Janne Salminen 11.9.2024

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. 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. Pääesikunnan uudeksi tehtäväksi ehdotetaan sotilasrikosten estoa ja paljastamista. Voimassa olevassa laissa Pääesikunnan tehtävänä on sotilasrikosten osalta sotilasrikosten selvittäminen. Lainsäädäntöön ehdotetaan uutta sääntelyä yleisistä toimivaltuuksista Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviin. Lisäksi Pääesikunnalle ehdotettaisiin uutta ja itsenäisesti käytettävää toimivaltaa rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyen. Muutettaviksi ehdotetaan myös eräitä esitutkinnan käynnistämistä, virka-apua sekä poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteita koskevia säännöksiä. Esityksen mukaan Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävien valvontaa koskevaa sääntelyä muutettaisiin niin, että tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoisi myös sotilastiedusteluviranomaisten suorittamaa, sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaalliseen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämistä ja paljastamista.

2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

3. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ottaen huomioon etenkin esityksessä ehdotettava sääntely Pääesikunnan tehtävien ja toimivaltuuksien laajentumisesta, hallitus on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

Arviointikehikon hahmottelu

4. Valtiosääntöoikeudellisesti uutta ja huomionarvoista on mielestäni esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaisesti Pääesikunnan uudeksi tehtäväksi tulisi sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen. Nyt voimassa olevassa vastaavassa laissa Pääesikunnan tehtävänä on sotilasrikosten selvittäminen. Lisäksi esitys sisältää uutta sääntelyä yleisistä toimivaltuuksista Pääesikunnan kaikkia rikostorjuntatehtäviä koskien. Hyvän yleiskuvan muutoksista suhteessa nyt voimassa olevaan lakiin saa hallituksen esitykseen sisältyvästä (HE 82/2023 vp, s. 26-29) havainnollisesta yhteenvetotaulukosta, josta käy ilmi keskeisimmät ehdotettavat muutokset suhteessa voimassa olevaan lakiin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa.

5. Sanotun mukaisesti ehdotetut keskeiset muutokset liittyvät rikostorjuntaan puolustusvoimissa. Sotilaskurinpidon sääntelyn ehdotetaan säilyvän yleisesti ottaen samansisältöisenä kuin se on nyt voimassa olevassa laissa. Sotilaskurinpitoa koskevat nykyisen lain 2-8 luvun säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi pääosin uuteen lakiin.

6. Voimassa oleva sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettu laki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2013 vp). Huomion kohteena tuossa yhteydessä on ollut nimenomaisesti sotilaskurinpito, johon muutokset eivät tässä kokonaistarkistuksessa näytä kohdistuvan.

7. Rikostorjuntaa koskeva sääntely on tyypillisen perus- ja ihmisoikeusherkkää, ja siitä on runsaasti perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Kysymys on ollut tavallisesti poliisin toimivaltuuksien sääntelyn muutoksista (esim. PeVL 67/2010 vp ja PeVL 99/2022 vp). Poliisin toimivaltasääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännössä arvioitu sekä yksittäisiin perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten kannalta että perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (ks. PeVL 67/2010 vp). Tämä muodostaa poliisin toimivaltasääntelyn arvioinnin keskeisen lähtökohdan.

8. Valiokunnan käytännössä on niin ikään arvioitu usein myös muiden viranomaisten mahdollista rikostorjunnantoimivaltaa (ks. mm. PeVL 36/2017 vp, PeVL 10/2016 vp, PeVL 29/2014 vp ja PeVL 37/2002 vp). Tällaista muulle kuin poliisiviranomaiselle ehdotettua rikostorjuntatoimivaltaa *on arvioitu samojen arvioinnin peruslähtökohtien mukaisesti paitsi yksittäisten perusoikeussäännösten mahdollisten lakivarausten myös perusoikeuksen rajoittamista koskevien periaatteiden kannalta* (ks. esim. PeVL 10/2016 vp).

9. Tämän ohella perustuslakivaliokunnan käytännössä viitataan näissä yhteyksissä vakiintuneesti Suomen perustuslain 2.3 §:ssä tarkoitettuun lainalaisuuteen ja lakisidonnaisuuteen (mm. PeVL 10/2016 vp). *Julkisen vallan käytön tulee olla palautettavissa eduskuntalakiin ja siinä säädettyyn toimivaltaan. Tämä tuo mukanaan vaatimuksen täsmällisyydestä ja tarkkuudesta sekä vaatimuksen arvioinnista perusoikeuksien kannalta.* (Ks. PeVL 51/2006 vp ja jo mainittu PeVL 10/2016 vp).

10. Kun käsillä olevassa esityksessä on kysymys toimivallan osoittamisesta muulle viranomaisille kuin poliisille, on huomattava lisäksi se valiokunnan käytännöstä ilmenevä seikka, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle *ei välttämättä sellaisenaan toiselle viranomaiselle osoitettuna ole sopu-*

soinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 6/2018 vp ja PeVL 10/2016 vp). Näin toimivaltaa ei voi perustella vain sillä, että poliisilla vastaava toimivalta on. *Näin ollen toimivallan välttämättömyys, samoin kuin oikeasuhtaisuus, muulle viranomaiselle on perusteltava erityisesti kyseisen viranomaisen toiminnan kannalta* (esim. PeVL 6/2018 vp ja PeVL 10/2016 vp).

11. Tämän lisäksi on huomattava, että *tiedustelulainsäädäntö on omatyyppistä myös suhteessa muuhun pakkokeinosääntelyyn tai poliisitoiminnan sääntelyyn menetelmien yleisyydestä ja laajasta käyttöalasta johtuen* (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Siten rikostorjuntatoimivaltaa koskevaa sääntelyratkaisuja ei voida asianmukaisesti perustella tiedustelulainsäädännöllä (PeVL 98/2022 vp ja PeVL 99/2022 vp).

12. Näiden arvioinnin lähtökohtien kannalta on yllättävää, että rikostorjuntaan ehdotettua toimivaltaa koskevaa merkittävää – ja vertailussa poikkeuksellista – laajennusta perustellaan käsillä olevassa esityksessä vain yleisesti eikä myöskään erityisen vakuuttavasti. Yleisesti ottaen on anomalia ja erilaisille riskeille altis se, että organisaatiolla on sisällään tällä tavalla pitkälle meneviä toimivaltuuksia. Erityinen riski on, myös legitimiteetille, se, että käytäntö erkaantuu poliisin vastaavasta käytännöstä (ks. esim. KKO 2020:53). Perustelu siitä, että Puolustusvoimien toiminta on niin erityistä, että se edellyttää sellaista erityistä asiaosaamista, että poliisilta ei voi odottaa sitä, on tietyn sektorin erityisyyden korostusta, joka ei ole uskottavaa kaikkeen siihen nähden, mitä poliisi oman yleistoimivaltansa puitteissa toteuttaa kaikilla muilla sektoreilla, joilla niin ikään kiistatta on omat erityisosaamistarpeensa. Kuitenkin on syitä, joiden vuoksi poliisi yleistoimivallan perusteella huolehtii siitä.

Kysymys sotilasrikosten paljastamisestä ja estämisestä

13. Pääesikunnan tehtävänä olisi 1. lakiehdotuksen 88 §:n mukaan olisi suorittaa toimenpiteitä sotilasrikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa. Voimassa olevan lain mukaan Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviin sotilasrikosten osalta kuuluu vain rikosten selvittäminen. Tällä hetkellä poliisi vastaa sotilasrikosten estämisestä ja paljastamisesta. Ehdotusta perustellaan sillä, että vakavia omaisuusrikoksia sekä muiden vakavien sotilasrikosten valmistelu voitaisiin nykyistä paremmin estää tai jo aloitettu teko keskeyttää. Samoin tavoitellaan sääntelyn selkiinnyttämistä ja yleispreventiota. Samoin kuten jo yllä mainitsin, viitataan Puolustusvoimien toiminnan erityispiirteiden tuntemistarpeeseen johtopäätöksin, että tästä johtuen Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitavilla virkamiehillä on parhaat edellytykset sanottujen tehtävien hoitamiseen.

14. Edellä viittamani perustuslakivaliokunnan käytäntö viittaa siihen, että tällaiset perustelut eivät olisi riittäviä perustelemaan toimivaltuuksien välttämättömyyttä. Lisäksi sanotun käytännön mukaan välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava viranomaisen toiminnan lähtökohdista (PeVL 10/2016 vp). Tämänhetkiseen toimivaltaan alalla ei kuitenkaan kohdistu selvennystarpeita, koska on selvää, että toimivalta on poliisilla, joka toimii vastaavissa tehtävissä hyvin monilla sektoreilla, ja sillä on epäilemättä asiantuntemusta ja hyvin tärkeänä näkökohtana myös riittävää etäisyyttä kuhunkin alaan. Tällä viittaa erityisesti siihen objektiivisuuteen, jota rikostorjuntaan tuottaa se, että sitä ei toteuteta pääsäännön mukaan saman organisaation sisältä.

15. Näistä syistä ja kun otan huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemman, vastaavia tilanteita koskevan käytännön, arvioin, ettei hallituksen esitys sisällä sen aikaisemmin edellyttämiä asianmukaisia perusteluja sille, että sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen olisi välttämätöntä säätää nyt ehdotetulla Pääesikunnan toimivaltaan.

Kysymys voimakeinojen käytöstä

16. Voimakeinojen käytöstä ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 104 §:ssä. Voimassa olevassa laissa ei ole voimakeinojen käyttöä koskevaa sääntelyä.

17. Perustuslakivaliokunnan käytännössä itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta voimakeinojen käyttöön tai muuten merkittävällä tavalla puuttua yksilön perusoikeuksiin on pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä (esim. PeVL 48/2021 vp). Sääntelyyn kohdistuu täsmällisyys- ja tarkkuusvaatimus. Käsitykseni mukaan ehdotetun säännöksen 1 ja 2 momentti vaikuttavat vastaavan perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmeneviä vaatimuksia. Huomiota on käsitykseni mukaan kuitenkin kiinnitettävä säännöksen 3 momenttiin, jossa on kysymys reserviläisen oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Arvioinnin viitekehykseksi sopinee myös tässä yksityistä turvallisuusalaa, vartioita ja järjestyksenvalvojia koskevassa käytännössä esitetyt lähtökohdat, jotka on rajattu mahdollisimman lähelle yksityisen henkilön vastaavissa tilanteissa omaavia oikeuksia (esim. PeVL 22/2014 vp). Vastaava käsitys ilmenee valiokunnan arviosta, joka koski reservipoliisia (PeVL 72/2018 vp). Koska reserviläisen oikeutta voimakeinojen käyttöön ei ole rajattu Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää avustavaan voimakeinojen käyttöön eikä sitä säädösperustaisesti rajata tilapäisyysvaatimuksella, ehdotettu voimakeinojen käyttömahdollisuus on käsitykseni mukaan epäasianmukaisen rajaamaton ottaen huomioon aikaisempi valiokunnan käytäntö. Lisäksi kun kysymys on reserviläisestä, olisi minusta asianmukaista, myös heidän oman oikeussuojansa vuoksi, edellyttää säännöksessä, että tällaisessa tehtävässä olevalla reserviläisellä on tehtävän edellyttämä koulutus. On huomattava, että ehdotukseen sisältyvän 107.1 §:n mukaan voimakeinona tulisi kysymykseen ampuma-aseenkin käyttö. Yleisesti ottaen ampuma-aseenkäyttömahdollisuus on tässä säädetty varsin avoimesti ja mahdollistaa ampuma-aseen käytön myös muilla kuin nimenomaisesti näissä tehtävissä olevissa virkahenkilöasemissa oleville. Joka tapauksessa se mielestäni edellyttäisi vähintäänkin sitä, että tehtävän edellyttämä reserviläisen koulutus on nimenomaisesti säädetty laissa.

Kysymys salaisten tiedonhankintakeinojen käytön laajuudesta

18. Pääesikunta voisi ehdotuksen mukaan käyttää 1. lakiehdotuksen 13 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä tarkoitetuissa sotilasrikosten estämisen ja 93 §:ssä tarkoitettujen rikosten estämisen ja paljastamisen tehtävissä. Lakiehdotus on tältä osin sinänsä asianmukainen toteutukseltaan, mutta käsitykseni mukaan esityksessä ei ole kattavasti ja perustuslakivaliokunnan aikaisemmin edellyttämällä tavalla perusteltu, minkä vuoksi yksittäinen salainen tiedonhankintakeino on Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävissä välttämätön ja hyödyllinen juuri sen rikostorjuntatehtävän kannalta. (Ks. mm. PeVL 10/2016 vp, jossa kysymys analogisesta tilanteesta tullin osalta).

Kysymys niin sanotusta rynnäkkötarkkailusta

19. 1. lakiehdotuksen 130.5 §:ssä säädettäisiin Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittavan viranomaisen oikeudesta tekniseen kuunteluun saman pykälän 2 momentissa säädetyn estämättä tilanteessa, jossa se on välttämätöntä toimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi tai toimenpiteen suorittavan virkamiehen, kiinni otettavan tai muun henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Perustelujen mukaan momentissa tarkoitettu tekninen kuuntelu voisi olla kyseessä, jos esimerkiksi olisi tarpeen varmistua, onko tilaan turvallista mennä suorittamaan yksittäistä asennustoimenpidettä tai onko tila esimerkiksi tyhjä. Käsitykseni mukaan tämä viittaa niin sanottuun rynnäkkötarkkailuun, jota on aiemminkin käsitelty perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 10.2 §:ssä turvatun kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta (PeVL 36/2017 vp) ja 10.1 § turvatun kotirauhan kannalta. Sanotussa lausunnossa vastaavaa tilannetta on arvioitu Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta ja ehdotus vastaa siinä säädettyä. Käsitykseni mukaan olisi perusteltua tuoda tässä säännöksessä nimenomaisesti esiin tilanteen lyhytaikaisuus. Kyseisessä lausunnossa perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen rynnäkkötarkkailussa kyse ei myöskään ole pitkään jatkuvasta, vaan enemmänkin lyhytaikaisesta ja kertaluonteisesta rajoituksesta, minkä vuoksi tällaisen rajauksen oli perustuslakivaliokunnan mielestä syytä näkyä myös säännöksen kirjoitusasussa.

Kysymys Puolustusvoimain toimivallan laajentamisesta peitetoimintaan

20. Ehdotus sisällyttäisi myös peitetoiminnan Puolustusvoimien käytössä olevaksi salaiseksi tiedonhankintamenetelmäksi. Voimassa olevan sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa puolustusvoimissa annetun lain mukaan Puolustusvoimilla ei ole oikeutta käyttää peitetoimintaa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että peitetoiminta puuttuu merkittävällä tavalla perustuslain 10.1 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan (PeVL 5/1999 vp, PeVL 49/2014 vp). Esimerkiksi Rajavartiolaitoksella ei vastaavaa toimivaltaa käsittääkseni ole. Tullia koskevassa lainsäädännössä tulli päättää peitetoiminnasta, mutta poliisi toteuttaa sen. Kun peitetoiminnan osoittamista Puolustusvoimille ei erityisesti perustella ja koska sitä ei ole Rajavartiolaitoksella, on aihetta suhtautua pidättyväisesti tämän toimivaltuuden välttämättömyyteen nimenomaan Puolustusvoimillekaan. Lisäksi koska vain poliisilla on Suomessa käytännön kokemusta peitetoiminnasta, sen erityisen perusoikeusherkkyys voisi puoltaa vähintäänkin vastaavaa toteutusta kuin tullin osalta.

Ylimääräisen tiedon käyttö

21. Niin sanotun ylimääräisen tiedon käytöstä ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 158 §:ssä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.4 §:n kannalta. Sen mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa (PeVL 66/2010 vp). Tästä lähtökohdasta käsin perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä sellaista sääntelymallia, jossa ylimääräisen tiedon käytön salliminen sidotaan rikoksesta annettavan enimmäisrangaistuksen tasoon sen lisäksi, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu. kiinnittäen huomiota siihen, että kysymyksessä tulisi olla perustuslain 10.4 §:n tarkoitettu yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai ko-

tirauhaa vaarantava rikos. Käytännössä se on edellyttänyt, että hyväksyttävä raja asetettaisiin vähintään kolmen vuoden enimmäisrangaistukseen (PeVL 32/2013 vp ja 33/2013 vp). Lisäksi tiettyjen yksittäisten rikosten sisällyttäminen ylimääräistä tietoa koskevaan säännökseen olisi sen mukaan mahdollista, vaikka näiden rikosten rangaistusmaksimi ei täyttäisi kolmen vuoden vaatimusta edellyttäen, että rikokset vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja nämä rikokset myös täyttävät perustuslain 10.4 §:n vaatimukset. Näiden perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämien vaatimusten huomioon ottaminen edellyttäisi käsitykseni mukaan vielä kyseisen säännöksen tarkastelua ja lisäperusteluita.