Veli-Pekka Viljanen

HE 82/2023 vp laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.9.2024

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta. Samalla kumottaisiin voimassa oleva laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014). Kyseinen laki on säädetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2013 vp).

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta olennaisia sisällöllisiä muutoksia sotilaskurinpitoa koskeviin säännöksiin. Merkittävänä uudistuksena nykyiseen verrattuna voidaan pitää sitä, että pääesikunnalle ehdotetaan uudeksi tehtäväksi sotilasrikosten estämistä ja paljastamista, kun nykyisin sen tehtävänä olisi sotilasrikosten osalta ainoastaan sotilasrikosten selvittäminen. Lisäksi ehdotetaan uutta sääntelyä yleisistä toimivaltuuksista pääesikunnan rikostorjuntatehtäviin, samoin kuin eräitä uusia toimivaltuuksia rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyen. Keskityn lausunnossani viimeksi mainittuihin kysymyksiin.

2. Pääesikunnan tehtävät rikostorjunnassa

Pääesikunnan tehtäväksi säädettäisiin ensimmäisen lakiehdotuksen 88 §:ssä suorittaa toimenpiteitä sotilasrikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa. Sotilasrikokset määritellään 89 §:ssä.

Lisäksi 93 §:n mukaan pääesikunnan tehtävänä on sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan liittyvien rikosten estäminen ja paljastaminen.

Sinänsä ehdotettujen tehtävien antamiselle pääesikunnan tehtäväksi ei ole nähdäkseni valtiosääntöistä estettä, vaan pääesikunnalle voidaan sinänsä osoittaa tällaisia

rikostorjuntatehtäviä. Katson tältä osin, että tehtäväjaon perusteiden sääntely rikostorjunnassa kuuluu lähtökohtaisesti lainsäätäjän harkintavaltaan.

Toisaalta perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisten tehtävät ja toimivalta on laissa määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tämä vaatimus korostuu erityisesti sellaisten tehtävien osalta, joissa puututaan merkittävällä tavalla yksilön oikeuksiin. Tältä osin on huomionarvoista, että esimerkiksi ehdotetut pääesikunnan yleisten rikostorjuntatoimivaltuuksien (12 luku) sekä salaisten tiedonhankintakeinojen (13 luku) soveltamisalat määrittyvät osaksi pykäläviittauksilla asianomaisiin tehtäväsäännöksiin.

Tässä suhteessa voidaan kriittistä huomiota kohdistaa erityisesti ensimmäisen lakiehdotuksen 93 §:ään, jonka mukaan pääesikunnan tehtävänä on ”sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estäminen ja paljastaminen”.

Tehtävän sisältö on säädöstasolla ainakin jossain määrin tulkinnanvarainen, eikä sen soveltamisalaa ole myöskään hallituksen esityksen perusteluissa kattavasti täsmennetty. Perustelujen mukaan pääesikunnan vastuulle kuuluisivat sotilaallisen maanpuolustuksen alalla esimerkiksi vakoilun tai luvattoman tiedustelutoiminnan tunnusmerkistön täyttävät teot, mutta sellaisia voisivat olla myös maapetosrikokset tai puolustusvoimien salassa pidettävään tietoon kohdistuvat tietoturvallisuusrikokset tai omaisuusrikokset taikka ”muu tavanomaisempana pidettävä teko” silloin kun se liittyisi sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan (HE, s. 88). Huomionarvoista on, että tehtävän kohde ei rajoittuisi sotilaisiin, vaan kohteena voisi olla ”kuka tahansa suomalainen tai Suomessa asuva henkilö, jonka perustellusti voidaan olettaa syyllistyvän maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvään rikokseen” (HE, s. 89).

Edellä esitetyistä syistä johtuen olisi valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua, että 93 §:n tehtäväsäännöstä pyrittäisin esityksen eduskuntakäsittelyn aikana selkeyttämään ja täsmentämään.

3. Pääesikunnan toimivaltuudet rikostorjunnassa

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tarkasteltu useassa yhteydessä muille viranomaisille kuin poliisille ehdotettuja rikostorjuntaan liittyviä toimivaltuuksia, erityisesti salaista tiedonhankintaa ja salaisia pakkokeinoja koskevaa sääntelyä (PeVL 2/1996 vp, PeVL 37/2002 vp, PeVL 29/2014 vp, PeVL 10/2016 vp, PeVL 36/2017 vp, PeVL 6/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Valiokunnan mukaan poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (ks. esim. PeVL 6/2018 vp, s. 2).

Esimerkiksi ehdotetut salaisia pakkokeinoja koskevat säännökset (13 luku) on kirjoitettu käyttäen mallina poliisin vastaavia toimivaltuuksia koskevia säännöksiä. Tämä on sinänsä perusteltua erityisesti sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin arvioinut sääntelyn yksityiskohtia ja kirjoittamistapaa. Ongelmana on kuitenkin, ettei hallituksen esityksessä ole perusteellisesti arvioitu kaikkien kyseisten toimivaltuuksien välttämättömyyttä nimenomaan pääesikunnan omina toimivaltuuksina. Tältä osin on huomionarvoista, että esimerkiksi pääesikunnalle ehdotetaan nimenomaista oikeutta peitetoimintaan (140 §), vaikka vastaavaa toimivaltuutta ei ole itsenäisenä oikeutena annettu esimerkiksi tullille tai rajavartiolaitokselle niiden rikostorjuntatehtäviä varten. Minulla ei hallituksen esityksessä annettujen tietojen perusteella ole edellytyksiä yksityiskohtaisesti arvioida kaikkien salaisten tiedonhankintakeinojen välttämättömyyttä nimenomaan pääesikunnan itsenäisinä toimivaltuuksina. Lähtökohtana tulee kuitenkin olla, että tällaisten toimivaltuuksien osoittamiselle pääesikunnalle itsenäisinä toimivaltuuksina tulee olla nimenomaan pääesikunnan rikostorjuntatehtävistä johtuva välttämätön tarve.

Esimerkiksi peitetoiminnan osalta perusteluissa toimivaltuuden osoittamista pääesikunnalle perustellaan sillä, että tiedonhankinnan tuloksellisuus edellyttää lähes poikkeuksetta kiinteää ja luottamuksellista suhdetta kohdehenkilön kanssa esimerkiksi ilman, että

kohdehenkilö on tietoinen yhteydenpidostaan viranomaisen kanssa. Sellaista luottamuksellista suhdetta ei esityksen mukaan ole mahdollista rakentaa ja ylläpitää toisen viranomaisen toimenpitein etenkään tehtävässä, joka edellyttää perusteellista puolustusvoimien, sen organisaation sekä tehtävien tuntemusta (HE, s. 13). Näin yleisluonteinen argumentaatio ei nähdäkseni voi valtiosäännön kannalta riittävästi perustella kokonaan uuden toimivaltuuden osoittamista pääesikunnalle, erityisesti kun on kyse poikkeuksellisen pitkälle yksilön perusoikeuksiin puuttuvasta toimivaltuudesta.

Eduskuntakäsittelyn aikana olisi siten nyt tehtyä olennaisesti täsmällisemmin kyettävä perustelemaan toimivaltuuskohtaisesti uusien toimivaltuuksien osoittamisen välttämättömyyttä nimenomaan pääesikunnan itsenäisinä toimivaltuuksina. Peitetoiminnan osalta pidän merkityksellisenä sitä, että kyseistä toimivaltuutta ei ole toistaiseksi annettu muille rikostorjuntaa harjoittaville viranomaisille kuin poliisille, mikä korostaa nähdäkseni sen osalta perusteluvelvollisuutta.

3. Reserviläisten asema

Ensimmäisen 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 asevelvollisuuslaissa tarkoitetussa kertausharjoituksessa tai vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa 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.

Lakiehdotuksen 3 momentin mukaan puolustusvoimien palveluksesta eroamisiän saavuttanut ja aikaisemmin rikostorjuntatehtäviä hoitanut reserviläinen saisi käyttää merkittävää osaa pääesikunnan yleisistä toimivaltuuksista sekä kattavasti salaisia tiedonhankintakeinoja.

Pykälän 4 momentin mukaan palvelukseen määrätty riittävän koulutuksen saanut reserviläinen voisi käyttää lisäksi suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, teknistä seurantaa ja teknistä laitetarkkailua

Ensimmäisen lakiehdotuksen 104 §:n 3 momentin mukaan siinä tarkoitetulla reserviläisellä olisi erittäin tärkeän ja kiireellisen tehtävän suorittamiseksi oikeus pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin virkamies voi toimivaltansa rajoissa hänet valtuuttaa.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa reserviläisen toimivaltuuksia tarkastellaan viittaamalla perustuslain 124 §:ään, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Tältä osin perusteluissa kuitenkin todetaan, että 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 (HE, s. 209).

Eduskunnan lakivaliokunnan käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä koskevassa lausunnossa todetaan, että reserviläisten toimivaltuuksien kannalta on merkityksellinen perustuslain 124 §, jonka 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. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että reserviläiset eivät ole puolustusvoimien virkamiehiä. Valiokunta in pitääkin tärkeänä, että ehdotettuja lakiehdotukseen sisältyviä reserviläisten toimivaltuuksia arvioidaan vielä perustuslain 124 §:n kannalta (LaVL 9/2024 vp, s. 13).

Oman arvioni mukaan reserviläisille lakiehdotuksessa annetuissa toimivaltuuksissa ei ole kuitenkaan kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Kyse on nimenomaan viranomaiselle (= pääesikunta) osoitettujen toimivaltuuksien käytön järjestämisestä puolustusvoimien sisällä. Tältä osin on otettava huomioon puolustusvoimien organisatorinen erikoisluonne. Puolustusvoimat perustuvat yleisen asevelvollisuuden varaan, joka puolestaan kiinnittyy perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuuteen. Reserviläiset ovat kiinteä, pysyväisluonteinen ja

olennainen osa puolustusvoimien organisaatiota. Reserviläisten saama sotilaskoulutus rakentuu ajatukselle, että heille voidaan sodan aikana osoittaa merkittäviä julkisen vallan käyttöä koskevia tehtäviä. Tämän kanssa olisi selkeästi ristiriidassa ajatus, että asianomaisen koulutuksen saaneita reserviläisiä ei voitaisi käyttää puolustusvoimille osoitettujen tehtävien suorittamiseen.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 209) viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 72/2018 vp, joka koski reservipoliisia ja jossa reservipoliisille annettuja toimivaltuuksia arvioitiin perustuslain 124 §:n kannalta. Kyseinen arviointitilanne poikkesi kuitenkin merkityksellisellä tavalla nyt käsiteltävänä olevasta asetelmasta. Reservipoliisin poliisista irrallisen aseman ja reservipoliisihenkilöstön väljien kelpoisuus- ja koulutusvaatimusten vuoksi kyse oli perustuslakivaliokunnan mielestä selvästi poliisista erillisestä järjestelmästä, jota oli perusteltua tarkastella nimenomaan perustuslain 124 §:n valossa. Asevelvollisilla reserviläisillä on sen sijaan kiinteä ja pysyvä asema osana puolustusvoimien organisaatiota. Tämä huomioon ottaen en näe ehdotonta estettä osoittaa reserviläisille ehdotetun kaltaisia avustavia rikostorjuntatehtäviä.

Sinänsä on selvää, että perusoikeuksiin puuttumistoimivaltuuksien antamiselle reserviläisillä edellyttää, että heillä on tehtäviin riittävä koulutus. Tämän tulee ilmetä laista säädöspohjaisesti (vrt. esim. ensimmäisen lakiehdotuksen 98 § 1 ja 4 mom.: ”riittävän koulutuksen saanut”). Tämä johtuu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvasta oikeusturvavaatimuksesta, joka edellyttää sitä, että perusoikeuksien rajoitustoimivaltuuksia voidaan osoittaa vain asianomaisen riittävän koulutuksen saaneille henkilöille. Samaten sillä, että reserviläiset toimivat pääesikunnan rikostorjuntaa hoitavan virkamiehen apuna ja ohjauksessa on merkitystä tältä osin.

Joidenkin toimivaltuuksien osoittamista reserviläiselle voidaan myös arvioida kriittisesti. Esimerkiksi perustuslain 104 §:n voimakeinojen käyttämistä koskeva säännös näyttäisi 107 §:n valossa antavan reserviläiselle oikeuden rikostorjuntatehtävää suorittaessaan myös ampuma-aseen käyttöön. Vertailun vuoksi ja edellä esitetty oikeudellinen kategoriaero huomioon ottaen voidaan mainita, että perustuslakivaliokunta piti aikanaan reservipoliiseja koskevan säädösehdotuksen yhteydessä välttämättömänä, että laista poistettiin säännös reservipoliisin oikeudesta ampuma-aseen käyttöön. Valiokunnan tuolloisen, tosin perustuslain 124 §:ään nojaavan tulkinnan mukaan säännöksen poistaminen oli tältä

osin edellytys tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämiselle (ks. PeVL 72/2018 vp, s. 4).

4. Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Ensimmäisen lakiehdotuksen 158 §:ssä säädetään ylimääräisen tiedon käyttämisestä. 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).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lakiehdotuksen 158 §:ssä on huomioitu kyseiset perustuslakivaliokunnan kannanotot (HE, s. 205). Lakiehdotuksen 158 §:n 2 momentissa säädettäisiin myös tietyistä rikoksista joiden suhteen ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää, jos sen käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta tai jos kyse on säännöksessä nimenomaisesti mainitusta rikoksesta.. Tällaisia rikoksia olisivat esimerkiksi laiton uhkaus tai pakottaminen ja virka-aseman väärinkäyttäminen. Esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämisenä voivat tulla rangaistavaksi suhteellisen lievät teot, joiden osalta salaisten pakkokeinojen käyttäminen ei olisi millään muotoa tullut kyseeseen.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että Tullin ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalakien vastaavissa säännöksissä (laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa, 48 §:n 2 mom. sekä laki rikostorjunnasta Tullissa, 53 §:n 2 mom.) ei mahdollisteta ylimääräisen tiedon käyttöä kolmen vuoden enimmäisvankeusrangaistuksen alittavissa tilanteissa (LaVL 9/2024 vp, s. 11).

Pidän valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna, että ylimääräisen tiedon käyttämismahdollisuus rajataan vastaavalla tavalla myös pääesikunnan osalta.

5. Muita huomautuksia

Ensimmäisen lakiehdotuksen 130 §:n 5 momentissa ja 132 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ns. rynnäkkötarkkailutilanteesta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaavaa sääntelyä aikaisemmin ja pitänyt sitä valtiosääntöoikeudellisesti sallittuna (PeVL 36/2017 vp, s. 2-4). Valiokunta korosti tuolloin, että sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen rynnäkkötarkkailussa kyse ei ole pitkään jatkuvasta, vaan enemmänkin lyhytaikaisesta ja kertaluonteisesta rajoituksesta (PeVL 36/2017 vp, s. 4). Tällaisen rajauksen oli perustuslakivaliokunnan mielestä syytä näkyä myös säännöksen kirjoitusasussa. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannanoton johdosta mainittua säännöstä on syytä täydentää maininnalla rajoituksen lyhytaikaisuudesta ja kertaluonteisuudesta.

Esityksen sisältämässä 8. lakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotetaan, että tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin liitetään ensimmäisen lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitetun toiminnan parlamentaarinen valvonta. Samoin tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvontatehtäviin lisättäisiin kyseisen toiminnan valvonta. Ehdotetut lisäykset tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtäviin ovat valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuja. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä säädetään kattavasti eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä. Ehdotetun muutoksen johdosta tulisi vastaavasti täydentää myös kyseistä eduskunnan työjärjestyksen pykälää.