Sotilaslakimies Terhi Vira-Klockars
Sotilaslakimies Jouni Pulkkinen

Helsinki 22.11.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Johdanto

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Samalla voimassa oleva sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettu laki kumottaisiin. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettaviksi eräitä muita siihen liittyviä lakeja.

Keskeisimmät muutosehdotukset koskevat Pääesikunnan tehtäviä ja toimivaltuuksia. Pääesikunnalla on voimassa olevan lain mukaan kaksi erilaista rikostorjuntatehtävää. Ensimmäinen näistä on sotilasrikosten selvittäminen. Sotilasrikoksilla tarkoitetaan rikoslain 45 luvussa säädettyjä rikoksia ja sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä mainittuja muita rikoksia edellyttäen, että epäiltynä tekijänä on sotilas ja teko on kohdistunut toiseen sotilaaseen tai Puolustusvoimiin. Toinen Pääesikunnan rikostorjuntatehtävä on sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen. Kyse on sotilasvastatiedustelun tehtävästä.

Nykytila ja toimintaympäristön muutokset

Sotilaskurinpitomenettely

Puolustusvoimien sisäistä kurin ja järjestyksen ylläpitämistä turvaa laissa (Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 255/2014) säädetty puolustusvoimien sotilaskurinpitomenettely. Sotilaskurinpitomenettelyn katsotaan nykymuodossaan rinnastuvan nopeutettuun ja yksinkertaistettuun rikosprosessiin. Sotilaskurinpitomenettely on yläkäsite kurinpitomenettelylle, joka on esitutkintaa seuraava rikosprosessin erityinen vaihe, jossa kurinpitoesimies ratkaisee asian kurinpitomenettelyssä tai sen edellytysten puuttuessa siirtää asian syyttäjälle syyteharkintaa varten.

Sotilaskurinpitomenettely on havaittu toimivaksi, eikä sen keskeisiin perusperiaatteisiin kohdistu muutostarpeita. Puolustusvoimat pitää edelleen nykyistä laissa säädettyä sotilaskurinpitomenettelyä ja sen nykyistä soveltamisalaa välttämättömänä. Puolustusvoimien on kyettävä toteuttamaan lakisääteiset tehtävänsä kaikissa

valmiustilanteissa, normaalioloista poikkeusoloihin. Kurinpitomenettelyllä on edelleen sekä normaali- että poikkeusoloissa keskeinen merkitys puolustusvoimien tehtävien tehokkaan ja luotettavan suorittamisen turvaamiseksi tarvittavan kurin ja järjestyksen ylläpitämisen kannalta. Puolustusvoimat kykenee laajan reservinsä turvin huolehtimaan myös poikkeusoloissa sotilaskurinpitomenettelyyn liittyvistä tehtävistä.

Puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuuden kannalta on tärkeää säilyttää tehokkaaksi osoittautunut puolustusvoimien kurinpitojärjestelmä. Kurinpitomenettely on nähty ainoaksi toimivaksi ratkaisuksi asevelvollisuusjärjestelmän tiiviinä osana. Edelleen valtaosa (noin 95 %) kurinpitoseuraamuksista määrätään asevelvollisille tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville henkilöille. Laissa säädetty sotilaskurinpitomenettely on osoittautunut ainoaksi tehokkaaksi sanktiojärjestelmäksi kuria ja järjestystä vaarantaviin tekoihin. Sotilaskäskyjärjestelmässä sääntöjen on oltava samat kaikille sotilaille, myös puolustusvoimien ammattisotilaille, jotka ovat osa samaa sotilaallisesti järjestäytynyttä joukkoa. Näin ollen sotilaskurinpitomenettelyn ulottaminen myös ammattisotilaisiin on yhdenvertaisen kohtelun kannalta perusteltua ja sidoksissa myös rikoslain 45 luvun sotilaan määritelmään ja esimiesten ja alaisten rikoksia koskevien säännösten tunnusmerkistöihin.

Sotilaskurinpitomenettelyä koskevat säännökset on vasta joitakin vuosia sitten uudistettu, eikä niihin kohdistu muutostarpeita. Tässä hallituksen esityksessä ehdotettaisiin sotilaskurinpitomenettelyä koskeviin säännöksiin vain joitakin teknisiä muutoksia.

Sotilasrikosten selvittäminen Pääesikunnan toimesta

Pääesikunnalle on keskitetty vaativampien sotilasrikosten esitutkintatehtävät. Tätä tehtävää suorittaa Puolustusvoimien ainoa poliisikoulutetuista rikostutkijoista ja lakimiehistä koostuva yksikkö. Yksikkö vastaan niin ammattisotilaiden kuin muiden asevelvollisten epäiltyjen rikosten tutkinnasta. Yksikkö tekee tiivistä yhteistyötä poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten kanssa sekä syyttäjien kanssa. Yksikössä ei työskentele sotilaita, ja yksikkö on siviilijohdossa.

Pääesikunnan toimivalta rajoittuu epäiltyjen sotilasrikosten selvittämiseen (laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 35 §). Muiden epäiltyjen rikosten selvittämisestä vastaa poliisi. Pääesikunnan virkamiesten toimivaltuuksista esitutkinnassa on säädetty lain 37 §:ssä. Pääesikunnan esitutkintaa hoitavilla virkamiehillä on tehtävässään poliisimiehen toimivaltuudet siten, kuin tarkemmin esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja muualla laissa säädetään. Salaisista pakkokeinojen käyttö on rajattu koskemaan vain tukiasematietojen hankkimista, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua (lukuun ottamatta asuntokuuntelua), teknistä katselua, esineen, aineen tai omaisuuden teknistä seurantaa ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista. Toimivaltuudet nykyisen tehtävän toteuttamiseen ovat olleet riittävät.

Pääesikunnan suorittamien esitutkintojen yhteydessä tulee usein ilmi sellaisia rikoksia, jotka eivät ole lain tarkoittamia sotilasrikoksia. Tällaisia rikosnimikkeitä ovat muun muassa ampuma-ase- ja räjähderikokset, yksityisyyttä ja kunniaa loukkaavat rikokset, seksuaalirikokset ja liikennerikokset. Näiden rikosten tutkintavastuu on siirrettävä poliisille ja usein poliisi on virka-apuna pyytänyt suorittamaan näiden rikosten kuulustelut ja muut esitutkintatoimenpiteet. Tämä on aiheuttanut viiveitä esitut-

kinnassa ja aiheuttanut myös turhaa työtä eri viranomaisissa. Nykyinen toimintamalli ei ole viranomaisten resurssien tehokasta käyttöä. Pääesikunnan erityisenä huolena on poliisin resurssien riittävyys poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa poliisin resurssien riittämättömyys heijastuu vääjäämättömästi myös sellaisten sotilaiden tekemien rikosten selvittämiseen, jotka poliisi normaalioloissa kykeni vielä tutkimaan.

Pääesikunnalle ei ole tällä hetkellä laissa säädetty tehtäväksi eikä näin ollen oikeutta ennalta estää tai paljastaa sotilasrikoksia. Tätä tehtävää ei ole myöskään nimenomaisesti säädetty poliisin tehtäväksi. Tämä on selvä puute nykyisessä lainsäädännössä. On tärkeää, että esimerkiksi Puolustusvoimien aseisiin ja ampumatarvikkeisiin liittyvät anastusrikokset kyettäisiin tehokkaammin estämään jo ennalta, jotta tällaista vaarallista materiaalia ei päätyisi vääriin käsiin. Puolustusvoimien hallussa on myös yhä enenevässä määrin paljon salassa pidettävää tietoa, joka voi olla rikoksen kohteena.

Tätä hallituksen esitystä valmisteltaessa muutamat lausunnonantajat ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota Puolustusvoimien ja Pääesikunnan suorittaman esitutkinnan objektiivisuuteen, kun sotilasrikosten esitutkinta kohdistuu Puolustusvoimien palkattuun henkilöstöön. Rikoksesta epäiltyjen oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen on jo aiemmin kiinnitetty huomiota (HE 61/2021 vp, säädöskokoelma 689/2021) siten, että esitutkinnan toimittamisesta ei enää nykyisin päätä yksinomaan kurinpitoesimiehenä toimiva sotilas, vaan Pääesikunnan tutkinnanjohtaja, poliisi tai syyttäjä voivat päättää esitutkinnan toimittamisesta. Pääesikunnan tutkinnanjohtajana toimivat siviilivirkamiehet, jotka ovat sotilaallisen käskyvallan ulkopuolella ja jotka tekevät virkavastuulla itsenäisesti esitutkintaan liittyvät päätökset. Rikosasian asianosaisilla on käytössä kaikki laissa säädetyt oikeusturvakeinot. Lisäksi voimassaolevassa laissa on jo säädetty ilmoittamisvelvollisuudesta poliisille ja esitutkinnan siirtämisestä poliisille, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Poliisilla on myös mahdollisuus oma-aloitteisesti ottaa tällainen sotilasrikosasia tutkittavakseen.

Sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan ja Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan liittyvien rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen

Puolustusvoimat on vastannut sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvan tiedustelutoiminnan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavan toiminnan estämiseen liittyvistä erilaisista turvallisuus- ja valvontatehtävistä jo 1940 -luvulla. Tehtävä on perinteisesti ollut osa sotilasvastatiedustelun (vastavakoilun) tehtäväkenttää ja toiminta on todennäköisesti painottunut luotettujen henkilöiden, mahdollisesti myös omassa ohjauksessa olevien luotettavien henkilöiden, tuottamaan tietoon.

Nykymuodossaan tehtävässä on kyse puolustuspolitiikkaan, puolustusteollisuuteen sekä puolustusjärjestelmään kohdistuvien rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta. Tyypillisiä rikosnimikkeitä ovat esimerkiksi vakoilu, maanpetos sekä turvallisuussalaisuuden paljastaminen. Tehtävät eivät rajoitu rikoslain 45 luvun sotilasrikoksiin tai sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n 2 momentissa sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltäviin tekoihin. Toimivalta ei myöskään ole riippuvainen esimerkiksi sotilaan osallisuudesta. Rikosten esitutkinnasta on aina vastannut poliisi ja nykyisin kyseinen tehtävä on säädetty Keskusrikospoliisille.

Toimivaltuuksien aineellinen sisältö perustuu soveltuvin osin poliisilain sekä erityisesti sen 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan sääntelyyn. Säädöstekninen ratkaisu ei ole koko lain voimassaolon aikana ollut käytännön lainsoveltajalle kaikilta osin tarkoituksenmukainen eikä se enää vastaa nykykäytäntöä, joka edellyttäisi, että viranomaisen virkatehtäviin säädetyt toimivaltuudet säädetään kutakin viranomaista koskevassa omassa lainsäädännössä. Viittaussäännökset jättävät lisäksi monelta osin tulkinnanvaraiseksi, kuinka laajalti sotilasviranomainen voi toiminnassaan soveltaa poliisin toimintaa varten säädettyjä aineellisia säännöksiä.

Ennen tiedustelulakien voimaantuloa suojelupoliisi suoritti sotilasviranomaisen pyynnöstä yksittäisen toimenpiteen silloin kun Puolustusvoimilla ei ollut siihen toimivaltaa. Tämä tarkoitti esimerkiksi telekuuntelun tai teknisen laitetarkkailun luvanhakuprosessia käräjäoikeudelta. Suojelupoliisi hoiti tehtäviä sillä samalla henkilöstöllä, joka sillä itsellään on ollut käytössä omiin tehtäviinsä, eikä tehtäviä resurssien vuoksi aina kyetty toteuttamaan Puolustusvoimien operatiivisen tarpeen edellyttämässä ajassa – tai ollenkaan. Tiedustelulakien tultua voimaan suojelupoliisi ei ole rikostorjuntaperusteella enää toteuttanut puolustusvoimille toimenpiteitä. Tämä on käytännössä aiheuttanut rikostorjunnan operaatioiden pysähtymisen kokonaan. Suojelupoliisi ei ole myöskään ottanut vastaan laissa edellytettäviä ilmoituksia salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä.

Puolustusvoimilla ei ole tällä hetkellä oikeutta peitetoimintaan rikostorjuntatehtävissä. Tarve erityisesti peitetoimintaan tietoverkoissa tunnistettiin jo voimassaolevaa lakia säädettäessä, mutta alkuperäisen lakiesityksen rauettua kyseistä oikeutta ei enää sisällytetty uuteen laista tehtyyn hallituksen esitykseen. Tavoitteena oli ensin hankkia kokemusta siitä, miten poliisin antama apu toimii ja kuinka paljon ehdotettu ratkaisu työllistää eri viranomaisia. Tosiasiallisesti toinen viranomainen ei voi rakentaa peitetoiminnalta edellytettävää luottamuksellista suhdetta toisen viranomaisen kohteen kanssa etenkään tehtävissä, jotka edellyttävät perusteellista puolustusvoimien, sen organisaation sekä tehtävien ja toiminnan tuntemista. Illegaalien toimijoiden suorituskyky etenkin verkkomaailmassa on toimivaltuuksien puuttumisen vuoksi selvästi puolustusvoimien rikostorjunnan nykyistä kykyä parempi. Tässä yhteydessä on lisäksi todettava, että sotilastiedustelulain palomuurisääntely asettaa korkean kynnyksen tietojenvaihtoon myös puolustusvoimien sisällä, eikä sotilastiedustelulain tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatu tieto ole rajoituksitta luovutettavissa puolustusvoimien rikostorjunnan käyttöön.

Voimassaolevan lain säätämisen jälkeen puolustusvoimat menetti kokonaan mahdollisuutensa tietolähdetoimintaan. Puolustusvoimilla oli nyt jo kumotun vuonna 1995 säädetyn lain perusteella oikeus tavanomaiseen tietolähdetoimintaan, sillä henkilön vapaaehtoisuuteen perustuvaa tavanomaista yhteydenpitoa ei tuolloin eikä voimassaolevan lain säätämisen aikaan mielletty sellaiseksi tietolähdetoiminnaksi, josta olisi ollut tarpeen säätää lailla. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksia uudistettaessa vuonna 2017 lakivaliokunta totesi myös tavanomaisen (perustasoisen) tietolähdetoiminnan edellyttävän erityistä toimivaltuuskirjausta lainsäädäntöön. Lakivaliokunnan esityksestä hallintovaliokunta sisällytti mietintöönsä säännökset perustasoisesta tietolähdetoiminnasta. Tämä merkitsi tulkintakäytännön muutosta ja sitä, että puolustusvoimat ei enää ole voinut ilman laintasoista sääntelyä toteuttaa edes sille tehtävissään tarpeellista tavanomaista tietolähteen käsittelyä.

Esityksen tavoitteet ja Puolustusvoimien kannalta keskeisimmät muutosehdotukset.

Esityksen ensisijaisena tavoitteena on 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.

Puolustusvoimien on kyettävä toteuttamaan lakisääteiset tehtävänsä kaikissa valmiustilanteissa, normaalioloista poikkeusoloihin. Puolustusvoimien rikostorjuntatehtäviin liittyvien toimivaltuuksien tulee siksi olla riittävän tehokkaita ja suorituskykyisiä suhteessa oletetun aktiivisen operatiivisen toimijan vastaavaan kykyyn ja toiminnassa on kyettävä perusoikeuksien suoja huomioon ottaen toimimaan riittävän laadukkaasti samassa ympäristössä.

Keskeisimpiä muutosehdotuksia ovat Pääesikunnalle säädettävä uusi tehtävä, sotilasrikosten ennalta estäminen ja paljastaminen sekä sotilasrikosten estämiseen tarvittavat toimivaltuudet. Toinen merkittävä kokonaisuus on toimivaltuussääntelyn uudistaminen sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaalliseen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa.

Esitettyjen muutosten tavoitteena on varmistaa, että Pääesikunnalla on mahdollisuus toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä kaikissa valmiustilanteissa, normaalioloista poikkeusoloihin. Sääntelyllä pyritään siihen, että Pääesikunnalla on tarvittavat, itsenäiset toimivaltuudet edellä mainittujen tehtäviensä suorittamiseen eikä sääntely nojaa toisen viranomaisen toimivaltaan tai toimivaltuuksiin. Tavoitteena on tehokkaammin tunnistaa, paljastaa ja estää Suomen sotilaalliseen maanpuolustukseen kohdistuvia sisäisiä ja ulkoisia uhkia, joita esimerkiksi vieraiden valtioiden tiedustelupalvelut, yksittäiset henkilöt tai organisaatiot tarkoituksellisesti kohdistavat maahamme. Ehdotettavan sääntelyn tavoitteena on tältäkin osin parantaa rikosvastuun tehokkaampaa toteutumista sekä suojella yhteiskunnan turvallisuutta.

Sääntelyllä viranomaisten yhteistyöstä on tavoitteena poistaa esteitä, jota estävät tai haittaavat sujuvaa viranomaisyhteistyötä taikka estävät tai haittaavat rikosvastuun tehokasta toteutumista. Esityksen tavoitteena on myös mahdollistaa Pääesikunnan ja eri viranomaisten välinen yhteistoiminta rikostorjuntatehtävissä laajemmin kuin voimassaolevassa laissa. Tavoitteena on siten mahdollistaa viranomaisten resurssien joustava ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen. Hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä on ollut laaja edustus eri turvallisuusviranomaisista.

Pääesikunta on ollut mukana hallituksen esityksen HE 82/2023 vp valmistelussa. Esityksen tavoitteet ovat puolustusvoimien näkökulmasta kannatettavia. Pääesikunta pitää turvallisuusympäristön muutokset huomioon ottaen tärkeänä, että hallituksen esitys saataisiin käsiteltyä mahdollisimman pian.

Terhi Vira-Klockars
sotilaslakimies, varatuomari

Jouni Pulkkinen
sotilaslakimies, varatuomari