28.11.2023

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HE 82/2023 vp

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

Eduskunnan puolustusvaliokunta on 17.11.2023 pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 82/2023 vp).

1 Johdanto

Puolustusvoimien tehtävänä on Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen, osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan sekä osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan (laki puolustusvoimista 2 §, 551/2007).

Puolustusvoimilta odotetaan tehokkuutta ja suoritusvalmiutta sekä sellaista luotettavuutta, että Puolustusvoimat kaikissa olosuhteissa pystyy suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään. Tämä edellyttää, että Puolustusvoimien toiminta on mahdollisimman hyvin turvattu ulkopuolisia uhkia vastaan. Lisäksi Puolustusvoimien oikea-aikainen tilannekuva maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavasta toiminnasta ja Puolustusvoimien sisäisen järjestyksen säilyminen tulee varmistaa kaikissa olosuhteissa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Samalla voimassa oleva sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettu laki kumottaisiin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettaviksi puolustusvoimista annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, esitutkintalakia, sotilasoikeudenkäyntilakia, tieliikennelakia, tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia.

2 Esityksen pääkohdat

2.1 Yleistä

Esityksen tavoitteet

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (SKRTL, 255/2014) tuli voimaan 1.5.2014. Lakiin on tehty sen voimaantulon jälkeen useita vähäisiä, lähinnä muihin lainsäädäntöhankkeisiin liittyviä muutoksia, mutta sen toimivuudesta tai mahdollisista muutostarpeista ei ole aiemmin tehty laajempaa kartoitusta.

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.

Sotilasrikosten estämistä ja paljastamista ei voimassa olevassa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa säädetä nimenomaisesti minkään tahon tehtäväksi. Voimassa olevan lain mukaan Pääesikunnan tehtävänä on vain sotilasrikosten selvittäminen. Tätä sotilasrikosten estämistä ja paljastamista ei ole myöskään nimenomaisesti säädetty poliisin tehtäväksi. Tavoitteena on siten selkeyttää oikeustilaa sen osalta, minkä viranomaisen tehtäviin kyseiset tehtävät kuuluvat. Sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvät rikostorjuntatoimenpiteet edellyttävät Puolustusvoimien toiminnan erityispiirteiden tuntemista, joten Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitavilla virkamiehillä on parhaat edellytykset suorittaa kyseisiä tehtäviä. Tavoitteena ei kuitenkaan ole rajoittaa poliisin rikostorjunnan yleistoimivaltaa ja poliisilla olisi edelleen aina niin halutessaan oma-aloitteisesti oikeus ottaa rikostorjuntatoimenpide suoritettavakseen.

Pääesikunnalle esitettävän uuden *sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen tehtävän tavoite* on, että erilaiset vakavat omaisuusrikokset sekä muiden vakavien sotilasrikosten valmistelu voitaisiin nykyistä paremmin estää tai jo aloitettu teko keskeyttää. Näin ollen tehtävällä tavoitellaan rikosvastuun tehokkaampaa toteutumista Puolustusvoimissa. Tavoitteena on myös, että Pääesikunnan toimivaltuuksia koskevalla selkeämmällä sääntelyllä olisi yleisestävä vaikutus rikollisuuteen. Sääntelyn tavoitteena on täten myös paremmin suojata yhteiskunnan turvallisuutta.

Ehdotettavan *uuden sääntelyn liittyen Pääesikunnan yleisiin toimivaltuuksiin rikostorjunnassa (12 luku) tavoitteena* on, että yleisten toimivaltuuksien avulla Pääesikunta kykenisi tarkoituksenmukaisesti hoitamaan sille säädettyjä rikostorjuntatehtäviä. Tavoitteena on myös, että Puolustusvoimien osalta sääntelymalli olisi yhdenmukainen muita rikostorjuntaviranomaisia (poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) koskevan sääntelyn kanssa, eli että viranomaisten toimivaltuuksista säädetään kyseistä viranomaista koskevassa laissa.

Voimassa olevassa laissa Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä suorittavien virkamiesten voimakeinojen käytöstä tai yleisistä toimivaltuuksista ei ole säädetty mitään, vaan laissa on vain viittaus muualle lainsäädäntöön. Tämä on aiheuttanut lainsoveltajille tulkintahaasteita. Tavoitteena uudella sääntelyllä on, että Pääesikunnan rikostorjuntaviranomaisilla käytettävissä olevista toimivaltuuksista ei olisi epäselvyyttä ja täten yleisiä toimivaltuuksia koskevien säännösten avulla Pääesikunta kykenisi tarkoituksenmukaisesti hoitamaan sille säädetyt rikostorjuntatehtävät. Tavoitteena on myös, että Puolustusvoimien osalta sääntelymalli olisi yhdenmukainen muita rikostorjuntaviranomaisia (poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) koskevan sääntelyn kanssa, eli että viranomaisten toimivaltuuksista säädetään kyseistä viranomaista koskevassa laissa.

Ehdotettavilla *13 luvun säännöksillä salaisista tiedonhankintakeinoista Pääesikunnan rikostorjunnassa* pyritään varmistamaan, että Pääesikunnalla olisi mahdollisuus toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä kaikissa valmiustilanteissa, normaalioloista poikkeusoloihin. Sääntelyllä pyritään siihen, että Pääesikunta kykenisi tehokkaammin suorittamaan lakisääteistä tehtäväänsä estämällä ja paljastamalla maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyviä rikoksia eikä sääntely nojaisi 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.

Lisäksi esityksessä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, etteivät viranomaiset tee päällekkäistä työtä. Näin ollen tavoitteena on parantaa viranomaisten välistä tiedonkulkua. Pääesikunnan rikostorjuntaa hoitavan virkamiehen olisi esimerkiksi ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava tietoonsa tulleesta rikoksesta sille rikostorjuntaviranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen rikos kuuluu, jos ilmoittaminen on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi taikka milloin se muun erityisen syyn vuoksi on tarpeen.

Valmisteluvaiheet

Esitys perustuu puolustusministeriön asettaman sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevan lainsäädännön muutostarpeita arvioivan työryhmän vuonna 2022 valmistuneeseen mietintöön.

Esitys on ollut lausuntokierroksella 28.6. - 19.8.2022 58 eri taholla, joista 34 antoi esityksestä lausunnon. Esityksen 188 § (rikostorjuntatehtävän siirtäminen poliisille) lähetettiin ylimääräiselle lausuntokierrokselle 12.6.– 31.7.2023 siihen jatkovalmistelussa tehtyjen muutosten vuoksi. Tällä lausuntokierroksella annettiin 11 lausuntoa.

2.2 Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esitys perustuu pääosin voimassa olevaan lakiin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa, kuitenkin niin, että lain rakennetta, systematiikkaa ja sääntelykokonaisuuksia on muutettu. Lain rakenne noudattelisi mahdollisimman pitkälle poliisilain, pakkokeinolain ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain rakennetta ja systematiikkaa erityisesti salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten osalta.

Sotilaskurinpitomenettely (luvut 3-10)

Voimassa olevaan lakiin verrattuna sotilaskurinpitomenettelyä koskeviin säännöksiin ehdotettaisiin vain teknisiä muutoksia tai ei muutoksia lainkaan.

Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen (88 §)

Esityksessä ehdotetaan, että Pääesikunta suorittaisi toimenpiteitä sotilasrikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa noudattaen mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Muutosta nykytilaan olisi siis, että Pääesikunnalle tulisi tehtäväksi myös sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen.

Rikosten estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa.

Rikosten paljastamisella tarkoitetaan puolestaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty. Rikoksen paljastamisella tarkoitetaan rikoksen estämisen ja selvittämisen väliin jäävää harmaata aluetta. Hallituksen esityksessä kysymyksessä olevassa paljastamisessa tarkoituksena on saada selville jo tehdyn rikoksen merkityksellisiä seikkoja, kuten rikostunnusmerkistöön kuuluvat elementit sekä tekijä, tekoaika ja -paikka, esitutkinnan aloittamisen perustaksi.

Voimassa olevan lain mukainen Pääesikunnan tehtävä sotilasrikoksiin liittyen koskee vain rikoksen selvittämisvaihetta, jolloin on olemassa konkreettinen rikosepäily ja edellytykset esitutkinnan käynnistämiselle ovat olemassa. Sotilasrikosten estämisestä ja paljastamisesta vastaa tällä hetkellä poliisi.

Erilaisten vakavien omaisuusrikosten sekä muiden vakavien sotilasrikosten valmistelu ja yritykset tulisi pystyä estämään tai jo aloitettu teko keskeyttämään tehokkaasti ja viipymättä, jotta rikostorjunta olisi mahdollisimman tehokasta. Voimassa olevan lainsäädännön puitteissa Pääesikunta ei kuitenkaan pysty estämään tai paljastamaan sellaisia rikoksia, jotka eivät liity maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan, esimerkiksi silloin, jos asevarkaus ei ole niin huomattava, että sen voitaisiin katsoa vaarantavan kansallista maanpuolustusta. Tällöin vastuu rikoksen estämisestä ja paljastamisesta on poliisilla, jolla ei kuitenkaan ole samalla tavoin esimerkiksi pääsyä Puolustusvoimien alueille tai tietoa Puolustusvoimien materiaalista ja henkilöstöstä kuin Pääesikunnan esitutkintaa suorittavilla virkamiehillä. Kuvatun kaltaiset rikokset voivat päätyä Pääesikunnan vastuulle vasta selvittämisvaiheessa, jolloin vastuu samasta teosta saattaa ajan kuluessa olla eri viranomaisilla.

Viranomaisten resurssien kannalta on tarkoituksenmukaisempaa, ettei rikostorjunnan eri tehtäviä ole hajautettu eri viranomaisille, vaan sama viranomainen voi esimerkiksi paljastaa ja selvittää rikoksen. Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen edellyttävät Puolustusvoimien toiminnan erityispiirteiden tuntemista, jolloin Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitavilla virkamiehillä on parhaat edellytykset suorittaa tätä tehtävää.

Rikosten estäminen ja paljastaminen keskittyisi ennen kaikkea ampumatarvikkeisiin, räjähteisiin ja aseisiin liittyviin rikoksiin, mutta myös muuhun anastusherkkään omaisuuteen. Myös tieto on arvokasta ja sitä voidaan paljastaa ulkopuolisille vahingoittamistarkoituksessa. Puolustusvoimien kannalta merkityksellistä tietoa sisältyy ainakin asiakirjoihin, jotka ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 7 ja 10 kohtien perusteella salassa pidettäviä.

Pääesikunnan ja poliisin suorittamat esitutkinnat indikoivat siitä, että edellä kerrottuja tekoja tapahtuu toistuvasti. Tällaisten omaisuusrikosten valmistelu ja yritykset on pystyttävä estämään tai jo aloitettu teko keskeyttämään tehokkaasti ja viipymättä. Sama koskee tällaisten rikosten paljastamista. Rikosten estämisellä puututaan suunnitelmallisiin tekoihin. Estämisvaiheessa pyrittäisiin

estämään omaisuusrikos, sen yritys tai valmistelu. Rikosten paljastamisen lisääminen Pääesikunnan rikostorjunnan tehtäviin on perusteltua siksi, että Pääesikunnan tutkimiin rikoksiin kuuluu useita tekomuodoltaan törkeitä rikoksia, joihin on syytä pystyä puuttumaan estämisen ja selvittämisen lisäksi myös silloin kun rikoksen voidaan olettaa tapahtuneen, mutta esitutkintakynnys ei vielä ylity.

Tehtävä olisi rajattu eikä rajoittaisi poliisin yleistoimivaltaa rikosten estämisessä ja paljastamisessa. Pääesikunnan toimivalta olisi poliisin kanssa rinnakkainen päävastuun ollessa poliisilla niin, kuin se on jo voimassa olevan lain mukaan rikosten selvittämisen osalta. Esityksessä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, etteivät viranomaiset tee päällekkäistä työtä. Lisäksi on tärkeää, että viranomaisten välillä säilyy tilannekuva. Esimerkiksi ampuma-aserikosten taustalla on usein järjestäytynyttä rikollisuutta, johon liittyen poliisilla saattaa olla käynnissä oma tutkinta.

Tiedonkulkua Pääesikunnan ja poliisin välillä pyritään turvaamaan myös lakiehdotuksen 189 §:n säännöksellä, jonka mukaan Pääesikunnan esitutkintaa hoitavien virkamiesten olisi ilmoitettava poliisille Pääesikunnan tutkittaviksi kuuluvista sotilasrikoksista rikoksista, käynnistämästään toimenpiteestä rikoksen selvittämiseksi sekä ilman aiheetonta viivytystä salaisten pakkokeinojen käyttämisestä rikoksen selvittämiseksi poliisille.

Pääesikunnan yleiset toimivaltuudet rikostorjunnassa (12 luku)

Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä suorittavien virkamiesten voimakeinojen käytöstä tai muista yleisistä toimivaltuuksista ei ole voimassa olevassa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa säädetty mitään, vaan lain 37 §:n 1 momentin mukaan Pääesikunnan esitutkintaa hoitavien virkamiesten toimivaltuuksista on voimassa, mitä poliisimiehen toimivaltuuksista rikosten esitutkinnassa säädetään esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja muualla laissa.

Esityksessä ehdotettaisiin uutta sääntelyä yleisistä toimivaltuuksista kaikkiin rikostorjuntatehtäviin. Säännöllinen turvautuminen poliisin apuun virkatehtävissä ei ole tarkoituksenmukainen ja toimiva ratkaisu.

Esityksessä esitetään Pääesikunnalle vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka olisivat tarpeellisia Pääesikunnan lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Esitettävät yleiset toimivaltuudet olisivat suppeammat kuin poliisilla. Puolustusvoimien tehtävät huomioon ottaen Pääesikunnalle ei ole tarkoituksenmukaista esittää oikeutta käyttää kaikkia poliisilla olevia yleisiä toimivaltuuksia, esimerkiksi oikeutta kotirauhan ja julkisrauhan suojaamiseen, oikeutta väkijoukon hajottamiseen tai oikeutta kulkuneuvon pysäyttämiseen ja siirtämiseen.

Pääesikunnalle ehdotettavat yleiset toimivaltuudet rikostorjuntatehtäviin olisivat: henkilöllisyyden selvittäminen, paikan ja alueen eristäminen, turvallisuustarkastus, voimakeinojen käyttö, ampuma-aseen käyttö, sitominen, tekninen valvonta, oikeus saada tietoja muilta viranomaisilta sekä oikeus saada tietoja yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä.

Oikeudella voimakeinojen käyttöön virkatehtävissä ei luonnollisestikaan tavoiteltaisi tehtäväkentän laajentamista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Kyse olisi kyvystä käyttää niitä itsenäisesti. Toistaiseksi rikostorjuntatehtävän niin edellyttäessä on jouduttu turvautumaan poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen apuun ja esimerkiksi esitutkintaan liittyvässä kotietsinnässä on paikalle pyydetty poliisin tukipartio. Virka-avun keinoin ei kuitenkaan kyetä vastaamaan tehtävään nopeassa tilanteessa.

Voimakeinojen käytön edellytyksenä on, että muut toimenpiteet - ensisijaisesti ohjeet, neuvot, kehotukset tai käskyt - ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Käyttö on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä eikä kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen (*vähimmän haitan periaate*). Jos on oletettavissa, että voimakeinojen käyttö ei missään oloissa voisi johtaa tavoiteltuun päämäärään, tulee toimenpiteestä luopua. Ainoastaan sellaisia tarpeellisia voimakeinoja voidaan käyttää, joita voidaan pitää tilanteeseen nähden kokonaisuutena arvostellen puolustettavina.

Käyttäjä- ja koulutusjärjestelmällä varmistetaan työturvallisen ja ajanmukaisen voimakeinojen käytön osaamisen taso Puolustusvoimissa. Voimakeinojen käyttäjät ja sekä voimakeinojen käytön kouluttajat koulutetaan itse, eikä muiden viranomaisten antama koulutus sellaisenaan korvaa Puolustusvoimissa annettavaa koulutusta. Henkilöllä jolla ei ole vähintään "voimakeinojen käyttäjä" -oikeutta tai oikeus ei ole voimassa ei voi toimia tehtävässä joka edellyttää voimakeinojen käyttöä. Puolustusvoimien voimankäyttökoulutus ja siihen liittyvät vaatimukset sekä ohjeistus on laadittu yhteneväisiksi poliisin voimankäyttökoulutuksen kanssa.

Salaiset tiedonhankintakeinot (13 luku)

Voimassaolevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain rikosten estämistä ja paljastamista koskeva aineellinen sääntely on erityisesti salaisten tiedonhankintakeinojen sekä niihin liittyvien muiden päätösten osalta pääosin toteutettu viittaussäännöksin poliisilain 5 lukuun. Säädöstekninen ratkaisu ei ole ollut käytännön lainsoveltajalle tarkoituksenmukainen eikä enää vastaa nykykäytäntöä, joka edellyttäisi, että viranomaisen virkatehtäviin kuuluvista toimivaltuuksista säädetään kutakin viranomaista koskevassa omaan lainsäädännössä. Lisäksi viittaussäännökset jättävät usein tulkinnanvaraiseksi, kuinka laajalti poliisilain rikosten estämiseen tai paljastamiseen liittyviä aineellisia säännöksiä sotilasviranomainen voi käytännössä soveltaa.

Tällä hetkellä on täysin mahdollista, että toimivaltuuksien puuttumisen tai niihin liittyvien rajoitusten vuoksi Puolustusvoimat ei kykene riittävän ajoissa havaitsemaan sellaisia toimintaan kohdistuvia sisäisiä tai ulkoisia uhkia, jotka saattaisivat vaarantaa Puolustusvoimien toiminnan turvallisuutta tai järjestelmän suorituskykyä

Voimassa olevan lain 89 §:n mukaan Puolustusvoimien rikosten ennalta estämistä ja paljastamista hoitavien virkamiesten käytettävissä ovat poliisilain 5 luvussa tarkoitetuista salaisista tiedonhankintakeinoista:
1) tukiasematietojen hankkiminen;
2) suunnitelmallinen tarkkailu;
3) peitelty tiedonhankinta;
4) tekninen kuuntelu;
5) tekninen katselu;
6) tekninen seuranta sekä
7) teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisessä (93 §:ssä tarkoitettu tehtävä) Pääesikunta käyttäisi toimivaltuuksia salaisiin tiedonhankintakeinoihin itsenäisesti, koska tällä hetkellä on mahdollista, että toimivaltuuk-

sien puuttumisen tai niiden rajoitusten vuoksi Puolustusvoimat ei kykene riittävän ajoissa havaitsemaan sellaisia toimintaan kohdistuvia sisäisiä tai ulkoisia uhkia, jotka saattaisivat vaarantaa Puolustusvoimien toiminnan turvallisuutta tai järjestelmän suorituskykyä.

Hallituksen esityksessä esitettävät *itsenäiset toimivaltuudet* (voimassa olevan sääntelyn lisäksi):
1) telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta;
2) televalvonta;
3) televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella sekä
4) tekninen laitetarkkailu.

Lakiehdotuksen mukaan *kokonaan uusia toimivaltuuksia* olisivat:
1) peitetoiminta;
2) peitetoiminta tietoverkossa sekä
3) tietolähdetoiminta.

Toinen viranomainen ei voi suorittaa peitetoimintaa tai tietolähdetoimintaa toisen viranomaisen puolesta. Myös Tullilla peitetoiminta, tietolähdetoiminta sekä ohjattu tietolähteen käyttö ovat keinovalikoimissa. Rajavartiolaitoksella on mahdollisuus ”tavanomaiseen” tietolähdetoimintaan. Perusteltua ei ole, että Puolustusvoimien toimivaltuudet poikkeavat muiden turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksista, ottaen huomioon rikosten tekonimikkeiden vakavuus.

Salaisia tiedonhankintakeinoja saataisiin esityksen mukaan käyttää vain seuraavien vakavien rikosten **paljastamiseen**:
1) Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen;
2) sotaan yllyttäminen;
3) maanpetos ja törkeä maanpetos;
4) vakoilu ja törkeä vakoilu;
5) turvallisuussalaisuuden paljastaminen sekä
6) luvaton tiedustelutoiminta.

Rikosnimikkeet, joiden paljastamiseen salaisia tiedonhankintakeinoja saisi käyttää, vastaa voimassa olevan lain luetteloa.

Rikosten estäminen ja paljastaminen kohdistuvat suurilta osin ulkomaisiin toimijoihin. Toiminnan tarkoituksena on tunnistaa, paljastaa ja estää Suomen sotilaalliseen maanpuolustukseen kohdistuvia sisäisiä ja ulkoisia uhkia, joita vieraiden valtioiden tiedustelupalvelut, yksittäiset henkilöt tai organisaatiot tarkoituksellisesti kohdistavat maahamme. Kysymys on puolustuspolitiikkaan, puolustusteollisuuteen sekä puolustusjärjestelmään liittyvien uhkien ennalta estämisestä ja paljastamisesta.

Hallituksen esityksessä esitetään Pääesikunnalle oikeutta käyttää eräitä salaisia tiedonhankintakeinoja myös **sotilasrikosten estämisen** tehtävään liittyen. Sotilasrikosten paljastamisessa niitä ei voitaisi käyttää lainkaan. Salaiset tiedonhankintakeinot kohdistuisivat rajattuun henkilöpiiriin eli pääasiassa sotilaisiin, koska tehtävä on rajoitettu koskemaan vain sotilasrikoksia.

Sotilasrikosten estämiseen esitetään seuraavia toimivaltuuksia:
1) tukiasematietojen hankkiminen;
2) suunnitelmallista tarkkailu;
3) peitelty tiedonhankinta;

4) tekninen kuuntelu;
5) tekninen katselu;
6) esineen, aineen tai omaisuuden tekninen seuranta sekä
7) teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen.

Edellä kuvatut keinot ovat jo voimassa olevan lain mukaan Pääesikunnan keinovalikoimissa sotilasrikosten selvittämisen tehtävässä (salaiset pakkokeinot), pois lukien peitelty tiedonhankinta.

Valtaosa salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvistä ehdotettavista säännöksistä vastaisi soveltuvin osin poliisin, Tullin tai Rajavartiolaitoksen sääntelyä.

On korostettava, että salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen edellyttäisi aina, että keinokohtaisista säännöksistä johtuvat edellytykset sekä salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleiset edellytykset täyttyisivät. Suurimmassa osassa päätöksen keinojen käyttämisestä tekisi tuomioistuin.

Asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevan reserviläisen tehtävät ja toimivaltuudet (98 § sekä 14 luku)

Esityksessä ehdotetaan, että sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämiseen ja paljastamiseen riittävän koulutuksen saanut reserviläinen saisi joko avustaa viranomaista erikseen luetelluissa toimivaltuuksissa tai käyttää niitä erikseen säädetyissä tapauksissa (98 §).

Ensinnäkin asevelvollisuuslain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetussa kertausharjoituksessa tai vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 18 §:ssä tarkoitetussa vapaaehtoisessa harjoituksessa oleva reserviläinen saa avustaa Pääesikunnan 93 §:ssä tarkoitettuja rikostorjuntatehtäviä hoitavaa viranomaista telekuuntelussa, tietojen hankkimisessa telekuuntelun sijasta, televalvonnassa, televalvonnassa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisessa syntyvien tallenteiden tutkimisessa. Avustaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi vieraskielisen puheen tai tekstin kääntämistä taikka muuta tukea, kuten rekistereihin liittyvien hakujen tekemistä.

Tarve käyttää reserviläisiä apuna sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa olisi näin ollen *jo normaalioloissa*, koska vakaviin rikoksiin, kuten vakoiluun, liittyvä estävä toiminta on etupainotteista. Toiminnan tulee olla mahdollista, vaikka muu yhteiskunnallinen tilanne ei vaatisi poikkeusoloista päättämistä.

Reserviläinen saisi lisäksi avustaa Pääesikunnan 93 §:ssä tarkoitettuja rikostorjuntatehtäviä hoitavaa viranomaista 139 §:ssä tarkoitetussa laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisessa ja poisottamisessa.

Puolustusvoimien palveluksesta puolustusvoimista annetun lain 47 §:n perusteella eronnut, 93 §:ssä tarkoitettuja rikostorjuntatehtäviä hoitanut reserviläinen saisi esityksen mukaan käyttää 99, 100, 101, 102 ja 110 §:ssä (henkilöllisyyden selvittäminen, paikan ja alueen eristäminen, turvallisuustarkastus, turvallisuustarkastuksen toimittaminen ja tekninen valvonta) sekä 13 luvussa sää-

dettyjä toimivaltuuksia (salaiset tiedonhankintakeinot). Kyseessä olisivat siis eroamisiän saavuttaneet Pääesikunnan 93 §:ssä tarkoitettuja rikostorjuntatehtäviä hoitavan viranomaisen palveluksesta eronneet sotilaat. Heille voidaan palveluksessa ollessaan katsoa kertyneen sellaista merkittävää osaamista jota olisi tarpeen kyetä käyttämään vielä tehtävästä eroamisen jälkeen.

Momentissa tarkoitetut reserviläiset saisivat ammattitaidostaan ja kokemuksestaan huolimatta käyttää toimivaltuuksia ainoastaan tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Käytettävien toimivaltuuksien luettelo olisi kuitenkin heidän taustastaan ja osaamisestaan johtuen laajempi kuin muilla asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevilla reserviläisillä.

Palvelukseen määrätty riittävän koulutuksen saanut reserviläinen voisi edellä kerrotun lisäksi käyttää suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, teknistä seurantaa ja teknistä laitetarkkailua valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja puolustustilalain 1 §:ssä tarkoitetussa puolustustilassa, asevelvollisuuslain 86 §:ssä tarkoitetun liikekannallepanon aikana sekä silloin kun tasavallan presidentti on päättänyt asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin nojalla kertausharjoituksesta tai mainitun lain 83 §:n nojalla ylimääräisestä palveluksesta. Tässä momentissa tarkoitetussa tiedonhankinnassa ei saa hankkia tietoa viestin sisällöstä.

Kuten edellä todetaan, suunnitelmallinen tarkkailu, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu olisi reserviläisten käytössä vain poikkeusoloissa, puolustustilassa, liikekannallepanon aikana tai silloin, kun tasavallan presidentti on päättänyt Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen johdosta määrätä reserviläisiä kertausharjoitukseen asevelvollisuuslain mukaisesta normaalista määräajasta (vähintään kolme kuukautta ennen kertausharjoitusta) poiketen. Säännös soveltuisi myös silloin, kun tasavallan presidentti on normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa päättänyt, että Puolustusvoimat voi määrätä reserviin kuuluvia asevelvollisia ylimääräiseen palvelukseen.

Pykälässä nimenomaisesti mainitut salaiset tiedonhankintakeinot, lukuun ottamatta teknistä kuuntelua, ovat luonteeltaan sellaisia, joihin asevelvolliset ovat voineet saada riittävän koulutuksen ja perehtyneisyyden varusmiespalveluksen ja kertausharjoitusten perusteella eivätkä ne puutu luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin. Pykälän 4 momentissa olisikin erityismaininta siitä, ettei momentissa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä saisi käyttää viestin sisällön selvittämiseksi.

Kaikki 98 §:ssä ehdotettavat tehtävät edellyttäisivät asevelvollisilta reserviläisiltä riittävää koulutusta, olisivat pääsääntöisesti avustavia tehtäviä, sekä rajoittuisivat ennalta määriteltyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin tai eri tiedonhankintakeinoilla saadun tiedon tarkastamiseen tai analysointiin. Riittävää koulutusta arvioitaessa olisi otettava huomioon reserviläisen tiedolliset ja taidolliset valmiudet sekä se, miten pitkä aika reserviläisen saamasta koulutuksesta olisi ehtinyt kulua. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää tietoturvaosaamiseen ja henkilötietojen käsittelyn valmiuksiin.

Lakiehdotuksessa esitettäisiin uutena säännöksenä myös tiettyjä toimivaltuuksia reserviläisille sotilasrikosten selvittämiseen liittyen. Esityksen mukaan tutkinnanjohtajana voisi toimia ja pidättämiseen oikeutetun virkamiehen toimivaltuuksia voisi käyttää asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva reserviläinen, joka on virkatehtävässään pakkokeinolain 2 luvun 9 §:ssä tarkoitettu pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Säännös olisi voimassa olevaan lakiin verrattuna kokonaan uusi, sillä voimassaolevan lain mukaan asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva reserviläinen voisi toimia tutkinnanjohtajana

ja tutkijana, mutta hän voisi ainoastaan suorittaa kiinniottamisen, ei esimerkiksi päättää muista henkilöön kohdistuvista pakkokeinoista. Näin ollen reserviläinen voisi toimia tutkinnanjohtajana, mutta hänellä ei olisi tehtävän edellyttämiä pidättämiseen oikeutetun virkamiehen toimivaltuuksia. Voimassaolevan lain mukaan tämän luvun tarkoitetuissa poikkeusoloissa ainoastaan Pääesikunnan tutkinnanjohtajana toimiva virkamies olisi pidättämiseen oikeutettu. Tämä toimivalta olisi tällöin vain muutamalla henkilöllä, joka poikkeusoloissa olisi kestämätön tilanne.

Yllä mainittuihin tehtäviin voitaisiin sijoittaa virassa olevia poliiseja, Rajavartiolaitoksen ja Tullin virkamiehiä sekä syyttäjiä, jotka olisivat asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen astuessaan sellaisessa virkatehtävässä, jossa he ovat pidättämiseen oikeutettuja virkamiehiä. Joukon koulutustaso ja osaaminen pakkokeinojen käyttöön olisi korkea. Puolustusvoimat voi jo nykyisin sijoittaa virassa olevia poliiseja, Rajavartiolaitoksen ja Tullin virkamiehiä tällaisiin reserviläistehtäviin huolimatta mahdollisista työnantajan henkilövarauksista. Tällaisten virkamiesten sijoittamisesta reserviläistehtävään on erikseen sovittu näiden viranomaisten kanssa.

Lakiehdotuksessa esitettäviin reserviläisten toimivaltuuksiin liittyen on huomioitava, että toiminta olisi osa viranomaistehtävää ja reserviläiset toimisivat aina Puolustusvoimien virkamiesten ohjauksessa ja valvonnassa. Avustaminen ei olisi koskaan itsenäistä toimivaltuuksien käyttämistä. Laissa säädettäisiin myös reserviläisten virka- ja vahingonkorvausvastuusta.

On lisäksi todettava, että vaikka asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva käyttäisi julkista valtaa, tämä kuitenkin tapahtuisi tarkasti rajatussa tilanteessa ja osana viranomaistoimintaa. Julkisen vallan käyttöä ei luovuttaisi viranomaistoiminnan ulkopuolelle, esimerkiksi yksityiselle toimijalle. Lisäksi reserviläiset toimisivat aina Pääesikunnan virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Huomionarvoista on myös, että jo voimassa oleva sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettu laki mahdollistaa kurinpitotoimivallan siirtämisen reserviläiselle, mikä sisältää jo itsessään merkittävää julkisen vallan käyttöä vapauteen kohdistuvien rangaistusten myötä.

Valvonta (15 luku)

Koska esityksessä ehdotetaan Pääesikunnalle uusia ja itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön, on tarkoituksenmukaista, että toimivaltuuksien käytön valvonta on tehokasta. Rikostorjunnan valvonnasta säädettäisiin nykyistä kattavammin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia siten, että lakia sovellettaisiin myös sotilastiedusteluviranomaisen toimintaan rikostorjunnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäväksi lisättäisiin sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaalliseen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisen ja paljastamisen valvonta. Lisäksi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta harjoittaisi toiminnan parlamentaarista valvontaa. Esitetyt muutokset edellyttäisivät myös eduskunnan työjärjestyksen muuttamista.

Lisäksi valvonta olisi järjestetty seuraavasti ja tätä koskeva sääntely vastaisi pääsääntöisesti voimassa olevan lain mukaista sääntelyä. Eduskunnan oikeusasiamies harjoittaisi Pääesikunnan rikostorjunnan *ulkoista laillisuusvalvontaa* (184 §).

Pääesikunnassa rikostorjunnan yleinen valvonta kuuluisi Pääesikunnan päällikölle. Puolustusvoimien rikostorjunnan *sisäistä laillisuusvalvontaa* harjoittaisi Puolustusvoimien asessori (182 §). Sisäisiä laillisuusvalvontatehtäviä ovat muun muassa Puolustusvoimien lainmukaisuutta koskevat tarkastukset, mukaan lukien salaisten tiedonhankintakeinojen käytön lainmukaisuuden valvonta, kanteluasioiden ratkaiseminen sekä laillisuusvalvontakanavaan tehtyjen ilmoitusten käsittely, joista osa kohdistuu rikostorjunnan toimintaan.

Puolustusministeriön tehtävänä olisi Puolustusvoimien rikostorjunnan yleinen ohjaus ja valvonta (183 §). Puolustusministeriö voisi ohjata Puolustusvoimien rikostorjuntaa esimerkiksi velvoittavia hallinnon sisäisiä määräyksiä antamalla. Puolustusministeriön ohjauksessa olisi kyse yleisen tason ohjauksesta, eikä ministeriö puutu esimerkiksi yksittäiseen esitutkintaan.

Pääesikunnan olisi vuosittain annettava puolustusministeriölle kertomus Pääesikunnan rikostorjunnassa käytettyjen salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen sekä Pääesikunnan rikostorjunnan suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta.

Yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa (16 luku)

Esityksessä ehdotetaan, että Puolustusvoimilla olisi oikeus saada poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta tarpeellista virka-apua rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi. Uutena sääntelynä ehdotetaan siten, että Puolustusvoimat voisi saada virka-apua rikosten selvittämisen lisäksi myös rikosten estämiseen ja paljastamiseen. Lisäksi ehdotetaan, että myös Tulli tai Rajavartiolaitos voisivat poliisin tavoin antaa apua Pääesikunnalle, jos Pääesikunnalla ei ole toimivaltuutta rikostorjuntatehtävässä tarpeellisen toimenpiteen suorittamiseksi (185 §).

Esityksessä ehdotetaan uutta sääntelyä toimimisesta toisen rikostorjuntaviranomaisen tehtäväalueella (187 §). Pääesikunta voisi pyynnöstä suorittaa poliisin, Tullin tai Rajavartiolaitoksen puolesta tämän tehtäväalueeseen kuuluvan yksittäisen rikostorjuntaan liittyvän toimenpiteen käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita Pääesikunta saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa rikostorjuntatehtävissä. Tällainen tilanne saattaisi syntyä esimerkiksi silloin, kun Puolustusvoimien aseen tai ampumatarvikkeiden anastusrikoksen selvittämisen yhteydessä selvitettäväksi tulisi myös ampuma-aserikos, jos sotilas esimerkiksi säilyttää kotonaan ampuma-aselain vastaisesti aseita tai ampumatarvikkeita. Tällaisessa tilanteessa poliisi voisi pyytää Pääesikuntaa suorittamaan ampuma-aserikoksen esitutkinnan.

Esityksen mukaan rikostorjuntatehtävä voitaisiin siirtää poliisin suoritettavaksi, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Kun asia siirretään poliisin tutkittavaksi, tutkinnanjohtajuus siirtyy poliisille. Lisäksi esitutkinta olisi aina siirrettävä poliisin suoritettavaksi, jos rikoksesta epäilty on Puolustusvoimain komentajan, Pääesikunnan päällikön, kenraalin tai amiraalin virkaan nimitetty virkamies. Esitutkinta olisi aina siirrettävä poliisin suoritettavaksi myös, jos rikoksesta epäilty on sotilastiedusteluviranomaisessa palveleva virkamies ja epäilty rikos on tapahtunut sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 4 luvussa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä tai sotilastiedustelutehtävän suorittamisen yhteydessä.

Säännöksellä vahvistettaisiin lain tasolla nykyinen käytäntö, jonka mukaan Puolustusvoimat ja poliisi ovat yhteistoimintasopimuksella sopineet, että poliisi suorittaa rikoksen esitutkinnan, mikäli rikoksesta epäilty on edellä mainittuun virkaan nimitetty virkamies. Tällaisessa rikosepäilyssä on

kyse yhteiskunnallisesti merkittävästä asiasta, joten myös objektiivisuussyyt perustelevat sitä, että esitutkinnan suorittaisi poliisi. Menettelyllä turvattaisiin myös tutkinnan puolueettomuus.

3 Liitelait

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa (332/2019). Esityksessä ehdotettaisiin säädettäväksi Puolustusvoimille pysyväksi henkilörekisteriksi sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteri, koska hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Pääesikunnan tehtäväksi sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen. Lakiin henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimista ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset koskien sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisterin käyttötarkoitusta, rekisterin tietosisältöä sekä henkilötietojen poistamista kyseisestä rekisteristä. Lakiin tehtäisiin lisäksi tarvittavia teknisiä muutoksia.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 31 §:ää ehdotetaan muutattavaksi siten, että sotilaskurinpitomenettelyä koskevia säännöksiä sovellettaisiin Rajavartiolaitoksessa sisällöllisesti vastaavalla tavalla kuin tällä hetkellä. Näin ollen Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 31 §:ää muutettaisiin siten, että viittauksen perusteella sotilaskurinpitomenettelyä koskevaa sääntelyä sovellettaisiin Rajavartiolaitoksessa jatkossakin. Sotilasrikosten tutkintaa ja sotilaskurinpitomenettelyä Rajavartiolaitoksessa koskeva sääntely on riittävää ja toimivaa.
Esitetty uusi 91 §:n 2 momentti edellyttää vastaavasta menettelystä säätämistä Rajavartiolaitoksen osalta, koska Rajavartiolaitoksessa ei jatkossakaan sovellettaisi Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää ja toimivaltuuksia koskevaa osaa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetusta laista. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain osalta muutosten tavoitteena on varmistaa, että sotilasrikosasioiden käsittelyä koskevat viittaussäännökset vastaavat aiemmin voimassa ollutta oikeustilaa. Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa koskevan lain säännöksiä, joissa säädettäisiin Pääesikunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista rikostorjunnassa, ei edelleenkään sovellettaisi Rajavartiolaitoksessa.

Lisäksi lakiin puolustusvoimista (551/2007), esitutkintalakiin (805/2011), sotilasoikeudenkäyntilakiin (326/1983), tieliikennelakiin (729/2018), lakiin henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019), oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettuun lakiin (370/2007) sekä henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1301/2021) tehtäisiin teknisiä muutoksia esityksestä johtuen. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia (121/2019) muutettaisiin siten, että tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoisi myös sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 93 §:ssä tarkoitettua toimintaa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Pääesikunnalle esitettävä uusi tehtävä sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyen sekä uudet toimivaltuudet edellyttänevät jatkossa muutaman henkilötyövuoden lisäresursointia Pääesikunnassa. Esityksen ehdotuksilla voi olettaa olevan jonkin verran vaikutuksia Pääesikunnan työmäärään. Näitä vaikutuksia ja ennen kaikkea sitä, missä määrin Pääesikunta kykenee hoitamaan tehtäviä nykyisillä voimavaroilla, on kuitenkin etukäteen vaikeaa kovin tarkasti arvioida. Henkilöstön määrästä joka tapauksessa riippuu, miten tehokkaasti ehdotetusta laista johtuvat tehtävät kyetään suorittamaan.

Muita kustannuksia aiheuttavia tekijöitä ovat Pääesikunnan virkamiesten koulutuksen järjestäminen. Esityksessä ehdotetut uudet toimivaltuudet Pääesikunnan virkamiehille aiheuttavat tarpeen lisäkouluttaa joitakin kymmeniä henkilöitä. Tälle henkilöstölle olisi järjestettävä koulutustilaisuuksia lain muutoksesta johtuen. Koulutuksesta aiheutuu muutaman tuhannen euron kertakustannukset kohdistuen pääasiassa koulutukseen osallistuvien virkamatkakuluihin. Lisäksi koulutusta olisi täydennettävä työpaikkakohtaisella lisäkoulutuksella, mikä ei aiheuta merkittäviä lisäkustannuksia.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että Puolustusvoimilla olisi oikeus saada poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta tarpeellista virka-apua laissa säädetyn rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi. Lisäksi ehdotetaan, että myös Tulli tai Rajavartiolaitos voisivat poliisin tavoin antaa apua Pääesikunnalle, jos Pääesikunnalla ei ole toimivaltuutta rikostorjuntatehtävässä tarpeellisen toimenpiteen suorittamiseksi. Edellä mainittujen mahdollisten avun antamiseen liittyvien toimenpiteiden lukumäärää on vaikeaa arvioida ennakolta. Avun antamisesta ei kuitenkaan arvioida aiheutuvan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, sillä avunantamistilanteet tulevat todennäköisesti olemaan suhteellisen harvinaisia.

Uuden Puolustusvoimien pysyvän henkilörekisterin, sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisterin perustaminen edellyttäisi uuden tietojärjestelmän käyttöönottoa, joka aiheuttaisi arviolta muutaman kymmenen tuhannen euron lisäkustannuksia.

Ehdotetun 111 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden laajennuksen osalta ei ole odotettavissa merkittävää työmäärän lisäystä teleoperaattoreille, koska pyyntöjen määrä tulee olemaan merkittävästi pienempi kuin esimerkiksi poliisilla.

Esitys voidaan toteuttaa puolustusministeriön hallinnonalan nykyisten määrärahojen puitteissa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksen keskeisenä tavoitteena on uudistaa sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskeva sääntely. Esityksen vaikutukset kohdistuisivat siten pääosin Pääesikunnan toimintaan.

Joukko-osastojen toimintaan liittyen esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Pääesikunnan tehtäväksi sotilasrikosten selvittämisen lisäksi myös niiden estäminen ja paljastaminen. Oikeustila olisi siten selkeämpi sen osalta, minkä viranomaisen tehtäviin kyseiset tehtävät kuuluisivat. Esityksellä ei ole tarkoitus rajoittaa poliisin rikostorjunnan yleistoimivaltaa ja poliisilla olisi edelleen aina oma-aloitteisesti oikeus ottaa rikostorjuntatoimenpide suoritettavakseen. Pääesikunnalla olisi myös laaja ilmoitusvelvollisuus poliisille. Poliisi voisi jatkossakin osallistua Puolustusvoimissa tapahtuneiden rikosten selvittämiseen tai tällaisten rikosten estämiseen ja paljastamiseen. Esityksellä arvioidaan olevan lisäksi myönteisiä vaikutuksia eri rikostorjuntaviranomaisten resurssien kohdentamiseen, koska sotilasrikoksiin liittyvät rikostorjunnan eri tehtävät olisivat keskitetysti Pääesikunnan vastuulla. Samalla vapautuu poliisin resursseja muihin poliisin tehtäviin.

Esityksessä ehdotetaan, että Pääesikunta voisi käyttää kaikkia sen tarvitsemia salaisia tiedonhankintakeinoja itsenäisesti. Ehdotettava sääntely selkeyttäisi pääesikunnan tehtäviä ja toimivaltuuksia, koska Pääesikunnan lakisääteisissä tehtävissään tarvitsemat toimivaltuudet eivät enää

nojaisi toisen viranomaisen, eli poliisin, toimivaltaan tai toimivaltuuksiin. Puolustusvoimien tehtävä voimassa olevan lain 86 §:n 1 momentin mukaisessa rikosten estämisessä ja paljastamisessa säilyisi ennallaan. Suojelupoliisin ja Puolustusvoimien välinen työnjako on vakiintunut, eikä se muuttuisi. Puolustusvoimat kykenisi käyttämään tehtävässään itsenäisesti sellaisia salaisia tiedonhankintakeinoja, joihin se on tähän mennessä tarvinnut poliisin apua. Käytännössä Puolustusvoimat on pyytänyt toimivaltuuksien käytössä apua suojelupoliisilta. Sääntely olisi siten omiaan vähentämään Suojelupoliisilta Puolustusvoimien avustamiseen liittyviä tehtäviä, jolloin suojelupoliisi voisi käyttää resurssinsa täysimääräisesti sen omiin tehtäviin.

Esityksellä olisi myös myönteisiä vaikutuksia eri rikostorjuntaviranomaisten väliseen yhteistyöhön, tilannekuvan säilymiseen ja siihen, etteivät eri viranomaiset tee päällekkäistä työtä. Esityksessä ehdotettavan säännöksen mukaan Pääesikunta voisi pyynnöstä suorittaa poliisin, Tullin tai Rajavartiolaitoksen puolesta tämän tehtäväalueeseen kuuluvan yksittäisen rikostorjuntaan liittyvän toimenpiteen käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita Pääesikunta saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa rikostorjuntatehtävissä. Säännös mahdollistaisi viranomaisten resurssien joustavan ja tarkoituksenmukaisen kohdentamisen, koska esimerkiksi tilanteessa, jossa Puolustusvoimien aseen tai ampumatarvikkeiden anastusrikoksen selvittämisen yhteydessä selvitettäväksi tulisi myös ampuma-aserikos, poliisi voisi pyytää Pääesikuntaa suorittamaan ampuma-aserikoksen esitutkinnan käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita Pääesikunta saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvassa sotilasrikoksen rikostorjuntatehtävässä.

Esitykseen ehdotetaan otettavaksi säännös Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen velvollisuudesta ilmoittaa tietoonsa tulleesta rikoksesta sille rikostorjuntaviranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen rikos kuuluu, jos ilmoittaminen on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi taikka milloin se muun erityisen syyn vuoksi on tarpeen. Säännös parantaisi tiedonkulkua Pääesikunnan ja muiden rikostorjuntaviranomaisten välillä. Ilmoitusvelvollisuudella varmistettaisiin toimivaltaisen rikostorjuntaviranomaisen mahdollisuus toimenpiteiden käynnistämiseen sille asetettujen velvoitteiden mukaisesti.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus säilyttää nykyinen oikeustila, joten muutoksilla ei ole vaikutuksia Rajavartiolaitoksen toimintaan.

Esityksellä olisi vaikutuksia tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaan, koska hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia siten, että tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoisi myös sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 93 §:ssä tarkoitettua toimintaa, eli käytännössä salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä kyseisessä tehtävässä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävien voidaan arvioida lisääntyvän jonkin verran, mutta oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan esityksellä ei kuitenkaan olisi välittömiä resurssivaikutuksia tiedusteluvalvontavaltuutetun kannata.

Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia siten, että eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta harjoittaisi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 93 §:ssä tarkoitetun toiminnan parlamentaarista valvontaa. Tämä muutos edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen muutosta. Lisäksi ehdotettu muutos kasvattaisi jonkin verran tiedusteluvalvontavaliokunnan työmäärää, joskin etukäteen on vaikea arvioida kuinka paljon.

Esityksen ei katsota aiheuttavan merkittävää lisätyötä Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin taajuushallinnolle.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Pääesikunnan tehtäväksi tulisi sotilasrikosten selvittämisen lisäksi myös sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen. Tällä tehtävällä arvioidaan olevan sotilasrikosten rikostorjuntaa tehostava vaikutus, koska sotilasrikosten rikostorjunnan tehtävät vastuutetaan yhdelle viranomaiselle. Nykyistä selkeämpi ja uusia toimivaltuuksia sisältävä sääntely parantaa Pääesikunnan suorittaman rikostorjunnan toimintamahdollisuuksia. Toimintamahdollisuuksien parantumisen johdosta ehdotettavalla sääntelyllä voidaan arvioida olevan myös yleisestävä vaikutus rikollisuuteen.

Myös salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvällä sääntelyllä parannettaisiin Pääesikunnan suorittaman rikostorjunnan toimintamahdollisuuksia, koska sääntely olisi nykyistä selkeämpää ja Pääesikunta saisi uusia toimivaltuuksia. Sääntelyllä arvioidaan siten olevan myönteisiä vaikutuksia etenkin vakavien, Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämiseen ja paljastamiseen. Edellä kerrotun johdosta hallituksen esitykseen sisältyvien säännösten avulla pystytään voimassa olevaa sotilaskuripidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettua lakia paremmin estämään ja paljastamaan rikoksia ja tätä kautta suojaamaan yhteiskunnan turvallisuutta.

Säännökset vahvistaisivat osaltaan myös Suomen uskottavaa maanpuolustusta, koska Pääesikunnalla olisi toimivaltuus estää ja paljastaa niin sotilasrikoksia kuin sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyviä rikoksia ja lisäksi käyttää näiden tehtävien edellyttämiä yleisiä toimivaltuuksia ja salaisia tiedonhankintakeinoja.

Reserviläisten käyttäminen tietyissä tilanteissa rikostorjuntatehtävissä lisää asevelvollisten mahdollisuuksia osallistua Puolustusvoimien toimintaan. Puolustusvoimat voi hyödyntää asevelvollisten erityisosaamista entistä laajemmin ja tämän voidaan katsoa osaltaan parantavan maanpuolustustahtoa. Puolustusvoimat voi kehittää asevelvollisuutta suuntaan, jossa asevelvollisille voitaisiin tarjota heidän erityisosaamistaan kehittävää koulutusta. Puolustusvoimien omaa tarvetta ajatellen esitettävällä lainsäädännöllä Puolustusvoimiin avautuu tehtäviä, joissa tarvitaan nykyisestä Puolustusvoimien toiminnasta poikkeavaa osaamista ja ominaisuuksia.

4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esitettävillä säännöksillä yleisistä toimivaltuuksista, salaisista pakkokeinoista sekä salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä puututaan perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa suojattuihin oikeushyviin. Tämä koskee erityisesti oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapautta, yksityiselämän suojaa ja omaisuuden suojaa. Esimerkiksi salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisellä puututaan henkilön edellä mainittuihin perusoikeuksiin, kun keinoja käytetään rikosten estämisessä ja paljastamisessa.

Silloin, kun kyseessä on esityksessä ehdotettavien toimivaltuuksien käyttö sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa, perusoikeusvaikutukset kohdistuisivat useimmiten henkilöihin, jotka oleskelevat Suomessa ja joiden on

syytä olettaa syyllistyvän esimerkiksi vakoiluun tai maanpetokseen. Henkilöt voivat olla Suomen tai muun valtion kansalaisia.

Kun kyseessä on esityksessä ehdotettavien toimivaltuuksien käyttö sotilasrikosten estämisen tehtävässä tai salaisten pakkokeinojen käyttö sotilasrikosten selvittämisessä, kohdistuvat perusoikeusvaikutukset puolestaan Puolustusvoimien palveluksessa oleviin sotilaisiin, varusmiehiin tai reserviläisiin.

Koska sotilasrikosten esitutkinta toimitetaan Puolustusvoimissa, voi etenkin ulkopuoliselle tarkastelijalle syntyä käsitys, että esityksellä on vaikutusta esimerkiksi Pääesikunnan suorittaman esitutkinnan objektiivisuuteen. Rikoksesta epäiltyjen oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen on esityksessä kiinnitetty huomiota siten, että esitutkinnan toimittamisesta ei päättäisi yksinomaan kurinpitoesimiehenä toimiva sotilas, vaan Pääesikunnan tutkinnanjohtaja, poliisi tai syyttäjä voisi 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.

Voimassaolevassa laissa on jo säädetty esitutkinnan siirtämisestä poliisille, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Koska Pääesikunnan tutkinnanjohtajan virkapaikka on Pääesikunta, on esityksessä ehdotettu, että esitutkinta on aina siirrettävä poliisin suoritettavaksi, jos rikoksesta epäilty on Puolustusvoimain komentajan, Pääesikunnan päällikön, kenraalin tai amiraalin virkaan nimitetty virkamies. Tällaisissa tapauksissa virkamiehen korkea asema sekä tehtävien vaativuus tekevät rikosepäilystä yhteiskunnallisesti merkittävämmän, vaikka itse puolueettomuus ei sinänsä vaarantuisikaan. Linjaorganisaatiosta johtuen puolueettomuusvaatimus korostuu ja tällä esityksessä ehdotettavalla säännöksellä halutaan korostaa puolueettomuuden toteutumista.

Esityksessä ehdotettavilla säännöksillä on vaikutusta myös rikostorjuntatehtävien kohteena olevien henkilöiden perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan, mutta oikeusturvan toteutuminen olisi huomioitu ehdotettavissa säännöksissä. Oikeusturvan toteutuminen varmistettaisiin esimerkiksi säännöksellä siitä, että tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoisi sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämistä ja paljastamista.

Ehdotettavilla säännöksillä olisi toisaalta myönteistä vaikutusta perustuslain 7 §:n mukaiseen oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, sillä esitettävillä säännöksillä pystyttäisiin suojaamaan paremmin yhteiskunnan turvallisuutta ja sen alaan kuuluvia suojattavia oikeushyviä. Säännösten avulla mahdollisuudet estää ja paljastaa vakavaa rikollisuutta tehostuisivat. Näin ollen vaikka esityksellä on vaikutusta rikostorjuntatoimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden perusoikeuksiin, on perusoikeuksien suojaaminen on huomioitu siten, että perusoikeusrajoitukset ja perusoikeuksien suojaaminen ovat tasapainossa.

4.5 Sukupuolivaikutukset

Puolustusvoimien toimintaa koskeva lainsäädäntö vaikuttaa Suomen asevelvollisuusjärjestelmästä johtuen tyypillisesti enemmän miehiin kuin naisiin. Puolustusvoimien rikostorjunnassa voidaan pääsääntöisesti selvittää vain sotilaiden tekemiä rikoksia ja sotilaskurinpidollisista toimenpiteistä keskimäärin noin 98 prosenttia kohdistuu miehiin. Myös pääosa rikosten selvittämiseen liittyvistä

toimenpiteistä kohdistuu miehiin. Kuitenkin menettelyt ovat samanlaisia sukupuolesta riippumatta. Esimerkiksi esityksessä Pääesikunnalle ehdotettavien uusien toimivaltuuksien osalta eroa ole siinä, kohdistuuko toimenpide mieheen vai naiseen. Esitykseen sisältyvillä muutosehdotuksilla ei siten arvioida olevan varsinaisia sukupuolivaikutuksia.

5 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Esitys sisältää siirtymäsäännöksen, jonka mukaan jos kurinpitomenettelyssä käsiteltävä rikos on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, määrättäviin seuraamuksiin, pakkokeinoihin, asian käsittelyyn ja muutoksenhakuun sekä täytäntöönpanoon ja valvontaan sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa olleita säännöksiä.