EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNTA

Lausunto

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

28.11.2023

Johdannoksi

Hallituksen esitys (tarkoittaa jäljempänä lakia sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa, ellei tekstistä muuta ilmene) sisältää joiltain osin, erityisesti pakkokeinojen osalta, laajennuksia Puolustusvoimien rikostorjuntaan liittyviin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Siksi se antaa aihetta myös kriittisiin havaintoihin. Keskityn tässä lausunnossa niihin kohtiin, jotka toisivat merkittäviä muutoksia nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Esimerkiksi kurinpitomenettelyyn ja esitutkintaan liittyvät säännökset pysyvät asiallisesti ennallaan, eikä niistä ole sen takia aiheellista erikseen lausua laajasti. Myös pakkokeinojen käytön yleiset edellytykset ja pakkokeinojen sisältö voidaan jättää tarkastelematta ja keskittyä vain siihen, missä määrin pakkokeinojen käyttövaltuuksia on perusteltua laajentaa juuri Puolustusvoimien rikostorjunnassa.

Olen perehtynyt aihepiiriin ensinnäkin käytännön työssä, toimittuani noin 18 vuotta syyttäjänä, myös sotilasrikosasioissa. Toiseksi olen ollut kirjoittamassa teosta Esitutkinta ja pakkokeinot (kolme painosta, uusin 2020) ja teosta Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet (2011). Olen myös kirjoittanut aihepiiristä lukuisia oikeustieteellisiä artikkeleita ja oikeustapauskommentteja. Laadin Sisäministeriön toimeksiannosta keväällä 2023 valmistuneen esiselvityksen rikostiedustelua koskevan normiston uudistustarpeista. Esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistamiseen olen osallistunut lausunnonantajana lainvalmistelun eri vaiheissa.

Ensiksikin herää kysymys, miksi tällaista uudistusta kaavaillaan juuri nyt. Puolustusvoimien olettaisi keskittyvän nykyisessä maailmantilanteessa ydintehtäväänsä, sotilaalliseen maanpuolustukseen. Onko onnistuneesti läpiviety sotilastiedustelulaki innoittanut yritykseen laajentaa toimivaltuuksia myös sotilasrikosten rikostorjunnassa? Toiseksi huomiota herättää se, että useita keskeisiä toimivaltuuksien laajennuksia perustellaan varsin yleisluontoisesti. Kovaa tilastotietoa rikosuhista ei

esitykseen vieläkään sisälly. Edes tietoa siitä, mitkä rikosnimikkeet ja missä määrin päätyvät tuomioistuimen arvioitaviksi, ei esityksestä löydy. Esityksessä viitataan yleisluontoisesti omaisuusrikoksiin ja tietoliikennerikoksiin.

Vaihtoehtoja esitetyille muutoksille toki käsitellään, mutta varsin pintapuolisesti. Kokonaiskuvaksi jää se, että jostain vaille ilmaisua jääneestä ideologisesta syystä pyritään ulottamaan Puolustusvoimien toimivaltaa alueelle, joka on perinteisesti kuulunut poliisille ja kaikissa Suomeen vertautuvissa maissa yksinomaan poliisille kuuluukin. Suomeen vertautuvilla mailla tarkoitan Pohjoismaita ja Saksaa, joiden oikeusjärjestelmät ovat rikosoikeudessa varsin lähellä Suomen järjestelmää ja ovat monessa suhteessa toimineet esikuvina, kun Suomen rikoslainsäädäntöä ja prosessilainsäädäntöä on uudistettu. Tässä kirjoitettu ei tarkoita, että olisin esittämässä Puolustusvoimille nyt kuuluvien rikostorjuntatehtävien supistamista. Tarkoituksena on sanoa, ettei kansainvälinen vertailu puolla ainakaan toimivaltuuksien laajentamista.

Esitetty uudistus viranomaisten tehtävänjaon näkökulmasta

Suomen oikeus- ja hallintojärjestelmä noudattaa liberaaleissa, demokraattisissa ja moniarvoisissa yhteiskunnissa valittua mallia. Kullakin viranomaisella on selkeät tehtäväalueet ja niiden mukaiset toimivaltuudet. Tämä on perustavanlaatuinen kysymys.

Puolustusvoimien tehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen (laki Puolustusvoimista 551/2007, 2 §). Siihen sisältyy myös laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen, joka voi laajasti ymmärrettynä tarkoittaa myös rikosten ennalta estämistä. Lisäksi Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu muiden viranomaisten tukeminen laissa lähemmin kuvatuin tavoin. Muista Puolustusvoimien tehtävistä säädetään erikseen. Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävistä on säädetty laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014). Nykyisin tehtävät sotilasrikosten rikostorjunnassa rajoittuvat rikosten selvittämiseen eli rikosten esitutkintaan. Rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen rajoittuu nykyisen lain 86 §:ssä säädettyihin sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen. Nyt tarkasteltavana oleva hallituksen esitys laajentaisi toimivaltuudet koskemaan

myös sotilasrikosten ja niihin läheisesti liittyvien rikosten ennalta estämistä ja paljastamista. Puheena olevan nykyisin voimassa olevan lain 1 §:ssä on kirjoitettu lain koskevan myös näitä toimintoja, mutta niihin liittyviä toimivaltuuksia laki ei sisällä. Siinä mielessä sääntely on hieman omituista ja on sinänsä hyvä syy pohtia toimivaltuuksien laajentamista. Eri asia on se, mihin johtopäätöksiin on perusteltua päätyä.

Poliisin tehtävänä on poliisilain (872/2014) 1 §:n 1 momentin mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisilla on myös laissa määriteltyjä muita tehtäviä. Tehtäväluettelo on selkeä: rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen ovat poliisin ydintehtäviä. Poliisi on näiden tehtävien hoidossa yleisviranomainen. Rajavartiolaitokselle, Tullille ja Puolustusvoimille on laissa määritelty toimivaltaa kyseisten tehtävien hoidossa omalla toimialallaan. Muiden kuin poliisin valtuudet käyttää rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ovat poliisin toimivaltuuksia suppeammat.

Hallituksen esittämä Puolustusvoimien toimivallan laajennus on varsin yllättävä. Vuonna 2014 toteutetussa poliisilain, esitutkintalain ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksessa Suojelupoliisin toimivaltaa rajatiin merkittävästi, kun Supo ei lainuudistuksen jälkeen ole enää esitutkintaviranomainen. Samassa yhteydessä punnittiin tarkoin se, missä määrin pakkokeinovaltuuksia on perusteltua antaa muille kuin poliisille. Poliisin sisäisessä keskustelussa kehitys näyttäisi voivan johtaa jopa siihen, että Suposta tehtäisiin puhdaspiirteinen, poliisiorganisaatioon kuulumaton tiedusteluviranomainen. Tämän suuntaisia keskusteluja on käyty rikostiedustelulainsäädännön uudistamistarpeiden esiselvityksessä. Suojelupoliisin keskeisimmäksi tehtäväksi näyttää muotoutuneen siviilitiedustelu, josta on säädetty poliisilain 5a luvussa. Suojelupoliisi poliisiorganisaatioon vielä kuuluvana tekee toki myös rikostorjuntaa ja rikosten paljastamista, mutta tämä tehtävä näyttää jäävän Supon toiminnassa entistä enemmän toissijaiseksi suhteessa tiedusteluun. Siviilitiedustelun kohde on ensi sijassa muu kuin rikostorjunta. Alustavien tietojen perusteella KRP vaikuttaa saaneen Supolta myös tietoa, jota on voitu hyödyntää rikosten paljastamisessa ja selvittämisessä. Kuitenkaan Supon roolilla ei voida perustella Puolustusvoimien rikostorjuntatoimivallan laajentamista, koska vastuu rikostorjunnasta on niiltäkin osin kuin Supo jakaa siviilitiedustelussa kertynyttä tietoa KRP:lle, juuri KRP:llä. Asia on pikemmin päinvastoin,

Supon toimivallan supistamisen koskemaan sen ydintehtävää, siviilitiedustelua, pitäisi johtaa siihen, ettei Puolustusvoimien toimivaltaa rikostorjunnassa laajenneta. On myös huomattava, että Puolustusvoimilla on vastaava velvollisuus ja oikeus kuin Supolla siviilitiedustelussa (PolL 5a:44) jakaa tiedustelun yhteydessä esiin tullutta tietoa KRP:lle rikoksen selvittämiseksi ja toimivaltaiselle viranomaiselle laissa määriteltyjen vakavien rikosten ennalta estämiseksi (laki sotilastiedustelusta 590/2019, 79 ja 80 §).

Toimivallan jaossa on aina kysymys myös siitä, miten valtion budjettivarat kohdennetaan. Onko nyt sopiva ajankohta kohdistaa Puolustusvoimien perustehtäviensä hoidossa välttämättömiä voimavaroja nimenomaan rikostorjuntaan? Poliisilla on jatkuva rahapula, sen toimialalta ei ole mahdollista siirtää rahaa Puolustusvoimille. Hallituksen esityksessä on katsottu voitavan rahoittaa Puolustusvoimien uudet tehtävät nykyisistä Puolustusvoimien määrärahoista, mutta mitään takeita siitä ei ole. Kysymys on myös henkilöstön riittävyydestä. Tässäkin suhteessa poliisilla on melkoisia ongelmia, joita ei ainakaan vähentäisi se, että rikostorjunnan laajentaminen Puolustusvoimissa johtaisi oletettavasti siihen, että osa muutoin poliisin käytettävissä olevasta koulutetusta henkilöresurssista siirtyisi Puolustusvoimiin.

Poliisikoulutus ja polisin tehtävissä hankittu kokemus antaa parhaat edellytykset salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön, sotilaskoulutuksen tavoite on luonnollisesti sotataidon ylläpitäminen. Ei liene myöskään järkevää kohdistaa sotilaskoulutuksen saaneiden ammattisotilaiden työpanosta maanpuolustustehtävistä rikostorjuntaan. Sotilaat ovat maanpuolustuksen asiantuntijoita, rikostorjunnan paras asiantuntemus on poliisilla jo koulutusjärjestelmänkin perusteella. Sisäisestä turvallisuudesta vastaa poliisi. Sen vuoksi sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät pakkokeinot tulisi säätää pääsääntöisesti vain poliisin toimivaltaan kuuluviksi. Hallituksen esityksessä on tuotu esiin niitä ongelmia, joita kiistatta liittyy nykyjärjestelmään, mutta ei nykyjärjestelmään liittyviä etuja. Poliisi suorittaa rikostorjuntaa monella muullakin elämänalueella (esimerkkinä teollisuusvakoilu tai rajat ylittävä verorikollisuus), jonka substanssiosaaminen on toisaalla kuin poliisilla, mutta rikostorjunnan menetelmien käytön osaaminen poliisilla.

Jossain määrin ongelmallinen on esityksen 93 §:ssä esitetty sääntely. Sen perusteella Puolustusvoimille säädettäisiin nykyisen lain 86 §:n tapaan toimivalta ennalta estää ja paljastaa myös

rikoksia, joiden selvittämiseen Puolustusvoimilla ei ole toimivaltaa. Näiden rikosten selvittäminen olisi edelleen KRP:n asiana. Esitetty sääntely on siis voimassa olevaa lakia vastaava. On kuitenkin todettava, että ensinnäkin raja erityisesti rikosten paljastamisen ja selvittämisen välillä on liukuva, erityisesti pitkähkön aikaa kestävien rikostekojen ollessa kyseessä. Esitetty toimivallanjako voi olla omiaan johtamaan toimivaltaristiriitoihin pääesikunnan ja KRP:n välillä. Hyvällä yhteistyöllä noita ongelmia voitaneen ainakin vähentää. Toiseksi määrittely ”sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten” on varsin epämääräinen ja on perusteltua kysyä, kelpaako se sellaisenaan ainakaan esitettyjen Puolustusvoimien *pakkokeinovaltuuksien* laajennuksen perusteeksi. Loppujen lopuksi päällekkäinen toimivalta ei välttämättä ole ongelma, mutta päällekkäinen toiminta on. Päällekkäinen toimivalta on omiaan lisäämään riskiä päällekkäisestä toiminnasta.

Lainuudistuksen tarve

Lainuudistusta on perusteltu ensinnäkin sillä seikalla, että Puolustusvoimilla on oikeus toimittaa tiettyjen laissa säädettyjen rikosten esitutkinta. Tämä perustelu ei ole pätevä, oikeudesta toimittaa esitutkintaa ei voida johtaa toimivaltuuksien laajennusta rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen sekä siihen liittyvään pakkokeinojen käyttöön. Puolustusvoimien tutkimista jutuista ylivoimainen valtaosa käsitellään sotilaskurinpitoasioina. Niiden käsittely Puolustusvoimien sisäisesti on oikeaa voimavarojen jakamista. Vastaava menettely on omaksuttu myös vankeuslaissa, laitosten sisäiset kurinpitoasiat ratkaisee Rikosseuraamuslaitos. Vain ”oikeat” rikokset siirretään poliisin selvitettäviksi.

Sille, että Puolustusvoimat toimittaa esitutkinnan myös muissa kuin kurinpitoasioissa, on pitkä historiallinen perinne. Sinänsä ei olisi estettä sille, että myös Puolustusvoimien nyt tutkimissa jutuissa esitutkintatoimivalta olisi poliisilla silloin, kun asiaa ei käsitellä kurinpitoasiana. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole kysymys esitutkinnan siirtämisestä poliisille, joten jätän kysymyksen laajemman tarkastelun sikseen. Voi olla perusteltuakin, että sotilasrikosten esitutkinta on Puolustusvoiminen tehtävänä, koska vasta esitutkinnan perusteella on usein päätettävissä se, käsitelläänkö asia kurinpitoasiana vai siirretäänkö juttu syyteharkintaan.

Hallituksen esityksessä on todettu sotilasrikoksia tulevan vuosittain Puolustusvoimien tietoon noin 3000 (itse asiassa muutama sata vähemmän). Kuitenkin näistä jutuista päätyy syyteharkintaan pieni osa, noin kymmenen prosenttia. ”Oikeiden”, syyteharkintaan johtavien rikosten määrä olisi siis vuositasolla noin 300. Näistäkin suuri, ellei suurin osa on varusmiesten ja kertausharjoituksiin määrättyjen reserviläisten tekemiä, rikoksina varsin vähäisiä ja näytöltään helppoja rikostapauksia. Varsinaisten sotilasrikosten määrällä tai laadulla nyt esitettyä toimivallan laajennusta rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen ei voi kestävästi perustella. Voi sanoa, että näin perustellen ollaan likimain ampumassa tykillä hyttystä. Perustelu on sitä paitsi ristiriitaista, kun laajennettu pakkokeinojen käyttövaltuus koskisi myös sellaisia (esityksen 93 §:ssä määriteltyjä) rikoksia, joita Puolustusvoimat ei voi selvittää nyt eikä selvittäisi uudistuksenkaan mukaisessa sääntelyssä.

Hallituksen esityksessä on korostettu vahvasti, että Puolustusvoimilla on omaisuutta, joka saattaa houkutella omaisuusrikoksiin. Tämä on aivan totta. Kysyä voi kuitenkin, eikö Puolustusvoimien tulisi suunnata voimavaroja omaisuuden suojaamiseen niin, että anastusten onnistumisen riski olisi mahdollisimman pieni. Rikostorjunnan keinojen käyttö varkauksien estämiseen on kallis työkalu ja todennäköisesti asianmukaista omaisuuden suojaamista merkittävästi kalliimpaakin. On myös niin, ettei kukaan varasta Puolustusvoimilta arvokasta omaisuutta pitääkseen omaisuuden itsellään. Varsin otaksuttavaa on, että omaisuutta anastettaisiin tarkoituksin muuttaa se rahaksi tai käyttää vakavan rikoksen tekovälineenä. Tarkoitan sitä, että hyvin todennäköisesti Puolustusvoimiin kohdistuva omaisuusrikos liittyisi ammattimaiseen huumausainerikollisuuteen, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja kansainväliseen rikollisuuteen. Näistä rikosilmiöistä paras tietämys on Keskusrikospoliisilla ja suurilla poliisilaitoksilla. On mitä todennäköisintä, että jos jokin ryhmittymä suunnittelisi omaisuuden anastamista Puolustusvoimilta osana laajempaa rikoskokonaisuutta, potentiaaliset tekijät olisivat jo poliisin seurannassa.

Poliisin ja Puolustusvoimien rinnakkainen toimivalta salaisten pakkokeinojen käyttöön olisi omiaan sekoittamaan rikostorjunnan toteuttamista, ei sitä tehostamaan. Tässä esitetty kritiikki ei luonnollisesti kohdistu luonnoksen 93 §:ään, jossa Puolustusvoimien rikostorjunnan kohteena olevien rikosten piiri vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Tuohonkin pykälään liittyviä pakkokeinoja olen käsitellyt toisaalla tässä lausunnossa.

Viranomaistoiminnan objektiivisuus

Sotilasrikokset ja niiden tutkiminen poikkeavat muista rikoksista yhdellä keskeisellä tavalla. Sotilasrikoksesta epäiltynä on Puolustusvoimissa joko vakinaisena viranhaltijana, asevelvollisena tai reserviläisenä palveleva. Tutkinta siis kohdistuu tutkintaa suorittavan tahon omaan organisaatioon. Hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin, kuinka suuri on riski siitä, että Puolustusvoimien henkilöstöön kuuluva osallistuisi työnantajaansa kohdistuvaan omaisuusrikokseen tai tietoturvarikokseen. On varsin erikoista perustella lainmuutosta uhalla, jota ei ole lainkaan tilastoluvuilla tai muuhun luotettavaan tutkimukseen pohjautuen konkretisoitu. Muissa rikostyypeissä rikostorjunnan kohteena on valvovaan tahoon nähden ulkopuolinen taho, koska onneksi rikoksiin syyllistyvät pääosin muut kuin poliisiorganisaatioon kuuluvat. Poliisirikoksissa (tarkoittaa poliisin virassa tekemiä rikoksia) tutkinnan objektiivisuutta turvaa se, että tutkinnanjohtajana on syyttäjä. Toki aivan ongelmaton tilanne ei poliisirikosten tutkinnassakaan ole, koska esitutkinnan kuitenkin toimittaa poliisi.

Nyt on vaarana se, että sama taho (Pääesikunta) ohjaa toimintaa, valvoo sitä, kohdistaa toimijoihin rikostorjuntatoimenpiteitä ja huolehtii esitutkinnasta siihen liittyvine pakkokeinoineen (viime kädessä syyteharkintaan saakka). Pääesikunta valvoisi omaa toimintaansa ja vain sillä olisi käytännössä mahdollisuus päättää aloitetaanko esitutkinta vai ei. Puolustusministeriön vastuulla oleva hallintovalvonta ei ole tehokasta, koska ministeriö ei voi määrätä tutkintatoimenpiteitä aloitettavaksi. Syyttäjällä tämä oikeus on (ETL 5:2.1 ja voimassa oleva laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 27.2 §), mutta syyttäjät eivät ole perinteisesti olleet aktiivisia valvomaan sitä, miten Puolustusvoimat käyttävät harkintavaltaansa aloittaa tai olla aloittamatta esitutkinta. Kysymys on siitäkin, missä määrin syyttäjällä on tiedossaan juttuja, joissa syyttäjän aktiivisuus olisi tarpeen harkinnan objektiivisuuden takeena. Erityisen tarkkana on oltava sen suhteen, missä määrin sotilasorganisaatio pääsee vaikuttamaan rikostorjuntaa sääntelevän normiston sisältöön. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys vaikuttaa perustuvan erittäin vahvasti Puolustusvoimien, tarkemmin sanottuna Pääesikunnan, esittämiin painotuksiin ja perusteluihin.

Julkisuudessa esillä olleiden viimeaikaisten Puolustusvoimien sisällä tutkittujen rikostapausten käsittely ei ainakaan ole omiaan rohkaisemaan siihen, että lainsäädännössä Puolustusvoimien

toimivaltuuksia laajennettaisiin. Joissain tapauksissa esitutkinnan aloittamisen kynnys näyttää olleen selkeästi vakiintuneesta poliisin esitutkintakäytännöstä poikkeava ja joissain tapauksissa esitutkintaa ei ole esitutkintakynnyksen ylityttyäkään aloitettu tai tutkinnan aloittamista on viivytetty tavalla, joka on ollut perusteena virkamiesoikeudelliseen rikosvastuuseen (KKO 2020:53). Käytäntö näyttää siten epäyhtenäiseltä rikosten selvittämisessä. On olemassa merkittävä riski siitä, että käytännöt muodostuisivat epäyhtenäisiksi myös rikosten ennalta estäviä toimia harkittaessa. Riskit liittyvät nimenomaan siihen, että sama taho, Pääesikunta, vastaisi käytännössä sotilasrikosten ja niihin läheisesti liittyvien rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä.

Saattaisi olla perusteltua pohtia sitä, pitäisikö esitutkinnan tutkinnanjohtajana olla syyttäjä jutuissa, joissa sotilasrikoksesta epäiltynä on Puolustusvoimien henkilökuntaan kuuluva. Tällainen sääntely vastaisi poliisirikoksissa omaksuttua sääntelyä. Päätös siitä, aloitetaanko henkilökuntaan kuuluvan epäillystä teosta esitutkinta vai virkamiesoikeudellinen kurinpitomenettely, ei kuuluisi Pääesikunnalle. Syyttäjän toimivallan laajennus olisi omiaan lisäämään luottamusta esitutkinnan objektiivisuuteen. Toimivallan laajennus olisi korostuneen perusteltua, jos Pääesikunnan toimivaltaa rikostorjunnassa ja pakkokeinojen käytössä laajennetaan hallituksen esityksessä esitetyin tavoin. Syyttäjällä on voimassa olevan lain mukaan oikeus määrätä esitutkinta toimitettavaksi myös sotilasrikoksissa. Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 28 §:n 5 momentin mukaan esitutkinta on siirrettävä poliisille, jos tutkinnan puolueettomuus, rikoksen vakavuus tai asian laatu muutoin sitä edellyttää. Harkintavalta siirtämisessä on kuitenkin Pääesikunnalla, eikä lakiin sisälly yhteistyövelvollisuutta syyttäjän suuntaan. Syyttäjä olisi oikea taho arvioimaan sitä, pitääkö esitutkinta siirtää poliisille ja syyttäjälle pitäisikin säätää toimivalta päättää siirrosta Pääesikunnan kannasta riippumatta. Pääesikunnalle pitäisi säätää velvollisuus ilmoittaa syyttäjälle rikoksista, joissa toimivallan siirto poliisille voisi tulla harkittavaksi. Esitutkintain 5 luvun 1 §:n mukainen ilmoittamismenettely koskee myös sotilasrikoksia[1], mutta käytäntöjen yhtenäistämiseksi ilmoitusvelvollisuudesta olisi aiheellista säätää lähemmin laissa, jossa säädetään esitutkinnasta Puolustusvoimissa eli laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Syyttäjän roolia myös Puolustusvoimien toimialaan kuuluvissa esitukinnoissa pitäisi terävöittää.

[1] Tämä on todettu nimenomaisesti Valtakunnansyyttäjän yleisessä ohjeessa VKS: 2015:3, Menettely sotilasoikeudenkäyntiasioissa, 3.1. kohta.

Esitys rikostorjunnan valvonnasta

Sotilastiedustelun ja siviilitiedustelun osalta on omaksuttu muun pakkokeinojen valvonnasta poikkeava valvontajärjestelmä. Valvonnasta vastaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoisi myös sotilastiedusteluviranomaisten sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaalliseen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämistä ja paljastamista.

Hallituksen esityksessä on aivan perustellusti todettu esityksen 93 §:n yhteys sotilastiedusteluun, jota tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo. Sotilastiedustelun ja rikostorjunnan raja voi juuri näissä (tarkoittaa luonnoksen 93 §:ää, nykyisen lain 86 §:ää) tapauksissa olla hankalasti määriteltävissä. Tämä seikka voisi puoltaa valvonnan keskittämistä. Vasta-argumenttikin voidaan perustella. Esitetty sääntely on omiaan sekoittamaan sitä, milloin on kyse tiedustelusta ja milloin taas rikostorjunnasta. Rikostorjunnan valvonta jakaantuisi kahtaalle sen mukaan, onko tehtävän suorittajana poliisi vai Puolustusvoimat. Tämä tietysti koskisi vain esityksen 93 §:ssä tarkoitettuja rikoksia, koska muiden rikosten osalta valvontavastuu olisi Pääesikunnalla ja puolustusministeriöllä. Sotilastiedustelun ja siviilitiedustelun tavoitteena on antaa poliittisille päätöksentekijöille ajantasaista tietoa niistä uhista, joita sotilas- ja siviilitiedustelulla pyritään torjumaan. Rikostorjunnan tavoite on toisaalla: rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä. Toki tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo nykyään myös muuta Supon toimintaa. Se ei kuitenkaan tosiasiassa harjoita nykyisellään sanottavasti itsenäistä rikosten ennalta estämistä ja paljastamista ja on toisaalta luontevaa, että kaikki Supon valvonta on yhdellä taholla. Näinhän ei olisi asia Puolustusvoimien osalta, vaan valvonta koskisi vain tiettyä osaa sen toiminnasta.

Oikeus pakkokeinojen käyttöön

Hallituksen esityksen mukainen lainsäädäntö merkitsisi Puolustusvoiminen käytössä olevien pakkokeinojen laajennusta. Kuten edellä on todettu, Puolustusvoimien pakkokeinovaltuudet ovat rikostorjunnassa olennaisesti suppeammat kuin poliisin toimivaltuudet. Puolustusvoimien toimivaltuuksia pakkokeinojen käyttöön on punnittu perusteellisesti vajaa kymmenen vuotta sitten ja silloin on päädytty varsin suppeaan pakkokeinovalikoimaan.

Pyrkimys pakkokeinojen käytön laajentamiseen on yhteydessä hallituksen esityksen 93 §:ään. On selvää, ettei uusia toimivaltuuksia tarvita sotilasrikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen, joiden esitutkinta nyt (ja tulevaisuudessakin) on säädetty Puolustusvoimien tehtäväksi. Kun Puolustusvoimien oikeus rikostorjuntaan ulottuu ”sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten” torjuntaan jo voimassa olevan sääntelyn mukaan, uusien pakkokeinovaltuuksien tarve asettuu luonnollisesti eri valoon. Uusien pakkokeinovaltuuksien myöntämiseen tulee kuitenkin suhtautua aina kriittisesti. Pitäisi olla käytettävissä selkeää dataa siitä, mitä ongelmia voimassa olevaan sääntelyyn on liittynyt. Nyt sitä ei ole ainakaan hallituksen esityksessä esitetty. Siinä on vain ylimalkaisesti todettu, ettei poliisi osaisi käyttää salaisia pakkokeinoja Puolustusvoimien alaan kuuluvassa rikostorjunnassa. On toki myönnettävä, ettei poliisi olisi luonteva taho harjoittamaan peitetoimintaa ja tietolähdetoimintaa siinä mielessä, että poliisimies olisi peitehenkilönä tai yhteydessä tietolähteeseen. Estettä ei olisi kuitenkaan sille, että näitäkin toimintoja harjoitettaisiin poliisin johdolla ja vastuulla, myös esityksen 93 §:ssä tarkoitettujen rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa.

On aiheellista muistuttaa, että pakkokeinosääntelyä ohjaavat keskeisesti välttämättömyysperiaate, suhteellisuusperiaate ja vaatimus pakkokeinon tuloksellisuudesta. On siis kysyttävä, onko pakkokeinovaltuudelle välttämätön rikostorjunnallinen tarve ja ovatko keinot oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Hallituksen esitykseen kirjatut perustelut eivät kaikilta osin riitä näitä kriteereitä täyttämään. Tämä koskee muiden kuin esityksen 93 §:n alaan kuuluvien rikosten ennalta estämistä ja paljastamista. Hallituksen esityksen 93 §:ssä mainittujen rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa nyt esitettyjen pakkokeinojen käyttö voisi täyttää sekä välttämättömyys- että

suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoittavaan toimintaan liittyvien rikosten määrästä ja laadusta ei luonnoksessa ole mitään selvitystä. Maanpuolustukseenkin kohdistuviin uhkiin varaudutaan parhaiten asianmukaisella sotilastiedustelulla. Tuloksellisuusvaatimus olisi ehkä paremmin täytettävissä.

Varteenotettava kompromissi olisi se, että Puolustusvoimien nykyiset toimivaltuudet ulotettaisiin koskemaan myös sellaisten rikosten ennalta estämistä, jotka liittyvät kiinteästi esityksen 93 §:ssä määriteltyihin rikoksiin. Uusia pakkokeinovaltuuksia ei Puolustusvoimille tulisi vaan oikeus käyttää nykyisen lain sallimia toimivaltuuksia myös esityksen 93 §:ssä määriteltyihin rikoksiin kiinteästi liittyvien rikosten ennalta estämisessä.

Selvyyden vuoksi totean, että hallituksen esityksen 12 luvussa esitetyt yleisten toimivaltuuksien laajennukset vaikuttavat perustelluilta. Edellä esitetty kritiikki kohdistuu siten salaisten pakkokeinojen käyttöön.

Ulkomainen vertailu

Muissa Pohjoismaissa ja Saksassa sotavoimilla ei ole valtuuksia rikostorjuntaan. Verrokkimaissa sotilasorganisaatioilla on toimivaltuuksia, jotka muistuttavat läheisesti suomalaista sotilastiedustelusääntelyä. Iso-Britannia on tapaus erikseen, siellä sotilasorganisaation rikostorjuntatehtävät ovat vanhaa historiallista perua. Perustelluinta on pitää vertailukohtina Pohjoismaita ja Saksaa, joiden rikosoikeusjärjestelmä vastaa lähinnä suomalaista järjestelmää. Hallituksen esityksessä on esitelty muiden maiden järjestelmiä, mutta ei riittävästi pohdittu, miksi Suomen pitäisi poiketa Pohjoismaissa ja Saksassa omaksutusta mallista poliisin ja armeijan toimivaltuuksien sääntelyssä.

Reserviläiset

Voi olla perusteltua käyttää reserviläisiä tutkinnanjohtajina poikkeusoloissa, mutta ei normaalioloissa. Tämä onkin hallituksen esityksen lähtökohta. Voi olla perusteltua käyttää reserviläisiä myös normaalioloissa rikostorjunnan avustavissa tehtävissä.

Lopuksi

Vaikuttaa siltä, että koko uudistushankkeen perusydin on esityksen 93 §:ssä, jonka perusteella pääesikunnan oikeutta käyttää pakkokeinoja rikostorjunnassa merkittävästi laajennettaisiin. *Jos omaksutaan tässä pykälässä voimassa oleva sääntely, saattaa olla perusteltua esittää myös Puolustusvoimien käytössä olevien pakkokeinojen laajentamista.* Tässä vaiheessa olisi kuitenkin minun näkemykseni mukaan syytä pidättäytyä toimivaltuuksien siirrosta poliisilta Puolustusvoimille. Se on omiaan sekoittamaan sitä, mikä on sotilastiedustelua ja mikä on rikostorjuntaa. Sotilastiedustelu kuuluu olla Puolustusvoimien tehtävänä, rikostorjunta on syytä keskittää poliisille (tullia ja rajaa koskevin poikkeuksin). Joka tapauksessa lainmuutoksen tueksi pitäisi pystyä esittämään konkreettista selvitystä, miksi nykyinen toimivallanjako ei ole rikostorjunnallisesti tyydyttävä. Nykyisten toimivaltuuksien laajentaminen koskemaan myös esityksen 93 §:ään kiinteästi liittyviä rikoksia voi olla perusteltua.



Matti Tolvanen

OTT, Rikos- ja prosessioikeuden professori

Itä-Suomen yliopisto

matti.tolvanen@uef.fi

Tiivistelmä

Lainuudistuksen tueksi esitetyt perustelut ovat huomiota herättävän yleisluonteisia. Muutosesityksen tueksi ei ole esitetty tutkittua tietoa rikostorjunnan tilasta ja tarpeesta Puolustusvoimissa. Voimassa oleva sääntely on varsin tuoretta ja sotilastiedustelulaki luo hyvät työkalut harjoittaa tiedustelua Puolustusvoimien keskeisellä toimialalla, sotilaallisessa maanpuolustuksessa. Sotilastiedustelulaissa on säädetty myös tilanteista, joissa tiedustelutietoa on velvollisuus tai oikeus luovuttaa tietoa poliisille tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle rikostorjuntaan. Viranomaisten toimialueet on syytä pitää mahdollisimman selkeinä: Puolustusvoimat huolehtii ulkoisesta turvallisuudesta, poliisi sisäisestä turvallisuudesta, jossa keskeistä on rikostorjunta. Kysymys on myös voimavaroista, rikostorjunnan voimavarat on syytä keskittää poliisille, ei hajauttaa niitä nykyisestä, mihin luonnos väistämättä johtaisi.

Perusteltua voisi olla Puolustusvoimien nykyisten pakkokeinovaltuuksien ulottaminen niihin rikoksiin, jotka liittyvät kiinteästi sellaisten rikosten ennalta estämiseen, joiden ennalta estämisessä ja paljastamisessa Puolustusvoimilla on jo voimassa olevan lain perusteella oikeus käyttää laissa määriteltyjä pakkokeinoja. Toimivallan laajentaminen sotilasrikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen ei ole perusteltua. Muiden rikosten kuin hallituksen esityksen 93 §:ssä viitattujen ja niihin kiinteästi liittyvien rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen Puolustusvoimille ei ole syytä säätää pakkokeinovaltuuksia. Pakkokeinojen käytössä on aiheellista korostaa Puolustusvoimien ja KRP:n yhteistyötä. Yhteistyö toisen tiedusteluviranomaisen (Supon) ja KRP:n välillä näyttää toimivan yllättävän hyvin. Päällekkäiset toimivaltuudet sisältävät riskin siitä, että myös toiminnasta tulee päällekkäistä.

Puolustusvoimien rikostorjuntavaltuudet kohdistuisivat merkittävästi, ehkä jopa pääosin, Puolustusvoimien henkilökuntaan. Pääesikunta vastaisi paitsi rikostorjunnasta, myös hallinnollisesta valvonnasta. Poliisin virassaan tekemien rikosten osalta on hajautettu kurinpitovalta ja rikosten esitutkinta. Esitutkintaa johtaa syyttäjä ja esitutkinnan toimittaa muu taho kuin se, jolla on oikeus ryhtyä poliisia kohtaan virkamiesoikeudellisiin toimiin. Olisi hyvät perusteet säätää myös Puolustusvoimien henkilökuntaan kohdistuvien sotilasrikosepäilyjen esitutkinnan johtaminen syyttäjän tehtäväksi. Tällainen järjestely olisi omiaan yhtenäistämään esitutkinnan aloittamisen

kynnystä sotilasrikoksissa. Joka tapauksessa syyttäjällä tulisi olla keskeisempi rooli Puolustusvoimien toimittamissa esitutkinnoissa ja ETL 5 luvun 1 §:n mukainen ilmoittamismenettely tulisi ottaa tehokkaaseen käyttöön myös sotilasrikoksissa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivallan ulottamista myös hallituksen esityksen 93 §:ssä määriteltyjen rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen valvontaan voidaan perustella Supoa koskevalla sääntelyllä, mutta painavaa tarvetta valvontavallan uuteen järjestelyyn ei ole. Reserviläisten toimivallan sääntelyä rikostorjunnassa on esitetty säänneltäväksi hyväksyttävissä olevalla tavalla.

Ulkomainen vertailu ei puolla Puolustusvoimien toimivallan lisäämistä.