VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite:
Eduskunnan lakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 16.1.2024

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani lakivaliokunnan toimialaan liittyen erityisesti sotilaskurinpitomenettelyyn sekä rikosten selvittämistä koskeviin toimivaltuuksiin liittyvistä seikoista. Totean lausuntoani seuraavaa.

Olen 5.8.2022 antanut käsillä olevasta hallituksen esityksestä sen luonnosvaiheessa lausunnon puolustusministeriölle (OKV/1795/21/2022). Lausunnossani pidin lähtökohtaisesti kannatettavana uudistusta, jonka tavoitteena on varmistaa sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevan sääntelyn ajantasaisuus. Lausunnossani toin esille, että ehdotettu sääntely on hyvin perusoikeusherkkää ja säätämisjärjestyksen perusteluissa on tarpeen nostaa esille ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi aikaisempi tulkintakäytäntö huomioon ottaen tarpeellista. Lausunnossani kiinnitin jatkovalmistelun huomiota muun ohella Puolustusvoimien rikostorjunnan valvonnan riittävyyttä ja tehokkuutta sekä rikostutkinnan objektiivisuutta ja puolueettomuutta koskevien näkökohtien huomioon ottamiseen.

Hallituksen esitys on ollut pyynnöstäni ennakkotarkastuksessa ennen sen esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnossa. Ennakkotarkastuksessa valvoin muun ohella sitä, että lainsäädännön arviointineuvoston 22.9.2023 esitysluonnoksesta antamassa lausunnossa esitetyt kannanotot ja muu asiassa annettu keskeinen lausuntopalaute tulee asianmukaisesti



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

www.oikeuskansleri.fi

huomioon otetuksi ennen asian esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnossa. Jatkovalmistelun aikana esitykseen tehtyjen täydennysten jälkeen en ole valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa havainnut enää estettä esityksen antamiseen eduskunnalle. Olen kuitenkin pitänyt olennaisen tärkeänä, että hallituksen esityksessä on pidetty suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, mikä onkin nyt tapahtumassa. Perustuslakivaliokunnan mahdollisesti asiassa esittämät huomiot tulee luonnollisesti ottaa asianmukaisesti huomioon.

Esitys sai valmisteluvaiheessa osin myös kriittistä palautetta siitä, että esitysluonnoksesta oli vaikea saada kokonaiskuvaa lainmuutosten merkityksestä. Esitystä on muokattu lausuntopalautteen johdosta. Tietynasteiseen vaikeaselkoisuuteen vaikuttaa kuitenkin edelleen esityksen laajuus, mutta mahdollisesti tätä enemmänkin suomalainen rikostorjuntatoiminnan pirstoutunut sääntelykokonaisuus, jossa rikostorjunnan toimivaltuudet jakautuvat yleisviranomaisena toimivan poliisin lisäksi erityisviranomaisina toimiville rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaisille. Rikostorjuntaa koskeva lainsäädäntö muodostuu laajaksi sääntelykehikoksi, jossa rikostorjunnassa käytettävissä menetelmistä ja edellytyksistä tulee säädettyä yksityiskohtaisesti eri laeissa. Sääntelyn johdonmukaisuuden ja sääntelykokonaisuuden hahmottamisen kannalta tämä hajautuminen ei ole välttämättä selkein vaihtoehto. Käytännössä eri tehtävien hajauttaminen voi olla kuitenkin tehokas ja tarkoituksenmukainen tapa turvata suomalaisessa yhteiskunnassa rikostorjuntaa ja laajemminkin kansallista turvallisuutta. Kyse on lopulta lainsäätäjän tahdosta siinä, millä tavoin rikostorjunta järjestetään. Laillisuusvalvojan näkökulmasta keskeistä on, että eri viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet sekä niiden valvonta ja yhteistyö on riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkuudella säädetty. Olen muissakin yhteyksissä todennut olevan varsin toivottavaa, että rikostorjuntaa ja tiedustelua tulevaa lainsäädäntöä tulisi tarkasteltua riittävän kokonaisvaltaisesti ainakin siinä vaiheessa, kun tiedustelulainsäädännön toimivuudesta on saatu riittävästi kokemuksia.

Voimassa olevan lakiin verrattuna sotilaskurinpitomenettelyä koskevin säännöksiin ehdotetaan lähinnä vain teknisiä muutoksia. Sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen osalta muutoksena nykytilaan esitetään, että Pääesikunnalle tulisi tehtäväksi sotilasrikosten selvittämisen ohella sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen. Esityksessä ehdotetaan myös uutta sääntelyä yleisistä toimivaltuuksista kaikkiin rikostorjuntatehtäviin sekä Pääesikunnalle oikeutta käyttää itsenäisesti tiettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja. Lisäksi esitetään myös tiettyjä toimivaltuuksia reserviläisille rikostorjuntaan liittyen sekä Puolustusvoimille oikeutta saada virka-apua muilta esitutkintaviranomaisilta rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämisen liittyvän tehtävän suorittamiseksi.

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänjakolaissa muun ohella Puolustusvoimia, sotilasoikeudenkäyntejä, salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua,

sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevat asiat on keskitetty eduskunnan oikeusasiamiehelle. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänjaosta seuraa se, että nyt käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen liittyviä kanteluita ei juurikaan päädy oikeuskanslerin tutkittavaksi ja muukin näitä teemoja koskeva laillisuusvalvonta keskittyy pääosin eduskunnan oikeusasiamiehelle. Nämäkin asiat kuuluvat kuitenkin perustuslain 108 §:n mukaiseen oikeuskanslerin toimivaltaan. Käytännössä oikeuskansleri käsittelee näitäkin asioita silloin, kun niihin liittyy laajempi rakenteellinen näkökulma.

Rakenteellisestakin näkökulmasta eräs rikosten selvittämistä koskeviin toimivaltuuksiin liittyvä olennainen seikka on sotilasrikosten tutkintojen puolueettomuuden varmistaminen, mihin olen kiinnittänyt huomiota jo valmisteluvaiheessa. Sotilasviranomaiset toimivat nykyisinkin sotilasrikosten esitutkintaviranomaisena eikä esityksen mukaan tahtotilana ole ollut muuttaa tätä peruslähtökohtaa. Esityksessä on tuotu esille, että Puolustusvoimien joukko-osastoissa ja kriisinhallintajoukoissa toimitetaan vuosittain noin 3000 sotilasrikosten esitutkintaa. Jo käytännönkin näkökulmat tekevät ymmärrettäväksi sen, ettei poliisin tutkittavaksi siirry kaikki lievimmätkin varusmiesten sotilasrikokset. Valtaosa sotilasrikosasioista käsitelläänkin kurinpitomenettelyssä. Tarkkaa harkintaa vaatii kuitenkin rajanveto siitä, milloin sotilasrikos tulisi tutkinnan puolueettomuuden varmistamiseksi siirtää poliisin tutkittavaksi.

Tutkinnan puolueettomuuden varmistamisessa keskeinen on 1. lakiehdotuksen 188 §, jossa säädetään rikostorjuntatehtävän siirtämisestä poliisille. Pykälän 1 momentin perusteella tutkinta tulisi aina siirtää poliisille, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Säännös on sinänsä varsin kattava, mutta jättää käytännön soveltamistilanteisiin varsin paljon tulkinnanvaraa. Pykälän 2 ja 3 momentissa puolestaan säädetään tilanteista, jolloin tutkinta on aina siirrettävä poliisille. Pykälän 2 momentissa on lueteltu ne korkeassa asemassa olevat sotilasvirkamiehet, jolloin tutkinta tulee aina siirtää poliisille. Rajausta on sinänsä esityksessä perusteltu ja esityksessä on tunnistettu tutkinnan puolueettomuudelta koskevia vaatimuksia. Asia ei ole kuitenkaan yksiselitteinen ja edelleen voitaneen harkita sitä, tulisiko momentissa mainittujen virkamiesten joukkoa yhä laajentaa koskemaan esimerkiksi kaikkia Puolustusvoimien palkattua henkilökuntaa. On syytä korostaa, että tutkinnan puolueettomuudessa ei ole kyse vain asian oikeaan lopputulokseen päätymisestä vaan myös siitä, miltä menettely näyttäytyy ulkopuoliselle.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti