Tuomas Ojanen

28.2.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa, joka korvaisi voimassa olevan vuonna 2014 voimaan tulleen lain, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2013 vp). Lisäksi ehdotetaan pääosin teknisluonteisia muutoksia kymmeneen muuhun lakiin.
2. Esityksen merkitsemät keskeisimmät muutokset nykytilaan koskevat rikostorjuntatehtäviä ja niihin liittyviä toimivaltuuksia (ks. 1. lakiehdotus, III osa, 11 luku). 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.
3. Nyt esityksessä ehdotetaan pääesikunnalle uudeksi tehtäväksi sotilasrikosten estämistä ja paljastamista. Esityksessä ehdotetaan myös uutta sääntelyä Pääesikunnan rikostorjunnan yleisistä toimivaltuuksista sekä eräitä uusia ja itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia rikosten estämiseen ja paljastamiseen. Lisäksi pääesikunnalle ehdotetaan oikeutta käyttää tiettyjä toimivaltuuksia salaiseen tiedonhankintaan lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitettujen rikosten estämisessä itsenäisesti.
4. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on käsitelty ehdotetun sääntelyn perustuslakikytkentöjä. Kuten esityksestä ilmenee, 1. lakiehdotuksessa esitettävien rikostorjuntatoimivaltuudet, salaiset pakkokeinot sekä salaiset tiedonhankintakeinot puuttuvat useisiin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa suojattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapauteen, yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan, omaisuuden suojaan ja oikeusturvaan.
5. Perustuslain perusoikeussäännösten ohella ehdotetun sääntelyn arvioinnin kannalta ovat merkityksellisiä myös eräät muut perustuslain säännökset, kuten erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentti, jossa vahvistetun oikeusvalioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on

yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (ks. PeVL 10/2016 vp).

Arvio

Pääesikunnan tehtävät rikostorjunnassa

6. Voimassa olevan lain mukaan pääesikunnan rikostorjuntatehtävänä on sotilasrikosten osalta ainoastaan rikosten selvittäminen. Voimassa olevassa laissa Puolustusvoimien ennalta estämis- ja paljastamistehtävät on rajattu koskemaan Suomeen kohdistuvaa tiedustelutoimintaa ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaa toimintaa kuten esimerkiksi vakoilurikoksia ja maanpetosrikoksia, mutta ei sotilasrikoksia. Näin ollen sotilasrikosten ennalta estäminen ja paljastaminen kuuluvat poliisille poliisin yleistoimivallan perusteella.
7. 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä säädettäisiin siitä, että pääesikunta suorittaa toimenpiteitä ”sotilasrikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa noudattaen mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään.” Säännös tarkoittaisi keskeistä muutosta nykytilaan, koska pääesikunnalle tulisi tehtäväksi sotilasrikosten ennalta estäminen ja paljastaminen.
8. 1. lakiehdotuksen 89 §:ssä pääesikunnan rikostorjuntatehtävät olisi rajattu seuraaviin rikoksiin:

> 1) rikos, joka käsitellään sotilasoikeudenkäyntiasiana tai sotilaskurinpitomenettelyssä;
> 2) rikoslain 40 luvussa rangaistavaksi säädetty rikos, jos rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva sotilas;
> 3) rikoslain 40 luvussa rangaistavaksi säädetty rikos, jos rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva muu henkilö kuin sotilas edellyttäen, että rikoksesta voidaan todennäköisin syin epäillä myös sotilasta;
> 4) Puolustusvoimien hallinnassa olevalla alueella, aluksessa, ilma-aluksessa tai kulkuneuvossa taikka palvelustehtävässä tehty, Puolustusvoimien omaisuuteen kohdistuva sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikos, jos rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva muu henkilö kuin sotilas edellyttäen, että rikoksesta voidaan todennäköisin syin epäillä myös sotilasta.

9. Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeiseksi peruskysymykseksi muodostuu nähdäkseni nyt se, voidaanko pitää hyväksyttävänä ja välttämättömänä sitä, että pääesikunnalle annettaisiin sellaisia rikostorjuntatehtäviä ja niihin liittyviä toimivaltuuksia, jotka nykyään kuuluvat lähtökohtaisesti poliisille. Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, tämän jälkeen voidaan nähdäkseni olennaisessa yhtyä esityksessä esitettyihin käsityksiin ja johtopäätelmiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.
10. Tarve tämän peruskysymyksen arviointiin seuraa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Perustuslaissa ei ole sinänsä säädetty siitä, mille viranomaiselle voidaan säätää nyt käsillä olevan kaltaisia rikostorjuntatehtäviä ja -toimivaltuuksia. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin linjattu, että ”lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien

osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita", ja että "poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta" (ks. PeVL 67/2016 vp sekä siinä viitattu aiempi lausuntokäytäntö PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus. (ks. PeVL 67/2016 vp).

11. Perustuslakivaliokunta on aiemmin muun muassa katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen Tullille ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä on perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoittanut, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden. (PeVL 10/2016 vp).
12. Näin ollen käsillä olevassa esityksessä tulisi osoittaa edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tarkoittamalla tavalla "erityisiä syitä" sille, että pääesikunnalle annettaisiin esityksellä sellaisia rikostorjuntatehtäviä ja niihin liittyviä toimivaltuuksia, jotka ovat lähtökohtaisesti kuuluvat poliisille.
13. Esityksessä pääesikunnalle ehdotettavia rikostorjuntatehtäviä ja niihin liittyviä toimivaltuuksia perustellaan ensinnäkin sillä, että viranomaisten resurssien kannalta on tarkoituksenmukaisempaa, että rikostorjunnan eri tehtäviä ja vaiheita ei ole hajautettu eri viranomaisille, vaan että sama viranomainen voi esimerkiksi paljastaa ja selvittää samaan kokonaisuuteen liittyvän rikoksen. Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen edellyttävät esityksen mukaan myös Puolustusvoimien toiminnan erityispiirteiden tuntemista, jolloin pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitavilla virkamiehillä on parhaat edellytykset suorittaa tätä tehtävää. (ks. s. 23) Lisäksi esityksessä perustellaan ehdotettua sääntelyä nykyisen lain voimaantulon jälkeen tapahtuneilla toimintaympäristön muutoksilla sekä voimassa olevassa lainsäädännössä käytännön soveltamistilanteiden yhteydessä havaituilla ongelmilla.
14. Esityksen jaksossa 5.1 on tehty selkoa muista toteuttamisvaihtoehdoista. Esityksen jaksossa 5.2 taas tehty katsaus muihin Pohjoismaihin sekä Saksaan ja Iso-Britanniaan. Jakso osoittaa, että Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa puolustusvoimilla ei ole varsinaisia tehtäviä rikostorjunnassa.
15. Kokonaisuutena arvioiden hallituksen esityksen yleisperusteluissa, yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säätämisjärjestysperusteluissa esitetyt perustelut pääesikunnan tehtäville ja toimivaltuuksille rikostorjunnassa ovat verraten suppeita ja yleispiirteisiä. Perusteluista voidaan myös olla kohdittain toista mieltä; vaikka sotilasrikoksiin liittyy erityispiirteitä, ne eivät välttämättä ole kuitenkaan

niin ainutlaatuisia rikoksia, että niiden torjunta olisi tästä syystä välttämätöntä osoittaa pääesikunnalle.

16. Lisäksi ongelmallisena voidaan pitää, että samalla viranomaisella olisi jatkossa sekä tiedustelu- että rikostorjuntatoimivaltuuksia. Tässä yhteydessä on syytä huomautttaa, että perustuslakivaliokunta korosti jo tiedustelulakeja säädettäessä tarvetta erityisesti sen varmistamiseen, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 35—36/2018 vp). Lisäksi valtioneuvoston selontekoa tiedustelulainsäädäntöä käsiteltäessä on todettu tarve selkeyttää tiedustelulakeja siltä osin kuin niissä säädetään sotilas- tai siviilitiedustelussa saatujen tietojen luovuttamisesta rikostutkintaan (ns. Palomuurisääntely, ks. VNS 11/2021 vp ja siitä esim. PuVL 2/2022 vp).
17. Vaikka esityksestä voidaan siis esittää kriittisiä huomiota siltä osin kuinka siinä on perusteltu pääesikunnalle ehdotettuja toimivaltuuksia, on samalla vastapainoksi todettava, että esityksessä ehdotetun sääntelyn taustalla oleva sotilasrikosten rikostorjunta on hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen intressi. Pääesikunnalle ehdotettavat yleiset toimivaltuudet olisivat myös rajatummat kuin poliisilla. Ehdotettu sääntely ei myöskään rajoittaisi poliisin yleistoimivaltaa sotilasrikosten estämisessä ja paljastamisessa, vaan poliisilla säilyisi edelleen oma-aloitteisesti oikeus selvittää puolustusvoimiin kohdistuvaa tai sotilaan tekemää rikosta. Poliisi siis vastaisi edelleenkin yleistoimivallansa perusteella puolustusvoimia vastaan tehtyjen tai sotilashenkilön tekemien rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä.
18. Esityksen mukaan lausuntopalautteessa on myös pidetty esityksen tavoitteita ja tarkoitusta laajalti kannatettavana ja perusteltuna, vaikka niitä on myös ”vähemmässä määrin” kyseenalaistettu. (s. 44)
19. Lisäksi on todettava, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole toistaiseksi vielä kertakaan katsottu, että nyt käsillä olevan kaltaiset hallituksen esityksen perusteluihin liittyvät seikat olisivat muodostuneet niin ratkaisevalla tavalla ongelmallisiksi perustuslain kannalta, että ne olisivat vaikuttaneet poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätämistä muulle viranomaiselle koskevan lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen ja siten vieneet tältä osin pohjan koko esitykseltä.[1] Ylipäätään voidaan lähteä myös lainsäätäjän harkintamarginaali huomioiden siitä, nyt käsillä olevan kaltaisessa tilanteessa hallituksen esityksen perusteluihin liittyvät näkökohdat voivat muodostua perustuslain kannalta säätämisjärjestykseen vaikuttaviksi vain hyvin

[1] Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 67/2016 vp valiokunta kuitenkin katsoi, että vaikka arvion kohteena olleet lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, mietintövaliokunnan oli vielä harkittava, ”onko ehdotetulle sääntelylle riittäviä perusteita ja päästäisiinkö esityksen tavoitteisiin riittävästi sellaisilla toteuttamisvaihtoehdoilla, jotka säilyttäisivät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävät yleisillä alueilla ja paikoilla nykyiseen tapaan lähtökohtaisesti poliisilla”. Puolustusvaliokunta selvitti lisää perusteita esitetylle sääntelylle ja päätyi saamansa selvityksen perusteella pitämään mietinnössään esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. PuVM 1/2017 vp.

poikkeuksellisesti ja lähinnä silloin, jos perustelut lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittamisesta muulle viranomaiselle kokonaan puuttuvat tai ovat ilmeisen ongelmallisia esimerkiksi perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa.

20. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan esityksen perustelut ehdotuksille pääesikunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista rikostorjunnassa ovat sinänsä varsin niukat ja yleispiirteiset, mutta että nämä seikat eivät kuitenkaan ole 1. lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen vaikuttavia siltä osin kuin on kyse pääesikunnalle esitettävistä tehtävistä ja toimivaltuuksista rikostorjunnassa.

Valvonnan lisäämisen ja tehostamisen tarve

21. Esityksessä pääesikunnalle ehdotetut tehtävät ja toimivaltuudet sotilasrikosten rikostorjunnassa, samoin kuin pääesikunnalle ehdotetut uudet toimivaltuudet salaiseen tiedonhankintaan lakiehdotuksen 92 §:ssä yksilöityjen rikosten estämisessä itsenäisesti, edellyttävät nykyistä tehokkaampaa valvontaa, ml. valvontaresursseja.
22. Valvonnan lisäämisen ja tehostamisen tarve on tunnistettu myös esityksessä, mutta esityksessä on katsottu, että valvontajärjestelyt vaatisivat laajempaa tarkastelua ja koordinointia muiden viranomaisten kanssa, mitä ei ole ollut esityksen mukaan mahdollista tehdä (ks. esitys s. 25, 48 ja 52).
23. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painokkaasti korostaa tarvetta alkaa viipymättä selvittää valvontajärjestelyjen lisäämistä ja tehostamista.

Ns. palomuurisääntelyn selkeyttämisen tarve

24. Perustuslakivaliokunta on korostanut jo tiedustelulakeja vuonna 2018 säädettäessä tarvetta erityisesti varmistua siitä, ettei tiedustelulainsäädäntö avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).
25. Arvioitavana olevassa esityksessä pääesikunnalle ehdotetut uudet tehtävät ja toimivaltuudet rikostorjunnassa lisäävät nähdäkseni entisestään tarvetta sen varmistamiseen, ettei nyt ehdotettava sääntely yhdessä tiedustelulakien kanssa avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Jo aiemmin on esimerkiksi tiedustelulainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston selonteon (VNS 11/2021 vp) käsittelyn yhteydessä todettu, että voimassa olevaan ns. palomuurisääntelyyn sisältyy epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia (ks. esim. PuVL 2/2022 vp ja HaVM 35/2022 vp). Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on huomauttanut tarpeesta selkeyttää palomuurisääntelyä (OKV/565/21/2021, 19.3.2021).
26. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsillä olevasta esityksestä olisi syytä pitää välttämättömänä palomuurisääntelyn pikaista selkeyttämistä.

Syrjinnän rikostorjunnan kielto

27. 1. lakiehdotuksessa 2 luvussa säädettäisiin pääesikunnan rikostorjunnassa noudatettavista yleisistä periaatteista, so. perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta (4 §), suhteellisuusperiaatteesta (5 §), vähimmän haitan periaatteesta (6 §) ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta (7 §). Nämä periaatteet sisältyvät myös poliisilakiin, joka on tullut voimaan 2011.
28. Kun otetaan huomioon esityksessä pääesikunnalle lakiehdotuksen 11 luvussa ehdotetut uudet rikostorjuntatehtävät ja -toimivaltuudet kokonaisuutena sekä niiden perus- ja ihmisoikeusherkkyys, 1. lakiehdotuksen 2 luvussa säädettävien pääesikunnan rikostorjunnassa noudatettavien yleisten periaatteiden joukkoon olisi syytä sisältyä tiedustelulakien tapaan ((ks. laki sotilastiedustelusta, 9 § ja laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa, 1 §:n 3 mom.) erillinen säännös syrjinnän kiellosta yhtenä pääesikunnan rikostorjunnassa noudatettavana periaatteena, jotta voidaan taata pääesikunnan rikostorjunnassa suoritettavien toimenpiteiden ja toimivaltuuksien käytön syrjimättömyys. Vastaava säännös on syytä lisätä poliisilakiinkin, jos ja kun lakia jossain vaiheessa uudistetaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta täydentää 1. lakiehdotuksen 2 luvun sääntelyä erillisellä säännöksellä syrjivän rikostorjunnan kiellosta, so. siitä, että pääesikunnan rikostorjuntatoimenpiteet on toteutettava syrjimättömästi.