

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa ja siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 26/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala, puolustusministeriö
- professori Dan Helenius
- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Maija Dahlberg

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa. Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotukset uudesta laista johtuviksi muutoksiksi 12 lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksiin sisältyy säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuus on hallituksen mukaan syytä saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Hallituksen esityksessä on katsottu, että perustuslakivaliokunnan arviointia voivat edellyttää ainakin tasavallan

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2025 vp

presidentin 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetty päätöksentekomenettely, hallinnollisten sanktioiden mahdollisuus tämän lain nojalla annettujen määräysten rikkomisesta ja näiden määräysten suhde liikenne- ja viestintäviraston antamiin määräyksiin, määräyksenantovaltuuksien osoittaminen pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle sekä rikoslain 44 luvun 13 §:n blankorangaistussäännöksen alan laajentuminen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen toteamista koskeva menettely

(1) Vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa annettavaksi ehdotetun lain (1. lakiehdotus) 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lain soveltamisesta valmiutta kohotettaessa ja poikkeusoloissa. Lakiehdotuksessa on lukuisia säännöksiä mahdollisuudesta poiketa lain säännöksistä 6 §:n mukaisissa tilanteissa tai valtuutuksia antaa määräyksiä, joiden nojalla voidaan poiketa lain säännöksistä 6 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Tällaisia poikkeuksia koskevia toimivaltuuksia sisältyy yhteensä 21 pykälään (1. lakiehdotuksen 10 §:n 6 momentti, 12 §:n 2 momentti, 13 §:n 4 momentti, 17 §:n 4 momentti, 18 §:n 4 momentti, 19 §:n 4 momentti, 21 §:n 1 momentti, 30 §:n 3 momentti, 31 §:n 1 momentti, 43 §:n 4 momentti, 52 §, 53 §:n 2 momentti, 61 §:n 2 momentti, 64 §:n 5 momentti, 70 §:n 6 momentti, 71 §:n 6 momentti ja 128 §:n 4 momentti).

(2) Normaalioloissa sovellettavasta vaarallisten aineiden kuljetusta koskevasta sääntelystä voidaan lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan poiketa siten kuin siitä tarkemmin samassa laissa säädetään tasavallan presidentin toteaman Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä (valmiuden kohottaminen) sekä valmiuslain 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen tai puolustustilalain 1 §:ssä tarkoitettun puolustustilan aikana. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tasavallan presidentti toteaa 1 momentissa tarkoitettun Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen olemassaolon puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pykäläehdotuksen mukaan pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tasavallan presidentin päätös on peruutettava, kun tilanne sen sallii.

(3) Ehdotettu 6 §:n 1 momentin ja 2 momentin muodostama kokonaisuus vaikuttaa pykälän sanamuodon mukaan koskevan menettelyä valmiuden kohottamisesta päätettäessä. Säännöksen sanamuotoa ei ole rajattu siten, että päätös valmiuden kohottamisesta rajautuu vain nyt esitettyyn sääntelyyn, vaan valmiuden kohottamista koskevan päätöksen soveltamisala vaikuttaa jäävän avoimeksi.

(4) Ehdotettu päätöksentekomenettelyä koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 58 §:n 5 momentin ja 128 §:n kannalta. Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö. Ylipäällikön vallan alaan kuuluvissa sotilaskäskyasioissa noudatettavasta

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2025 vp

päätöksentekomenettelystä säädetään 58 §:n 5 momentin mukaisesti lailla (HE 1/1998 vp, s. 182/II).

(5) Perustuslain 58 §:n 5 momentin sisältö muotoutui perustuslakiuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä, jossa säännöstä perusteltiin perustuslain parlamentaaristen aineiden lisäämisellä (PeVM 10/1998 vp, s. 7).

(6) Perustuslain 58 §:n 5 momentin sääntelyvaraukseen kuuluu myös sotilaskäskyasioiden aineellisissä määrittely (PeVM 10/1998 vp, s. 19/I). Momenttiin sisältyvä sääntelyvaraus ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") osoittaa, että presidentin päätöksentekoa sotilaskäskyasioissa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVL 51/2006 vp, s. 7/II). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmin huomiota (PeVL 64/2016 vp, s. 6) siihen, että tavallisen lain tasoista sääntelyä sisältyy esimerkiksi puolustusvoimista annetun lain 31 §:ään, jonka mukaan tasavallan presidentti päättää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista. Puolustusvoimista annetun lain perusteluissa tyypillisiksi sotilaskäskyasioiksi luonnehditaan yleisesti sotilaallisten toimenpiteiden valmistelua ja johtamista, asevelvollisten kouluttamista sekä sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitämistä (HE 264/2006 vp).

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan asevelvollisuuslain sääntelyä kertausharjoituksista sotilaallisen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi pitänyt mahdollisena, että päätöksen tällaisista kertausharjoituksista tekee tasavallan presidentti sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä (PeVL 27/2024 vp, PeVL 22/2016 vp).

(8) Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, ettei perustuslain 58 §:n 5 momentin sääntelyvaraus mahdollista minkä tahansa asiaryhmän määrittelemistä sotilaskäskyasiaksi ja näin ollen kuuluvaksi säännöksen soveltamisalaan. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta annetun lakiehdotuksen muuttamista. Valiokunnan mukaan tuolloin ehdotettu menettely kuului osaksi perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista ulkopoliittikan johtamista, eikä sen vuoksi sotilaskäskyjen päätöksentekomenettelyä voitu käyttää esitetyllä tavalla. Samassa yhteydessä valiokunta on nimenomaisesti todennut, että perustuslain 58 §:n 5 momenttia ei presidentin päätöksentekoa koskevana poikkeussäännöksenä voida tulkita laajentavasti niin, että siinä säädettyä menettelyä sovellettaisiin myös muissa kuin sotilaskäskyasioissa (PeVL 64/2016 vp, s. 7).

(9) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 50) todetaan, että pykälässä säädettäisiin asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentissa säädetyn olosuhteiden mukaisesta joukkojen varustamisesta niiden perustamispaikoissa. Perustelujen mukaan tällaisessa tilanteessa on tarve siirtää keskusvarastoista perustamispaikoille lyhyessä ajassa suuria määriä vaarallisia aineita, kuten polttoaineita ja ampumatarvikkeita perustettaville joukoille. Perusteluissa todetaan, että logistisesti ajatellen tällaiset kuljetukset olisi voitava

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2025 vp

suorittaa ennen kuin kertausharjoitukseen kutsutut reserviläiset saapuvat perustamispaikalle. Esityksessä esitetyn arvion mukaan suurelta osin tällaiset kuljetukset toteuttaisivat siviilitoimijat, sillä Puolustusvoimilla ei tähän ole riittävästi kalustoa. Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain mukainen ajoneuvokalusto ja kuljettajaresurssit koko valtakunnan alueella eivät riitä kaikkien tarvittavien kuljetusten toteuttamiseen. Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden täytyessä voitaisiin soveltaa tässä laissa säädettyjä poikkeuksia käytettävään ajoneuvokalustoon ja myös siviilikuljettajiin.

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä mainitussa hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen kohdassa mainittu pykälän tarkoitus ja säännösehdotus vaikuttavat jossain määrin ristiriitaisilta. Pykäläehdotuksen mukaan kyse olisi yleisestä valmiuden kohottamista koskevasta päätöksenteosta, kun taas säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälän tarkoitus on huomattavasti rajatumpi. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan vaikuttaa siltä, että hallituksen esitykseen sisältyvässä 6 §:ssä ei kuitenkaan ole tarkoitus säätää yleisesti valmiuden kohottamista koskevasta menettelystä, vaan vaarallisten aineiden kuljettamista koskevan sääntelyn poikkeusmenettelyistä, joilla voidaan turvata materiaalin asianmukainen logistiikka myös muissa kuin normaalioloissa.

(11) Näin ymmärrettynä ehdotetussa 6 §:ssä ja siihen liittyvissä 21 pykälässä voidaan katsoa olevan kyse sotilaallisten toimenpiteiden valmisteluun liittyvästä päätöksenteosta. Puolustusvoimista annetun lain 31 §:n 1 momentin mukaisesti tasavallan presidentti päättää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely, jossa tasavallan presidentti päättää vaarallisten aineiden kuljettamista koskevan sääntelyn mukaisten poikkeusten käyttöönotosta vaikuttaa muun muassa puolustusvoimien ulkopuolelle ulottuvien vaikutusten vuoksi luonteeltaan epätyypilliseltä asialta tasavallan presidentin päätettäväksi sotilaskäskyksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaisen toimivallan osoittaminen tasavallan presidentille sotilaskäskyn päätöksentekomenettelyssä on kuitenkin perustuslain estämättä sinänsä mahdollista.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 § on sanamuodoltaan epäselvä. Ehdotettu 6 § ja siihen liittyvät 21 pykälää vaikuttavat muodostavat lisäksi vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Perustuslain 58 §:n 5 momenttiin sisältyy vaatimus sotilaskäskyasioiden tarkemmasta määrittelystä lailla. Lisäksi 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). Perustuslakivaliokunta toteaa jo

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2025 vp

perustuslain 2 §:n 3 momentistakin johtuvan, ettei pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla voida esimerkiksi määritellä ja laajentaa sääntelyn soveltamisalaa (PeVL 60/2024 vp, kappale 11, PeVL 88/2022 vp, kappale 21).

(13) Perustuslakivaliokunnan mielestä esitetystä 6 §:n ja siihen liittyvien säännösten muodostamasta kokonaisuudesta ei ilmene riittävän täsmällisesti, mitä 6 §:n mukainen päätöksenteko koskee. Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n sisältämä valmiuden kohottamista koskeva säännösehdotus jää sanamuodoltaan liian avoimeksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 58 §:n 5 momentista ja perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuu, että päätöksenteosta on säädettävä asianmukaisesti ja riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lain tasolla. Säännösehdotusta on tämän vuoksi muutettava siten, että siitä ilmenee riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sen tarkoitettu soveltamisala. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännösehdotusta voidaan täsmentää esimerkiksi muuttamalla se vastaamaan pykäläehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa tarkoitettua soveltamisalaa.

Esitykseen sisältyvistä määräyksenantovaltuuksista

(14) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyy merkittävä määrä viranomaiselle osoitettuja määräyksenantovaltuuksia. Sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 80 §:n kannalta.

(15) Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisaltaan täsmällisesti rajattu.

(16) Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna määräyksenantovaltaa koskeviin valtuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (PeVL 34/2000 vp). Muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp, s. 23). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä viranomaisen norminantovallan perusteista tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133).

(17) Määräyksenantovaltaa ehdotetaan osoitettavan Pääesikunnan teknilliselle tarkastusosastolle. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan määräyksenantajana voi olla muu kuin saman pykälän 1 momentissa tarkoitettu viranomainen. Puolustusvoimista annetun lain 26 §:n 1 momentin mukaan Pääesikunta on valtion keskushallintoon kuuluva viranomainen ja puolustusvoimien johtoesikunta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan Pääesikunnan teknillinen tarkastusosasto ei ole perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomainen, jolle

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2025 vp

voitaisiin osoittaa määräyksenantovaltaa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan määräyksenantoa koskeva toimivaltuus tulisi osoittaa Pääesikunnalle, eikä sen alaiselle osastolle. Puolustusvaliokunnan on valtiosääntöisistä syistä syytä muuttaa määräyksenantovaltuuksia tällä tavalla.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä Pääesikunnalle osoitettuina ehdotetut määräyksenantovaltuudet täyttävät pääosin perustuslakivaliokunnan tältä osin asettamat edellytykset. Siltä osin kuin määräyksenantovaltuuden puitteissa voidaan poiketa myös Liikenne- ja viestintäviraston määräyksistä, on poikkeamismahdollisuutta rajattu. Varsin laajasti määräyksenantovaltaa on rajattu tarpeellisuudella jonkin tietyn syyn vuoksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaisia määräyksenantovaltuuksia on perustuslaista johtuvista syistä tarpeen täsmentää.

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä, eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

Viranomaisten tarkastustoimivalta

(20) Valvontaviranomaisen toimivaltaan ehdotuksen mukaan kuuluvaa tarkastusta ei 1. lakiehdotuksen 110 §:n 2 momentin mukaan saa tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, ellei se ole tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi välttämätöntä. Tällainen tarkastus voisi pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan kohdistua vaarallisen aineen valmistus-, varastointi-, myynti-, asennus-, korjaus-, tarkastus-, pakkaus-, täyttö-, lähetys-, kuormaus-, lastaus-, ahtaus- ja kuljetuspaikkoihin, tilapäisen säilytyksen paikkoihin ja vaarallista ainetta kuljettavaan kuljetusvälineeseen. Tarkastuskohteet eivät perustelujen (s. 182) mukaan rajoitu vain ajoneuvotiloihin.

(21) Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti myös kuljetusvälineissä olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. Nyt ehdotettua sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun kotirauhan kannalta. Lailla voidaan 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

(22) Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen. Säännöksen sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vakiintunutta. Valiokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (esim. PeVL 54/2014 vp).

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2025 vp

(23) Ehdotettuun tarkastusta kotirauhan suojassa rajoittavaan säännösehdotukseen sisältyy edellytys, jonka mukaan kotirauhan piirissä tarkastus on mahdollinen vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Perustuslakivaliokunta pitää sinänsä selvänä, että ehdotettavan tarkastustoimivallan taustalla on pyrkimys vähentää muun muassa ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia riskejä. Sääntely kiinnittyy siten perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen, turvaamiseen (vrt. esim. PeVL 11/2017 vp). Laista tulee kuitenkin käydä riittävällä tarkkuudella ilmi myös ne perusoikeuksien turvaamiseen tai rikosten selvittämiseen liittyvät perusteet, joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa kotirauhan suojan piirissä. Tarkastuksella tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta se olisi välttämätön "perusoikeuksien turvaamiseksi" (PeVL 76/2022 vp, kappale 8). Toisaalta kotirauhan piiriin ulottuva toimi on hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (esim. PeVL 51/2022 vp, kappale 8). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on näiltä osin täydennettävä, jotta se täyttäisi perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyt vaatimukset. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Liikennevirhemaksun määrääminen ja ne bis in idem -kielto

(24) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään ne bis in idem -kiellosta, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdassa ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa on määräykset kiellosta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös Suomen perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (ks. PeVL 9/2012 vp, s. 3 ja PeVL 17/2013 vp, s. 3).

(25) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin (esim. Jussila v. Suomi (2006) ja unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-617/10 Åkerberg Fransson, 26.2.2013). Myös perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 14/2013 vp ja PeVL 17/2012 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan pitää selvänä, että ne bis in idem -kielto koskee myös esityksessä ehdotettua 121 §:ssä tarkoitettua liikennevirhemaksun määräämistä.

(26) Hallituksen esityksessä ne bis in idem -kielto on asianmukaisesti huomioitu 122 §:n 5 momentissa, jonka mukaan liikennevirhemaksua ei saa määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, tai

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2025 vp

jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Sille, jolle on määrätty liikennevirhemaksu, ei saa samasta teosta tuomita tuomioistuimessa rangaistusta.

(27) Nyt arvioitavan ehdotuksen kannalta on huomioitava, että 1. lakiehdotuksen 121 §:ssä tarkoitettuihin rikkomuksiin voivat syyllistyä myös sotilasvirassa palvelevat. Sotilasvirassa palvelevat ovat rikoslain 45 luvun alaisia eli heitä koskee sotilasrikossääntely. Puolustusvoimien vaarallisten aineiden kuljetusta koskevaa lainsäädäntöä ja määräyksiä rikkoessaan he voisivat syyllistyä esimerkiksi jonkinasteiseen palvelusrikokseen rikoslain 45 luvun mukaan. Sama koskee hallituksen esityksen (s. 14) mukaan asevelvollisia ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia heidän ollessaan palveluksessa.

(28) Rikoslain 45 luvussa säänneltyjä sotilasrikoksia käsitellään niin sanottuina sotilasoikeudenkäyntirikoksina sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n mukaan. Sotilasrikoksia on lisäksi mahdollista tutkia sotilaskurinpitomenettelyssä sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 1 §:n 3 momentin mukaan. Sotilaskurinpitomenettelyssä voidaan määrätä rikoslain 6 luvun 1 §:n 4 momentissa säänneltyjä kurinpitorangaistuksia, arestia lukuun ottamatta. Ne bis in idem -kielto soveltuu sinänsä myös sotilaskurinpitomenettelyyn ja siinä määrättäviin seuraamuksiin jo siitä syystä, että menettelyssä käsitellään rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja (ks. HE 30/2013 vp, s. 6/I). Näin ollen henkilölle, jolle on sotilaskurinpitomenettelyssä määrätty kurinpitorangaistus ei tulisi voida määrätä liikennevirhemaksua esitetyn lain mukaan, eikä myöskään toisin päin.

(29) Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä esitetyn perusteella jää epäselväksi, soveltuuko esityksen ne bis in idem -kieltoa koskeva 122 §:n 5 momentti sanamuotonsa mukaan tilanteessa, jossa 121 §:n mukaisena kuljetusrikkomuksena arvioitava asia on vireillä sotilaskurinpitomenettelyasiana, tai jossa samasta teosta on määrätty lainvoimainen kurinpitorangaistus sotilaskurinpitomenettelyssä. Sotilaskurinpitomenettelyyn sisältyy myös esitutkintavaihe, mutta ei sitä vastoin sellaista tavalliseen rikosprosessiin lukeutuvaa syyteharkinta- tai tuomioistuinvaihetta, johon esitetyssä 122 §:n 5 momentissa viitataan. Puolustusvaliokunnan on syytä varmistua, että ne bis in idem -kielto on tältä osin otettu asianmukaisesti huomioon ehdotetussa seuraamussääntelyssä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 6 § ja 110 §:stä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2025 vp

Helsingissä 22.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Fatim Diarra vihr

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Teemu Keskisarja ps

jäsen Mira Nieminen ps

jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Karoliina Partanen kok

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Johannes Yrttiaho vas

varajäsen Markku Eestilä kok

varajäsen Hanna Räsänen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta