta kieltää liikkuminen tai rajoittaa liikkumista edellä tarkoitetulla alueella, jos se on tarpeen rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamiseksi. Toimivaltuus merkitsisi tilapäistä puuttumista perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen.

Säännös on kuitenkin perusteltavissa rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamisella sekä sivullisille ja yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran torjumisella. Säännöksen 2 momentissa huomioitaisiin suhteellisuusvaatimuksen toteutuminen, koska siinä säädettäisiin, että kotirauhan tai julkisrauhan suojaama alue voitaisiin eristää tai tyhjentää vain, jos se on välttämätöntä henkeä ja terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi ja jos alueella olevia ei voida muulla keinolla suojata.

Turvallisuustarkastus, sen toimittaminen sekä haltuun otetun omaisuuden käsittely

Turvallisuustarkastuksesta ja sen toimittamisesta sekä haltuun otetun omaisuuden käsittelystä säädettäisiin lakiehdotuksen 101 - 103 §:ssä. Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, turvallisuustarkastus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:ssä säädettyyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tarkastus liittyy henkilökohtaisen turvallisuuden toteutumiseen. Siltä osin kuin kysymys on esineiden ja aineiden pois ottamisesta, turvallisuustarkastus koskee myös perustuslain 15 §:n säännöstä omaisuudensuojasta (PeVL 8/1994 vp ja PeVL 11/2005 vp).

Turvallisuustarkastuksen osalta huomioon on otettava suhteellisuusvaatimus. Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittavan virkamiehen työturvallisuuden varmistamista ja sitä kautta hänen henkensä ja terveytensä turvaamista voidaan pitää hyväksyttävänä syynä turvallisuustarkastuksesta säätämiselle.

Voimakeinojen käyttö

Lakiehdotukseen sisältyy säännökset koskien voimakeinojen käyttämistä, voimankäyttöja suojavälineistä, ampuma-aseen käytöstä sekä sitomisesta (104-108 §). Voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käytöllä voidaan puuttua merkittävästi perustuslain 7 §:n suojaamaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Toisaalta voimakeinojen käyttämisellä pyritään myös turvaamaan tätä oikeutta. Oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä tulee olla riittävän täsmälliset säännökset lain tasolla.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Voimakeinojen käyttövaltuuksia on kuitenkin katsottu voitavan antaa myös yksityisille toimijoille perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja perustuslain 124 §:n rajoissa. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin toimivaltuuksia vastaavien valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. 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).

Ehdotetut voimakeinojen käyttöä koskevat säännökset ovat kuitenkin perusteltavissa rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamisella sekä Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittavan virkamiehen työturvallisuuden varmistamisella ja sitä kautta hänen henkensä ja terveytensä turvaamisella. Lisäksi säännösten avulla voidaan torjua sivullisille ja yhteiskunnalle aiheutuvaa vaaraa. Näin ollen säännöksillä pyritään turvaamaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lisäksi oikeudesta käyttää voimakei-

noja ja voimankäyttövälineitä olisi säädetty riittävän täsmällisesti lain tasolla. Lisäksi täsmällisesti säädettäisiin siitä, kenellä on oikeus käyttää voimaa, millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä.

Huomionarvoista on myös, että Puolustusvoimat on turvallisuutta ylläpitävä viranomainen. Säännöksissä olisi myös huomioitu suhteellisuusvaatimus, koska voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon virkatehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Jos voimakeinojen käyttäminen on välttämätöntä, olisi niitä käytettävä vain siinä määrin ja siihen saakka, kun laissa säädetyn virkatehtävän suorittamiseksi välttämättä on tarpeen (*lievimmän keinon periaate*). Voimakeinojen käytön edellytyksenä on, että muut toimenpiteet - ensisijaisesti ohjeet, neuvot, kehotukset tai käskyt - ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Lisäksi voimakeinojenkäyttö olisi suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä eikä kenenkään oikeuksiin saisi puuttua enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen (*vähimmän haitan periaate*).

Esimerkiksi 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.

Myös toiminnan lainmukaisuuden valvontaan on kiinnitetty huomiota. Lisäksi Puolustusvoimien rikostorjunnassa noudatettavista yleisistä periaatteista, eli perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta, tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta sekä syrjivän rikostorjuntatoimenpiteen kiellosta ehdotetaan säädettävän lain tasolla ja näitä periaatteita on luonnollisesti noudatettava myös rikostorjuntaan liittyviä yleisiä toimivaltuuksia käytettäessä.

Tiedonsaantioikeudet

Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 111 §:ssä säädettäisiin Pääesikunnan oikeudesta saada viranomaiselta sekä julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä Pääesikunnan rikostorjuntatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitosäännösten estämättä, jollei tiedon tai asiakirjan antamista Pääesikunnalle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu.

Lisäksi 112 §:ssä säädettäisiin Pääesikunnan oikeudesta saada yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi välttämättömiä tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä. Lisäksi Pääesikunnalla olisi oikeus saada viestinnän välittäjältä ja yhteisötilaajalta yhteystiedot sellaisesta teleosoitteesta jota ei mainita julkisessa luettelossa, taikka teleosoitteen, tai telepäätelaitteen yksilöivät tiedot, jos tietoja yksittäistapauksessa tarvitaan Pääesikunnan rikostorjuntatehtävän suorittamiseksi. Pääesikunnalla on vastaava oikeus saada postitoimintaa harjoittavalta yhteisöltä jakeluosoitetietoja.

Säännökset ovat merkityksellisiä etenkin perustuslain 10 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa

siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Jos tietosisältöjä ei ole säännöksessä tyhjentävästi lueteltu, on sääntelyyn pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 38/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta (PeVL 17/2016 vp).

Ehdotettavien säännösten mukaan Pääesikunnan tietojensaantioikeudet olisivat mahdollisia rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Vaikka tiedonsaantioikeutta koskevilla säännöksillä rajoitetaan perustuslain 10 §:n mukaista henkilötietojen suojaa, voidaan katsoa, että tiedonsaantioikeudella on hyväksyttävä peruste, eli rikoksen estäminen, paljastaminen tai selvittäminen. Näin ollen säännöksillä suojataan muun muassa perustuslain 7 §:n 1 momentin säännöksen toteutumista, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ehdotettavissa tiedonsaantioikeutta koskevissa 111 §:n ja 112 §:n säännöksissä on lisäksi huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään esittämä vaatimus tietojen välttämättömyyden edellytyksestä silloin, kun tiedonsaantioikeuden kattamia tietosisältöjä ei ole säännöksessä tyhjentävästi lueteltu.

4 Salaiset tiedonhankintakeinot

4.1 Yleistä

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan 13 lukuun ehdotetaan useita perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä säännöksiä, jotka olisivat uusia verrattuna voimassa olevaan lakiin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa. Ehdotetut säännökset merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:ään, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu sekä kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan kuitenkin säätää rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä sekä 4 momentin mukaan välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen esimerkiksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Pääesikunnan 93 §:ssä tarkoitetussa rikostorjuntatehtävässä salaisia tiedonhankintakeinoja voitaisiin lakiehdotuksen 117 §:n mukaan käyttää vain seuraavien rikosten paljastamisessa: 1) Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen; 2) sotaan yllyttäminen; 3) maanpetos ja törkeä maanpetos; 4) vakoilu ja törkeä vakoilu; 5) turvallisuussalaisuuden paljastaminen; sekä 6) luvaton tiedustelutoiminta. Näin ollen salaisten tiedonhan-

kintakeinojen käyttäminen olisi mahdollista vain vakavien rikosten paljastamisessa ja siten myös perusoikeuksien rajoitusten perusteena olisi tärkeä yhteiskunnallinen intressi paljastaa kyseisiä rikoksia.

Sotilasrikosten paljastamisen tehtävässä salaisia tiedonhankintakeinoja ei saisi käyttää lainkaan.

Rikosten estämisen osalta laissa ei olisi säädetty vastaavaa kategorista listausta rikoksista. Perustuslain 10 §:n osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että käytännössä ei ole mahdollista vetää täsmällistä rajaa rikoksen tekohetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäänsä paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakollista varautumista rikoksen tapahtumiseen. Valiokunta on pitänyt rikoksen tutkintana myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi ehtinyt vielä toteutuneen teon asteelle. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että toimenpiteen valtiosääntöoikeudellisen sallittavuuden edellytyksenä oleva konkreettinen ja yksilöity rikosepäily tuodaan selvästi esille myös säännöksen sanamuodossa. Perustuslakivaliokunnan näkemyksillä on erityisesti merkitystä arvioitaessa rikoksen estämiseen liittyviä toimivaltuuksia (PeVL 2/1996 vp, 5/1999 vp, 37/2002 vp ja 11/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on mietinnössään 4/2018 vp todennut, että yllä mainittu rikosten tutkintaan liittyvä tulkinta on vakiintunut eikä siitä ole epäselvyyttä.

Ehdotuksen 13 luvun keinokohtaisissa edellytyksissä on huomioitu edellä kuvattu perustuslakivaliokunnan kannanotto. Salaisten tiedonhankintakeinojen edellytyksenä on aina yksilöity rikosepäily lukuun ottamatta tietolähdetoimintaa.

Perusoikeuksien suojaa koskevaan tarkasteluun liittyen on syytä huomata, että salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleiset edellytykset on koottu lakiehdotuksen 114 §:ään, eikä niitä toisteta eri toimenpiteitä koskevien erityisten edellytysten yhteydessä. Pykälän 1 momentin mukaan salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tarvittavia tietoja. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että sen lisäksi, mitä salaisten tiedonhankintakeinojen käytön erityisistä edellytyksistä jäljempänä säädetään, telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seurantaa, teknistä laitetarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa ja tietolähteen ohjattua käyttöä saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Erityisistä edellytyksistä säädetään aina toimivaltuuskohtaisesti. Peitetoiminnan käyttäminen edellyttää lisäksi, että se on välttämätöntä rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi. Säännöksen mukaan tiettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen edellyttäisi, että keinojen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, eli keinojen käyttämisellä on erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yhteydessä noudatettaisiin luonnollisesti myös 1. lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäväksi esitettäviä Pääesikunnan rikostorjunnassa noudatettavia yleisiä periaatteita.

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat säännösesitykset on laadittu Puolustusvoimien maanpuolustukseen liittyvät erityispiirteet huomioon ottaen vastaamaan muiden rikostorjuntaviranomaisten salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä, jotka on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esim. PeVL 5/1999 vp,

PeVL 67/2010 vp, PeVL 36/2017 vp). Vaikka muille rikostorjuntaviranomaisille on säädetty oikeus käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja, on kuitenkin perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä rajoituksen hyväksyttävyyttä sekä rajoituksen suhteellisuutta arvioitava erikseen kunkin keinon käyttöön ottavan viranomaisen, tässä tapauksessa Pääesikunnan, osalta.

4.2 Keinokohtainen arviointi

Tiedonhankinta televerkoista

Lakiehdotuksen 118 §:ssä säädettäisiin telekuuntelusta ja sen edellytyksistä, 119 §:ssä tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, 121 §:ssä televalvonnasta ja sen edellytyksistä, 122 §:ssä televalvonnasta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella ja 124 §:ssä tukiasematietojen hankkimisesta. Ehdotettavilla toimivaltuuksilla puututtaisiin etenkin perustuslain 10 §:n mukaiseen luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Toimivaltuuksia esitetään 93 §:n mukaisiin tehtäviin itsenäisinä toimivaltuuksina. Keinoja on jo voimassa olevan lain mukaan ollut mahdollista käyttää Suojelupoliisin avustamana. Suojelupoliisi ei tulkintansa mukaan ole katsonut enää voivansa toteuttaa Puolustusvoimien pyytämiä toimenpiteitä voimassaolevan lain 90 §:n mukaisena poliisin antamana apuna, eikä ole katsonut voivansa toteuttaa myöskään voimassa olevan lain 90 §:n 3 momentin mukaista yhteistoimintaa.

Tietojen hankkiminen telekuuntelulla tai tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta tulisivat kysymykseen kuitenkin vain hyvin vakavien rikosten, esimerkiksi Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamisen, sotaan yllyttämisen, maanpetoksen tai törkeän maanpetoksen, estämiseksi. Televalvonnan ja tukiasematietojen hankkimisen edellytyksenä olisi, että henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta taikka teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaan luvattomaan käyttöön. Perusterikokset olisivat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia perustuslain 10 §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla.

Esityksen 122 §:ssä säädettäisiin televalvonnasta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella. Säännöksen 2 momentissa ehdotetaan, että esitutkintaviranomainen saisi kohdistaa televalvontaa henkilön hallinnassa olevaan teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen ilman henkilön suostumusta, jos henkilön terveydentila olisi huonontunut niin, että hän on kykenemätön antamaan 1 momentissa tarkoitettua suostumusta. Edellytyksenä olisi lisäksi, että tätä on pidettävä välttämättömänä asian kiireellisyys ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Säännöksellä puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja yksityiselämän suojaan. Säännöstä voitaisiin kuitenkin soveltaa vain estettäessä sekä paljastettaessa (117 §:ssä tarkoitettuja tekoja) 93 §:n 1 momentissa tarkoitettuja sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyviä rikoksia, eli vakavia rikoksia. Lisäksi säännös olisi tarkasti rajattu vain sellaisiin kiireellisiin tilanteisiin, joissa toimivaltuuden käyttö olisi välttämätöntä.

Tuomioistuin päättäisi aina telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta sekä televalvonnasta. Tuomioistuin päättäisi myös televalvonnasta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella silloin, kun jonkun voidaan lausumiensa tai muun käyttäytymisensä perusteella perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta taikka muuhun teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtävään rikokseen. Myös tukiasematietojen hankkimisesta päättäisi tuomioistuin. Ehdotettua tiedonhankintaa televerkoista koskevaa sääntelyä voidaan pitää hyväksyttävänä ottaen huomioon viranomaistoimivaltuuksien kattava ja täsmällinen sääntely, vakavien rikosten selvittämiseen liittyvä merkittävä yhteiskunnallinen intressi ja tuomioistuimen ratkaisun varaan rakentuva oikeusturvajärjestelmä.

Suunnitelmallinen tarkkailu, tekninen tarkkailu ja peitelty tiedonhankinta

Tarkkailulla tarkoitettaisiin tiettyyn henkilöön salaa kohdistettavaa havaintojen tekemistä tiedonhankintatarkoituksessa (tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta). Suunnitelmallinen tarkkailu sekä tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta ovat jo voimassa olevan lain perusteella käytettävissä sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen tehtävässä. Lakiehdotuksen 88 §:ssä tarkoitetuissa sotilasrikosten estämisen tehtävissä toimivaltuudet olisivat kokonaan uusia.

Tarkkailussa voitaisiin rikoslain 24 luvun 6 §:n estämättä käyttää näköhavaintojen tekemiseen tai tallentamiseen kameraa tai muuta sellaista teknistä laitetta. Suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitettaisiin muun kuin lyhytaikaisen tarkkailun kohdistamista henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen. Edellytyksenä toimivaltuuden käytölle olisi se, että tarkkailtavan voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, taikka varkauteen tai kätkemisrikokseen. Tarkkailua tai suunnitelmallista tarkkailua ei saisi kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Teknistä laitetta ei saisi käyttää rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan paikkaan kohdistuvassa tarkkailussa tai suunnitelmallisessa tarkkailussa.

Peitelty tiedonhankinta olisi 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä tarkoitetuissa sotilasrikosten estämisen tehtävissä kokonaan uusi. Lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä nykytila säilyisi ennallaan. Peitellyn tiedonhankinnan käyttäminen olisi kytketty tietyn vakavuustason rikoksiin. Lakiehdotuksen mukaan peiteltyä tiedonhankintaa saisi käyttää rikoksen estämiseksi, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta; 2) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvään varkauteen tai kätkemisrikokseen.

Peitelty tiedonhankinta ei olisi sallittua asunnossa edes asunnonhaltijan myötävaikutuksella. Myös peitellystä tiedonhankinnasta säädettäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Peitellyssä tiedonhankinnassa ei puututtaisi yksityiselämän suojaan niin syvällisesti kuin peitetoiminnassa tehdään. Teknisen kuuntelun ja teknisen katselun edellytyksenä olisi, että henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tekninen kuuntelu ja tekninen katselu olisivat siten

kytketty vain suhteellisen vakavien rikosten estämiseen. Teknistä kuuntelua tai teknistä katselua ei saisi kohdistaa kotirauhan suojan ydinalueeseen kohdistuvaan vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 130 §:n 5 momentissa ja 132 §:n 5 momentissa säädettäisiin Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittavan viranomaisen oikeudesta tekniseen kuunteluun ja tekniseen katseluun myös vakituisessa asumisessa käytettävässä tilassa tilanteessa, jossa se on välttämätöntä toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi tai toimenpiteen suorittavan virkamiehen, kiinni otettavan tai muun henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Säännöksissä tarkoitettu tekninen kuuntelu tai tekninen katselu voisivat tulla kyseeseen, jos esimerkiksi olisi tarpeen varmistua onko tilaan turvallista mennä suorittamaan yksittäistä asennustoimenpidettä tai onko tila esimerkiksi tyhjä (ns. rynnäkkötarkkailutilanne).

Perustuslakivaliokunta on käsitelleessään hallituksen esitystä laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 41/2017 vp) todennut, että ehdotetun rynnäkkötarkkailun sisältämän rajoituksen luottamuksellisen viestin suojaan voidaan valiokunnan mielestä arvioida kuuluvan perustuslain 10 §:n momentissa rajoitusperusteena mainitun turvallisuustarkastuksen piiriin. Paitsi rynnäkkötarkkailun tarkoitus myös sääntelyn rajattu soveltamisala ja soveltamistilanteiden konkreettisuus osoittavat samankaltaisuutta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin rajoituksiin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan turvallisuustarkastuksessa (PeVL 36/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on myös lausunnossaan PeVL 11/2005 vp todennut, että tekninen tarkkailu on rynnäkkötarkkailutilanteessa toimenpiteen suorittamiseen osallistuvien hengen ja terveyden suojaamiseksi perusteltua ja hyväksyttävää.

Tuomioistuin päättäisi rikoksen johdosta vapautensa menettäneen henkilön teknisestä kuuntelusta sekä teknisestä katselusta, kun katselu kohdistuu rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan taikka rikoksen johdosta vapautensa menettäneeseen henkilöön. Teknisen seurannan edellytyksenä olisi, että henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Jos teknisen seurannan tarkoituksena on seurata henkilön liikkumista sijoittamalla seurantalaite hänen yllään oleviin vaatteisiin tai mukanaan olevaan esineeseen, saa toimenpiteen suorittaa vain, jos henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Teknisen laitetarkkailun edellytyksenä olisi myös, että henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Näin olleen myös teknisen seuranta ja tekninen laitetarkkailu kytkettäisiin vain suhteellisen vakavien rikosten estämiseen, eli perusoikeuksien rajoitusten perusteena olisi vakavien rikosten estämis- ja paljastamisintressi. Lisäksi huomioon on otettava, että tuomioistuin päättäisi myös henkilön teknisestä seurannasta sekä teknisestä laitetarkkailusta.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen

Pääesikunnan 88 §:ssä tai 93 §:ssä tarkoitettuja rikostorjuntatehtäviä hoitava viranomainen saisi rikoksen estämiseksi hankkia teknisellä laitteella teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitiedot, jos estettävänä on rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Keinon käyttämisestä päättäisi Pääesikunnan 88 §:ssä tai 93 §:ssä tarkoitettuun rikostorjuntatehtävään määrätty salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies. Tämänkin keinon käyttö olisi kytketty tietyn suuruiseen edellytysrikokseen.

Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen osalta kyseessä on niin sanottu apukeino, joka mahdollistaa muiden salaisten tiettyyn henkilöön liittyviin telepäätelaitteisiin kohdistuvien tiedonhankintakeinojen tai muiden salaisten tiedonhankintakeinojen käytön. Hallituksen esityksessä eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2010 vp.) on todettu, että erittäin tärkeää merkitystä rikoksen estämiselle tai paljastamiselle ei edellytettäisi televalvonnan, tukiasematietojen hankkimisen, peitellyn tiedonhankinnan, muun teknisen seurannan kuin henkilön teknisen seurannan sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen osalta. Näillä salaisilla tiedonhankintakeinoilla ei puututa tiedonhankinnan kohteen perus- ja ihmisoikeuksiin yhtä tuntuvasti, kuin edellä mainituilla keinoilla, jolloin sääntely voidaan jättää kutakin tiedonhankintakeinoa koskevien edellytysten varaan.

Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen on tärkeä osa salaisten tiedonhankintakeinojen valikoimaa, joka on myös välttämätön 88 §:ssä säädetyssä tehtävässä aivan samasta syystä kuin muillakin rikostorjuntaviranomaisilla. Ei liene löydettävissä sellaisia rikostorjuntaviranomaisen tehtäviä, joissa on tarpeellista käyttää teknistä laitetta teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseksi, ja tehtävään ei liittyisi rikosta. Keino on välttämätön myös siksi, että rikostorjuntatoimenpiteen kohteena oleva henkilö voidaan yksilöidä hänen hallussaan olevan tai hänen käyttämän teleosoitteen tai telepäätelaitteen avulla.

Puolustusministeriö toteaa tässä yhteydessä, että suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta ja tekninen tarkkailu sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen on jo voimassa olevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) mukaan Pääesikunnalla itsenäisesti käytettävissä sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen tehtävässä. Toimivaltuudet on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2013 vp). Lisäksi näitä salaisia tiedonhankintakeinoja vastaavat salaiset pakkokeinot ovat jo voimassa olevan lain mukaan Pääesikunnalla itsenäisesti käytettävissä sotilasrikosten selvittämistehtävässä.

Peitetoiminta

Puolustusvoimilla ei ole tällä hetkellä oikeutta peitetoimintaan rikostorjuntatehtävissä. Tarve erityisesti peitetoimintaan tietoverkoissa tunnistettiin jo voimassaolevaa lakia säädettäessä, mutta alkuperäisen lakiesityksen rauettua kyseistä oikeutta ei enää sisällytetty uuteen laista tehtyyn hallituksen esitykseen. Tavoitteena oli ensin hankkia kokemusta siitä, miten poliisin antama apu toimii ja kuinka paljon ehdotettu ratkaisu työllistää eri viranomaisia. Tosiasiallisesti toinen viranomainen ei voi rakentaa peitetoiminnalta

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

edellytettävää luottamuksellista suhdetta toisen viranomaisen kohteen kanssa etenkään tehtävissä, jotka edellyttävät perusteellista Puolustusvoimien, sen organisaation sekä tehtävien ja toiminnan tuntemista. Lisäksi peitetoiminta vaatii erityisesti pitkällistä ja perusteellista vastapuolen tehtävien ja toiminnan tuntemusta.

Illegaalien toimijoiden suorituskyky etenkin verkkomaailmassa on toimivaltuuksien puuttumisen vuoksi selvästi Puolustusvoimien rikostorjunnan nykyistä kykyä parempi. Tässä yhteydessä on lisäksi todettava, että sotilastiedustelulain palomuurisääntely asettaa korkean kynnyksen tietojenvaihtoon myös puolustusvoimien sisällä, eikä sotilastiedustelulain tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatu tieto ole rajoituksitta luovutettavissa puolustusvoimien rikostorjunnan käyttöön.

Peitetoiminta olisi 1. lakiehdotuksen 140 §:n perusteella mahdollista ainoastaan lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä eikä toimivaltuutta olisi mahdollista käyttää 88 §:ssä tarkoitetussa sotilasrikosten estämisessä. Peitetoiminnassa tulisivat luonnollisesti samanaikaisesti sovellettaviksi 114 §:ssä tarkoitetut yleiset edellytykset. Peitetoimintaa suorittava Pääesikunnan 93 §:n mukaista rikostorjuntatehtävää hoitava virkamies ei saisi tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Tietyin edellytyksin hän voisi tehdä rikkomusluonteisia rikoksia. Peitetoiminnalla saatetaan puuttua varsin paljonkin etenkin perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän ja kotirauhan suojaan, etenkin, jos peitetoiminta on pitkäkestoista. Kotirauhan suojaa pyrittäisiin 1. lakiehdotuksessa turvaamaan osaltaan sillä, että peitetoiminta asunnossa olisi sallittua vain, jos sisäänkäynti tai oleskelu asunnossa tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella.

Peitetoiminnan käyttäminen olisi kytketty tiettyihin vakaviin perusterikoksiin, eli toimivaltuuden käytön ja samalla myös perusoikeuksien rajoittamisen perusteena olisi vakavien rikosten selvittämis- ja paljastamisintressi. Perustuslakivaliokunta on peitetoimintaan liittyen todennut, että sen taustalla on erityisen painava yhteiskunnallinen intressi ja tämä intressi liittyy myös tavoitteeseen turvata toisten ihmisten perusoikeuksia (PeVL 5/1999 vp). Peitetoiminnalta edellytettäisiin lakiehdotuksen 114 §:n mukaan, että se on välttämätöntä rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi. Säännöksen välttämättömyyskriteeri tarkoittaa, että peitetoiminta on sallittua vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin. Välttämättömyys tulisi aina arvioitavaksi tapauskohtaisesti esimerkiksi oletettuun toimintaan mahdollisesti kohdennettujen tavanomaisempien keinojen tuloksellisuutta arvioimalla tai toteamalla, että vähemmän puuttuvilla keinoilla tiedonhankinta ei mitä suuremmalla todennäköisyydellä tuottaisi oletettua tulosta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 143 §:n mukaan peitetoiminnasta päättäisi Pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Yksinomaan tietoverkossa toteutettavasta peitetoiminnasta päättää Pääesikunnan tiedustelupäällikkö tai Pääesikunnan 93 §:ssä tarkoitettuun rikostorjuntatehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies. Peitetoiminnan käytön edellytyksenä olisi lisäksi lakiehdotuksen 140 §:n 3 momentin mukaan, että tiedonhankintaa on rikollisen toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena. Näillä peitetoiminnan käytön edellytyksillä pyrittäisiin turvaamaan perusoikeuksien rajoittaminen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Peitetoimintaa koskevan sääntelyn arvioinnissa perusoikeuksien näkökulmasta huomioon on otettava myös lakiehdotuksen 144 §, jonka mukaan

jos peitetoiminnalla saatua tietoa on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä syyllisyyttä tukevana selvityksenä, olisi peitetoiminnasta päättäneen virkamiehen saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi, olivatko 140 §:n 2 momentissa tarkoitetut peitetoiminnan edellytykset olemassa tai oliko kysymys peitetoiminnasta 117 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa (salainen tiedonhankinta rikoksen paljastamiseksi). Tuomioistuin valvoisi siten, onko peitetoiminnan edellytykset olleet olemassa. Koska tuomioistuin arvioisi sen, oliko tiedonhankintaa rikollisen toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena, turvattaisiin säännöksellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukainen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Jos tuomioistuin päätyisi kielteiseen arvioon peitetoiminnan edellytysten olemassaolosta, peitetoiminnalla saatuja tietoja ei saisi hyödyntää syyllisyyttä tukevana selvityksenä. Yksinomaan tietoverkossa toteutettava peitetoiminta ei edellyttäisi tuomioistuimen ratkaisua.

Tietolähdetoiminta

Voimassaolevan lain säätämisen jälkeen Puolustusvoimat menetti kokonaan mahdollisuutensa tietolähdetoimintaan. Puolustusvoimilla oli nyt jo kumotun vuonna 1995 säädetyn lain perusteella oikeus tavanomaiseen tietolähdetoimintaan, sillä henkilön vapaaehtoisuuteen perustuvaa tavanomaista yhteydenpitoa ei tuolloin eikä voimassaolevan lain säätämisen aikaan mielletty sellaiseksi tietolähdetoiminnaksi, josta olisi ollut tarpeen säätää lailla. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksia uudistettaessa vuonna 2017 lakivaliokunta totesi myös tavanomaisen (perustasoisen) tietolähdetoiminnan edellyttävän erityistä toimivaltuuskirjausta lainsäädäntöön. Lakivaliokunnan esityksestä hallintovaliokunta sisällytti mietintöönsä säännökset perustasoisesta tietolähdetoiminnasta. Tämä merkitsi tulkintakäytännön muutosta ja sitä, että Puolustusvoimat ei enää ole voinut ilman laintasoista sääntelyä toteuttaa edes sille tehtävissään tarpeellista tavanomaista tietolähteen käsittelyä.

Esityksen mukaan tietolähdetoiminta olisi mahdollista vain 93 §:ssä tarkoitetussa tehtävässä. Tietolähdetoimintaan ei ehdotuksen mukaan liittyisi esimerkiksi rikollisen teon rangaistusasteikkoon perustuvia rajoituksia. Kuitenkin lähtökohtana olisi, että tietolähteen ohjattu käyttö kohdistettaisiin lähinnä vakavan, suunnitelmallisen ja ammattimaisen rikollisuuden, kuten vakoilun tai luvattoman tiedustelutoiminnan, estämiseen ja paljastamiseen. Toimivaltuutta ei olisi mahdollista käyttää lakiehdotuksen 88 §:n mukaisessa sotilasrikosten estämisessä. Tietolähdettä koskevat tiedot tallennettaisiin Puolustusvoimien henkilörekisteriin 1. lakiehdotuksen 148 §:n perusteella.

Tietolähteen, tiedonhankinnan kohteen sekä toiminnassa mukana olevien virkamiesten oikeusturvaan liittyvät kysymykset ovat keskeisiä tekijöitä, jotka puoltavat tietolähteen käytöstä säätämistä lain tasolla. Myös tietolähteen ohjatun käytön rajoituksista säädettäisiin laissa. Esimerkiksi tietolähteelle olisi ennen tietolähteen ohjattua käyttöä tehtävä selkoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä erityisesti hänelle lain mukaan sallitusta ja kielletystä toiminnasta. Sääntelyllä pyritään turvaamaan tietolähteen asemaa ja oikeusturvaa.

Eräät muut 1. lakiehdotuksen 13 luvun säännökset

Lakiehdotuksen 156 §:ssä säädettäisiin tallenteiden tutkimisesta. Pykälän 1 momentin mukaan salaisen tiedonhankintakeinon käytössä kertyneitä tallenteita saisi tutkia vain

tuomioistuin ja 88 §:ssä tai 93 §:ssä tarkoitettuun rikostorjuntatehtävään määrätty ja tehtäviin erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies. Pääesikunnan 88 §:ssä tai 93 §:ssä tarkoitettuun rikostorjuntatehtävään määrätyn ja tehtäviin erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saisi tutkia myös muu virkamies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa. Säännös on merkityksellinen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 36/2018 vp ottanut kantaa vastaavaan säännökseen tarkastellessaan sotilastiedustelulain hallituksen esitystä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että valiokunnan mielestä ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa, osuus tulee rajata vain sotilastiedusteluviranomaista avustavaan rooliin ja sitoa tallenteiden tutkimus hänen osaltaan viranomaisen välittömään ohjaukseen. Lisäksi tulee säätää avustavan henkilön virkavastuusta. Tällaiset muutokset olivat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että lisäksi säännösperustaisesti on varmistuttava siitä, että säännöksessä viitatuilla viranomaiskoneiston ulkopuolisilla henkilöillä on tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon asianmukaiseksi suorittamiseksi. Lakiehdotuksen 156 §:ssä on huomioitu edellä mainittu perustuslakivaliokunnan näkemys. Ehdotetun säännöksen mukaan mikäli muuta virkamiestä, asiantuntijaa tai muuta henkilöä käytettäisiin tallenteiden tutkimisessa, olisi toiminnan tapahduttava Pääesikunnan 88 §:ssä tai 93 §:ssä tarkoitettuun rikostorjuntatehtävään määrätyn ja tehtäviin erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa.

Asiantuntijalla tai muulla henkilöllä olisi lisäksi oltava tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen. Säännöksen mukaan jos tallenteita tutkiva muu asiantuntija tai muu henkilö olisi yksityinen taho, sovellettaisiin asiantuntijaan tai muuhun henkilöön rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 156 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä. Näin ollen täyttyisi myös perustuslakivaliokunnan edellyttämä vaatimus avustavan henkilön virkavastuusta säätämiselle.

Laissa ehdotettavien salaisten tiedonhankintakeinojen kannalta huomioon on otettava myös säännös ylimääräisen tiedon käyttämisestä (158 §). Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään asettanut ylimääräisen tiedon käyttämiselle merkittäviä rajoituksia ja korostanut, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää vain niiden rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi, joihin kyseisen tiedon tuottaneen keinon käyttämistä olisi voinut vaatia, taikka niiden rikosten tutkintaan, joiden tutkintaan kyseisen pakkokeinon käytöstä olisi voitu päättää (PeVL 66/2010 vp, s. 10 ja PeVL 67/2010 vp, s. 4—5). Valiokunta on sittemmin tarkistanut ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa näkemystään ja katsonut, että ylimääräisen tiedon käyttäminen voi olla tietyin edellytyksin sallittua laajemmin tietyn vakavuustason ylittävien rikosten selvittämisessä (PeVL 32/2013 vp, s. 6—7). Lähtökohtana on, että kaikki sinänsä laillisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II).

Lakiehdotuksen 158 §:ssä on huomioitu edellä kerrotut perustuslakivaliokunnan kannanotot. Ehdotetun säännöksen 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. Lisäksi säännöksessä olisi rajattu ylimääräisen tiedon käyttäminen myös sellaisiin tilanteisiin, jossa ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin seuraavasta rikoksesta: 1) pahoinpitely, kuolemantuottamus, törkeä vammantuottamus, tappeluun osallistuminen, vaaran aiheuttaminen tai heitteillepano; 2) laiton uhkaus tai pakottaminen; 3) kiristys taikka 4) rikoslain 40 luvussa tarkoitettu lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen tai virka-aseman väärinkäyttäminen.

Ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättäisi tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Ylimääräistä tietoa saisi lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, Pääesikunnan rikostorjunnan toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. Ylimääräistä tietoa saisi käyttää myös hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

4.3 Oikeusturva

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvavaatimus on siten yksi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä (PeVL 36/2018 vp). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiseen liittyen esitetty seuraavia oikeusturvajärjestelyjä. Kuten aiemmin salaisia tiedonhankintakeinoja käsiteltäessä on todettu, edellyttäisi seuraavien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen tuomioistuimen myöntämää lupaa: telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta (120 §), televalvonta, televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella tietyissä tapauksissa (123 §), tukiasematietojen hankkiminen (125 §), rikoksen johdosta vapautensa menettäneen henkilön tekninen kuuntelu (131 §), tekninen katselu (133 §), tekninen seuranta (135 §) ja tekninen laitetarkkailu (137 §). Lisäksi säännöksissä koskien televalvonnasta päättämistä, tukiasematietojen hankkimisesta päättämistä, teknisestä seurannasta päättämistä sekä teknisestä laitetarkkailusta päättämistä säädettäisiin, että jos Pääesikunnan 88 §:ssä tai 93 §:ssä tarkoitettuun rikostorjuntatehtävään määrätty salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön erityisesti perehtynyt virkamies on asian kiireellisyyden vuoksi päättänyt salaisen tiedonhankintakeinon käyttämisestä, asia olisi saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua keinon käytön aloittamisesta.

Perustuslakivaliokunta on sotilastiedustelusta annettuun lakiin liittyvässä lausunnossaan PeVL 36/2018 vp todennut, että asianmukainen tuomioistuinkäsittely edellyttää, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on riittävästi tietoa käytössä olevista tiedustelumenetelmistä sekä niitä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä samoin kuin riittävät ja kattavat tiedot tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta tiedustelumenetelmää koskevasta lupa-asiasta ja sen taustalla olevista tosiseikoista. Oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta tuomioistuimelle toimitettaviin tiedustelumenetelmiä koskeviin vaatimuksiin on aina sisällytettävä tuomioistuimen

asianmukaisen ja perusteellisen arvioinnin turvaamiseksi riittävät tiedot ja perustelut niistä seikoista, jotka kutakin tiedustelumenetelmää koskevassa vaatimuksessa on ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain säännösten mukaan mainittava.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen säännöksissä otettaisiin huomioon yllä mainittu perustuslakivaliokunnan kannanotto. Jotta tuomioistuimella olisi riittävät tiedot lupa-asiain ratkaisua varten, tuomioistuimelle esitettävässä vaatimuksessa liittyen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiseen olisi mainittava esimerkiksi toimenpiteen perusteena oleva rikos ja sen oletettu tekoaika sekä henkilö, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen. Lisäksi tulisi ilmoittaa tosiseikat, joihin henkilöön kohdistuva epäily ja salaisen tiedonhankintakeinon käyttämisen edellytykset perustuvat.

Salaisten tiedonhankintakeinojen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa merkityksellisiä ovat etenkin 1. lakiehdotuksen säännökset kuuntelu- ja katselukiellosta (154 §), tietojen hävittämisestä (159 §), telekuuntelun, televalvonnan, teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun keskeyttämisestä (160 §) sekä kiireellisessä tilanteessa saadun tiedon hävittämisestä (161 §), joilla keinokohtaisia säännöksiä täydentäen rajoitettaisiin salaisen tiedonhankintakeinon käytössä saatujen tietojen hyödyntämistä. Säännöksillä pyritään varmistamaan sekä tiedonhankinnan kohteen että sivullisten oikeusturva, koska säännökset rajoittavat salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä ja keinoilla saatujen tietojen hyödyntämistä silloin, kuin kyseisille toimille ei ole edellytyksiä. Kyseisillä säännöksillä pyritään näin ollen turvaamaan myös suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä ilmoittaminen

Oikeusturvaan liittyy myös 162 §:n säännös salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä ilmoittamisesta. Säännöksen mukaan telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta on viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle kirjallisesti sen jälkeen, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu. Suunnitelmallisesta tarkkailusta, peitellystä tiedonhankinnasta, peitetoiminnasta ja tietolähteen ohjatusta käytöstä ei ole velvollisuutta ilmoittaa tiedonhankinnan kohteelle, jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa.

Salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä on kuitenkin ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta. Säännöksellä olisi liittymä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, jonka mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Perustuslakivaliokunta on sotilastiedustelusta annettua lakia (590/2019) koskevassa lausunnossaan todennut, (PeVL 36/2018 vp), että tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskeva sääntely luo merkittävän oikeusturvatakeen, vaikka kyse on jälkikäteisestä ilmoittamisvelvollisuudesta.

Asianosaisjulkisuuden rajoittaminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 164 §:ssä säädettäisiin puolestaan asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta eräissä tapauksissa. Säännöksen mukaan poiketen siitä, mitä

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:ssä säädetään henkilöllä, jonka oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, ei ole oikeutta saada tietoa tässä luvussa tarkoitetun tiedonhankintakeinon käytöstä, ennen kuin 162 §:ssä tarkoitettu ilmoitus on tehty. Hänellä ei ole myöskään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa tarkoitettua rekisteröidyn tarkastusoikeutta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on tapauksessa Regner v. Tsekin tasavalta (2017) arvioinut asianosaisjulkisuutta. Oikeudenkäynnissä oli kysymys salassa pidettävistä asiakirjoista, jotka koskivat asianosaisen turvallisuusselvitystä, eikä kyseisiä asiakirjoja voitu sellaisenaan antaa asianosaisen tai hänen avustajansa käyttöön. EIT katsoi asianosaisjulkisuuden laajaa rajoitusta kompensoivan, että asiaa käsitelleellä tuomioistuimella oli käytössään salassa pidettävä aineisto kokonaisuudessaan. EIT arvioi myös salassapidon syitä ja piti niitä asianmukaisina ja painavina. Kansallinen tuomioistuin oli perustellut asianosaisjulkisuuden rajoitusta myös tarpeella estää tiedusteluviranomaisten työmenetelmien ja tietolähteiden paljastuminen sekä ehkäistä mahdollista todistajiin vaikuttamista. Tapauksessa pidettiin siten relevantteina salassapitointresseinä tiedustelua tai rikostutkintaa suorittavien viranomaisten työmenetelmien ja tietolähteiden suojaamista. Rikosprosessissa legitiiminä salassapitointressinä voidaan siten pitää esitutkintaviranomaisen teknisiä ja taktisia menetelmiä vastaavasti kuin tietolähteen, valeostajan tai peitehenkilön henkilöllisyyttä. Salassapitoa voidaan usein perustella painavammin silloin, kun asianosaisjulkisuuden rajoitus kohdistuu vain rajattuihin tietoihin eikä aineistoon kokonaisuudessaan. Edellä kerrotun perusteella lakiehdotuksen 164 §:ssä otettaisiin huomioon vaatimukset, joita perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö asettavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiselle rikosprosessissa.

Salaista tiedonhankintaa koskevien asioiden keskittäminen

Lakiehdotuksen mukaan salaista tiedonhankintaa koskevien asioiden käsittely keskitettäisiin Helsingin käräjäoikeuteen ratkaisukäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi ja turvallisuusnäkökohtien korostamiseksi (168 §). Perustuslakivaliokunta on pitänyt sotilastiedustelulakiin liittyvässä lausunnossaan asioiden keskittämistä perustuslain 21 §:n kannalta perusteltuna (PeVL 36/2018 vp).

Valvonta - Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta

Hallituksen esityksen 8. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2 §:ää siten, että eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta harjoittaisi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta annettavan lain 93 §:ssä tarkoitetun toiminnan parlamentaarista valvontaa ja että tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoisi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta annettavan lain 93 §:ssä tarkoitettua toimintaa, jossa korostuvat salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen. Ehdotetulla laillisuusvalvontajärjestelmällä turvattaisiin perustuslain 10 §:ään palautuvien, yksityiselämän suojaa koskevien perusoikeuksien toteutuminen samoin kuin oikeusturvan toteutuminen.

4.4 Yhteenveto 13 luvun säännöksistä

Lakiehdotuksen 13 lukuun sisältyvillä toimivaltuuksilla puututtaisiin etenkin perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän ja kotirauhan suojaan sekä kirjeen, puhelun ja muun

luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan kuitenkin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Ehdotettavilla säännöksillä pyritään nimenomaisesti estämään ja paljastamaan yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia.

Lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitetussa tehtävässä estetään ja paljastetaan rikoksia, jotka ovat selkeästi yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia. Toiminnan tarkoituksena on tunnistaa, paljastaa ja estää Suomen sotilaalliseen maanpuolustukseen kohdistuvia sisäisiä ja ulkoisia uhkia, joita vieraiden valtioiden tiedustelupalvelut, yksittäiset henkilöt tai organisaatiot tarkoituksellisesti kohdistavat Suomeen. Kysymys on puolustuspolitiikkaan, puolustusteollisuuteen sekä puolustusjärjestelmään liittyvien uhkien ennalta estämisestä ja paljastamisesta. Yhtäältä on tarve suojautua Puolustusvoimiin tai sen hankkeissa sekä kehitys- ja tutkimustoiminnassa mukana oleviin sidosryhmäyrityksiin kohdistuvasta laittomasta tiedonhankinnasta. Toisaalta pyrkimyksenä on estää ja paljastaa sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaa toimintaa, kuten pääsyä Puolustusvoimien salassa pidettävään tietoon tai materiaaliin.

Ennen tiedustelulakien voimaantuloa Suojelupoliisi suoritti sotilasviranomaisen pyynnöstä yksittäisen toimenpiteen silloin kun Puolustusvoimilla ei ollut siihen toimivaltaa. Tämä tarkoitti esimerkiksi telekuuntelun tai teknisen laitetarkkailun luvanhakuprosessia käräjäoikeudelta. Suojelupoliisi hoiti tehtäviä sillä samalla henkilöstöllä, joka sillä itsellään on ollut käytössä omiin tehtäviinsä, eikä tehtäviä resurssien vuoksi aina kyetty toteuttamaan Puolustusvoimien operatiivisen tarpeen edellyttämässä ajassa – tai ollenkaan. Tiedustelulakien tultua voimaan Suojelupoliisi ei ole rikostorjuntaperusteella enää toteuttanut Puolustusvoimille toimenpiteitä. Tämä on käytännössä aiheuttanut rikostorjunnan operaatioiden pysähtymisen kokonaan. Suojelupoliisi ei ole myöskään ottanut vastaan laissa edellytettäviä ilmoituksia salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä.

Sotilasrikosten osalta esimerkiksi Puolustusvoimien omaisuuteen kohdistuvat rikokset ovat yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia. Ehdotettavilla säännöksillä pyritään nimenomaisesti estämään se, ettei Puolustusvoimien vaarallista omaisuutta, esimerkiksi aseita ja räjähteitä päädy vääriin käsiin, esimerkiksi järjestäytyneiden rikollisryhmien haltuun tai jengirikollisuuden piiriin. Puolustusvoimien nykyiset käytössä olevat keinot esimerkiksi kameravalvonta tai työnantajan direktio-oikeuteen perustuva tilojen tarkastaminen ja hallinnointi eivät ole riittäviä keinoja estää rikoksia. Sotilasrikosten estämisen tehtävässä käytettävät salaiset tiedonhankintakeinot kohdistuisivat rajattuun henkilöpiiriin eli pääasiassa sotilaisiin, koska tehtävä on rajoitettu koskemaan vain sotilasrikoksia. Tehtävään liittyvistä rajauksista on säädetty tarkemmin esityksen 89 §:ssä. Salaisia tiedonhankintakeinoja käytettäisiin erityisesti Puolustusvoimien aseisiin, ampumatarvikkeisiin ja räjähteisiin liittyvien rikosten estämiseen sekä tiedonhankintaan. Kyse olisi esimerkiksi omaisuusrikoksista. Jotta tällaisten rikosten valmistelu ja yritykset pystyttäisiin estämään tai jo aloitettu teko keskeyttämään tehokkaasti ja viipymättä, on viranomaisella oltava riittävät keinot kohdistaa tiedonhankintaa kohdehenkilöön.

Arvioitaessa hallituksen esityksen 13 lukuun sisältyvien säännösehdotusten välttämättömyyttä on otettava huomioon, että ehdotettuja salaisia tiedonhankintakeinoja olisi mahdollista käyttää ainoastaan laissa tyhjentävästi luetelluissa tilanteissa. Lisäksi laissa säädettävien yleisten edellytysten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiselle (114 §)

olisi aina täytyttävä. Jo tämä säännös itsessään rajoittaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä. Näin ollen esimerkiksi Pääesikunnalle esitettävästä uudesta sotilasrikosten estämisen tehtävästä ei automaattisesti seuraisi mahdollisuutta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (erityisesti Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006, kohta 95, Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 1.10.2008, kohta 59—60, Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, kohta 229—230 ja Szabó ja Vissy, 12.1.2016, kohta 89) on korostettu muun muassa toimivaltaperusteiden täsmällistä ja ennakoitavaa laintasoista määrittelyä, välttämättömyyskriteerin tiukkaa tulkintaa, objektiivisia perusteita välttämättömien tietojen saamiselle, tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa, riippumatonta jälkikäteisvalvontaa ja tuomioistuimessa toteutettavan oikeusturvan saatavuutta.

Puolustusministeriö katsoo, että esityksen 13 lukuun sisältyvissä säännösehdotuksissa on huomioitu edellä kuvatut edellytykset. Säännösehdotuksissa olisi myös huomioitu perustuslain 21 §:n säännös oikeusturvasta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa turvattu oikeus yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvä henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja.

Ehdotettavia säännöksiä voidaan pitää täsmällisinä ja tarkkarajaisina. Perusoikeuksien rajoitusten perusteena olisi vakavien rikosten estämis- ja paljastamisintressi sekä pyrkimys suojaamaan perustuslain 7 §:ssä jokaisen oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ihmisten kollektiivinen turvallisuus samoin kuin yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja järjestäytynyt yhteiskuntaelämä ovat niin tärkeitä suojeluintressejä, että 13 luvussa esitettäville toimivaltuuksille on olemassa painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Näin ollen puolustusministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista perusoikeusnäkökulmasta. Edellä kerrotulla tavalla säännösehdotuksissa olisi huomioitu myös oikeusturvavaatimukset.

Huomioitava on, että voimassa olevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain säätämisen jälkeen tapahtunut sekä viimeaikainen turvallisuusympäristössä tapahtunut huomattava muutos edellyttää, että Puolustusvoimat voi entistä paremmin ja itsenäisesti reagoida esimerkiksi maanpuolustuksen etuun liittyviin turvallisuusuhkiin. Puolustusvoimat ei nykyisillä toimivaltuuksillaan pysty havaitsemaan riittävän ajoissa kaikkia sellaisia toimintaan kohdistuvia sisäisiä tai ulkoisia uhkia, jotka saattavat vaarantaa Puolustusvoimien toiminnan turvallisuutta tai järjestelmän suorituskykyä.

Puolustusministeriö painottaa, että Pääesikunnalla on vakavien rikosten estämisessä ja paljastamisessa oltava riittävät keinot ja oikeudet käytössään. Pääesikunnalla käytössä olevien tiedonhankintakeinojen valikoiman tulee olla riittävän tehokas ja suorituskykyinen suhteessa aktiivisen operatiivisen toimijan vastaavaan kykyyn.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

4 Asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevan reserviläisen toimivaltuudet rikostorjunnassa

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 98 §:ssä säädettäisiin palveluksessa olevan reserviläisen toimivaltuuksista sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa. Säännöksen 1 momenttia sovellettaisiin asevelvollisuuslain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetussa kertausharjoituksessa tai vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain18 §:ssä tarkoitetussa vapaaehtoisessa harjoituksessa. Momentin mukaan reserviläinen saisi avustaa Pääesikunnan 93 §:ssä tarkoitettuja rikostorjuntatehtäviä hoitavaa viranomaista telekuuntelussa, tietojen hankkimisessa telekuuntelun sijasta, televalvonnassa, televalvonnassa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisessa syntyvien tallenteiden tutkimisessa. Pykälän 4 momentin mukaan palvelukseen määrätty riittävän koulutuksen saanut reserviläinen voisi käyttää 1 ja 2 momentissa säädetyn lisäksi suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, teknistä seurantaa jaa teknistä laitetarkkailua valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja puolustustilalain 1 §:ssä tarkoitetussa puolustustilassa, asevelvollisuuslain 86 §:n mukaisen liikekannallepanon aikana taikka kun tasavallan presidentti on päättänyt asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin nojalla kertausharjoituksesta tai 83 §:n nojalla ylimääräisestä palveluksesta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 104 §:n 3 momentin mukaan 98 §:ssä ja 176 §:ssä tarkoitetulla reserviläisellä on erittäin tärkeän ja kiireellisen tehtävän suorittamiseksi oikeus Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin Pääesikunnan virkamies voi toimivaltansa rajoissa hänet valtuuttaa.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (esim. PeVL 20/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on tapauskohtaisesti pitänyt esimerkiksi voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 23/2014 vp, PeVL 22/2014 vp, s. 2, PeVL 48/2005 vp, s. 4/I, PeVL 49/2004 vp, s. 2–3, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 72/2018 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi todennut, että reservipoliisin toimivaltuuksien sitominen ehdotetulla tavalla poliisin antamiin käskyihin, määräyksiin ja ohjeisiin on sinänsä perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaista. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 7 §:n sääntelyä voimakeinojen käytöstä ei ole nimenomaisesti sidottu tehtävän avustavaan luonteeseen.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 104 §:n 3 momentin mukaan reserviläisellä olisi oikeus välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen ohjauksessa. Säännös olisi suhteellisuusvaatimuksen mukainen, koska voimakeinojen käyttämiseltä edellytettäisiin välttämättömyyttä sekä sitä, että kyseessä on erittäin tärkeän ja kiireellisen tehtävän suorittaminen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Lakiehdotuksen 176 §:ssä säädettäisiin asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevan reserviläisen toimivaltuuksista sotilasrikosten selvittämisessä. Pykälän 2 momentin mukaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen toimivaltuuksia voi käyttää asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva reserviläinen, joka on virkatehtävässään pakkokeinolain 2 luvun 9 §:ssä tarkoitettu virkamies. Säännöstä sovellettaisiin 174 §:n perusteella valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja puolustustilalain 1 §:ssä tarkoitetussa puolustustilassa. Säännöstä sovellettaisiin myös, kun tasavallan presidentti on päättänyt asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin nojalla kertausharjoituksesta tai mainitun lain 83 §:n nojalla ylimääräisestä palveluksesta.

Lisäksi 176 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa reserviläinen olisi omassa virkatehtävässään pidättämiseen oikeutettu virkamies. Edelleen 176 §:n mukaan julkisen vallan käyttö tapahtuisi vain tarkasti rajatuissa tilanteissa, lähtökohtaisesti poikkeusoloissa, puolustustilassa tai kun tasavallan presidentti on päättänyt asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin nojalla kertausharjoituksesta tai 83 §:n nojalla ylimääräisestä palveluksesta. Lisäksi 176 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa julkista valtaa käyttäisi henkilö, joka käyttäisi sitä muutoin virkatehtävässään. Henkilöllä olisi tähän tehtävään riittävä koulutus ja osaaminen. Reserviläinen toimisi aina Pääesikunnan virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa.

Voimassaolevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimista annetun lain 99 §:n mukaan reserviläiset voivat toimia kurinpitoesimiehen, tutkinnanjohtajan ja tutkija tehtävässä, joka on myös julkisen vallan käyttöä. Laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 36/2017 vp). Myös sotilastiedustelulain (590/2019) 91 §:ssä on säädetty asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevan reserviläisen toimivaltuutuksista sotilastiedustelumenetelmien käyttöön liittyen, joka on myös julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 § ei kuitenkaan sinänsä suoranaisesti sovellu 98 §, 104 § ja 176 §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin, koska säännösten mukaan joitakin virkamiehen toimivaltuuksia voisi käyttää asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva reserviläinen, joka toimii osana Puolustusvoimien organisaatiota ja Puolustusvoimien virkamiehen ohjauksessa. Reserviläiset suorittaisivat tehtävää osana viranomaistoimintaa eikä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä siirrettäisi viranomaistoiminnan ulkopuolelle.

Suomessa on asevelvollisuusarmeija ja reserviläisten toimintaa osana Puolustusvoimien organisaatiota ei voi rinnastaa yksityiseen ulkopuoliseen toimijaan. Tärkeää on, että Puolustusvoimat kykenee huolehtimaan lakisääteisistä tehtävistään. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen säännöksiä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Reserviläiset eivät kuitenkaan ole Puolustusvoimien virkamiehiä. Tästä johtuen on perusteltua, että perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettuja säännöksiä perustuslain 124 §:n kannalta.

Virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Virkavastuun ulottuvuutta koskevat keskeiset määritelmät sisältyvät rikoslain 40 luvun 11 §:ään. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti kat-

sottu, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (mm. PeVL 26/2017 vp, PeVL 8/2014 vp, PeVL 33/2004 vp).

Tästä näkökulmasta perustuslain kannalta merkityksellinen säännös on ensinnäkin hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 156 §:n säännös tallenteiden tutkimisesta, jonka mukaan Pääesikunnan 88 §:ssä tai 93 §:ssä tarkoitettuun rikostorjuntatehtävään määrätyn ja tehtäviin erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saisi tutkia myös muu virkamies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa. Säännökseen mukaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, joten säännös on linjassa perustuslakivaliokunnan asettaman edellytyksen kanssa. Myös hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 98 ja 177 §:t olisivat merkityksellisiä perustuslain 118 §:n näkökulmasta. Säännöksissä olisi huomioitu edellä mainittu perustuslakivaliokunnan edellyttämä vaatimus virkavastuulla toimimisesta silloin, kun julkinen hallintotehtävä annetaan muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Lain 98 §:n mukaan pykälässä tarkoitettuja toimivaltuuksia käyttävään reserviläiseen sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lain 177 §:n mukaan 175 ja 176 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia käyttävään reserviläiseen sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

5 Virka-apu ja yhteistoiminta muiden rikostorjuntaviranomaisten kanssa

Verrattuna voimassa olevaan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettuun lakiin uutena säännöksenä 1. lakiehdotuksen 187 §:ssä säädettäisiin, että Pääesikunta voi pyynnöstä suorittaa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen puolesta tämän tehtäväalueeseen kuuluvan yksittäisen rikostorjuntaan liittyvän toimenpiteen käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita Pääesikunta saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa rikostorjuntatehtävissä. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 35/2008 vp arvioinut hallituksen esitykseen laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 26/2008 vp) sisältynyttä vastaavanlaista säännöstä koskien poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaiset) toimimista toisen PTR-viranomaisen tehtäväalueella.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan valiokunta on useasti katsonut, että yksityiseen kohdistuvan julkisen toimivallan siirtäminen sopimuspohjaisesti viranomaiselta toiselle ei ole valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista (ks. esim. PeVL 23/1994 vp, s. 2/I ja PeVL 11/1994 vp, s. 1/II). Valiokunta kuitenkin piti edellä mainittuun lakiehdotukseen sisältyvää järjestelyä PTR-viranomaisten yhteistyöstä eri viranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vaatimana ja myös valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 187 § on viranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vaatima ja siten linjassa perustuslakivaliokunnan kannanoton kanssa. Esimerkiksi sotilasrikosten selvittämistehtävän yhteydessä tulee usein ilmi sellaisia epäiltyjä rikoksia, joiden osalta Pääesikunta ei ole toimivaltainen suorittamaan esitutkintaa. Tällaisessa tilanteessa poliisi voisi pyytää Pääesikuntaa suorittamaan rikoksen esitutkinnan käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita Pääesikunta saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvassa sotilasrikoksen rikostorjuntatehtävässä. Säännöstä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä.

6 Rikostorjunnan valvonta

Kuten edellä on todettu, salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö perustuisi aina viranomaispäätökseen. Päätöksentekijänä olisi aina joko tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies, tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt muu virkamies, Pääesikunnan tiedustelupäällikkö tai tuomioistuin. Edellä tarkoitetut tahot suorittaisivat salaisten tiedonhankintakeinojen käytön valvontaa ennakollisesti. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 182 §:n mukaan Puolustusvoimien asessorin tehtävänä olisi laissa tarkoitettu Puolustusvoimien rikostorjunnan sisäinen laillisuusvalvonta. Asessorin suorittamaa valvontaa täydentäisi puolustusministeriön harjoittama valvonta. Lakiehdotuksen 183 §:n mukaan puolustusministeriön tehtävänä olisi Puolustusvoimien rikostorjunnan yleinen ohjaus ja valvonta. Pääesikunnan olisi annettava puolustusministeriölle vuosittain kertomus Pääesikunnan rikostorjunnassa käytettyjen salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen sekä Pääesikunnan rikostorjunnan suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.

Koska hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 luvussa tarkoitetuilla salaisilla tiedonhankintakeinoilla puututaan tiettyihin perusoikeuksiin, keskeisessä roolissa perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan toteutumisen kannalta on se, että salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä kontrolloidaan vahvan valvontajärjestelmän avulla. Puolustusministeriö antaisi eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen Pääesikunnan rikostorjunnassa käytettyjen salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen sekä Pääesikunnan rikostorjunnan suojaamisen käytöstä ja valvonnasta (184 §).

Lisäksi valvonnan osalta olisi merkityksellistä se, että hallituksen esityksen 8. lakiehdotuksessa esitetään, että lakia tiedustelutoiminnan valvonnasta muutettaisiin siten, että sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annettavan lain 93 §:ssä tarkoitetun toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaisi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta sekä että tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoisi sotilaskuripidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annettavan lain 93 §:ssä tarkoitettua toimintaa. Sääntelyllä varmistettaisiin riippumattoman ja tehokkaan laillisuusvalvonnan järjestäminen. Sotilaskuripidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annettavan lain 93 §:ssä tarkoitetussa toiminnassa korostuu salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen.

7 Henkilötietojen suoja

Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksessa esitetään muutettavaksi henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annetun lain 4 §:ää siten, että sen 1 momenttiin lisättäisiin uusi 7 kohta, jonka mukaan Puolustusvoimien pysyvä henkilörekisteri olisi sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteri. Rekisteri olisi tarpeellinen, koska hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi Pääesikunnan tehtäväksi sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen. Lakiehdotuksen 16 a §:n (sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisterin käyttötarkoitus) mukaan sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteriä käytettäisiin 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä tarkoitetun sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävän hoitamiseksi. Edelleen 16 b §:n mukaan sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteriin saataisiin tallentaa: 1) tehtävään, toimenpiteeseen ja tapahtumaan liittyvät yksilöinnit, kuvaukset, olosuhteet ja luokitukset; 2) henkilön yhteyksiä, elämäntapoja, taloudellista tilannetta, harrastuksia ja muita kiinnostuksen kohteita koskevat tiedot; 3) ääninäyte, kasvokuva ja muut biometriset tiedot sekä muut vastaavat tuntomerkkitiedot henkilöllisyyden toteamiseksi; 4) toimenpiteen kohteena

olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ja sen seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta; 5) sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 13 luvussa tarkoitetulla salaisella tiedonhankintakeinolla hankitut välttämättömät henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskevat tiedot. Lisäksi rekisteriin tallennettaviin henkilötietoihin olisi tarvittaessa liitettävä arvio tietojen antajan tai lähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 17/2016 vp). Tavoitteena henkilötietojen rekisteröinnissä sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteriin on 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä tarkoitetun sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävän hoitaminen tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi tiedot, jotka 16 b §:n perusteella rekisteriin saataisiin tallentaa, olisivat välttämättömiä sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävän hoitamiseksi. Tietoja saisi käyttää 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä tarkoitetun sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävän hoitamiseen, eli tallennetuilla tiedoilla olisi hyväksyttävä käyttötarkoitus. Lisäksi henkilötietojen säilytysaika olisi huomioitu ehdotetuissa säännöksissä. Säilytysaikaa tarkastellaan seuraavassa jaksossa erikseen. Sääntelyn ei katsota olevan perustuslain näkökulmasta ongelmallista ja sen katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan näkemyksen siitä, mitä henkilötietojen suojan kannalta on pidettävä tärkeinä sääntelykohteina. Henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annetun lain ehdotetussa 16 b §:ssä säädettäisiin muun muassa henkilön yhteyksiä, elämäntapoja, taloudellista tilannetta, harrastuksia ja muita kiinnostuksen kohteita koskevien tietojen, tuntomerkkitietojen sekä henkilön terveydentilaa ja sen seurantaa taikka hänen sairautensa hoitoa koskevien tietojen tallentamisesta. Kyseiset tiedot sisältävät arkaluonteisia henkilötietoja.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 38/2016 vp, PeVL 37/2013 vp), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 29/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).) Sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteriin tallennettaisiin tietoja, joita tarvitaan rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvissä tehtävissä. Tietojen tallentamisella voidaan näin ollen katsoa olevan hyväksyttävä tavoite. Lisäksi esimerkiksi arkaluontoisten tietojen tallentamisella liittyen henkilön terveydentilaan ja sen seurantaan taikka hänen sairautensa hoitoon, kohteen tai henkilön vaarallisuuteen tai arvaamattomuuteen sekä tietojen tallentamisella, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta, pyrittäisiin turvaamaan joko toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuutta tai viranomaisen työturvallisuutta, joten tietojen tallentamisella voidaan katsoa olevan hyväksyttävä tavoite.

Ehdotettavaa sääntelyä voidaan pitää perustuslain kannalta oikeasuhtaisena, koska tietoja käytettäisiin sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen tehtävässä. Tässä rikostorjuntatehtävässä pyritään turvaamaan muun muassa perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Henkilötietojen säilytysaika

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina myös tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä (PeVL 13/2016 vp, PeVL 17/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 13/2017 vp kiinnittänyt huomiota biometristen tietojen säilytysaikaan ja katsonut, että tietoja tulee säilyttää vain sen ajan, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on tallennettu. Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksessa esitetään, että henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annetun lain 42 §:ää koskien henkilötietojen poistamista sotilasoikeudenhoitorekisteristä muutettaisiin. Voimassaolevan lain 42 §:n mukaisten henkilötietojen säilytysaikojen on havaittu olevan tarpeettoman pitkiä eikä säännöksen mukaisille säilytysajoille ole tarvetta. Sääntelyä siis ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan edellä mainittua perustuslakivaliokunnan näkemystä siitä, että tietoja tulee säilyttää vain sen ajan, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on tallennettu.

Lisäksi 3. lakiehdotuksessa esitetään lisättäväksi henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annettuun lakiin uusi 44 a §, jossa säädettäisiin henkilötietojen poistamisesta sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteristä. Säännöksen 1 momentin mukaan sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvät henkilötiedot poistetaan viimeistään kymmenen vuoden kuluttua viimeisen rikosta, rikollista toimintaa tai tehtävää koskevan tiedon merkitsemisestä. Henkilötiedot saadaan kuitenkin säilyttää edelleen, jos ne ovat tarpeen tutkinnallisen, valvonnallisen tai muun perustellun syyn vuoksi tai rekisteröidyn, muun asianosaisen tai puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvan oikeuksien turvaamiseksi. Henkilötietojen edelleen säilyttämisen tarpeellisuutta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein. Säännöksessä olisi säädetty takaraja tietojen säilyttämiselle ja lisäksi tietojen edelleen säilyttämiselle säädettäisiin tarpeellisuusedellytys. Säännöksen mukaan tietoja voitaisiin säilyttää pidempään hyväksyttävästä syystä, esimerkiksi rekisteröidyn, muun asianosaisen tai puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvan oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi säädettäisiin, että tietojen säilyttämisen tarpeellisuutta tulisi arvioida vähintään viiden vuoden välein.

Sääntelyn ei näin ollen katsota olevan ongelmallista perustuslain näkökulmasta.

8 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta on tarkasteltava asetuksenantovaltuuksien osalta suhteessa perustuslain 80 §:ään. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Asetuksenantovaltuuksiin liittyen on perustuslain 80 §:n takia olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (PeVL 49/2014 vp).

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle ei saa antaa asetuksenantovaltaa asiassa, joka yhteiskunnallisen merkityksensä vuoksi kuuluu valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi perustuslain 67 §:n mukaisesti. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset 65 §:n 3 momentin nojalla hyvityksen rahamäärästä, 87 §:n 2 momentin nojalla hyvityksen rahamäärästä, 109 §:n 1 momentin nojalla Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavien virkamiesten voimankäyttö- ja suojavälineistä, 150 §:n 4 momentin nojalla suojaamisen järjestämisestä, suojaamisesta vastaavasta virkamiehestä sekä yhteistyöstä rekisterinpitäjien kanssa, 163 §:n 2 momentin nojalla pöytäkirjan sisällöstä, 183 §:n 4 momentin nojalla valvonnan järjestämisestä ja annettavista selvityksistä puolustushallinnossa sekä 186 §:n 5 momentin nojalla Pääesikunnan ja muiden viranomaisten välisen yhteistyön järjestämisestä sekä yhteistyöhön osallistuvista tahoista ja niiden tehtävistä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 49/2014 vp todennut, että ministeriön asetuksella voidaan antaa vain teknisluonteisia täydentäviä määräyksiä, mutta laissa tulee olla riittävän täsmälliset perussäännökset asiasta. Näillä perusteilla asetuksenantovaltuutta koskevassa säännöksessä tulee olla täsmennys, että kyse on "tarkempien" säännösten antamisesta (PeVL 49/2014 vp). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen nojalla puolustusministeriön asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset 96 §:n 1 momentin nojalla 94 ja 95 §:ssä tarkoitettujen virkamiesten virkamerkistä sekä 109 §:n 2 momentin nojalla Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavien virkamiesten voimakeinojen käyttöön liittyvästä voimankäyttökoulutuksesta, voimankäytön harjoittelusta ja seurannasta, voimankäyttövälineiden säilyttämisestä sekä voimakeinojen käytön valvonnasta. Puolustusministeriön asetuksella annettaisiin siten tarkentavia säännöksiä asioista, jotka eivät ole laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeitä.

Näin ollen asetuksenantovaltuudet puolustusministeriön asetusten antamiseen eivät ole ongelmallisia perustuslain ja edellä mainitun perustuslakivaliokunnan kannanoton kanssa. Esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyvät valtuussäännökset asetusten antamiseen on laadittu täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi. Ehdotettuihin asetuksenantovaltuuksiin ei sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä eivätkä ne sisällä valtuuksia asioista, joista tulisi säätää lailla, esimerkiksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Kaikissa esitettävissä valtuussäännöksissä on kyse lakia tarkentavien säännösten antamisesta. Hallituksen esityksen 1. lakiesityksessä ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat siten sopusoinnussa perustuslain 80 §:n 1 momentin kanssa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi