

Hallintovaliokunta

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

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 82/2023 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anna Gau, puolustusministeriö
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- erityisasiantuntija Joni Korpinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- rajavartiolaitarkastaja Outi Leinonen, sisäministeriö
- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- poliisilakimies Tommi Reen, keskusrikospoliisi
- poliisitarkastaja Kimmo Ulkuniemi, Poliisihallitus
- sotilaslakimies Jouni Pulkkinen, Pääesikunta
- sotilaslakimies Terhi Vira-Klockars, Pääesikunta
- professori Matti Tolvanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Syyttäjälaitos
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- suojelupoliisi
- Tulli
- Aliupseeriliitto ry
- Reserviläisliitto ry
- Upseeriliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2024 vp

- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen lähtökohtia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa, joka korvaa nykyisen vuonna 2014 voimaan tulleen lain (255/2014). Lisäksi ehdotetaan pääosin teknisluonteisia muutoksia kymmeneen muuhun lakiin.

Ehdotetussa laissa säädetään Puolustusvoimien Pääesikunnan rikostorjunnasta ja Puolustusvoimien sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltävien rikosten selvittämisestä. Laissa säädetään lisäksi menettelystä sotilaskurinpitoasiassa, siinä määrättävistä seuraamuksista sekä sotilasoikeudenkäyntimenettelyn aloittamisesta. Ehdotettu sääntely perustuu pääosin voimassa olevaan lakiin, mutta lain rakennetta, systematiikkaa ja sääntelykokonaisuuksia ehdotetaan muutettaviksi.

Keskeisimmät muutokset nykytilaan koskevat rikostorjuntatehtäviä ja niihin liittyviä toimivaltuuksia. Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä ovat nykyisin sotilasrikosten selvittäminen sekä sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoituksen vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen. Pääesikunnalle ehdotetaan uudeksi tehtäväksi sotilasrikosten estämistä ja paljastamista. Lisäksi ehdotetaan uutta sääntelyä Pääesikunnan rikostorjunnan yleisistä toimivaltuuksista sekä eräitä uusia ja itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia rikosten estämiseen ja paljastamiseen.

Esityksen tavoitteena on varmistaa lainsäädännön ajantasaisuus ja tehostaa rikosvastuun toteutumista Puolustusvoimissa. Uusilla toimivaltuuksilla pyritään tehostamaan maanpuolustusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämistä ja paljastamista. Tarkoituksena on lisäksi parantaa viranomaisyhteistyötä. Nykyistä selkeämmällä toimivaltuussääntelyllä arvioidaan olevan yleisestävää vaikutusta rikollisuuteen, mikä on tärkeää yhteiskunnan turvallisuuden suojaamisen kannalta. Hallintovaliokunta pitää esityksen tavoitteita kannatettavina.

Puolustusvoimien tehtäviä ovat Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen, osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan sekä osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Rikostorjuntatehtävät ovat keskeinen osa maanpuolustustehtävää. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut merkittävästi nykyisen Puolustusvoimien rikostorjuntaa koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen. Valiokunta tähdentää, että Puolustusvoimien on kyettävä hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä kaikissa olosuhteissa ja valmiustilanteissa normaalioloista poikkeusoloihin. Puolustusvoimilla on oltava jatkuvasti ajantasainen tilannekuva, jotta se voi varautua erilaisiin uhkiin asianmukaisesti. Tämä edellyttää myös riittäviä toimivaltuuksia rikostorjuntatehtäviin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kaikilla rikostorjuntaviranomaisilla on riittävät resurssit lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen ja että resurssit myös kohdennetaan tarkoituksenmukaisesti. Samalla on huolehdittava siitä, että viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään riittävän

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2024 vp

täsmällisesti, jotta viranomaisten välinen työnjako on selkeä ja johdonmukainen. Valiokunta korostaa toimivan viranomaisyhteistyön merkitystä rikostorjunnassa.

Sotilaskurinpitomenettelyä koskeva sääntely

Nykymuotoinen sotilaskurinpitomenettely rinnastuu nopeutettuun ja yksinkertaistettuun rikosprosessiin. Sotilaskurinpitomenettelyä koskevia säännöksiä on päivitetty viimeksi vuonna 2021 (HaVL 20/2021 vp — HE 61/2021 vp), jolloin lakiin on lisätty esimerkiksi säännökset siitä, että Puolustusvoimien asessori tai Pääesikunnan tutkinnanjohtajana toimiva sotilaslakimies ja poliisi voivat aloittaa esitutinnan itsenäisesti ilman kurinpitoesimiehen päätöstä. Muutoksilla on tehostettu rikosvastuun toteutumista Puolustusvoimissa ja parannettu tutkinnan riippumattomuutta. Saadun selvityksen mukaan voimassa olevat sotilaskurinpitoa koskevat säännökset ovat edelleen toimivia, joten niihin ehdotetaan nyt vain eräitä teknisluonteisia muutoksia.

Valiokunta toteaa, että sotilaskurinpitomenettelyä sovelletaan myös Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleviin ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuttaan sekä naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittaviin sotilaisiin. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 31 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että sotilaskurinpitomenettelyn soveltaminen voi jatkua nykyisellään (4. lakiehdotus).

Yleistä rikostorjuntaviranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista

Rikostorjunnalla tarkoitetaan rikoksen estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Lakiehdotuksen rikoksen estämisen ja paljastamisen määritelmät vastaavat poliisilain (872/2011), rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) määritelmiä. Rikoksen selvittämisellä tarkoitetaan ehdotetussa laissa rikoksen esitutkintaa.

Poliisi on rikostorjunnan yleisviranomainen, joka on toimivaltainen estämään, paljastamaan ja selvittämään kaikkia rikoksia. Rajavartiolaitos, Tulli ja Puolustusvoimat toimivat rikostorjuntaviranomaisina niitä koskevassa erityislainsäädännössä määriteltyjen rikosten osalta. Rajavartiolaitoksen tehtävänä on tutkittavakseen kuuluvien rikosten (rajan ylittämiseen liittyvä rikollisuus) ja Tullin tehtävänä tullirikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen. Puolustusvoimien tehtävänä on nykyisin sotilasrikosten selvittäminen, mutta ei niiden estäminen tai paljastaminen.

Suojelupoliisilla on siviilitiedustelutehtävänsä lisäksi kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä ja Pääesikunnalla sotilastiedustelutehtävänsä lisäksi sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoituksen vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämis- ja paljastamistehtävä. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia suojelupoliisiin ja Pääesikunnan vakiintuneeseen tehtäväjakoon eikä suojelupoliisin rooliin yleistoimivaltaisena viranomaisena valtion turvallisuutta vaarantavien rikosten torjunnassa.

Pääesikunnan rikostorjuntaan sovelletaan esitutkintalain (805/2011) ja pakkokeinolain (806/2011) sekä muun lain säännöksiä rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä, jollei nyt säädettävästä laista muuta johdu. Viimeisimmät pakkokeinolain ja esitutkintalain (HaVL 37/2022 vp — HE 217/2022 vp) sekä poliisilain (HaVM 42/2022 vp — HE 275/2022 vp) muutokset ovat tulleet voimaan 1.10.2023. Valiokunta pitää perusteltuna, että pakkokeinolain sa-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2024 vp

laisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä uudistetaan yhdenmukaisesti ja että sääntely on tältä osin mahdollisimman samansisältöistä. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain salaisten tiedonhankintakeinojen sääntely on hiljattain uudistettu yhdenmukaiseksi pakkokeinolain ja poliisilain vastaavan sääntelyn kanssa (HaVM 3/2023 vp — HE 7/2023 vp). Eduskunnalle on lisäksi tammikuussa 2024 annettu hallituksen esitys (HE 107/2023 vp), jossa ehdotetaan muutettavaksi eräitä Tullin rikostorjuntalain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä.

Salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää pääasiassa samojen edellytysten perusteella rikosten estämiseen kuin salaisia pakkokeinoja rikosten selvittämiseen. Asiallisesti samojen keinojen sääntelyssä ei ole tarkoituksenmukaista olla perusteettomia eroja. Esitutkintaviranomaisten käytössä olevien tiedonhankintakeinojen yhdenmukainen sääntely on keskeistä myös toimivan viranomaisyhteistyön näkökulmasta. Selkeä ja johdonmukainen sääntely lisää paitsi käsittelyn tehokkuutta myös tiedonhankintakeinojen kohteena olevien yhdenvertaista kohtelua. Valiokunta painottaa asianmukaisen koulutuksen, ohjeistuksen ja valvonnan merkitystä, kun uusia toimivaltuuksia otetaan käyttöön.

Pääesikunnan tehtävät rikostorjunnassa

Pääesikunnan nykyinen sotilasrikoksiin liittyvä tehtävä rajoittuu rikoksen selvittämisvaiheeseen. Sotilasrikosten estämistä ja paljastamista ei ole säädetty nimenomaisesti minkään viranomaisen tehtäväksi, joten poliisi vastaa näistä tehtävistä yleistoimivaltansa perusteella.

Puolustusvoimien tehtävä rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa liittyy luonteeltaan hyvin vakavien rikosten ehkäisemiseen (esim. vakoilu, maanpetos ja turvallisuussalaisuuden paljastaminen). Tehtävä on poliisin yleistoimivaltaa rajatumpi ja koskee vain sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoituksen vaarantavaan toimintaan liittyviä rikoksia. Kyseessä on sotilasvastatiedustelun tehtävä, jota hoitavat Pääesikunnan tiedusteluosaston virkamiehet. Näiden rikosten selvittäminen on säädetty keskusrikospoliisin tehtäväksi.

Puolustusvoimilla on paljon anastusherkkää materiaalia ja vaarallista ampuma-ase- ja räjähdemateriaalia. Puolustusvoimilla on myös yhä enemmän salassa pidettävää tietoa, joka voi olla rikoksen kohteena. Lievimmissä ilmi tulleissa anastusrikoksissa on ollut kyse yksittäisistä patruunoista ja törkeimmissä käsikranaateista, räjähteistä ja aseista. Valiokunta pitää tärkeänä, että vakavien omaisuusrikosten ja muiden vakavien sotilasrikosten valmistelu ja niiden yritykset kyetään estämään tai jo aloitettu teko keskeyttämään tehokkaasti ja viipymättä.

Uutta sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävää perustellaan esityksessä viranomaisten resurssien tarkoituksenmukaisella käytöllä, mikä tarkoittaa sitä, ettei rikostorjunnan tehtäviä ole hajautettu eri viranomaisille, vaan sama viranomainen voi esimerkiksi paljastaa ja selvittää rikoksen. Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen edellyttävät perustelujen mukaan Puolustusvoimien erityispiirteiden tuntemista. Tarkoituksena on, että näitä tehtäviä hoitavat Pääesikunnan oikeudelliselle osastolle sijoitetut virkamiehet, jotka hoitavat myös voimassa olevan lain mukaista sotilasrikosten selvittämistehtävää.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2024 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on pidetty tarpeellisenä arvioida ensisijaisesti Puolustusvoimien turvatoimien tehostamista ampumatarvikkeiden ja räjähteiden anastusrikosten sekä Puolustusvoimien sotilaalliseen maanpuolustuksen kannalta tärkeään tietoon tai tietoliikenteeseen kohdistuvien rikosten ennalta ehkäisemiseksi. Saadun selvityksen mukaan pelkästään turvatoimien tehostamisella ei kuitenkaan kyetä riittävän tehokkaasti estämään rikoksia. Esimerkiksi salassa pidettävä tieto ei välttämättä sijaitse Puolustusvoimien alueella. Vakavien sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen on nykyisessä turvallisuusympäristössä entistä tärkeämpää.

Pääesikunnalle ehdotettu sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävä on rajattu eikä se rajoita poliisin yleistöimivaltaa. Päävastuu rikosten estämisessä ja paljastamisessa on jatkossakin poliisilla, kuten voimassa olevassa laissa rikosten selvittämisen osalta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Puolustusvoimiin kohdistuva ase- tai räjähddevarkaus saattaa liittyä esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen, jolloin on harkittava asian siirtämistä poliisin tutkittavaksi. Ehdotetun 188 §:n mukaan esitutkinta on siirrettävä poliisin suoritettavaksi, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Rikostorjuntatehtävä voidaan muutenkin siirtää poliisille asian laadun niin vaatiessa. Poliisilla on myös erityisestä syystä oikeus oma-aloitteisesti ottaa rikostorjuntatehtävä suoritettavakseen (ns. otto-oikeus).

Valiokunta korostaa nimenomaisen ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen merkitystä Pääesikunnan ja poliisin välisessä tiedonkulussa. Ehdotetun 189 §:n mukaan Pääesikunnan rikostorjuntaa hoitavien virkamiesten on ilmoitettava poliisille Pääesikunnan tutkittavaksi kuuluvista sotilasrikoksista, käynnistämästään toimenpiteestä rikoksen paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä ilman aiheutonta viivytystä salaisten pakkokeinojen tai salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä. Valiokunta toteaa, että ilmoituskynnyksen tulee olla riittävän matala, jotta poliisi voi tarvittaessa käyttää otto-oikeuttaan. Rikostorjuntatehtävän siirtämisen ja ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisen käytännöistä on tarkoitus sopia nykyiseen tapaan Pääesikunnan ja poliisin yhteistoimintasopimuksessa.

Pääesikunnan yleiset toimivaltuudet rikostorjunnassa

Ehdotettu sääntely yleisistä toimivaltuuksista koskee kaikkia Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä. Tarkoituksena on säätää yleisistä toimivaltuuksista täsmällisesti ja tarkkarajaisesti samaan tapaan kuin poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin virkamiesten yleisistä toimivaltuuksista on säädetty.

Poliisi on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden yleisviranomainen. Valiokunta toteaa, ettei toimivaltuuksia, joiden tavoitteena on ensisijaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, tule säätää muille viranomaisille kevyin perustein. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on, että Pääesikunta voi riittävin toimivaltuuksin hoitaa sille säädetty rikostorjuntatehtävät.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että Pääesikunnalle säädetään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat tarpeellisia lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Ehdotetut yleiset toimivaltuudet ovat suppeampia kuin poliisin toimivaltuudet, eikä Pääesikunnalle ehdoteta oikeutta esimerkiksi kotirauhan ja julkisrauhan suojaamiseen, väkijoukon hajottamiseen tai kulkuneuvon pysäyttämiseen ja siirtämiseen. Pääesikunnalle ei myöskään ole tarkoitus ehdottaa mitään sellaista toimival-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2024 vp

tuutta, jota poliisilla ei ole käytössään. Valiokunta kiinnittää jäljempänä kuitenkin huomiota eräisiin eroihin toimivaltuussääntelyn yksityiskohdissa.

Pääesikunnan esitutkintaa hoitavilla virkamiehillä on jo nykyisin tehtävässään poliisimiehen toimivaltuudet, joista säädetään esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja poliisilain 2 luvussa. Toimivaltuudet ovat saadun selvityksen mukaan olleet riittäviä sotilasrikosten selvittämisessä. Viittaus-säännöksiin perustuva sääntely on sen sijaan aiheuttanut epäselvyyttä toimivaltuussäännösten soveltamiseen sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoituksen vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa. Yleisistä toimivaltuuksista säätäminen ehdotetussa laissa on valiokunnan mielestä perusteltua sääntelyn selkeyttämiseksi.

Ehdotetut voimakeinojen käyttöä koskevat säännökset merkitsevät muutosta nykytilaan. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole laajentaa Pääesikunnan tehtäviä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, vaan varmistaa se, että Pääesikunta voi hoitaa virkatehtävänsä itsenäisesti turvautumatta säännönmukaisesti poliisin virka-apuun. Valiokunta korostaa, ettei voimakeinojen käyttöä edellyttävissä tehtävissä voi toimia ilman ajanmukaista koulutusta. Saadun selvityksen mukaan Puolustusvoimien voimankäyttökoulutus, siihen liittyvät vaatimukset ja ohjeistus on laadittu yhdenmukaisiksi poliisin voimankäyttökoulutuksen kanssa.

Salaiset tiedonhankintakeinot

Puolustusvoimat ei perustelujen mukaan pysty nykyisillä toimivaltuuksillaan havaitsemaan riittävän ajoissa kaikkia sellaisia toimintaan kohdistuvia sisäisiä tai ulkoisia uhkia, jotka saattavat vaarantaa Puolustusvoimien toiminnan turvallisuutta tai järjestelmän suorituskykyä. Tästä syystä Pääesikunnalle ehdotetaan oikeutta käyttää tiettyjä toimivaltuuksia salaiseen tiedonhankintaan lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitettujen rikosten estämisessä itsenäisesti. Pääesikunta voi ehdotuksen mukaan käyttää nykyisten salaisten tiedonhankintakeinojen (esim. tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta) lisäksi jatkossa itsenäisesti muun muassa telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä laitetarkkailua.

Kokonaan uusia toimivaltuuksia ehdotuksessa ovat peitetoiminta, peitetoiminta tietoverkossa ja tietolähdetoiminta. Viranomainen ei esityksen perustelujen mukaan voi suorittaa peitetoimintaa tai tietolähdetoimintaa toisen viranomaisen puolesta. Tullilla on käytössään salaisina tiedonhankintakeinoina peitetoiminta, tietolähdetoiminta ja ohjattu tietolähteen käyttö. Rajavartiolaitoksella on mahdollisuus käyttää tietolähdetoimintaa. Tästä näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna, että myös Puolustusvoimilla on jatkossa käytössään vastaavat toimivaltuudet rikosten ennalta estämiseen ja eräiden hyvin vakavien rikosten paljastamiseen.

Salaisia tiedonhankintakeinoja saa käyttää vain ehdotetussa 117 §:ssä lueteltujen vakavien rikosten paljastamiseen (Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, sotaan yllyttäminen, maanpetos ja törkeä maanpetos, vakoilu ja törkeä vakoilu, turvallisuussalaisuuden paljastaminen sekä luvaton tiedustelutoiminta). Näiden rikosten estäminen ja paljastaminen kohdistuvat suurelta osin ulkoisiin toimijoihin. Tarkoituksena on tunnistaa, paljastaa ja estää Suomen sotilaalliseen maanpuolustukseen kohdistuvia sisäisiä ja ulkoisia uhkia, joita vieraiden valtioiden tiedustelupalvelut,

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2024 vp

yksittäiset henkilöt tai organisaatiot tarkoituksellisesti maahamme kohdistavat. Kysymys on puolustuspolitiikkaan, puolustusteollisuuteen ja puolustusjärjestelmään liittyvistä uhkista.

Sotilasrikosten estämiseen saa ehdotuksen mukaan käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja huomattavasti edellä mainittua rajatumminkin. Niiden paljastamiseen ei voi käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja lainkaan. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei ehdotetusta uudesta sotilasrikosten estämisen tehtävästä automaattisesti seuraa mahdollisuutta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön. Valiokunta korostaa, että salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen edellyttää aina, että kutakin tiedonhankintakeinoa koskevat erityiset edellytykset ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleiset edellytykset täyttyvät. Lisäksi valiokunta toteaa, että päätöksen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä tekee yleensä tuomioistuin.

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on suhtauduttu osin varauksellisesti Pääesikunnan mahdollisuuteen käyttää itsenäisesti tiettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja, kuten peitetoimintaa. Valiokunta tähdentää, että etenkin muu kuin tietoverkossa tapahtuva peitetoiminta on erityisosaamista vaativa työkalu, jonka osalta päätöksenteko on rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen tarkoituksessa keskitetty poliisissa keskusrikospoliisille. Keskusrikospoliisi myös käytännössä vastaa reaali maailman peitetoiminnan toteuttamisesta poliisissa. Poliisin erityisosaaminen on otettu huomioon myös Tullin rikostorjuntalain sääntelyssä, jonka mukaan tullirikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi suoritettavan peitetoiminnan toteuttaa ja sen käytännön toteuttamisesta päättää poliisi. Esityksen perusteluissa on korostettu peitetoiminnan vaativan Puolustusvoimien, sen organisaation, tehtävien ja toiminnan tuntemusta sekä erityisesti pitkällistä ja perusteellista vastapuolen tehtävien ja toiminnan tuntemusta. Tämän vuoksi Pääesikunnalle ehdotettu mahdollisuus käyttää itsenäisesti peitetoimintaa ei täysin ole verrattavissa tullirikosten estämisessä ja paljastamisessa käytettävään peitetoiminnan toteuttamistapaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Puolustusvoimissa tutkittujen rikosten määrä on ollut melko vähäinen, eikä kokemusta erityisosaamista vaativien salaisten pakkokeinojen käyttämisestä välttämättä kerry samalla tavalla kuin poliisilla. Salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen ammattimainen käyttö edellyttää, että niiden käyttöön oikeutettu virkamies myös tosiasiallisesti käyttää niitä työssään säännöllisesti.

Esityksen perustelujen mukaan salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävät Pääesikunnassa niiden käyttöön erityisesti perehtyneet virkamiehet. Perehtyneisyysvaatimus voi valiokunnan saaman selvityksen mukaan täytyä joko salaiseen tiedonhankintaan liittyvällä koulutuksella tai riittävällä kokemuksella salaisen tiedonhankinnan käyttämisestä. Lisäksi virkamiehen tulee olla perehtynyt salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan lainsäädäntöön. Koulutustasovaatimuksen on tarkoitus olla vastaava kuin poliisilain 5 luvun 16 §:ssä edellytetty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen koulutusvaatimus. Valiokunta pitää tärkeänä, että uusien tiedonhankintakeinojen koulutukseen varataan riittävät resurssit ja että koulutusta järjestetään pääsääntöisesti viranomaisten yhteistyönä. Valiokunta toteaa lisäksi, että ehdotetusta lainsäädännöstä aiheutuvat koulutus- ja muut kustannukset tulee kattaa perustelujen mukaisesti puolustusministeriön hallinnonalan määrärahoista.

Valiokunta toteaa, että viranomaiset toimivat Suomessa kansainvälisesti vertailtuna pienillä resursseilla, minkä vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista lisätä viranomaisten päällekkäisiä toiminto-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2024 vp

ja. Poliisilla tulee rikostorjunnan yleisviranomaisena olla tilannekuvan ylläpitämiseksi ja operaatioiden turvallisuuden takaamiseksi riittävät tiedot kaikista käynnissä olevista rikostorjuntaoperaatioista sekä niissä käytettävistä toimivaltuuksista. Eri viranomaisten tiedonhankinnan tai pakkokeinojen kohteet voivat olla ainakin osin samoja, mikä korostaa toimivan tiedonkulun ja työturvallisuuden varmistamisen merkitystä.

Ehdotetun 189 §:n 3 momentin ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen tarkoituksena on varmistaa tiedonkulku Pääesikunnan ja poliisin välillä. Valiokunta esittää puolustusvaliokunnan harjoittavaksi sinänsä kattavan säännöksen täydentämistä niin, että Pääesikunnan päätös peitetoinnasta tulee saattaa välittömästi tiedoksi keskusrikospoliisin päällikölle. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että suojelupoliisi saa jatkossakin tiedon toimivaltaansa kuuluvien rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvän tiedonhankintakeinon käyttämisestä.

Reserviläisten toimivaltuudet

Riittävän koulutuksen saanut reserviläinen saa lakiehdotuksen mukaan avustaa lain 93 §:ssä tarkoitettuja rikostorjuntatehtäviä hoitavaa Pääesikunnan viranomaista tiettyjen toimivaltuuksien käytössä tai eräissä tapauksissa myös käyttää niitä. Puolustusvoimien palveluksesta eroamisiän saavutettuaan eronnut reserviläinen, joka virassa ollessaan on hoitanut tällaisia rikostorjuntatehtäviä saa puolestaan käyttää myös salaisia tiedonhankintakeinoja. Toimivaltuuksia voidaan käyttää ainoastaan tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa.

Reserviläisiä voidaan käyttää edellä mainituissa tehtävissä apuna jo normaalioloissa, koska esimerkiksi vakoiluun liittyvä estävä toiminta on etupainotteista. Laissa säädetään myös toimivaltuuksista, joita reserviläinen voi käyttää vain poikkeusoloissa. Valiokunta tähdentää, että kaikki reserviläisille osoitettavat tehtävät edellyttävät riittävää koulutusta, ovat pääsääntöisesti avustavia ja rajoittuvat ennalta määriteltyihin toimivaltuuksiin.

Sotilasrikosten tutkinnanjohtajana voi ehdotuksen mukaan toimia asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva reserviläinen, joka virkatehtävässään on pakkokeinolain 2 luvun 9 §:ssä tarkoitettu pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tällaisiin tehtäviin voidaan sijoittaa virassa olevia poliiseja, Rajavartiolaitoksen ja Tullin virkamiehiä sekä syyttäjiä. Virkamiesten sijoittamisesta reserviläistehtävään on erikseen sovittu mainittujen viranomaisten kanssa.

Valiokunta toteaa, että voimakeinojen käyttö ja tutkinnanjohtajuus rikosasiassa ovat merkittävää julkisen vallan käyttöä. Asevelvolliset reserviläiset saattavat hoitaa näitä tehtäviä hyvinkin itsenäisesti etenkin häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Reserviläisten toiminta on perustelujen mukaan kuitenkin osa viranomaistehtävää ja reserviläiset toimivat aina Puolustusvoimien virkamiesten ohjauksessa ja valvonnassa. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Hallituksen esitys on myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2024 vp

Valvonta

Valiokunta pitää perusteltuna, että Puolustusvoimien rikostorjunnan valvonnasta säädetään nykyistä kattavammin samalla, kun Pääesikunnalle säädetään uusia ja itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia (121/2019) ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakia sovelletaan myös sotilastiedusteluviranomaisen toimintaan rikostorjunnassa (8. lakiehdotus). Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittavan ja myös suojelupoliisin muuta toimintaa valvovan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin lisätään sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisen ja paljastamisen valvonta. Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta harjoittaa jatkossa nykyisten tehtäviensä lisäksi mainitun toiminnan parlamentaarista valvontaa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun keskeiseksi tehtäväksi suojelupoliisin muun toiminnan kuin siviilitiedustelun valvonnassa on käytännössä muodostunut varsinkin salaisten tiedonhankintakeinojen käytön sekä erityisesti siviilitiedustelun ja rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen rajapinnan valvonta. Valvontatehtävän laajentaminen sotilastiedusteluviranomaisen rikostorjuntaan vastaavin tavoin on perusteltua. Tehtävän laajentaminen ei saadun selvityksen mukaan aiheuta tiedusteluvalvontavaltuutetulle merkittävää lisäresurssien tarvetta.

Muita huomioita

Hallintovaliokunta nostaa edellä todetun lisäksi esiin eräitä yksityiskohtaisia huomioita sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevasta lakiehdotuksesta (1. lakiehdotus).

Saadun selvityksen mukaan myös valtakunnansyyttäjällä voi olla tarve määrätä esitutkinta toimitettavaksi esimerkiksi syyttäjän päätöstä koskevan muutosharkintaratkaisun yhteydessä. Hallintovaliokunta esittää puolustusvaliokunnan harkittavaksi 9 §:n 2 momentin täydentämistä seuraavasti: *"Esitutkinta on myös toimitettava, kun **valtakunnansyyttäjä tai** sotilasoikeudenkäyntilain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu syyttäjä niin määrää."*

Puolustusvoimien asessori voi lakiehdotuksen 10 §:n mukaan päättää esitutkinnan aloittamisesta. Puolustusvoimien asessorin tehtävänä on ehdotetun 182 §:n mukaan kuitenkin myös Puolustusvoimien rikostorjunnan sisäinen laillisuusvalvonta. Valiokunta toteaa, että uskottava sisäinen laillisuusvalvonta edellyttää valvojan olevan valvonnan kohteeseen nähden toiminnallisesti ulkopuolinen. Hallintovaliokunta esittää tämän vuoksi, että puolustusvaliokunta harkitsee 10 §:n muuttamista niin, ettei Puolustusvoimien asessorilla ei ole jatkossa toimivaltaa päättää esitutkinnan aloittamisesta.

Esitutkintapöytäkirja voidaan tietyissä tapauksissa toimittaa kurinpitoesimiehen sijasta suoraan toimivaltaiselle syyttäjälle. Asiantuntijakuulemisen mukaan ei ole perusteltua jättää esitutkintapöytäkirjan toimittamiseen tällaisessa tapauksessa harkintavaltaa. Lisäksi syyttäjän määräämisessä esitutkinnassa on syytä noudattaa samaa menettelyä kuin Pääesikunnan ja poliisin määräämisessä tutkinnoissa. Hallintovaliokunta esittää puolustusvaliokunnan harkittavaksi 91 §:n 2 momen-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2024 vp

tin ensimmäisen virkkeen täsmentämistä seuraavasti: *"Jos esitutkinta on toimitettu syyttäjän, Pääesikunnan tai poliisin aloitteesta 9, 10 tai 11 §:n nojalla, tulee esitutkintapöytäkirja toimittaa suoraan toimivaltaiselle syyttäjälle."*

Toimivaltuuksista sotilasrikosten selvittämisessä on ehdotetun 92 §:n mukaan voimassa, mitä poliisimiehen toimivaltuuksista rikosten esitutkinnassa säädetään esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja muualla laissa. Säännöksestä ei käy ilmi, minkä muun lain säännöksiä on tarkoitus soveltaa. Valiokunta esittää puolustusvaliokunnalle, että viittaus muualla lainsäädäntöön poistetaan säännöksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden lisäämiseksi.

Pääesikunnan rikostorjuntaa suorittavalla virkamiehellä on ehdotetun 100 §:n 1 momentin mukaan yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue. Virkamiehellä on lisäksi oikeus kieltää liikkuminen tai rajoittaa liikkumista edellä tarkoitettulla alueella, jos se on tarpeen rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamiseksi. Säännöksen kynnystä liikkumisen kieltämiseen tai rajoittamiseen on pidetty valiokunnan asian-
tuntijakuulemisessa asianmukaisen toimivaltuussääntelyn näkökulmasta matalana. Hallintovaliokunta esittää puolustusvaliokunnan harkittavaksi säännöksen täsmentämistä niin, että liikkumisen kieltämisen tai rajoittamisen tulee olla *välttämätöntä* rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamiseksi.

Lakiehdotuksen 110 §:n 2 momentin mukaan teknistä valvontaa voidaan suorittaa myös rikosten paljastamiseksi. Saadun selvityksen mukaan oikeus tekniseen valvontaan on tarpeen erityisesti sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa, josta säädetään lakiehdotuksen 93 §:ssä. Tällaisten rikosten paljastamiseen tarvitaan teknistä valvontaa esimerkiksi lentokentillä tai erilaisissa messutiloissa järjestettävissä massa- ja yleisötapauksissa. Tarkoituksena on selkeyttää sääntelyä, joka on ollut tältä osin tulkinnanvaraista. Hallintovaliokunta esittää puolustusvaliokunnalle, että se vielä arvioi, tuleeko teknisen valvonnan käyttäminen rajoittaa lakiehdotuksen 93 §:n mukaisiin rikoksiin vai voidaanko sitä käyttää myös sotilasrikosten paljastamiseen. Valiokunta toteaa lisäksi, ettei poliisilla ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeutta tekniseen valvontaan rikoksen paljastamiseksi. Poliisia koskevan sääntelyn muutostarpeita on tältäkin osin syytä sopivassa yhteydessä tarkastella.

Poliisilla ei ole lakiehdotuksen 112 §:ssä tarkoitettua tiedonsaantioikeutta yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä rikosten paljastamiseksi. Poliisilain 4 luvun 3 §:n mukaan poliisilla on vastaava tiedonsaantioikeus vain rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi sekä tietyin edellytyksin poliisitutkinnassa. Hallintovaliokunta pitää myös edellä mainittu huomioon ottaen myönteisenä, että sisäministeriö on asettanut lainsäädäntöhankkeen poliisin tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn muuttamiseksi (VN/27065/2023). Hankkeen tehtävänä on arvioida muun muassa poliisilain 4 luvun säännösten muutostarpeet suhteessa voimassa olevaan yleislainsäädäntöön ja poliisin nykyisen toimintaympäristön vaatimuksiin ja valmistella arvion pohjalta ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Hallintovaliokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota viranomaisten väliseen tiedonkulkuun liittyviin haasteisiin ja pitänyt välttämättömänä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään kaikki olennainen tieto, jota tarvitaan sisäisen turvallisuuden erilaisiin uhkiin varautumiseksi, uhkatilanteiden ennalta ehkäisemiseksi ja sujuvan viranomaisyhteistyön varmistamiseksi (esim. HaVM 19/2021 vp).

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2024 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Pekka Toveri kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo