Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaskuripidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi – HE 82/2023 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta 5.12.2023

Puolustusministeriön vastine hallintovaliokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista

Yleisiä huomioita asiantuntijalausuntoihin liittyen

- Joissain lausunnoissa vaikuttaa menneen sekaisin termit koskien salaisia pakkokeinoja/pakkokeinoja sekä salaisia tiedonhankintakeinoja → tämä on paikoittain aiheuttanut haasteita kommentteihin vastaamisessa.
- Esityksessä ei ehdoteta Pääesikunnalle uusia salaisia pakkokeinoja (joita siis käytetään rikosten selvittämisessä).
- Lausunnonantajat ovat esittäneet huomioita monesta esitykseen sisältyvästä ehdotuksesta. Hallintovaliokunnalle toimitetussa vastineessa on otettu kantaa näihin huomioihin.
- Suullisessa esityksessään puolustusministeriö keskittyy vastaamaan keskeisimpiin, useammassa lausunnossa esille tuotuun huomioon.

Esityksen tarkoitus ja tavoitteet

- Professori Tolvanen on kysynyt, miksi tällaista uudistusta kaavaillaan juuri nyt. Puolustusvoimien olettaisi keskittyvän nykyisessä maailmantilanteessa ydintehtäväänsä, sotilaalliseen maanpuolustukseen.

- Vastaus: Puolustusvoimilta odotetaan lakisääteisissä tehtävissään luotettavuutta, tehokkuutta ja suoritusvalmiutta kaikissa valmiustilanteissa ja olosuhteissa.
- Tämä edellyttää ehdotonta sotilaallisen kurin ja järjestyksen säilymistä, mutta myös sitä, että Puolustusvoimien toiminta on mahdollisimman hyvin turvattu niin sisäisiä kuin ulkoisia uhkia vastaan. Rikostorjuntatehtävät ovat tärkeä osa maanpuolustustehtävää, ja Puolustusvoimilla tulee olla oikea-aikainen tilannekuva myös toimintaa vaarantavasta rikollisesta toiminnasta sekä itsenäinen kyky vastata sisäisen järjestyksen säilymisestä.
- Esityksen valmistelu aloitettiin jo tammikuussa 2020.

Sotilaskurinpitomenettelyä koskevat säännökset (luvut 3-10)

- Syyttäjälaitos on lausunnossaan esittänyt lakiehdotuksen 9 §:n 2 momenttia täsmennettäväksi siten, että myös valtakunnansyyttäjä voisi määrätä esitutkinnan toimittamisesta. Syyttäjälaitoksen mukaan toisinaan on tilanteita, joissa valtakunnansyyttäjällä voi olla tarve määrätä esitutkinta toimitettavaksi esimerkiksi syyttäjän päätöstä koskevan muutosharkintaratkaisun yhteydessä.

- EOA on todennut, että ehdotetun 10 §:n mukaan muiden ohella Puolustusvoimien asessori voi päättää esitutkinnan aloittamisesta siten kuin esitutkintalain 3:3:ssa säädetään. Koska asessorin tehtävänä on laissa tarkoitettu Puolustusvoiminen rikostorjunnan sisäinen laillisuusvalvonta, pitää EOA kysymyksenalaisena, voiko asessorilla olla minkäänlaista toiminnallista roolia tai tehtävää – edes 10 §:ssä ehdotettua toimivaltuutta päättää esitutkinnan aloittamisesta.

- Puolustusministeriö kannattaa syyttäjälaitoksen muutosehdotusta 9 §:ään liityen sekä EOA:n huomiota 10 §:ään liityen, minkä vuoksi 10 §:ää voisi muuttaa, siten ettei Puolustusvoimien asessori voisi päättää esitutkinnan aloittamisesta.

Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen (88 §) – uusi tehtävä

- On esitetty, eikö voimavaroja voisi kohdistaa omaisuuden suojaamiseen niin, että anastusten onnistumisen riski olisi mahdollisimman pieni?
- Vastaus: Esimerkiksi Puolustusvoimien salassa pidettävä tieto ei välttämättä konkreettisesti sijaitse nimenomaan Puolustusvoimien alueilla. Taisteluvälinemateriaaliin kohdistuvia rikoksia pyritään toki estämään riittävillä turvallisuusjärjestelyillä, mutta tätä ei pystytä aukottomasti estämään, jos epäilty rikoksentekijä on Puolustusvoimien palkattua henkilökuntaa, joka kykenee esimerkiksi ohittamaan turvajärjestelyt.
- Puolustusministeriö korostaa, että vakavien sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen nykyisessä turvallisuusympäristössä on entistä tärkeämpää.
- Mahdollista on esimerkiksi, että jengirikollisuuden lisääntyessä myös Puolustusvoimien aseisiin ja räjähteisiin kohdistuva kiinnostus kasvaa, joten tämäkin näkökulma on otettava huomioon sääntelyä uudistettaessa.

Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen (88 §) – uusi tehtävä

- Lausunnoissa on viitattu siihen, että sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen keskittyisi ennen kaikkea ampumatarvikkeisiin, räjähteisiin ja aseisiin liittyviin rikoksiin, mutta myös muuhun anastusherkkään omaisuuteen. Osa kuvatuista esimerkeistä näyttää ylittävän tehtävien siirtotarpeen poliisille, kuvattujen rikosten tavanomaisten liityntäpintojen osalta muuhun rikollisuuteen.

- Vastaus: Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen olisi tehokkaampaa, mikäli Pääesikunnalla olisi toimivaltuus tähän tehtävään. Yllä mainituissa tilanteissa asiasta joka tapauksessa ilmoitettaisiin poliisille ja harkittaisiin tutkintavastuun siirtämistä poliisille. Tällöin poliisilla on harkintavalta sen osalta jatkaako Pääesikunta rikostorjuntatehtävää vai siirretäänkö tehtävä poliisille. On myös mahdollista, että poliisi ja Pääesikunta suorittaisivat tutkintaa yhdessä muodostamalla yhteisen tutkintaryhmän.

Pääesikunnan yleiset toimivaltuudet rikostorjunnassa (12 luku)

- Sisäministeriön mukaan toimivaltuuksia, joiden tavoitteena on ensisijaisesti ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ei tulisi säätää muulle kuin poliisiviranomaiselle kevyin perustein.
- Vastaus: Esitysehdotuksen 12 lukuun sisältyvien toimivaltuussäännösten tavoitteena ei ole yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Pääesikunnalla ei ole yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävää. Säännösten tavoitteena on, että Pääesikunta voisi riittävin toimivaltuuksin hoitaa sille laissa säädetyt rikostorjuntatehtävät.

Pääesikunnan yleiset toimivaltuudet rikostorjunnassa (12 luku)

- Osa lausunnonantajista on todennut tiettyjen lakiehdotuksen 12 lukuun liittyvien toimivaltuuksien osalta, että poliisilla ei ole vastaavaa toimivaltuutta *rikosten paljastamisen* tehtävässä.
  - Paikan ja alueen eristäminen (100 §)
  - Tekninen valvonta (110 §)
  - Oikeus saada tietoja yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä (112 §).

Pääesikunnan yleiset toimivaltuudet rikostorjunnassa (12 luku)

- Paikan ja alueen eristäminen (100 §)
  - Vaikka poliisilaissa ei nimenomaisesti ole säädetty poliisille oikeutta paikan ja alueen eristämiseksi rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamiseksi, voinee poliisi laissa säädetyin poliisimiehen oikeuksin eristää paikan ja alueen myös rikoksen estämisen ja paljastamisen turvaamiseksi, mikäli yleinen järjestys tai turvallisuus sitä vaatii.
  - Puolustusministeriö toteaa lakiesityksen 100 §:n 1 momenttiin liittyvän huomion osalta, että säännöksen sanamuotoa voidaan muuttaa siten, että sanamuoto ”on tarpeen” muutettaisiin ”on välttämätöntä”.
  - Alueen eristäminen tulisi pääsääntöisesti koskemaan Puolustusvoimien hallinnassa olevia alueita. Muiden alueiden eristäminen tehtäisiin lähtökohtaisesti yhteistoiminnassa poliisin kanssa. Eristäminen liittyisi konkreettiseen yksittäistapaukseen.

Pääesikunnan yleiset toimivaltuudet rikostorjunnassa (12 luku)

- Lausunnoissa nostettiin esille myös tekninen valvonta (110 §) sekä oikeus saada tietoja yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä (112 §).
- Puolustusministeriö toteaa, että oikeus tekniseen valvontaan tulisi olla ainakin ehdotuksen 93 §:n mukaisessa tehtävässä.
- Koska paljastaminen kuuluisi Pääesikunnan tehtäviin lain 88 §:n ja 93 §:n perusteella, olisi tarkoituksenmukaista, että Pääesikunnalla olisi ko. toimivaltuudet myös rikosten paljastamisessa. Olisiko myös poliisin toimivaltuuksia koskevaa lainsäädäntöä perusteltua muuttaa siten, että myös poliisilla olisi vastaava oikeus?

Salaiset tiedonhankintakeinot (13 luku)

- Muutama lausunnonantaja on todennut, että sotilasrikoksissa on kysymys sotilaiden tai Puolustusvoimien oman henkilökunnan epäillyistä rikoksista. Onko välttämätöntä, että niiden ennalta estämiseen on annettava salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia.

- Vastaus: Koska esityksessä ehdotetaan Pääesikunnalle sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen tehtävää, on Pääesikunnalla oltava myös riittävän tehokkaat toimivaltuudet tämän tehtävän suorittamiseksi.

- On korostettava, että sääntelystä ei automaattisesti seuraa oikeutta käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja.

- Lisäksi sotilasrikosten estämisen tehtävässä toimivaltuudet salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön olivat rajoitetummat kuin sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaalliseen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisen ja paljastamisen tehtävässä.

Salaiset tiedonhankintakeinot (13 luku)

- Oikeusministeriö on todennut, että ehdotuksessa käytetään useamman kerran kriteerinä ilmaisua ”… salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies”. Tämä eroaa poliisilain 5 luvun muotoilusta, jossa käytetään ilmaisua ”… salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu …”. Poliisilain 5 a luvussa taas käytetään muotoilua ”… tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt …”. Perustellumpi ratkaisu voisi olla esimerkiksi sellainen, jossa tämä määritelmä kuvattaisiin pykälätasolla ja määriteltäisiin, että tehtävää koskeva kelpoisuusvaatimusten täyttyminen tulee selvittää tehtävään määräämisen yhteydessä.
- Vastaus: Koulutustasovaatimus olisi vastaava kuin esimerkiksi poliisilain 5 luvun 16 §:ssä edellytetty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen koulutusvaatimus. Perehtyneisyyttä ja kokemusta virkamies voisi hankkia muun muassa tiedonhankintaan liittyvissä käytännön operatiivisissa tehtävissä. Puolustusministeriö korostaa myös, että tehtävään määrättäessä olisi huolehdittava siitä, että henkilöllä on riittävä perehtyneisyys, eli koulutus tai kokemus tehtävän hoitamiseen.

Peitetoiminta (140 §)

- Lausunnoissa on todettu, että poliisilla on pitkäaikaista kokemusta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä. KRP vastaa myös käytännössä reaalimaailman peitetoiminnan toteuttamisesta poliisissa. KRP:n erityisosaaminen ja asema tältä osin on huomioitu myös Tullin rikostorjuntaa koskevassa lainsäädännössä

- Vastaus: Toinen viranomainen ei tosiasiallisesti voi edes tietoverkoissa rakentaa peitetoiminnalta edellytettävää luottamuksellista suhdetta toisen viranomaisen kohteen kanssa etenkään tehtävissä, jotka mm. vakoilutekoja ennalta estettäessä tai paljastettaessa edellyttävät Puolustusvoimien, sen organisaation sekä tehtävien ja toiminnan tuntemusta, mutta erityisesti myös pitkällistä ja perusteellista vastapuolen tehtävien ja toiminnan tuntemusta.

Peitetoiminta (140 §)

- On myös esitetty harkittavaksi, jos Pääesikunnalle päätetään säätää myös peitetoimintaoikeus, että Pääesikunnan tekemä päätös peitetoiminnasta tulisi saattaa välittömästi päätöksen tekemisen jälkeen tiedoksi KRP:n päällikölle.

- Vastaus: Tarkoitus on, että jo 189 §:n perusteella ilmoitus myös peitetoiminnasta toimitetaan poliisille, jolla tarkoitetaan myös KRP:a. Mikäli nimenomainen säännös peitetoimintaa koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta KRP:n päällikölle katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, voisi säännöksen lisätä esimerkiksi lakiehdotuksen 143 §:ään (peitetoiminnasta päättäminen) omaksi momentikseen.

Asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevan reserviläisen tehtävät ja toimivaltuudet, 98 § ja 14 luku

- Muutama lausunnonantaja on todennut, että voimakeinojen käyttö ja tutkinnanjohtajuus rikosasiassa ovat merkittävää julkisen vallan käyttöä, koska niissä puututaan ihmisen perusoikeuksiin. Ehdotusta tulisi tältä osin tarkastella perustuslain 124 §:n näkökulmasta, sillä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

- Vastaus: Vaikka asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva käyttäisi julkista valtaa, tämä kuitenkin tapahtuisi tarkasti rajatussa tilanteessa ja osana viranomaistoimintaa. Julkisen vallan käyttöä ei ehdotettavilla säännöksillä luovutettaisi viranomaistoiminnan ulkopuolelle, esimerkiksi yksityiselle toimijalle, perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

- Esimerkiksi puolustusvaliokunta on sotilastiedustelusta annettua lakia koskevassa mietinnössään (PuVM 9/2018 vp) todennut, että ”valiokunta pitää hyvänä sitä, että sotilastiedustelussa hyödynnetään sitä merkittävää osaamispotentiaalia, joka reserviläisillä on olemassa.”

Valvonta (15 luku)

- On huomautettu ongelman olevan, että Puolustusvoimissa laillisuusvalvontaa toteuttaa Pääesikuntaan sijoitettu virkamies, jonka vastuulla on samalla kaiken Puolustusvoimia koskevan oikeudellisen toiminnan ohjaaminen.

- Vastaus: Puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuutta ja sotilasoikeudenhoitoa ohjaa ja valvoo Puolustusvoimien asessori. Puolustusvoimien sisäiset prosessit ja oikeudellisen asiantuntijatuen järjestelyt Puolustusvoimissa on suunniteltu siten, ettei kukaan virkamies käsittele yksittäistä asiaa useassa roolissa. Oikeudellista asiantuntijatukea yksittäisissä asioissa antavat Puolustusvoimissa sektorit, jotka eivät suorita laillisuusvalvontaa.

- Sisäistä laillisuusvalvontaa täydentää puolustusministeriön sekä ulkopuolisten laillisuusvalvojien valvonta.

- Myös lakiehdotuksen 10 §:ää on mahdollista valiokuntavaiheessa muuttaa siten, ettei asessori voisi päättää esitutkinnan aloittamisesta (kuten EOA on esittänyt).

Yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa (16 luku)

- Osa lausunnonantajista on todennut, että 189 §:ään sisältyvän ilmoittamisvelvollisuuden poliisille tulisi toteutua matalalla kynnyksellä. Lisäksi Poliisihallituksen mukaan salaisten tiedonhankintakeinojen osalta ilmoittaminen Keskusrikospoliisille olisi välttämätöntä.

- Vastaus: Ehdotuksen 189 § ilmoittamisvelvollisuudesta on hyvin kattava ja ilmoitusmenettelyä tarkennetaan Puolustusvoimien ja poliisin yhteistoimintasopimuksessa.
- Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista rikoksista ja ilmoitusmenettelystä on jo nyt sovittu poliisin kanssa. Yhteistoimintasopimukseen on kirjattu riittävällä tarkkuudella kaikki ilmoittamiseen liittyvät asiat.
- Ilmoitusvelvollisuus salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä poliisille, niin Suojelupoliisille kuin Keskusrikospoliisillekin sisältyisi lakiehdotuksen 189 §:ään.

Lain voimaantulo

- Reserviläisliitto on lausunnossaan esittänyt, että lain voimaantulo olisi mahdollista toteuttaa aikaisemmin kuin esityksessä oleva 1.1.2025. Lakimuutoksille on selkeä tarve nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa.

- Vastaus: Lain voimaantuloksi on esitetty 1.1.2025, koska muun muassa esityksessä Pääesikunnalle ehdotettavien uusien toimivaltuuksien kouluttamiseen on varattava tarpeeksi aikaa.