VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan puolustusvaliokunta

Viite:
Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausuntopyyntö 17.11.2023

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

Lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Kyse on varsin laajasta kokonaisuudesta, joka sisältää merkityksellisiä muutoksia. Toisaalta on syytä huomata, että suurelta osin ehdotettu uusi laki ei tuo muutoksia nykytilaan. Esimerkiksi sotilaskurinpitomenettelyä koskevat säännökset sisältävät vain teknisluonteisia muutoksia, sillä voimassa olevat sotilaskurinpitomenettelyä koskevat säännökset on esityksen mukaan nähty toimiviksi.

Esityksen ensisijaisena tavoitteena on varmistaa sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevan sääntelyn ajantasaisuus ottaen huomioon lain voimaantulon jälkeen tapahtuneet toimintaympäristön muutokset sekä voimassa olevassa lainsäädännössä havaitut ongelmat. Laillisuusvalvojana suhtaudun lähtökohtaisesti myönteisesti tämänkaltaisia tavoitteita edistävään lakihankkeeseen, jonka tulisi korjata voimassaolevan lainsäädännön puutteita.

Rikostorjuntaa koskevassa sääntelyssä on huomioitava, että siinä käytettävillä toimenpiteillä voidaan puuttua merkittävästikin kansalaisten keskeisiin perusoikeuksiin, joten sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus on tärkeää. Tästä näkökulmasta pidän myönteisenä esimerkiksi

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

esityksen tavoitteita siitä, että Pääesikunnan yleisistä toimivaltuuksista rikostorjunnassa säädetään jatkossa nimenomaisesti sotilaskurinpitolaissa sen sijaan että laissa viitataan muualle lainsäädäntöön. Riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen sääntely on kansalaisten oikeusturvan lisäksi keskeisen tärkeää myös toimivaltuuksia käyttävien virkamiesten virkavastuun ja heidän oikeusturvansa kannalta.

Rikostorjunnassa käytettävillä menetelmillä voidaan puuttua kansalaisten perusoikeuksiin, mutta toisaalta rikostorjunnalla suojataan myös useiden kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Nykyisessä kansainvälisessä turvallisuustilanteessa ei liene tarvetta korostaa sotilaallisen maanpuolustuksen ja sillä suojattavien etujen turvaamisen tärkeyttä, johon osaltaan esityksen tavoitteet kytkeytyvät. Näkemykseni mukaan on tärkeää varmistaa lainsäädännön olevan myös sellainen, että Puolustusvoimat kykenee itse toteuttamaan sen lakisääteiset tehtävänsä kaikissa valmiustilanteissa. Voin hyvin yhtyä esityksen lähtökohtiin siltä osin, ettei säännönmukaista turvautumista toisen viranomaisen apuun virkatehtävissä ole pidettävä tarkoituksenmukaisena tai toimivana ratkaisuna. Toisaalta tehokasta viranomaisten yhteistyötä on kuitenkin pidettävä kannatettavana, sillä se mahdollistaa resurssien joustavan ja tarkoituksenmukaisen käytön. Esityksessä onkin osaltaan tavoitteena poistaa viranomaisyhteistyön esteitä.

Rikostorjunnan sääntelykokonaisuudesta

Esitysluonnos on saanut valmisteluvaiheessa myös kriittistä palautetta, joka on kohdistunut muun ohella siihen, että esitysluonnoksesta on ylipäätään vaikea saada kokonaiskuvaa lainmuutosten merkityksistä. Esitystä on muokattu lausuntopalautteen ja muun ohella lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon johdosta.

Asiakokonaisuuden tietynasteiseen vaikeaselkoisuuteen vaikuttaa väistämättä esityksen laajuus ja tämänkaltaiselta sääntelyltä edellytettävä täsmällisyys, mutta ehkä vielä enemmän suomalainen rikostorjuntatoiminnan pirstoutunut sääntelykokonaisuus, jossa rikostorjunnan toimivaltuudet ja tehtävät jakautuvat yleisviranomaisena toimivan poliisin lisäksi erityisviranomaisina toimiville rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaisille. Rikostorjunnasta ei ole säännöksiä ainoastaan poliisilaissa, pakkokeinolaissa ja esitutkintalaissa, vaan näiden lisäksi rajavartion, tullin, ja sotilasviranomaisten tehtävistä ja toimivallasta säädetään niitä koskevissa erillisissä laeissa kuten nyt käsittelyssä olevassa esityksessä.

Rikostorjuntaviranomaisilla varsinaiset rikostorjuntatehtävät jakautuvat puolestaan rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Näissä eri vaiheissa rikostorjuntaviranomaiset käyttävät erilaisia menetelmiä tehtäviensä suorittamiseen. Rikostorjuntaviranomaisella käytössä olevia erilaisia menetelmiä ei voi käsitellä yhtenä kokonaisuutena, sillä onhan esimerkiksi telekuuntelussa kyse varsin erilaisesta puuttumisesta perusoikeuksiin kuin

henkilöntarkastamisessa. Näistä kaikista eri menetelmistä tulee säännellä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Lisäksi sääntelyssä tulee ottaa huomioon, että erilaisten toimenpiteiden hyväksyttävyyteen vaikuttaa osaltaan sekin, minkälaisesta epäillystä rikoksesta kulloinkin on kyse, ja onko kyse rikoksen estämisestä ja paljastamisesta, vai sen selvittämisestä. Osin sääntelykokonaisuutta sekoittaa vielä sekin, että osa rikostorjuntaviranomaisista toimii myös tiedusteluviranomaisina.

Edellä todetun seurauksena rikostorjunta muodostuu laajaksi sääntelykehikoksi, jossa siinä käytettävistä menetelmistä ja käytön edellytyksistä tulee säädettyä yksityiskohtaisesti useissa eri laeissa. Sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamisen ja sääntelykokonaisuuden hahmottamisen kannalta tämä hajautuminen ei välttämättä ole selkein vaihtoehto. Tilannetta ei paranna myöskään se, jos eri lakeja koskevat muutosehdotukset tulevat eduskunnan käsittelyyn eri aikoihin. Käytännön viranomaistoiminnalle merkityksellistä ei ole kuitenkaan ainoastaan sääntelyrakenteet. Vaikka tehtävien hajauttaminen eri viranomaisille voi olla rakenteellisesti laissa vaikeatulkintaisempi, niin käytännössä tämä voi olla varsin tehokas ja tarkoituksenmukainen tapa turvata suomalaisessa yhteiskunnassa rikostorjuntaa ja laajemminkin kansallista turvallisuutta. Kyse on lopulta lainsäätäjän tahdosta siinä, millä tavoin rikostorjunta järjestetään. Laillisuusvalvojan näkökulmasta olennaista on se, että eri viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet sekä niiden valvonta ja yhteistyö on riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkuudella säädetty laissa. Kokonaisuudessaan esitys on arvioni mukaan ollut valmisteluvaiheessa tehtyjen muokkausten jälkeen siten johdonmukainen, ymmärrettävä ja riittävästi perusteltu että esitys on täyttänyt ne edellytykset, joita eduskunnalle annettavalta hallituksen esitykseltä edellytetään. Asia ei ole kuitenkaan kaikilta osin oikeudellisestikaan yksiselitteinen ja olen pitänyt tärkeänä, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien kannalta on syytä huomioida, että muun ohella Puolustusvoimia, sotilasoikeudenkäyntejä, salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevat asiat on keskitetty eduskunnan oikeusasiamiehelle. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta valvoessaan oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu esimerkiksi tiedustelutoiminnan valvonnan strateginen taso. Edellä mainitusta tehtävänjaosta johtuu, että pääosin eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi päätyvät nyt käsiteltävänä lakiesitystä koskevat kantelut ja sitä koskeva muukin valvonta. Näin ollen tässä lausunnossani esille nostamani huomiot liittyvät lähinnä muutamaan periaatteellisesti merkityksellisimpään kysymykseen.

Sotilasrikosten tutkintojen puolueettomuudesta

Sotilasviranomaiset toimivat nykyisinkin osin sotilasrikosten esitutkintaviranomaisena eikä esityksen mukaan tahtotilana ole ollut muuttaa tätä peruslähtökohtaa. Kuitenkaan se, että aiemmin on toimittu tietyllä tavalla, ei ole yksinään tae siitä, että aiempi toimintamalli täyttäisi kaikilta osin rikostutkinnan puolueettomuudelta nykyisin edellytettävät vaatimukset. Kiistatonta sinänsä lienee, että tämänkaltainen asetelma, jossa sotilasviranomaiset itse tutkivat Puolustusvoimien palveluksessa olevien rikoksia, ei ole ainakaan ulkopuolisen näkökulmasta tehokkain keino turvaamaan tutkinnan puolueettomuutta. On syytä korostaa, että tutkinnan puolueettomuudessa ei ole kyse vain asian oikeaan lopputulokseen päätymisestä, vaan myös siitä, miltä menettely näyttäytyy ulkopuoliselle. Hallituksen esityksessä tutkinnan puolueettomuutta koskevat vaatimukset on sinänsä tunnistettukin ja asiasta annettua lausuntopalautetta on arvioitu muun ohella muuttamalla ensimmäisen lausuntokierroksen jälkeen ehdotetun 188 §:n sisältöä.

Esityksessä on tuotu esille, että lain tarkoituksena on osaltaan kurin ja järjestyksen ylläpitäminen ja tämän turvaaminen Puolustusvoimissa. Lain tarkoitus ja Puolustusvoimien toimintaympäristö huomioon ottaen lienee perusteltua, ettei poliisin tutkittavaksi siirry kaikki lievimmätkin varusmiesten tekemät sotilasrikokset. Tätä puoltaa käytännönkin näkökulmat, kun esityksen mukaan Puolustusvoimien joukko-osastoissa ja kriisinhallintajoukoissa toimitetaan vuosittain noin 3000 sotilasrikosten esitutkintaa (s. 9). Näkemykseni tarkkaa harkintaa vaatii kuitenkin yhä rajanveto siitä, milloin sotilasrikos tulisi kuitenkin tutkinnan puolueettomuuden vuoksi siirtää yksinomaan poliisin tutkittavaksi. Tältä osin keskeinen on esityksen 188 §, jossa säädetään rikostorjuntatehtävän siirtämisestä poliisille. Pykälän 1 momentin perusteella tutkinta tulee siirtää aina poliisin suoritettavaksi jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Säännös vastaa voimassa olevan lain 39 §:ää ja on sinänsä kattava, mutta myös varsin tulkinnanvarainen. Käytännön soveltamistilanteissa olisi tärkeää, ettei momentin mukaista siirtämiskynnystä tulkittaisi ainakaan tarpeettoman ankarasti. Tutkinnan puolueettomuuden vaarantumista arvioitaessa merkitystä tulisi antaa muun ohella myös asianosaisten omille näkemyksille. Kynnys tutkinnan siirtämiselle poliisille lienee varsin matala silloin, jos epäilty itse kokee, ettei tutkinta Pääesikunnan toimittamana tulisi olemaan puolueeton.

Pykälän 2 ja 3 momenteissa säädetään puolestaan tilanteista, jolloin tutkinta on aina siirrettävä poliisille. Pykälän 2 momentissa on lueteltu ne korkeassa asemassa olevat virkamiehet, jolloin tutkinta tulee aina siirtää poliisille. Tätä rajausta on esityksessä sinänsä perusteltu ja 1 momentin säännöksen johdosta myös alempia virkamiehiä koskevat tutkinnat tulee tarvittaessa siirtää poliisille. Asia ei ole kuitenkaan yksiselitteinen ja voitaneen yhä harkita sitä, onko ehdotettu rajaus tarkoituksenmukaisin vaihtoehto, vai tulisiko momentissa mainittuja virkamiehiä yhä laajentaa koskemaan esimerkiksi kaikkia Puolustusvoimien palkattua

henkilökuntaa. Esityksessä nykyistä ehdotusta on perusteltu sillä, että menettelyn tulee olla yhdenvertainen henkilökunnan ja varusmiesten kesken, jolloin Puolustusvoimien henkilökuntaan tehty rajaus johtaisi siihen, että menettely ei olisi yhdenvertaista. Näkemys on sinänsä perusteltu, mutta toisaalta 1 momentin perusteella tutkinta on aina siirrettävä tarvittaessa poliisille. Myös varusmiehiä tai reserviläisiä koskevat tutkinnat on siten tarvittaessa siirrettävä poliisille eikä 2 momentin laajentaminen kaikkiin Puolustusvoimien palkattuun henkilökuntaan tarkoittaisi, että tutkinta olisi välttämättä erilainen vakituiselle henkilöstölle kuin varusmiehille ja reserviläisille.

Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen

Esityksessä keskeisenä uutena Pääesikunnalle esitettävänä toimivaltuutena on ehdotus, jonka mukaan Pääesikunnan tehtäväksi tulee sotilasrikosten selvittämisen lisäksi myös sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen sekä osin näihin liittyen oikeus käyttää itsenäisesti tiettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja. Lähtökohtana voidaan todeta, että näissä tiedonhankintakeinoissa ei ole kyse lainsäädännölle kokonaan uusista menetelmistä, vaan vastaavanlaisista keinoista on esimerkiksi säädetty poliisilaissa. Se, että toisella viranomaisella on oikeus joidenkin menetelmien käyttöön, ei kuitenkaan luonnollisesti tarkoita sitä, että toiselle viranomaiselle tulisi väistämättä antaa samankaltaiset oikeudet. Perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien myöntämisen edellytyksiä on tässä yhteydessä arvioitava nimenomaan Pääesikunnan toiminnan osalta.

Hallituksen esityksessä Pääesikunnan toimivaltuuksien laajentamista sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen on perusteltu ennen kaikkea tarpeella kyetä estämään Puolustusvoimien aseisiin ja osin myös salaiseen tietoon kohdistuvia rikoksia. Nykyisessä turvallisuustilanteessa ei liene syytä kyseenalaistaa yhteiskunnallista tarvetta sille, että Puolustusvoimien aseisiin ja tietoon kohdistuvia rikoksia tulee pystyä tehokkaasti estämään ja paljastamaan. Ehdotetut uudet toimivaltuudet eivät ole kuitenkaan oikeudellisestikaan yksiselitteisen ongelmattomia. Näkemykseni mukaan Pääesikunnalle esitettävien uusien toimivaltuuksien osalta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osalta esille nousee ennen kaikkea vaatimus rajoituksen hyväksyttävyydestä. Jo valmisteluvaiheen lausuntopalautteessa on tuotu esille kysymys siitä, ovatko ehdotetut uudet Pääesikunnan toimivaltuudet välttämättömät, vai voisiko yleistoimivallan perusteella toimiva poliisi tehokkaasti estää ja paljastaa myös näitä Puolustusvoimien aseisiin kohdistuvia rikoksia, joita esityksessä on tuotu esille. Poliisi estää, paljastaa ja selvittää rikoksia muutoinkin monenlaisissa toimintaympäristöissä ja esityksestäkin ilmenee, että Puolustusvoimien aseisiin kohdistuneita rikoksia on ollut määrällisesti verraten vähän (lukumääristä esityksen s. 8).

Olen laillisuusvalvonnallisessa arviossani päätynyt siihen, että esitys on ollut näitäkin osin perusteltu siten, ettei asiassa ole ollut oikeudellista estettä hallituksen esityksen antamiselle. Esityksessä on tuotu esille ehdotetuilla toimivaltuuksilla tavoiteltavien etujen tärkeyttä ja sääntelyn tavoitteita sekä suhdetta perustuslakiin ja oikeusturvakeinoja. Kuten esityksessä on tuotu esille, niin Pääesikunnalle esitettävästä uudesta sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen tehtävästä ei automaattisesti seuraisi mahdollisuutta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön, vaan laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen tarkasteltaisiin aina tapauskohtaisesti. Keinojen käyttämisen edellytyksistä säädettäisiin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Luvan salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön myöntäisi pääasiassa tuomioistuin. Olen kuitenkin pitänyt tärkeänä, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon ja näin on nyt tapahtumassa.

Lopuksi

Ehdotettavien uusien toimivaltuuksien toimeenpano ja lainsäädännön toimivuus edellyttävät niiden toimivuuden tarkkaa seurantaa sekä sisäisessä että ulkoisessa laillisuusvalvonnassa. Tämän valvonnan ja seurannan lisäksi olisi näkemykseni mukaan varsin toivottavaa, että rikostorjuntaa ja tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä tulisi tarkasteltua myös riittävän kokonaisvaltaisesti ainakin siinä vaiheessa, kun tiedustelulainsäädännön toimivuudesta on saatu riittävästi kokemuksia. Tällaisessa tarkastelussa tulisi lähemmin arvioitavaksi myös kysymys sen toimivuudesta, että tiedustelu- ja rikostorjuntatoimivaltuuksia on samalla viranomaisella.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti