

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 82/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anna Gau, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, tietosuojavaltuutetun toimisto
- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- työelämäprofessori Markku Fredman
- professori Dan Helenius
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettaviksi kymmentä muuta lakia.

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2024 vp

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ottaen huomioon etenkin sääntely Pääesikunnan tehtävien ja toimivaltuuksien laajentumisesta, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Lailla kumotaan nykyinen samanniminen laki. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettaviksi kymmentä muuta lakia.

(2) Voimassa oleva laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2013 vp). Hallituksen esityksen (s. 195) mukaan valiokunnan tuolloin arvioimiin pakkokeinoja kurinpitomenettelyssä koskeviin säännöksiin ei nyt ehdoteta muutoksia.

Ehdotetut tehtävät ja toimivaltuudet

(3) Merkittävin esityksessä ehdotettu muutos on, että Pääesikunnan tehtäväksi osoitetaan sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen, jotka kuuluvat nykyisin poliisille. Nykyisen lainsäädännön mukaan Pääesikunnan tehtävänä on sotilasrikosten osalta ainoastaan niiden selvittäminen. Pääesikunnalle osoitettava tehtävä ei ehdotuksen mukaan rajoita poliisin yleistoimivaltaa. Lisäksi ehdotetaan uutta sääntelyä yleisistä toimivaltuuksista kaikkiin Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviin. Pääesikunnalle ehdotetaan myös eräitä uusia ja itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia rikosten estämisessä ja paljastamisessa. Muutettaviksi ehdotetaan myös eräitä esitutkinnan käynnistämistä, virka-apua sekä poikkeusoloja ja normaaliolojen häiriötilanteita koskevia säännöksiä.

(4) Poliisin toimivaltuuksien tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen vuoksi perustua lakiin (ks. myös PeVL 51/2018 vp, s. 3—4, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan poliisilain säätämisen yhteydessä toistanut jo ennen perusoikeusuudistusta esitetyn (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II) luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 67/2010 vp, s. 2—3).

(5) Perustuslakivaliokunnan mukaan tämän tyyppisessä ehdotuksessa on kyse perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelykohteesta, jossa on sovittava yhteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja rikosten selvittämisen ja muiden vastaavien painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa ja jossa korostuvat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, välttämättömyydestä sekä oikeusturvasta.

(6) Perusoikeusjärjestelmässä kysymys on ääritapauksissa perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassa-

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2024 vp

olon on perustuslakivaliokunnan mukaan yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (ks. PeVL 67/2010 vp, s. 2/I, PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

(7) Lisäksi vaatimuksella sopusoinnusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sellaisena kuin sopimuksen sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, on tällaisessa sääntelyssä suuri merkitys (ks. PeVL 98/2022 vp, kappale 1).

(8) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt yleisesti huomiota siihen, että poliisilain rikosten torjuntaa koskevien toimivaltuuksien sääntelylle on pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelyn tavoin ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenskin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia (PeVL 98/2022 vp, kappale 2, PeVL 99/2022 vp, kappale 3). Valiokunnan käsityksen mukaan vastaava lähtökohta koskee myös Puolustusvoimien rikostorjuntaa koskevaa sääntelyä.

(9) Perustuslakivaliokunta on todennut, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 67/2016 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. 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). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 21/2024 vp, kappale 3, PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 3). Valiokunta on myös painottanut, että poliisilla on perusoikeuksiin kajoamista sisältävien valtuuksien käyttöön erityinen koulutus ja kokemus (PeVL 67/2016 vp, s. 3).

(10) Hallituksen esityksen ensisijaisena tavoitteena on perustelujen (s. 21) mukaan varmistaa sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevan sääntelyn ajantasaisuus ottaen huomioon lain voimaantulon jälkeen tapahtuneet toimintaympäristön muutokset sekä voimassa olevassa lainsäädännössä käytännön soveltamistilanteiden yhteydessä havaitut ongelmat. Hallituksen esityksessä (s. 23) nyt ehdotettavaa sääntelyä perustellaan sillä, että viranomaisten resursien kannalta on tarkoituksenmukaisempaa, ettei rikostorjunnan eri tehtäviä ja vaiheita ole hajautettu eri viranomaisille, vaan sama viranomainen voi esimerkiksi paljastaa ja selvittää samaan kokonaisuuteen liittyvän rikoksen. Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen edellyttävät esityksen mukaan Puolustusvoimien toiminnan erityispiirteiden tuntemista, jolloin Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitavilla virkamiehillä on parhaat edellytykset suorittaa tätä tehtävää. Lisäksi perustelujen (s. 24) mukaan Pääesikunnan yleisistä toimivaltuuksista rikostorjunnassa tulisi sää-

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2024 vp

tää viranomaisen toimintaa ja toimivaltuuksia koskevassa laissa. Säännöllinen turvautuminen poliisin apuun virkatehtävissä ei perustelujen mukaan ole tarkoituksenmukainen ja toimiva ratkaisu.

(11) Merkitystä on sillä, että hallituksen esityksen (s. 13) mukaan esimerkiksi tiedonhankinnan tuloksellisuus 89 §:n mukaisessa tehtävässä edellyttää lähes poikkeuksetta pitkää sekä kiinteää luottamuksellista suhdetta kohdehenkilön kanssa esimerkiksi ilman, että kohdehenkilö on tietoinen yhteydenpidostaan viranomaisen kanssa. Sellaista luottamuksellista suhdetta ei ole mahdollista rakentaa ja ylläpitää toisen viranomaisen toimenpitein etenkin tehtävässä, joka edellyttää perusteellista Puolustusvoimien, sen organisaation sekä tehtävien tuntemista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä sääntelykontekstissa huomiota myös turvallisuuspoliittisen tilanteen muutoksen merkitykseen.

(12) Esityksessä ehdotetun sääntelyn taustalla oleva sotilasrikosten torjunta on hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen intressi. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn saattaminen ajan tasalle on myös epäilemättä perusteltu tavoite. Ehdotuksen perusteluissa (s. 22) mainitaan myös, ettei sotilasrikosten estämistä ja paljastamista ole nimenomaisesti säädetty poliisin tehtäväksi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei sanottu juurikaan perustele nyt ehdotettua sääntelyä. Poliisin tehtäviin kuuluu poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaan yleisesti rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa, yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyt perustelut Pääesikunnan tehtäville ja toimivaltuuksille rikostorjunnassa ovat verraten suppeita ja yleispiirteisiä. Sinänsä ehdotettujen tehtävien antamiselle Pääesikunnan tehtäväksi ei kuitenkaan valiokunnan mielestä ole valtiosääntöistä estettä.

(13) Pääesikunnan tehtävänä on 1. lakiehdotuksen 93 §:n mukaan sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estäminen ja paljastaminen. Lainkohdan perusteluissa (s. 87—88) ei tarkemmin määritellä, mistä rikoksista säännöksessä on kyse. Tehtävän kohteena voi perustelujen mukaan olla kuka tahansa suomalainen tai Suomessa asuva henkilö, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvään rikokseen. Henkilön ei tarvitse esimerkiksi olla Puolustusvoimien palveluksessa.

(14) Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). 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 valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 21/2024 vp, kappale 2, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

(15) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä Pääesikunnalle osoitettavan tehtävän sisältö on säädöstasolla tulkinnanvarainen, eikä sen soveltamis-

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2024 vp

alaa ole myöskään hallituksen esityksen perusteluissa kattavasti täsmennetty. Perustuslain 2 §:n 3 momenttiin kytkettyvistä syistä on valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä, että 93 §:n tehtäväsäännöstä selkeytetään ja täsmennetään. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(16) Pääesikunnan oikeudesta saada tietoja yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 112 §:ssä. Pääesikunnalla on sen mukaan oikeus saada yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi välttämättömiä tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäätöä estämättä.

(17) Sääntely muistuttaa poliisilain 4 luvun 3 §:n säännöstä tietojen saannista yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä. Nyt ehdotetun 112 §:n mukaan tietoja voitaisiin kuitenkin saada myös rikoksen paljastamiseksi. Poliisilain mukaan tietoja voidaan saada vain rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Nyt ehdotetussa sääntelyssä tietoja koskee kuitenkin välttämättömyysvaatimus toisin kuin poliisilain. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotetulle, myös rikosten paljastamiseksi välttämättömiin tietoihin ulottuvalle tiedonsaantioikeudelle ei ole esitetty riittäviä perusteluja. Maininta tietojen saamisesta rikosten paljastamiseksi on asianmukaisinta poistaa 112 §:stä.

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää muutenkin huomiota Pääesikunnalle osoitettavaksi ehdotettuihin toimivaltuuksiin (1. lakiehdotuksen 12 ja 13 luku). Hallituksen esityksessä ei valiokunnan käsityksen mukaan ole perusteellisesti arvioitu kaikkien ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyyttä nimenomaan Pääesikunnan omina toimivaltuuksina. Perustuslakivaliokunnan mielestä puolustusvaliokunnan tulee vielä varmistua siitä, että kunkin toimivaltuuden Pääesikunnalle osoittamiselle pystytään osoittamaan täsmälliset ja riittävät perustelut.

Reserviläisten tehtävät ja toimivaltuudet

(19) Asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevan reserviläisen tehtävistä ja toimivaltuuksista ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 14 luvussa. Lisäksi 98 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi palveluksessa olevan reserviläisen toimivaltuuksista eräiden rikosten estämisessä ja paljastamisessa ja 104 §:ssä palveluksessa olevan reserviläisen oikeudesta käyttää välttämättömiä voimakeinoja.

(20) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 210) pidetään perusteltuna, että perustuslakivaliokunta arvioi reserviläisten toimivaltuuksia koskevia säännöksiä perustuslain hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta. Lisäksi perusteluissa (s. 209) viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa tarkasteltiin reservipoliisijärjestelmää perustuslain 124 §:n kannalta. Perusteluissa (s. 209) kuitenkin todetaan myös, ettei perustuslain 124 § 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2024 vp

(21) Perustuslakivaliokunta on hiljattain tarkastellut lakiehdotusta, jossa kyse oli kertausharjoitukseen osallistuvien toimimisesta Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena (PeVL 27/2024 vp). Valiokunta totesi sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan 127 §:n kannalta (PeVL 27/2024 vp, kappale 4). Samoin asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien osallistumista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseen oli arvioitava perustuslain 127 §:n eikä 124 §:n kannalta (PeVL 6/2018 vp, s. 4).

(22) Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin arvionsa tueksi huomiota siihen, että asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan osallistuminen Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseen ei perustu suostumukseen, vaan palvelusta suorittava voidaan määrätä näihin tehtäviin. Asevelvollisten oikeusasema määräytyy yleisesti paitsi perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuutta koskevan sääntelyn myös maanpuolustusvelvollisuutta täsmentävän asevelvollisuuslain mukaan. Palvelukseen määrätty asevelvolliset eivät ole virkasuhteessa Puolustusvoimiin tai Rajavartiolaitokseen, vaan heitä koskee asevelvollisuuslain 57 §:ssä säädetty palvelusvelvollisuus. Asevelvollisen tulee sanotun säännöksen mukaan palvella hänelle määrättyssä joukossa sekä noudattaa lakiin perustuvan toimivallan nojalla annettuja sotilaallista järjestystä ja palvelusta koskevia määräyksiä, esimiehen käskyjä ja muita palvelukseen kuuluvia velvollisuuksiaan. Asevelvolliset ovat myös erityisen rikosoikeudellisen vastuun alaisia (PeVL 6/2018 vp, s. 4).

(23) Myös nyt ehdotettuja palveluksessa olevien reserviläisten tehtäviä ja toimivaltuuksia on perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitava samoin. Sääntelyssä on kyse viranomaiselle osoitettujen toimivaltuuksien käytön järjestämisestä Puolustusvoimien sisällä. Tältä osin on otettava huomioon myös Puolustusvoimien organisatorinen erikoisluonne. Reserviläiset ovat kiinteä, pysyväisluonteinen ja olennainen osa Puolustusvoimien organisaatiota.

(24) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 127 §:n kannalta huomiota muun muassa asianmukaiseen sääntelyyn tehtäviin määrättävien asevelvollisten koulutuksesta (PeVL 6/2018 vp, s. 5, ks. myös PeVL 65/2016 vp, s. 6). Valiokunta pitää selvänä, että perusoikeuksiin puuttumista merkitsevien toimivaltuuksien antaminen reserviläisille edellyttää, että heillä on tehtäviin riittävä koulutus. Sääntelyä tulisi valiokunnan mielestä tältä kannalta täsmentää nyt ainoastaan ehdotetun 104 §:n perusteluista (s. 100) ilmenevin maininnoin reserviläisiltä edellytettävistä koulutuksesta.

Ylimääräisen tiedon käyttäminen

(25) Ylimääräisen tiedon käyttämisestä ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 158 §:ssä. Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan 1. lakiehdotuksen 157 §:n mukaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai vaaran torjumiseen taikka joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka estämistä tai paljastamista varten lupa tai päätös on annettu.

(26) Pykälä vastaa sen perustelujen mukaan muuten poliisilain 5 luvun 54 §:ää, mutta pykälän 2 momentin rikosnimikeluettelo eroaa poliisilain vastaavasta säännöksestä. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely poliisilaissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp, s. 4—5, PeVL 33/2013 vp, s. 5—7, PeVL 99/2022 vp, kappaleet 11—15). Valiokunta on tarkastellut sääntelyä perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin sa-

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2024 vp

laisuuden kannalta. Valiokunnan mukaan on selvää, että kaikki sinänsä laillisella salaisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen. Luottamuksellisen viestin salaisuutta turvaavan säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta. Viestin sisältö ei menetä perustuslain suojaa pelkästään sen perusteella, että esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu tieto siitä. Perustuslain 10 §:n sääntely rajoittaa viestin sisällön käyttöä tämän jälkeenkin. Tämä on olennaista myös sen vuoksi, että salaisen pakkokeinon kohteeksi voi joutua kuuntelun varsinaisen kohteen lisäksi myös ulkopuolinen henkilö. Lisäksi on valiokunnan mukaan huomattava, että ylimääräisen tiedon käytön salliminen muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten kuin kunkin telepakkokeinon perusterikosten selvittämiseen merkitsee eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä (PeVL 33/2013 vp, s. 6/II).

(27) Perustuslakivaliokunnan mukaan estettä ei ole ollut sille, että ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksenä oleviin rikoksiin ja jotka täyttävät perustuslain 10 §:ssä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiselle asetetut vaatimukset (PeVL 33/2013 vp, s. 7/I).

(28) Perustuslakivaliokunta on edellä todetun mukaisesti suhtautunut pidättyvästi ylimääräisen tiedon käytön sallimiseen sellaisten rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta. Valiokunnan lausuntokäytännön valossa lievemmin rangaistavien rikosten ottaminen ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevan sääntelyn piiriin on siten poikkeuksellista.

(29) Perustuslakivaliokunta ei aikaisemmin ole pitänyt ongelmattomana sääntelyä, joka olisi merkinnyt ylimääräisen tiedon käytön mahdollistamista sellaisten rikosten yhteydessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (ks. esim. PeVL 99/2022 vp, kappale 15, PeVL 33/2013 vp, s. 7/I). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan puolustusvaliokunnan tulee vielä tätä taustaa vasten arvioida tarkasti 1. lakiehdotuksen 158 §:n 2 momentin sääntelyn perusteltavuutta.

Teknisen tarkkailun lyhytaikaisuus

(30) Teknisestä kuuntelusta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 130 §:ssä ja teknisestä katselusta 132 §:ssä. Pääesikunnan 88 tai 93 §:ssä tarkoitettuja rikostorjuntatehtäviä hoitavalla viranomaisella on ehdotetun sääntelyn mukaan oikeus vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvaan tekniseen kuunteluun ja katseluun, jos se on välttämätöntä virkatehtävän turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Sääntely muistuttaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain sääntelyä (PeVL 36/2017 vp). Nyt ehdotetusta sääntelystä ei kuitenkaan käy ilmi, että kyse ei myöskään ole pitkään jatkuvasta, vaan enemmänkin lyhytaikaisesta ja kertaluonteisesta rajoituksesta. Tällaisen rajauksen on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä näkyä myös säännösten kirjoitusasussa (PeVL 36/2017 vp, s. 4).

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2024 vp

Laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa

(31) Henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettuun lakiin (3. lakiehdotus) ehdotetaan muun muassa lisättäväksi uudet 16 a ja 16 b §, jotka koskevat sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteriä. Rekisterin tietosisältöä koskeva 16 b § vastaa asiallisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2018 vp) säädetyn henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 8 §:n sääntelyä rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvistä henkilötiedoista.

(32) Ehdotettujen 16 a ja 16 b §:n erona esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain sääntelyyn on kuitenkin se, ettei nyt ehdotettavassa sääntelyssä nimenomaisesti rajata rekisteröitävää henkilöpiiriä. Lainkohdan perusteluissa (s. 186) sanottua ratkaisua perustellaan sillä, että sotilasrikosten estämistä ja paljastamista koskevat tehtävät on määritelty tarkasti 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä ja ne koskevat vain 1. lakiehdotuksen 89 §:ssä tarkoitettuja rikoksia. Lisäksi perusteluissa viitataan yleiseen henkilötietojen käsittelystä noudatettavaan tarpeellisuusvaatimukseen, joka edellyttää, että rekisteröitävien henkilöiden on oltava merkityksellisiä kyseisten tehtävien hoitamiseksi.

(33) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia huomauttanut, että viranomaispäily rikoksesta muodostaa tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa erityisesti säännellyn valtiosääntöisesti arkaluonteisen henkilötiedon. Tuolloin ehdotettua sääntelyn henkilöllistä ulottuvuutta (tietojen liittyminen henkilöihin, joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen) oli valiokunnan mukaan täydennettävä sitomalla tietojen käsittely epäillyn rikoksen vakavuuteen. Tällainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 51/2018 vp, s. 12).

(34) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 89 §:n perusteella Pääesikunnan rikosten estämis-, paljastamis- ja selvittämistehtävä kohdistuu muun muassa sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltäviin rikoksiin. Kyse ei siten ole ainakaan kaikilta osin erityisen vakavista rikoksista.

(35) Nyt ehdotettavaa sääntelyä sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteriin rekisteröitävästä henkilöpiiristä on perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää. Tällainen muutos on edellytyksenä 3. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakia voidaan täsmentää esimerkiksi samaan tapaan kuin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 7 §:ssä säädetään.

(36) Lisäksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain sääntelyä poiketen sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteriin voidaan tallentaa sotilaskurinpidosta ja rikos- torjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 13 luvussa tarkoitettulla salaisella tiedonhankintakeinolla hankitut välttämättömät henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskevat tiedot. Arvioidessaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin sisällynyttä ehdotusta henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskevien tietojen käsittelemisestä perustuslakivaliokunta piti ehdotusta sisällöllisesti tosiasiallisesti laajana. Säännöstä oli välttämätöntä täsmentää esimerkiksi perusteluissa esitetyillä luonnehdinnoilla. Muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 51/2018 vp, s. 11—12). Hallintovaliokunnan mie-

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2024 vp

tinnön perusteella tuolloista sääntelyä muutettiin vastaavaksi kuin mitä nyt ehdotetaan 3. lakiehdotuksen 16 b §:n 1 momentin 2 kohdaksi.

(37) Nyt 5 kohtaan ehdotettua sääntelyä perustellaan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 185) ainoastaan toistamalla säännöksen sanamuoto, jonka kaltaista perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisen laajana. Ehdotetun sääntelyn tarve jää siten avoimeksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä 5 kohta tulisi poistaa laista.

Valvonta

(38) Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia (8. lakiehdotus) ehdotetaan muutettavaksi niin, että tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo myös sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 93 §:ssä tarkoitettua toimintaa. Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan valvontatehtävää ehdotetaan lisäksi laajennettavaksi kattamaan myös sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 93 §:ssä tarkoitetun toiminnan parlamentaarisen valvonnan. Valvonta kohdistuu siten Pääesikunnan tehtävään estää ja paljastaa sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyviä rikoksia.

(39) Lainkohdan perusteluissa (s. 192) on tehty selkoa siitä, että nykyiseen lakiin perustuvassa suojelupoliisin muun toiminnan kuin siviilitiedustelun valvonnassa tiedusteluvalvontavaltuutetun keskeiseksi tehtäväksi on käytännössä muodostunut varsinkin salaisten tiedonhankintakeinojen käytön sekä erityisesti siviilitiedustelun ja rikosten estämisen ja paljastamisen rajapinnan valvonta. Näin ollen pidetään perusteltuna ulottaa valvonta kattamaan myös sotilastiedusteluviranomaisen rikostorjunta vastaavasti kuin suojelupoliisin osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa perustelujen mukaan rikostorjunnassa käytettävien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen sekä niillä hankittujen tietojen käytön valvontaa.

(40) Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama valvonta ulotettiin tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä koskemaan tiedustelun lisäksi myös suojelupoliisin muuta toimintaa perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella (PeVM 9/2018 vp). Valiokunnan mukaan valvonnan kattavuus edellytti riittävien valvontajärjestelyjen ulottamista suojelupoliisin toimintaan kokonaisuudessaan (PeVM 9/2018 vp, s. 4). Valiokunnan mielestä myös Pääesikunnalle nyt ehdotettavat tehtävät ja toimivaltuudet edellyttävät valvonnan laajentamista. Valiokunta pitää siten ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna.

(41) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä säädetään kattavasti eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muutoksen johdosta tulisi jatkossa vastaavasti täydentää myös eduskunnan työjärjestyksen sääntelyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2024 vp

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 93 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon ja 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 16 b §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 1.10.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Teemu Keskinen ps
jäsen Mats Löfström r
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Maaret Castrén kok
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Joonas Räsänen sd
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala