Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Puolustusministeriön vastine hallituksen esitystä HE 82/2023 vp koskevista asiantuntijalausunnoista

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä vastinetta otsikossa mainittua hallituksen esitystä koskevista asiantuntijalausunnoista. Vastine on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Puolustusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Yleisiä huomioita esityksestä

Poliisihallitus toteaa, että poliisille on erittäin tärkeää tehdä laadukasta yhteistyötä Puolustusvoimien kanssa. Puolustusvoimien rikostorjunnan toimivaltuudet eivät kuitenkaan saa mennä poliisin toimivaltuuksia laajemmiksi, ristiriitaisiksi tai sekoittua poliisille kuuluvien tehtävien kanssa.

Puolustusministeriö toteaa, että Pääesikunnalle esitettävät toimivaltuudet olisivat lähtökohtaisesti suppeammat kuin poliisilla. Pääesikunnalle esitetään oikeutta käyttää vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka olisivat Pääesikunnan lakisääteisten tehtävien kannalta tarpeellisia. Esityksellä ei ole myöskään tarkoitus rajoittaa poliisin yleistoimivaltaa rikostorjuntatehtävissä. Yleisiä toimivaltuuksia käsitellään tarkemmin jäljempänä vastineessa.

Poliisihallitus on myös kiinnittänyt huomiota yleisesti siihen, että esitetyssä lainsäädännössä päätösvallan siirto on useissa kohdissa mahdollista "muulle virkamiehelle". Ensin määritellään virkamies, jolla on oikeus päättää asiasta ja sen jälkeen päätöksen voi tehdä henkilö, jonka päättävä virkamies määrää tehtävään "muu virkamies". Muulle virkamiehelle ei aseteta perehtyneisyyden, koulutuksen tai virka-aseman osalta mitään edellytyksiä. Myös **oikeusministeriö** on kiinnittänyt huomiota Poliisihallituksen esiin nostamaan seikkaan, jonka mukaan esitetyssä lainsäädännössä päätösvallan siirto on useissa kohdissa mahdollista "muulle virkamiehelle", mutta ko. muulle virkamiehelle ei esityksessä vaikutettaisi asetettavan tarkempia edellytyksiä perehtyneisyyden, koulutuksen tai virka-aseman osalta. Esitetyssä sääntelyssä kyse on kuitenkin pääosin merkittävistä toimivaltuuksista, joilla voidaan puuttua merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksiin. Tältä osin ehdotetun sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta voi olla vielä tarpeen tarkastella. 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 …”.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu ”salaiseen tiedonhankintaan erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies” on merkittävä määritelmä, jolla määritellään useiden lain kannalta merkityksellisten toimivaltuuksien käyttöön oikeutettu virkamies. Ehdotettu määritelmä saisi käytännössä merkityssisältönsä perustelukannanottojen kautta. Esityksen perusteluissa kuitenkin usein käytetään termiä ”erityisesti kou-

lutettu" (s. 129, 145, 146, 153 ja 156). Asian osalta on otettava huomioon mm. perustuslain 2 §:n 3 momentti ja perustuslain 80 §:n 1 momentti. Perustellumpi ratkaisu voisi olla esimerkiksi sellainen, jossa tämä määritelmä kuvattaisiin pykälätasolla ja määriteltäisiin, että tehtävää koskeva kelpoisuusvaatimusten täyttyminen tulee selvittää tehtävään määräämisen yhteydessä. Lisäksi perusteltua on arvioida, että mikäli virkamieheltä edellytetään perehtyneisyyden lisäksi koulutusta, tulisiko koulutusvaatimus nostaa pykälätasolle esimerkiksi "salaisiin tiedonhankintaan erityisesti koulutettu ja perehtynyt …".

Puolustusministeriö toteaa, että laissa otettaisiin käyttöön aiemmin sotilastiedustelusta annetussa laissa (590/2019) uutena lainsäädäntöön tuotu käsite "tehtävään määrätty…käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies". Käsitteellä haluttaisiin korostaa, että tehtävissä toimivan virkamiehen tulisi olla salaisiin tiedonhankintakeinoihin erityisesti perehtynyt. Perehtyneisyysvaatimus voisi täyttyä joko salaiseen tiedonhankintaan liittyvällä koulutuksella tai riittävällä kokemuksella salaisen tiedonhankinnan käyttämisestä. Lisäksi virkamiehen olisi oltava perehtynyt salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan lainsäädäntöön. Puolustusministeriö korostaa, että edellä esitetyn perusteella kyseisissä säännöksissä, joihin Poliisihallitus viittaa, tarkoitetaan ja edellytetään nimenomaisesti, että myös kyseinen muu virkamies on rikostorjuntatehtävään määrätty salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön erityisesti perehtynyt.

Pykälissä olisi tarkoituksenmukaista mainita myös erikseen sotilaslakimies. Sotilaslakimiehellä on koulutuksensa puolesta perehtyneisyys etenkin lainsäädännöllisiin kysymyksiin. Tästä johtuen sotilaslakimiehellä olisi tarvittava osaaminen esimerkiksi salaisia tiedonhankintakeinoja koskevien päätösten edellyttämien perusteluiden laatimisesta, juridisesta argumentoinnista sekä tulkinnanvaraisten tilanteiden rajanvedosta. Koulutuksen järjestämisvastuu olisi Pääesikunnan 93 §:ssä tarkoitettua tehtävää hoitavalla viranomaisella. Koulutustasovaatimus olisi vastaava kuin esimerkiksi poliisilain 5 luvun 16 §:ssä edellytetty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen koulutusvaatimus. Se voisi täyttyä joko Puolustusvoimien järjestämällä omalla sisäisellä koulutuksella tai esimerkiksi poliisihallinnon järjestämällä STEK-POV-kurssilla. Perehtyneisyyttä ja kokemusta virkamies voisi hankkia muun muassa tiedonhankintaan liittyvissä käytännön operatiivisissa tehtävissä. Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön perehtyminen vaatii aikaa, joten riittävän perehtyneisyyden saavutettuaan myös muut virkamiehet voisivat tehdä päätöksiä. Puolustusministeriö lisää myös, että tehtävään määrättäessä olisi huolehdittava siitä, että henkilöllä on riittävä perehtyneisyys, eli koulutus tai kokemus tehtävän hoitamiseen.

Puolustusministeriö katsoo, ettei koulutusvaatimuksen lisääminen säännöksen sanamuotoon ole tarkoituksenmukaista, koska perehtyneisyysvaatimus voisi täyttyä joko salaiseen tiedonhankintaan liittyvällä koulutuksella tai riittävällä kokemuksella salaisen tiedonhankinnan käyttämisestä. Vastaava sääntelyratkaisu on sisällytetty lakiin sotilastiedustelusta, eikä sen tulkinnasta ole ollut epäselvyyttä.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

2 Yleiset säännökset

Suhde muuhun lainsäädäntöön (2 §)

Sisäministeriö on lausunnossaan todennut, että lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan Pääesikunnan rikostorjuntaan sovelletaan esitutkintalain (805/2011) ja pakkokeinolain (806/2011) sekä muun lain säännöksiä rikosten estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä, jollei jäljempänä tässä laissa säädetystä muuta johdu.” Pykälästä ja sen perusteluista jää epäselväksi, minkä muun lain säännöksiä rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä sovelletaan. Myös **oikeusministeriö** on todennut, että pykälästä ei selviä tarkemmin, minkä muun lainsäännöksiä estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä sovelletaan. Epäselväksi on muun muassa jäänyt se, miksi asia on jätetty avoimeksi pykälätasolla.

Puolustusministeriö täsmentää, että kyseisessä momentissa mainittaisiin muun lain säännökset, sillä momentissa ei pyritty tyhjentävästi luettelemaan kaikkia säädöksiä, joita mahdollisesti sovelletaan Puolustusvoimien rikostorjuntaan. Esimerkiksi eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista annettua lakia (269/1974) sovellettaisiin myös Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitaviin virkamiehiin kyseisen lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Muun lain säännöksillä tarkoitettaisiin myös esimerkiksi tieliikennelain 184 §:ää, jota ehdotetaan muutettavaksi esityksen yhteydessä. Asiaa on käsitelty myös 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Puolustusministeriö toteaa kuitenkin, että valiokunnassa 2 §:n 1 momenttia voidaan tarvittaessa muuttaa siten, että siitä poistetaan maininta muun lain säännöksistä. Maininnan poistaminen ei puolustusministeriön käsityksen mukaan estäisi sitä, että esimerkiksi tieliikennelain 184 §:ää sovellettaisiin nyt esitettävän lain mukaisissa tehtävissä.

Määritelmät (3 §)

Sisäministeriö on lausunnossaan todennut, että rikosten selvittämisestä säädetään esitutkintalaissa, joka on rikosten selvittämisen yleislaki. Rikosten selvittämisen käsitteestä ei säädetä esitutkintalaissa. Koska käsitteestä ei ole legaalimääritelmää esitutkintalaissa, niin on perusteltua esittää kysymys, onko käsitteen legaalimääritelmästä säätäminen tarkoituksenmukaista käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 3 §:n 4 kohdassa.

Puolustusministeriö katsoo, että rikoksen selvittämisen määritelmä selventää lain soveltajalle tai lakia lukevalle, mitä rikoksen selvittämisellä tarkoitetaan. Puolustusministeriö toteaa lisäksi, että pykälän johdantokappaleen sanamuoto ”tässä laissa” nimenomaisesti viittaa siihen, että rikoksen selvittämisen määritelmä rajautuu vain nyt ehdotettavan lain säännöksissä käytettyyn ilmaisuun rikoksen selvittäminen. Myös **oikeusministeriö** on lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossaan todennut, että vaikka esitutkintalaissa ei käsitteestä säädetä, oikeusministeriö ei lähtökohtaisesti havaitse kyseessä olevaa määritelmää tässä esityksessä ongelmalliseksi.

3 Sotilaskurinpitomenettelyä koskevat säännökset (luvut 3-10)

Esitutkinnan toimittaminen kurinpitoesimiehen tai syyttäjän aloitteesta (9 §)

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.

Puolustusministeriö pitää syyttäjälaitoksen muutosehdotusta perusteltuna.

Eduskunnan oikeusasiamies (jäljempänä *EOA*) on lausunnossaan todennut, että ehdotetun 9 §:n 1 momentin (samoin voimassa olevan 27 §:n 1 momentin) mukaan, kun sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettu rikos on tullut kurinpitoesimiehen tietoon tai kun on syytä epäillä, että tällainen rikos on tehty, kurinpitoesimiehen on viipymättä huolehdittava, että asiassa toimitetaan esitutkinta ja rikoksesta kirjataan esitutkintalain 3 luvun 1 §:n mukaisesti ilmoitus. Säännöksen sanamuodon mukaan kirjaamisvelvollisuus riippuisi siitä, että ”rikos on tullut…tietoon” tai kun ”on syytä epäillä”. EOA toteaa, että esitutkintalain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan, kun esitutkintaviranomaiselle ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi, esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjattava ilmoitus. Kirjausvelvollisuus on riippumatta siitä, onko asiassa esitutkinnasta vastaavan poliisimiehen näkemyksen mukaan syytä epäillä rikosta tehdyksi vai ei. Pykälän 2 momentin mukaan rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus koskee myös muuten kuin 1 momentissa tarkoitetulla tavalla esitutkintaviranomaisen tietoon tullutta rikosta, jos saman luvun 9 §:n 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteistä luopumisen edellytyksen eivät täyty. EOA pitää nykyistä ja ehdotettua sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain (SKRTL) sääntelyä hyvin ongelmallisena. EOA:n mielestä sääntelyn tulisi olla samansisältöinen kuin esitutkintalaissa.

EOA:n mukaan ehdotetussa (ja voimassa olevassa) muodossaan on mahdollista, että kirjaamatta jää sellainen tehty ilmoitus, jossa ilmoituksen tekijä epäilee rikosta, mutta esitutkinnasta vastaava katsoo, että rikosta ei ole syytä epäillä. Tällä voi olla kielteisiä vaikutuksia ilmoittajan – joka voi olla asianomistaja – oikeuksiin. Esimerkiksi asianomistajan syyteoikeuden käyttäminen edellyttää. EOA:n mukaan kirjaamatta jäävät myös sellaiset kurinpitoesimiehen tietoon tulleet mahdolliset rikokset, joissa ei ole ilmoittajaa ja jotka eivät kurinpitoesimiehen harkinnassa ylitä rikoksen ”syytä epäillä” -kynnystä. Lisäksi jälkikäteisen laillisuusvalvonnan ja toiminnan ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta on hyvin ongelmallista, jos dokumentaatiota on olemassa vain niistä asioista, joissa esitutkinta on aloitettu. Edellä esitetty tarkoittaa siis sitä, että esitutkinnan toimittamatta jättämisestä ei sääntelyn mukaan tarvitse tehdä kirjallista päätöstä. EOA pitää tätä hyvin epätyydyttävänä.

Lisäksi EOA toteaa, että kirjaamatta jää myös sellaiset kurinpitoesimiehen tietoon tulleet mahdolliset rikokset, joissa ei ole ilmoittajaa ja jotka eivät kurinpitoesimiehen harkinnassa ylitä rikoksen ”syytä epäillä” -kynnystä. Myös jälkikäteisen laillisuusvalvonnan ja toiminnan ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta on hyvin ongelmallista, jos dokumentaatiota on olemassa vain niistä asioista, joissa esitutkinta on aloitettu.

EOA toteaa, että esitutkintalain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan muun muassa sotilasviranomaiset ovat esitutkintaviranomaisia. Samoin lakiehdotuksen 88 §:n mukaan Pääesikunta on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen. Nähtävästi myös Pääesikunta soveltaa sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltävän asian tutkinnassa 9 §:ssä säädettyä kirjaamismenettelyä, eikä esitutkintalain mukaista kirjaamismenettelyä. Sen sijaan näyttää sääntelyn perusteella epäselvältä, soveltaako Pääesikunta muiden sotilasrikosten tutkinnassa esitutkintalain mukaista kirjaamismenettelyä. Herää kysymys, mikä on ehdotettu ”päätös esitutkinnan toimittamisesta” – onko se tässä tapauksessa jokin kirjallinen päätös vai esitutkintatoimenpiteiden aloittamisen myötä ilmenevä asia. Ilmeisesti tarkoitetaan ”tutkintamääräystä”, jollaisia olen nähnyt. Ehdotuksen mukaan tässä 9 §:ssä tarkoitettuun tutkintaan sovelletaan tämän lain lisäksi, ”mitä esitutkinnasta rikosasiassa säädetään”. Ilmaisu jättää epäselväksi sen, mitä lakeja tutkintaan on tarkoitettu sovellettavan. Jos tarkoitus on soveltaa muitakin kuin esitutkintalakia, tämä olisi syytä mainita lakitekstissä.

Professori Dan Helenius on todennut, että 9 §:ssä on ongelmallista puhua siitä, että ”rikos” olisi tullut kurinpitoesimiehen tietoon. Rikos implikoi tekoa, jonka osalta kaikki rangaistusvastuuedellytykset täyttyvät. Näiden edellytysten täyttyminen ja tekijän syyllisyys todetaan kuitenkin vasta esitutkintaa seuraavassa oikeudenkäynnissä, tai sotilasrikosten osalta kurinpitomenettelyssä. Tätä ennen vallitsee epäillyn osalta syyttömyysolettama (yhtenä esitutkinnassa noudatettavista periaatteista), jolloin on ongelmallista sitoa esitutkintakynnys rikoksen täyttymiseen. Esitutkintalain (805/2011) 3:3:ssä esitutkintakynnys ei myöskään sidota siihen, että rikos olisi tullut esitutkintaviranomaisen tietoon, vaan siihen, että esitutkintaviranomaiselle tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Vastaava tulisi nähdäkseni koskea myös sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltäviä rikoksia.

Puolustusministeriö toteaa, että 9 §:ää voidaan muuttaa, jotta säännöksestä tulee selkeämpi. Puolustusministeriö esittää, että säännös muutetaan puolustusvaliokunnassa esimerkiksi seuraavasti:

Esitutkinnan toimittaminen kurinpitoesimiehen tai syyttäjän aloitteesta
Kurinpitoesimiehen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettu rikos on tehty. Kurinpitoesimiehen on viipymättä kirjattava esitutkintalain 3 luvun 1 §:n mukaisesti ilmoitus. Esitutkinnan toimittamiseen ja sitä koskeviin päätöksiin sovelletaan mitä esitutkintalaissa tarkemmin säädetään ellei 14 §:stä muuta johdu. Esitutkinta on myös toimitettava, kun sotilasoikeudenkäyntilain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu syyttäjä tai valtakunnansyyttäjä niin määrää. Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen virkamiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnan toimittaa Pääesikunta siten kuin 11 luvussa säädetään.

Tämä säännös korostaa kurinpitoesimiehen velvollisuutta toimittaa esitutkinta, kirjata ilmoitus ja vastuuta esitutkintaa koskevista päätöksistä. Esitutkinnan toimittamiseen ja sitä koskeviin päätöksiin sovellettaisiin mitä esitutkintalaissa tarkemmin säädetään. Tämä viittaisi erityisesti esitutkintalain 3 luvun säännöksiin ja 11 luvun 1 §:ään koskien esitutkintapäätöksiä. Esitutkintalain 3 luvun 9 §:stä poikkeavasti kurinpitoesimies voisi vastaavin perustein päättää tämän esityksen 14 §:n perusteella esitutkinnan toimittamatta jättämisestä ja lopettamisesta.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Esitutkinnan toimittaminen Pääesikunnan aloitteesta (10 §) sekä esitutkinnan toimittaminen poliisin aloitteesta (11 §)

EOA toteaa lausunnossaan, että 10 ja 11 §:ssä säädetään muiden kuin 9 §:ssä tarkoitettujen virkamiesten aloitteesta aloitettavasta esitutkinnasta. Lienee niin, että esitutkinnan aloittamisesta päättävä taho myös huolehtii ilmoituksen kirjaamisesta. Jos näin on, siitä olisi syytä säätää tilanteen selkeyttämiseksi.

EOA toteaa lisäksi, että ehdotetun 10 §:n mukaan muiden ohella Puolustusvoimien asessori voi päättää esitutkinnan aloittamisesta siten kuin esitutkintalain 3:3:ssa säädetään. Kun ehdotetun 182 §:n mukaan Puolustusvoimien asessorin tehtävänä on tässä 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 – Puolustusvoimien rikostorjunnassa. EOA:n mielestä uskottava sisäinen laillisuusvalvonta edellyttää valvojan olevan valvonnan kohteeseen nähden toiminnallisesti ulkopuolinen. Joka tapauksessa on selvää, että asessori ei voi toimia laillisuusvalvojana sellaisessa esitutkinnassa, jonka aloittamisesta hän on päättänyt.

EOA:n mukaan ensisijaisesti asessorilla ei laillisuusvalvontatehtävänsä lisäksi tulisi olla minkäänlaista toimivaltaa rikostorjunnassa tai vähintäänkin niin, että laillisuusvalvonnasta hänen päätöksellään aloitettujen esitutkintojen osalta vastaa joku muu.

Myös eduskunnan hallintovaliokunta on lausunnossaan 1/2024 vp todennut, että uskottava sisäinen laillisuusvalvonta edellyttää valvojan olevan valvonnan kohteeseen nähden toiminnallisesti ulkopuolinen. Hallintovaliokunta on tämän vuoksi esittänyt, että puolustusvaliokunta harkitsee 10 §:n muuttamista niin, ettei Puolustusvoimien asessorilla ei ole jatkossa toimivaltaa päättää esitutkinnan aloittamisesta.

Puolustusministeriö toteaa, että EOA:n ja hallintovaliokunnan huomiot ovat kannatettava, joten lakiehdotuksen 10 § voidaan muuttaa siten, ettei Puolustusvoimien asessori voisi päättää esitutkinnan aloittamisesta.

Puolustusministeriö toteaa lisäksi, että lakiehdotuksen 10 §:ää ja 11 §:ää voidaan muuttaa siten, että näissä pykälissä säädetään ilmoituksen kirjaamisvelvollisuudesta esitutkintalain 3 luvun 1 §:n mukaisesti.

Esitutkinnan toimittavat virkamiehet (12 §)

EOA:n mukaan ehdotetun 12 §:n mukaan esitutkinnan toimittamisesta huolehtii kurinpitoesimies, jonka alaisessa joukossa tai hallintoyksikössä rikos on tehty tai rikoksesta epäilty palvelee. Sääntelyn perusteella näyttää epäselvältä, millä perusteella ratkaistaan se, kumpi esitutkinnasta huolehtii, jos toimivalta on kummallakin.

Puolustusministeriö toteaa, että käytännössä tästä ei ole ollut epäselvyyttä, koska ensisijaisesti esitutkinnan toimittamisesta on vastannut se kurinpitoesimies, jolle epäillystä rikoksesta on ilmoitettu tai jonka tietoon epäilty rikos on tullut. Tarvittaessa kurinpitoesimies on siirtänyt asian sille kurinpitoesimiehelle, jonka alaisessa joukossa tai hallintoyksikössä sillä hetkellä palvelee.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Esitutkinnan laajuus (13 §) sekä asian ratkaiseminen kurinpitomenettelyssä ja kurinpitorangaistuksen määrääminen (36 §)

EOA on lausunnossaan todennut, että ehdotetun 13 §:n 1 momentin mukaan ”Esitutkinta toimitetaan tutkittavana olevan asian laadun ja kurinpitoasian ratkaisemisen tai syyteharkinnan edellyttämässä laajuudessa.” Tällainen sääntelymalli on varsin avoin, vaikka tosin ehdotetussa 15 §:ssä jossain määrin tarkennetaan sitä, mitä esitutkinnassa on tehtävä. EOA pitää parempana, että 13 §:ssä kerrottaisiin se, mitä esitutkinnassa on ainakin selvitettävä, kuten esimerkiksi esitutkintalain 1 luvun 2 §:ssä.

Puolustusministeriö vastaa, että 13 §:n 1 momenttia voidaan muuttaa siten, että 1 momentissa säädetään, että esitutkinta toimitetaan tutkittavana olevan asian laadun ja kurinpitoasian ratkaisemisen tai syyteharkinnan edellyttämässä laajuudessa ja että esitutkinnassa on selvitettävä esitutkintalain 1 luvun 2 §:ssä säädetyt asiat.

Professori Dan Helenius on todennut 13 §:n 2 momentin sekä myös 36 §:n 2 momentin osalta, että molemmissa säännöksissä epäillyn tunnustus voi toimia perusteena tavallista nopeammalle kurinpitomenettelylle. Tunnustus on todiste muiden todisteiden joukossa, ja myös tunnustettujen tekojen osalta epäillyn syyllisyydestä on oltava riittävä varmuus muun asiassa esitetyn näytön valossa. Esitetyssä 13.2 §:ssä tunnustuksen lisäksi edellytetään, että ”esitutkinnan jatkaminen asian selvitettyyn tilaan nähden on kokonaisuutena arvioiden tarpeetonta”. Säännös on verrattavissa niin sanotun kirjallisen menettelyn edellytyksiin (laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa, 689/1997, 5a:1), joiden mukaan vastaajan tunnustuksen lisäksi edellytetään, että pääkäsittelyn toimittaminen on asian selvitettyyn tilaan nähden myös kokonaisuutena arvioiden tarpeetonta. Näin ollen tunnustus ei saisi toimia ainoana todisteena epäillyn syyllisyydestä. Vaatimus asian ”muuten selvitetystä tilasta” ei kuitenkaan ilmene esitetystä 36.2 §:stä. Sen mukaan kurinpitorangaistus saadaan määrätä, jos rikoksesta epäilty on tunnustanut teon tai jos hänen syyllisyyttään voidaan muuten pitää selvänä. Nämä edellytykset ovat esitetyn säännöksen sanamuodon mukaan vaihtoehtoisia, eli epäillyn tulee joko tunnustaa teon, tai hänen syyllisyyttään tulee muuten voida pitää selvänä. Esitetyn säännöksen perusteluissa (s. 68) todetaan: Kurinpitomenettelyssä ei voida ratkaista asioita, joihin liittyy ristiriitaisen tai epäselvän näytön arviointia. Näytön täytyy siis olla selvä ja riidaton. Tätä tarkoitetaan sillä, että epäillyn syyllisyyttä voidaan pitää muuten selvänä. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voisi olla, että näyttö on aivan selvä ja ristiriidaton, mutta epäilty siitä huolimatta ilmeisen perusteettomasti kiistää joko menettelynsä tai sen rangaistavuuden. Perustelujen mukaan näytön arviointi ei siis saisi olla ristiriitainen tai epäselvä, vaan selvä ja riidaton. Tämä vaatimus vaikuttaisi kuitenkin koskevan ainoastaan tekoja, joita epäilty ei ole tunnustanut. Esitetyn säännöksen sanamuodosta ja perusteluista saa siten sen kuvan, että kurinpitorangaistus olisi mahdollista määrätä, jos rikoksesta epäilty on tunnustanut teon, vaikka hänen syyllisyyttään ei muuten voida pitää selvänä. Näin ei luonnollisesti voi olla, vaan myös tunnustettujen tekojen osalta epäillyn syyllisyys tulee myös muuten (muun asiassa esitetyn näytön valossa) voida pitää selvänä. Tämä tulisi käydä ilmi sekä perusteluista että lakitekstistä.

Puolustusministeriö toteaa, että esitetty huomio on perusteltu. Lain 36 §:n 2 momentin sanamuotoa voidaan muuttaa esimerkiksi seuraavasti: Kurinpitorangaistus saadaan määrätä, jos rikoksesta epäilty on tunnustanut teon ja asia on muutoin selvitetty tai jos hänen syyllisyyttään voidaan muuten pitää selvänä.

EOA toteaa lausunnossaan, että ehdotetun 14 §:n mukaan kurinpitoesimies saa jättää esitutkinnan toimittamatta tai lopettaa jo aloitetun esitutkinnan pykälässä säädetyin edellytyksin. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 30 §:ää. Ainakin sääntelytasolla jää epäselväksi, tehdäänkö tällaisesta toimittamatta jättämisestä tai lopettamisesta kirjallista päätöstä, kuten pitää tehdä. Esimerkiksi esitutkintalain 11 luvun 1 §:ssä säädetään, että tällaisista toimenpiteistä on tehtävä kirjallinen päätös. EOA pitää ongelmallisena, jos esimerkiksi sellainen henkilö, jota on kuulusteltu epäiltynä sotilaskurinpitomenettelyssä, ei saisi mahdollisesta esitutkinnan lopettamisesta kirjallista tietoa. EOA:n käsityksen mukaan ehdotetun 42–43 §:n mukainen kurinpitopäätös tehdään vain suoritetun esitutkinnan perusteella (kts. 35 §).

Puolustusministeriö toteaa, että tätä säännöstä voidaan täsmentää siten, että pykälään lisätään selvyyden vuoksi velvollisuus laatia asiassa kirjallinen päätös siten, kuin esitutkintalain 11 luvun 1 §:ssä säädetään.

EOA toteaa sotilaslakimiehen lausunnon (17 §) osalta, että lausunto tosiasiassa koskee teon oikeudellista arviointia (eli minkä rikoksen tunnusmerkistö täyttyy). Sen sijaan seuraamukseen sotilaslakimies ei lähtökohtaisesti ota kantaa vaan se jää kurinpitoesimiehen harkintaan. EOA:n mukaan olisi syytä harkita, että lausunnon sisällöstä säädettäisiin tarkemmin.

Puolustusministeriö toteaa, että Pääesikunta ohjeistaa lausunnon sisällöstä hallinnonalan sisäisellä ohjeella. Ohjeen mukaan seuraamukseen sotilaslakimies ei ota muutoin kantaa kuin, että onko seuraamuksen lajia ja määrää harkittaessa otettava huomioon lieventäviä tai korottavia perusteita (rikoslain 6 luku ja tämän esityksen 39 §). Puolustusministeriö pitää tarpeettomana, että lausunnon sisällöstä säädettäisiin tarkemmin.

Lisäksi **EOA** tuo esille, että ehdotettu 20 § (kuten voimassa oleva 15 §) ei ole sanamuodoltaan kovin onnistunut. Sen mukaan sotilasrikoksesta tavattu tai todennäköisin syin epäilty saadaan ottaa kiinni, jos ”kurin, järjestyksen tai turvallisuuden säilyttäminen taikka palauttaminen sitä vaatii”. Kiinniottamisen perusteet tässä viittaavat enemminkin poliisilaissa säänneltyihin turvaamisluonteisiin kuin pakkokeinolaissa tarkoitettuihin rikosprosessin (pois lukien jatkamisvaara) vaatimuksiin, vaikka ehdotetun 24 §:n (voimassa oleva 19 §) mukaan tällaista kiinniottoa voi seurata pidättäminen.

Puolustusministeriö toteaa, että 20 §:ää voidaan muuttaa vastaamaan soveltuvin osin pakkokeinolain 2 luvun 1 §:ää. Puolustusvoimista annetun lain 19 §:n 3 momentissa säädetään myös rikoslain 45 luvun alaisen henkilön turvaamisluonteisesta kiinniotosta.

Esitutkinnan toimittavat virkamiehet (12 §)

Poliisihallitus on lausunnossaan kiinnittänyt lakiehdotuksen 12 §:n (esitutkinnan toimittavat virkamiehet) osalta huomion siihen, onko Puolustusvoimien henkilöstöltä vaadittu vastaavaa tarkkarajaisuutta kuin poliisilta esimerkiksi tutkinnanjohtajan tehtäviin. Ylemmät laillisuusvalvojat kiinnittävät ratkaisuissaan poliisin huomioita siihen, että tutkinnanjohtajan tehtävien siirtäminen ei ole kevyesti mahdollista alemmille virkamiehille. Tämä vaatimus koskee niin vakavan kuin päivittäisen rikollisuuden tutkinnanjohtoa kuin myös poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintaa. Vastaava huomio kuulustelijan tehtäviin.

Puolustusministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 12 § vastaa voimassa olevan lain 28 §:ää. Tutkinnanjohtajuuden siirtäminen alaiselle tulisi kyseeseen tilanteessa, jossa esimerkiksi ylempi kurinpitoesimies siirtää tehtävän alemmalle kurinpitoesimiehelle (esimerkiksi joukko-osaston komentajalta joukkoyksikön komentajalle). Ylemmät laillisuusvalvojat eivät ole Puolustusvoimien osalta kiinnittäneet tähän koskaan huomiota.

Kiinniotettujen, pidätettyjen ja vangittujen säilyttäminen ja kohtelu (23 §)

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että lakiehdotuksen 23 §:ssä olisi tuotava ilmi, että pidätettyjen ja kiinniotettujen kohteluun sovelletaan, mitä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa säädetään pidätettyjen ja kiinniotettujen kohtelusta. Pykälä jättää tällä hetkellä auki sen, mitä vaatimuksia Puolustusvoimien säilytystiloilta odotetaan.

Puolustusministeriö on päivittänyt lakiehdotuksen 23 §:ää hallituksen esityksen jatkovalmistelussa ja 23 §:n 2 momentin mukaan pidätettyihin ja kiinniotettuihin sovelletaan, mitä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa (841/2006) pidätettyjen ja kiinni otettujen kohtelusta säädetään.

4 Pääesikunnan tehtävät rikostorjunnassa (11 luku)

Sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen (88 §)

Professori Dan Helenius on lausunnossaan todennut, että esityksestä käy ilmi, että Pääesikunnan estämis- ja paljastamistehtävät tulisi koskea ainoastaan vakavia sotilasrikoksia. Esimerkiksi sivulla 22 todetaan, että Pääesikunnalle esitettävän uuden sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen tehtävän tavoite on, että erilaisia vakavia omaisuusrikoksia sekä muiden vakavien sotilasrikosten valmistelu voitaisiin nykyistä paremmin estää tai jo aloitettu teko keskeyttää. Esityksen perusteella on ilmeistä, että rikosten estämisen ja paljastamisen kannalta keskeiset rikokset olisivat ampumatarvikkeisiin, räjähteisiin ja aseisiin liittyvät rikokset sekä erilaiset salassapitorikokset (esim. s. 84). Näin ollen tarkoituksena ei ole ulottaa Pääesikunnan estämis- ja paljastamistehtävät kaikkiin sotilasrikoksiin. Tämä olisi myös kyseenalaista huomioiden rikosten estämistä ja paljastamista koskevien toimenpiteiden vaikutusta perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa suojattuihin oikeushyviin. Tämä esityksen perusteluista ilmi käyvä rajoitus ei kuitenkaan ole luettavissa esitetystä lakitekstistä. Lakitekstiä lukemalla saa sen käsityksen, että Pääesikunnan estämis- ja paljastamistoimivalta koskisi rajoituksetta kaikkia esitetyssä 89 §:ssä lueteltuja sotilasrikoksia. Tarkoituksenmukaista ei ole, että Pääesikunnan estämis- ja paljastamistoimivalta ulotetaan kaikkiin sotilasrikoksiin, vaan ainoastaan tietyn vakavuusasteen omaaviin rikoksiin tai tiettyihin Puolustusvoimien kannalta erityisen tärkeisiin kohteisiin kohdistuneisiin rikoksiin.

Pääesikunnan estämis- ja paljastamistoimivallalla on luonnollisesti vaikutusta myös käytettävissä oleviin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Lähtökohtaisesti Pääesikunta voisi siis käyttää esitetyssä 113.1 §:ssä lueteltuja salaisia tiedonhankintakeinoja kaikkien 88 § ja 89 §:ssä mainittujen sotilasrikosten estämisessä. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleisistä edellytyksistä säädettäisiin 114 §:ssä. Salaisten tiedonhankintakeinojen erityisistä edellytyksistä säädettäisiin puolestaan tarkemmin kunkin tiedonhankintakeinon

osalta. Yksittäisten salaisten tiedonhankintakeinojen erityiset edellytykset olisivat esityksen mukaan kytketty muun muassa kyseessä olevasta rikoksesta säädettyyn enimmäisrangaistukseen tai säännöksessä erikseen lueteltuihin rikoksiin. Salaisia tiedonhankintakeinoja ei automaattisesti olisi mahdollista käyttää kaikkien esitetyissä 88 ja 89 §:ssä mainittujen sotilasrikosten estämisessä, vaan soveltamisalueen ulkopuolelle jäisi lievimmät rikokset, kuten lievä palvelusrikos (RL 45:3) ja tuottamuksellinen palvelusrikos (RL 45:4). Myös Pääesikunnan rikostorjunnassa noudatettava suhteellisuusperiaate (5 §) ja vähimmän haitan periaate (6 §) rajoittaisi salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä.

Monet esitetyistä salaisista tiedonhankintakeinoista olisivat kuitenkin käytettävissä myös sellaisten rikosten estämiseen, joita ei lähtökohtaisesti voida pitää kovin vakavina. Esimerkiksi tekninen katselu (132 §), tekninen seuranta (134 §) ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (138 §) olisi periaatteessa käytettävissä palvelusrikoksen (RL 45:1), vartiorikoksen (RL 45:5) ja niskoittelun (RL 45:14) estämisessä. Suunnitelmallinen tarkkailu (126 §) ja peitelty tiedonhankinta verkossa (128.3 §) olisi puolestaan mahdollista käyttää vartiorikoksen (RL 45:5) estämisessä. Vaikka nämä rikokset voivatkin olla vakavia sotilaallisen kurin ja järjestyksen ylläpitämisen kannalta, eivät ne ole ainakaan yksiselitteisesi ole niin vakavia, että niiden estämiseen olisi tarkoituksenmukaista sallia salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä. Oletettavasti ne eivät myöskään kovin usein liity esityksessä mainittuihin vakaviin omaisuusrikokseen tai salassapitorikoksiin. Myös tämä puhuu sen puolesta, että Pääesikunnan estämis- ja paljastamistehtävät olisi rajoitettava tarkemmin kuin nyt esitetyssä 88 ja 89 §:ssä.

Puolustusministeriö toteaa, että esimerkiksi vartiorikoksella voidaan mahdollistaa ulkopuolisten tunkeutuminen Puolustusvoimien alueelle taikka että toinen sotilas kuljettaa anastettua omaisuutta Puolustusvoimien alueelta ulos, eikä alkuvaiheessa välttämättä ole tiedossa, onko kyseessä törkeän rikoksen puolelle menevä teko. Niskoitteluilla ja vartiorikoksella voidaan hyvin mahdollistaa jokin vakavampi rikos. Kyseessä eivät ole niin vähäiset teot, ettei niiden estämiseen olisi tarpeen tietyissä tilanteissa käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja. Mikäli esimerkiksi niskoitteluun tai vartiorikokseen liittyy suunnitelmallisuutta, niin todennäköisesti taustalla on jotain muuta, mihin teolla tähdätään.

On selvää, että muilla rikostorjuntaviranomaisilla kuin poliisilla, on lailla rajatut rikostorjuntatehtävät. Tulli estää, paljastaa ja selvittää tullirikoksia, kun taas Rajavartiolaitos estää, paljastaa ja selvittää laissa erikseen säädettyjä rikoksia. Osa näistä rikoksista on varsin vähäisiä esimerkiksi tullirikkomus tai rajavyöhykerikkomus. Näiden viranomaisten rikostorjuntalaissa ei ole rajattu estämis- ja paljastamistehtävää vain vakaviin rikoksiin. Puolustusministeriö ei katso tarkoituksenmukaiseksi rajata Pääesikunnan estämis- ja paljastamistehtävää vain tietyn vakavuusasteen omaaviin rikoksiin.

Esimerkiksi teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen osalta kyseessä ns. apukeino, joka mahdollistaa muiden salaisten tiettyyn henkilöön liittyviin telepäätelaitteisiin kohdistuvien tiedonhankintakeinojen käytön. Mikäli Pääesikunnalla olisi käytössä telepäätelaitteisiin kohdistuvia salaisia tiedonhankintakeinoja, ei olisi tarkoituksenmukaista, jos teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen puuttuisi keinovalikoimasta. Rikollisilla on tapana vaihdella liittymiä ja laitteita tiiviiseen tahtiin.

On myös huomioitava, että vähäisenäkin pidettävä teko voi Puolustusvoimien toimintaympäristössä väärään aikaan tai väärässä paikassa tehtynä johtaa vakaviin seurauksiin, esimerkiksi aiheuttaa jonkun kuoleman. Säännöksiä sovelletaan niin normaali- kuin poikkeusoloissa ja etenkin poikkeusoloissa vähäisenäkin pidettävällä rikoksella voi olla vakavia seurauksia.

Tässä yhteydessä on vielä syytä korostaa, että ehdotettuja salaisia tiedonhankintakeinoja olisi mahdollista käyttää ainoastaan laissa tyhjentävästi luetelluissa tilanteissa, eli keinokohtaisista edellytyksistä olisi erikseen säädetty. Lisäksi laissa säädettävien yleisten edellytysten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiselle (114 §) olisi aina täytyttävä. Jo tämä säännös itsessään rajoittaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä. Keinojen käytön yleisenä edellytyksenä olisi, että keinolla voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tarvittavia tietoja. Lisäksi tiettyjen keinojen käytöltä edellytettäisiin sitä, että niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle.

Näin ollen esimerkiksi Pääesikunnalle esitettävästä uudesta sotilasrikosten estämisen tehtävästä ei automaattisesti seuraisi mahdollisuutta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön eikä keinoja voi siten käyttää mielivaltaisesti. Puolustusministeriö ei pidä perusteltuna, että salaisten tiedonhankintakeinojen yleisten ja erityisten edellytysten lisäksi laissa säädettäisiin muista lisäedellytyksistä.

Sisäministeriön lausunnossa tuodaan esille, että ministeriön edustaja on nostanut lakia valmistelleessa työryhmässä esille tarpeen arvioida Puolustusvoimien alueella olevien turvatoimien tehostamista ensisijaisena keinona sille, että ampumatarvikkeiden ja räjähteiden anastukset ja Puolustusvoimien sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta tärkeään tietoon tai tietoliikenteeseen kohdistuvat rikokset pystyttäisiin ennalta estämään.

Puolustusministeriö toteaa, ettei yllä esitettävällä keinolla kyetä riittävän tehokkaasti estämään rikoksia. Esimerkiksi Puolustusvoimien salassa pidettävä tieto ei välttämättä konkreettisesti sijaitse nimenomaan Puolustusvoimien alueilla, vaan tietoa voi olla esimerkiksi Puolustusvoimien palveluksessa olevien henkilöiden tietokoneilla, jotka liikkuvat henkilöiden mukana. 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. 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.

Sisäministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että rikosten estämis- ja paljastamistehtävästä on pidettävä erillään salaiset tiedonhankintakeinot (ks. esim. poliisilain 5 luku), joita saadaan käyttää rikosten estämisessä ja paljastamisessa. Esimerkiksi salaista tiedonhankintaa rikoksen paljastamiseksi saa käyttää poliisilain 5 luvun 3 §:n mukaan ainoastaan tiettyjen maanpetos- ja vakoilurikosten sekä terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten paljastamiseksi. Poliisilain esitöissä (HE 224/2010 vp, s. 90) todetaan, että: ”Tällaiseen esitutkintaa edeltävään tutkintaan [rikosten paljastaminen] tulee oikeusturvasyistä suhtautua erittäin pidättyväisesti. Rikosten paljastaminen

salaista tiedonhankintaa käyttämällä voisi tulla kysymykseen lähinnä Suojelupoliisin toiminnassa. Tällä ei kuitenkaan tarkoitettaisi sitä, että poliisi ei saisi paljastaa jo tehtyjä rikoksia, vaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen johdosta rikoksen paljastamiseksi tehtävää salaista tiedonhankintaa rajoitettaisiin. Käytännössä muutos ei olisi kovin merkittävä, sillä kynnys esitutkinnan aloittamiselle on varsin matala."

Puolustusministeriö toteaa, että sotilasrikosten paljastamisen tehtävässä ei esityksessä ehdotettavia salaisia tiedonhankintakeinoja olisi mahdollista käyttää lainkaan. Ehdotettavan sääntelyn (113 ja 116 §) mukaan salaisia tiedonhankintakeinoja saisi käyttää vain sotilasrikosten estämisen tehtävässä.

EOA on lausunnossaan todennut, että hallituksen esityksessä esitetyt perustelut eivät vakuuttavasti osoita Pääesikunnan rikostorjuntatoimivaltuuksien laajentamisen välttämättömyyttä. Poliisi tutkii jatkuvasti monenlaisia erityispiirteitä omaavia toimintaympäristöjä ja rikostyyppejä koskevia rikosasioita, eikä EOA näe, että sotilasrikokset olisivat erityispiirteidensä puolesta niin poikkeuksellisia, että niiden torjunta tulisi sen vuoksi osoittaa Pääesikunnalle. Päinvastoin sitä, että Puolustusvoimat tutkisi ehdotetun mukaisesti itse suurelta osin oman henkilöstönsä virkarikokset, voidaan pitää periaatteessa ongelmallisena. Sotilasrikosten ennalta estäminen ja paljastaminen kuuluvat nykyisin poliisille poliisin yleistoimivallan perusteella, ja tähän liittyvä näennäinen epäselvyys ei sinänsä perustele mainittujen tehtävien osoittamista Pääesikunnalle.

Ylipäätään EAO pitää ongelmallisena sitä, että samalla viranomaisella on sekä tiedusteluettä rikostorjuntatoimivaltuudet. Tämä koskee niin Puolustusvoimia kuin Suojelupoliisia. EOA:n mukaan Pääesikunnan rikostorjuntatoimivaltuuksien laajentaminen kärjistäisi niitä ongelmia, jotka liittyvät tiedustelun ja rikostorjunnan kuulumiseen samalle viranomaiselle.

Myös **professori Sakari Melander** on lausunnossaan todennut, että esityksessä ei ole esitetty erityisen kattavia tai vakuuttavia perusteluita sen suhteen, minkä vuoksi sotilasrikoksia koskevien asioiden estäminen ja paljastaminen olisi välttämätöntä säätää Pääesikunnan toimivaltaan kuuluvaksi. Ensinnäkään voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei ole epäselvää, mille viranomaiselle sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen kuuluvat. Poliisilla on yleistoimivaltansa perusteella sotilasrikosten estämistä ja paljastamista koskeva toimivalta ja yleisesti olisi syytä lähteä siitä, että poliisin yleistoimivallasta poikkeaviin ratkaisuihin tulisi suhtautua pidättyväisesti ja vain silloin, kun se on painavista tarpeista välttämätöntä. Toiseksi sotilasrikoksissa ei Melanderin näkemyksen mukaan ole kysymys toimintaympäristönsä perusteella tai muuten niin poikkeuksellisista ja erityisistä teoista, että niitä koskeva rikostorjunta ei voisi kuulua poliisille. Poliisi yleisenä rikostorjuntaviranomaisena toimii jatkuvasti hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä tapahtuvia rikoksia torjuen. Tähän liittyen on huomattava, että sotilasrikoksissa voi olla kysymys myös esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista, jotka kohdistuvat toiseen sotilaaseen, tai Puolustusvoimiin tai toiseen sotilaaseen kohdistuvista omaisuusrikoksista. Kysymys on siis tavanomaisista rikoslaissa rangaistavaksi säädetyistä teoista, joiden suhteen poliisilla on luonnollisesti kattavaa rikostorjuntaan liittyvää kokemusta, joka ei ole riippuvainen rikoksen tekopaikasta tai kohteesta. Kolmanneksi Pääesikunnan rikostorjuntatoimivalta olisi jatkossakin 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa jakautunut eri viranomaisten kesken, kun Pääesikunta vastaisi sanotussa lainkohdassa tarkoitettujen rikosten estämisestä ja paljastamisesta ja Keskusrikospoliisi vastaisi niiden selvittämisestä.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Puolustusministeriö toteaa, että sotilasrikoksiin ja Puolustusvoimien toimintaympäristöön liittyy niin paljon sellaisia erityispiirteitä, että Suomessa tällaisten rikosten rikostorjuntatehtävät on syytä keskittää yhdelle viranomaiselle. Tällaisia erityispiirteitä ovat muun muassa Puolustusvoimien sotilaalliseen koulutukseen ja toimintaan sekä johtosuhteisiin liittyvät erityismääräykset, Puolustusvoimien erilaisiin aseisiin ja räjähteisiin sekä kalustoon liittyvä erityisasiantuntemus ja ennen kaikkea palvelusturvallisuuteen liittyvät varomääräykset. Tällaiset rikostorjuntatehtävät on eriytetty Puolustusvoimille samasta syystä kuin Tullilla ja Rajavartiolaitoksella. Huolena on, että jos tehtävät siirrettäisiin kokonaisuudessaan poliisille, poliisi ei kykenisi priorisoimaan näitä tehtäviä johtuen resurssipulasta, jolloin nämä rikokset jäisivät tutkimatta. Myös Syyttäjälaitos on pitänyt tärkeänä, että tehtävä säilyisi Puolustusvoimilla/Pääesikunnalla. Samat säännökset tulisivat noudatettavaksi myös poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa tehokkaan rikostorjunnan merkitys korostuu ja oletettavasti rikostorjuntatehtävät moninkertaistuvat palveluksessa olevien joukkojen määrän kasvaessa. Poliisilla ei yksinkertaisesti olisi tarvittavia henkilöresursseja vastaamaan tällaisista tehtävistä. Puolustusvoimilla on jo nyt rikostorjunnan tehtäviin koulutettuja reserviläisiä ja mahdollisuus kouluttaa lisää henkilöstöä tällaisiin tehtäviin.

Pitää muistaa, että hallituksen esityksen laatimisen taustalla on ollut tarkoitus muuttaa laki selkeäksi kokonaisuudeksi samalla tavalla kuin Tullin ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalait. Kyseisten lakien perusteella ei ole epäselvää, mikä näiden viranomaisten tehtävä on.

Puolustusministeriö toteaa myös, että käytännössä kuitenkaan poliisi ei ole suorittanut aktiivisia toimenpiteitä sotilasrikosten estämiseksi tai paljastamiseksi, vaan toimenpiteitä on suoritettu muiden rikostorjuntatehtävien yhteydessä. Tosiasiassa yksikään viranomainen ei Suomessa aktiivisesti estä tai paljasta tällaisia rikoksia. Ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus selkeästi vastuuttaa yksi taho vastaamaan tällaisten rikosten estämisestä ja paljastamisesta ja luontevinta se tehtävä on säätää Pääesikunnalle, jolla on jo erityisosaamista sotilasrikosten selvittämisestä.

Pääesikunnan sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen tehtäviä hoitaisivat lakiesityksen mukaan Pääesikunnan oikeudelliselle osastolle sijoitetut virkamiehet, joille voimassaolevan lain mukaan kuuluu jo sotilasrikosten selvittämisen tehtävä. Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitavilla virkamiehillä on jo nyt virkatehtävistään saamansa kokemuksen vuoksi parhaat edellytykset suorittaa tätä tehtävää. Henkilöt tuntevat Puolustusvoimien organisaation, sen johtosuhteet sekä toimintatavat. Lisäksi heillä on ymmärtämystä sotilaallisen kurin ja järjestyksen, sekä sotilaskäskyjen merkityksestä toiminnassa.

Pääesikunnan tiedusteluosaston virkamiehet vastaisivat sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta. Tehtävät on myös johtovastuun osalta kokonaan eriytetty sotilastiedustelun sotilastiedustelulain mukaisista tehtävistä ja organisaatiosta.

Puolustusministeriö ei ole sotilastiedustelulaissa sille säädetyssä valvontatehtävässään havainnut mahdollisia EOA:n lausunnossaan viittaamia ongelmia. Palomuurisääntelyn on

todettu toimivan tarkoituksenmukaisella tavalla eikä EOA ole myöskään omassa tarkastustoiminnassaan katsonut tähän mennessä olleen aihetta puuttua tiedustelun ja rikostorjunnan väliseen rajanvetoon. Sillä, että Pääesikunta saisi tiedonhankinnassaan oikeuden käyttää sillä jo nyt tehtävässään olevia toimivaltuuksia itsenäisesti ei tosiasiallisesti ole vaikutusta sotilastiedustelun ja rikostorjunnan palomuurisääntelyyn tai tehtäviä hoitavien yksiköiden väliseen tiedonvaihtoon. Peitetoiminnan ja tietolähdetoiminnan lisääminen keinovalikoimaan puolestaan jopa parantaisi esimerkiksi vakoilurikosten paljastamisen edellytyksiä, jolloin Pääesikunta olisi tiedonhankinnassaan riippumattomampi muiden viranomaisten toiminnasta ja keräämästä tiedosta.

Poliisihallituksen lausunnossa viitataan hallituksen esitykseen, jonka mukaan sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen keskittyisi ennen kaikkea ampumatarvikkeisiin, räjähteisiin ja aseisiin liittyviin rikoksiin, mutta myös muuhun anastusherkkään omaisuuteen. Poliisihallituksen mukaan osa kuvatuista esimerkeistä näyttää ylittävän tehtävien siirtotarpeen poliisille, kuvattujen rikosten tavanomaisten liityntäpintojen osalta muuhun rikollisuuteen.

Puolustusministeriö toteaa, että sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen olisi tehokkaampaa, mikäli Pääesikunnalla olisi toimivaltuus tähän tehtävään. Käytännössä tällaisissa 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. Tämän kaltaisissa rikoksissa on tärkeää Puolustusvoimien toiminnan erityispiirteiden tunteminen. On myös huomioitava, että kaikki tällaiset ampumatarvikkeisiin liittyvät rikokset eivät ole kytköksissä esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Aiemmin ilmitulleissa tapauksissa ampumatarvikkeita on myös myyty ansaintatarkoituksessa esimerkiksi aseharrastajille eikä näissä tapauksissa ole ollut liitäntäpintoja järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Upseeriliitto ry. on todennut, että 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. Puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien osallistumista työnantajaansa kohdistuvaan omaisuusrikokseen tai tietoturvarikokseen ei ole arvioitu esityksen perusteluissa. Lakiesityksestä ei selviä onko Puolustusvoimien henkilökunnan aiheuttamisen sotilasrikosten määrä kasvanut. On myös epäselvää, kuinka vakavista rikoksista on kysymys. Lakiesityksessä mainitaan, että vuosien 2017-2022 aikana on tehty 111 rikosilmoitusta anastusrikoksesta. Kohdistuvatko nämä asevelvollisiin vain henkilökuntaan? Lakiesityksestä ei tule selville millä tavalla rikoksia estettäisiin ennalta; valvomalla patruunoiden ja räjähteiden kulutusta vai jollakin muulla suojaamiseen liittyvällä tavalla?

Julkisuudessa esillä olleiden Puolustusvoimien sisällä tutkittujen rikostapausten käsittely ei puolla sitä, että 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.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Puolustusministeriö vastaa ensinnäkin, että hallituksen esityksen mukaan vuosien 2017 - 2022 aikana poliisi on kirjannut yhteensä 111 rikosilmoitusta Puolustusvoimien omaisuuteen kohdistuneista anastusrikoksista. Rikosilmoitukset koskivat sekä palkattua henkilökuntaa että asevelvollisia. Näistä 29 rikosilmoitusta liittyivät Puolustusvoimien ampumatarvikkeisiin, räjähteisiin ja aseisiin kohdistuneisiin rikoksiin. Samalla ajanjaksolla Pääesikunnan oikeudellinen osasto kirjasi yhteensä 38 rikosilmoitusta, jotka liittyivät tällaisen mainitun materiaalin anastukseen, sen yritykseen tai määräysten vastaiseen säilyttämiseen. Varsinaisista anastusrikoksista kirjattiin vain noin alle 10 rikosilmoitusta. On huomioitava, että nämä tilastot ilmentävät vain tietoon tulleita rikoksia ja on selvää, että osa rikoksista jää pimentoon. Esimerkiksi ns. kulutustavaraa olevat patruunat ja räjähteet ovat sellaisia, etteivät niiden anastusrikokset tule läheskään kaikki ilmi. Näitä löytyy ajoittain esimerkiksi poliisin tai muun viranomaisen suorittamissa etsinnöissä.

Ilmitulleissa rikoksissa lievimmällään kyse on ollut yksittäisistä anastetuista patruunoista ja törkeimmät rikokset ovat koskeneet käsikranaatteja, räjähteitä ja aseita. Asevarkauksia on tapahtunut aiemminkin ja osa anastetuista aseista on yhä kateissa. Tällaiset rikokset tulee kyetä ennalta estämään.

Esitutkintatilastot osoittavat, että Puolustusvoimien omaisuuteen kohdistuu vuositasolla useita omaisuusrikoksia ja tällaiset rikokset tulee pystyä tehokkaasti estämään. Osa sotilasrikoksista on laadultaan hyvinkin vaativia ja näiden rikosten tutkinta on tästä syystä keskitetty Pääesikunnalle. Poliisilla ei ole erityisasiantuntemusta ja kykyä tunnistaa esimerkiksi tiettyyn Puolustusvoimien toiminnan osa-alueeseen liittyviä erityismääräyksiä, jotka voivat olla aivan keskeisiä jonkin tunnusmerkistötekijän arvioinnissa. Tämä on hyvin merkityksellistä rikosvastuun toteutumisen, mutta myös asianosaisten oikeusturvan kannalta.

Puolustusvoimilla on myös suuri intressi estää, paljastaa ja selvittää vähäisetkin omaisuusrikokset. Tilastot osoittavat, että Pääesikunta selvittää varsin tehokkaasti näitä sotilasrikoksia (v. 2022 selvitysprosentti oli 98 %). Muun muassa Syyttäjälaitos on pitänyt kannatettavana sitä, että Pääesikunnan tehtäväksi säädetään myös sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen. Syyttäjälaitos on katsonut, että Puolustusvoimilla on sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen tarvittava tuntemus Puolustusvoimien erityispiirteistä. Syyttäjälaitoksen käsityksen mukaan Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitavilla virkamiehillä on parhaat edellytykset suorittaa tätä tehtävää. Puolustusministeriö korostaa, että poliisilla olisi 188 §:n nojalla aina oikeus myös erityisestä syystä omaaloitteisesti ottaa laissa tarkoitettu rikostorjuntatehtävä suoritettavakseen. Tämä koskisi myös sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävää.

Esityksen valmistelussa tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa sotilasrikosten esitutkinta keskitettäisiin puolueettomuus- ja riippumattomuussyistä Pääesikuntaan perustettavalle itsenäiselle yksikölle. Valmistelussa tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, jossa kaikki Pääesikunnan rikostorjuntatehtävät keskitettäisiin tällaiselle itsenäiselle yksikölle. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin säilyttämään vallitseva käytäntö, jonka mukaan sotilasrikosten rikostorjuntatehtävät hoidetaan Pääesikunnan oikeudellisella osastolla ja muut rikostorjuntatehtävät tiedusteluosastolla. Esityksessä ehdotetaan organisaatiomuutosten sijaan esitutkintaan liittyvien toimivaltuuksien kehittämistä siten, että sääntely tukee esitutkin-

tojen puolueettomuutta ja estää mahdollisten esteellisyystilanteiden syntymisen. Esimerkiksi rikostorjuntatehtävän siirtämisestä poliisille säädettäisiin omassa säännöksessä (188 §), mikä korostaa säännöksen merkitystä.

Esitutkinnan aloittamisen osalta puolustusministeriö toteaa, että voimassa olevaan lakiin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa lisättiin 1.8.2021 voimaan tulleella muutoksella uusi 28 a §, jonka mukaan Puolustusvoimien asessori tai Pääesikunnan tutkinnanjohtajana toimiva sotilaslakimies voi päättää esitutkinnan aloittamisesta esitutkintalain 3 luvun 3 §:n mukaisesti. Lakiin lisättiin myös uusi 28 b §, jonka mukaan poliisi voi päättää myös esitutkinnan toimittamisesta sotilasoikeudenkäyntiasioina käsiteltävien rikosten osalta. Tämä muutos tehtiin Upseeriliiton viittaaman tapauksen (KKO 2020:53) jälkeen. Uuden 28 a §:n ja 28 b §:n myötä esitutkinnan aloittaminen ei ole enää sotilaana toimivan kurinpitoesimiehen varassa. Lisäksi tapauksessa, johon Upseeriliitto viittaa, poliisi päätyi asiassa samaan lopputulokseen kuin Puolustusvoimat. Asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta. Esitutkinnan aloittamisen viivyttelyn osalta on olemassa muutamia tapauksia, joissa kurinpitoesimiehen on epäilty viivytelleen esitutkinnan aloittamisessa. Yksi näistä tapauksista on johtanut kurinpitoesimiehen rikoksesta tuomitsemiseen (KKO 2020:53) ja muutamassa muussa tapauksessa hovioikeus on hylännyt syytteen. Näiden tapausten jälkeen kurinpitoesimiesten koulutusta on lisätty ja ammattisotilaiden epäiltyjen rikosten tutkintaa on entistä enemmän pyritty keskittämään Pääesikunnan tehtäväksi, johon on sijoitettu Puolustusvoimien ainoa poliisikoulutetuista rikostutkijoista ja rikos- ja prosessioikeuteen erikoistuneista lakimiehistä koostuva esitutkintaa suorittava yksikkö.

Pääesikunnan suorittama muu esitutkinta (90 §)

Syyttäjälaitos kannattaa lausunnossaan ehdotettua säännöstä, mutta toteaa, että uusien nimikkeiden lisääminen Pääesikunnan toimittamiin esitutkintoihin toisaalta lisäisi Pääesikunnan tutkinnan työmäärää, aiheuttaisi mahdollisesti resurssien lisäyksen tarvetta sekä kouluttautumisen tarvetta niiden nimikkeiden osalta, jotka olisivat Pääesikunnalle kokonaan uusia tutkittavia rikoksia.

Puolustusministeriö toteaa tämän huomion osalta, että esityksen taloudellisissa vaikutusarvioinnissa on huomioitu tämä henkilöresurssi- ja koulutustarve.

Esitutkinnan päättäminen (91 §)

Helsingin hovioikeus on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota, että lakiehdotuksen 91 §:n 1 momentin mukaisesti tilanteissa, jossa kurinpitoesimies on pyytänyt Pääesikuntaa suorittamaan esitutkinnan, päätöksen valmistuneen esitutkinta-aineiston toimittamisesta syyttäjälle tekisi yksinomaan kurinpitoesimies. Näissä tilanteissa Pääesikunnalla ei siis olisi mahdollisuutta toimittaa esitutkintapöytäkirjaa suoraan syyttäjälle, vaikka sillä omaaloitteisten tutkintojen tilanteessa sellainen olisi. Esitettyä ei ole tältä osin perusteltu, vaan säännöksen perusteluissa viitataan käsiteltäväksi toimittamisen sijaan ainoastaan ilmoitusvelvollisuuteen.

Puolustusministeriö toteaa, että 91 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa on haluttu säilyttää se vaihtoehto, että asia voidaan käsitellä kurinpitomenettelyssä. Harkinnan kurinpitomenettelyn ja syyteharkintaan toimittamisen välillä tekee kurinpitoesimies eikä Pääesikunnan tutkinnanjohtaja tai poliisi voi arvioida kurinpitomenettelyn edellytyksiä.

Puolustusministeriö toteaa kuitenkin, että 1 momenttia voidaan muuttaa niin, että Pääesikunnan virkamiehelle tai poliisille säädettäisiin myös mahdollisuus toimittaa esitutkintapöytäkirja suoraan toimivaltaiselle syyttäjälle.

Syyttäjälaitoksen lausunnon mukaan lakiehdotuksen 91 §:n 2 momentin sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi seuraavasti (ehdotettu muutos tummennetulla): ”jos esitutkinta on toimitettu Pääesikunnan, poliisin tai **syyttäjän** aloitteesta 10, 11 tai **9** §:n nojalla, **tulee** esitutkintapöytäkirja toimittaa suoraan toimivaltaiselle syyttäjälle.” Syyttäjälaitos ehdottaa, että myös syyttäjän määräämissä tutkinnoissa meneteltäisiin vastaavalla tavalla kuin Pääesikunnan tai poliisin aloitteesta alkaneissa tutkinnoissa.

Puolustusministeriö toteaa, että ajatuksena on ollut, että jos esitutkinta on toimitettu syytäjän aloitteesta, niin esitutkintapöytäkirja toimitettaisiin syyttäjälle ilman nimenomaista mainintaa laissa. Osan tapauksista voisi yhä ratkaista kurinpitomenettelyssä, jos edellytykset täyttyvät, eikä kaikkia tarvitsisi lähettää syyttäjälle. Puolustusministeriö toteaa kuitenkin, että 91 §:n 2 momenttia voidaan muuttaa Syyttäjälaitoksen esittämällä tavalla.

Pääesikunnan virkamiesten toimivaltuudet sotilasrikosten selvittämisessä – salaiset pakkokeinot (92 §)

Poliisihallitus on lausunnossaan todennut 92 §:n osalta, että pykälä on Puolustusvoimien toimivaltuuksien lisäämisen osalta merkittävä. Pääesikunnan esitutkintaa hoitavilla virkamiehillä on käytössään laajat poliisin toimivaltuudet, koska niistä on voimassa, mitä ”poliisimiehen toimivaltuuksista rikosten esitutkinnassa säädetään esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja muualla laissa”.

Puolustusministeriö painottaa, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta Pääesikunnalle uusia toimivaltuuksia sotilasrikosten selvittämistä, eli esitutkintaa varten. Lakiehdotuksen 92 § vastaisi voimassa olevan lain 37 §:ää. Pääesikunnalla sotilasrikosten selvittämisen tehtävässä käytettävissä olevat salaiset pakkokeinot ovat suppeammat kuin poliisilla.

Oikeusministeriö on todennut, että ehdotetun 92 §:n mukaan Pääesikunnan esitutkintaa hoitavien virkamiesten toimivaltuuksista 88 §:ssä tarkoitetussa rikosten selvittämisessä on voimassa, mitä poliisimiehen toimivaltuuksista rikosten esitutkinnassa säädetään esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja muualla laissa. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota niin ikään siihen, että pykälästä ei selviä tarkemmin, minkä muun lain säännöksiä sovellettaisiin. Kyse on merkittävän julkisen vallan käytöstä, jonka vuoksi yleistä viittausta muihin toimivaltasäännöksiin tulisi tarkastella täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Puolustusministeriö toteaa, että 92 §:n mukainen viittaus muualle lainsäädäntöön voidaan tarvittaessa poistaa.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estäminen ja paljastaminen (93 §)

Professori Melander on todennut lausunnossaan, että on huomattava, että Pääesikunta toimii sotilastiedusteluviranomaisena. Siviilitiedustelussa sen sijaan on omaksuttu järjestely, jossa poliisilain 5 a luvussa tarkoitetut siviilitiedustelua koskevat toimivaltuudet ovat vain Suojelupoliisin käytössä eikä Suojelupoliisi esitutkintalain 2 luvun 1 §:n mukaan toimi esitutkintaviranomaisena. Vaikka nyt on kysymys laajemmin ymmärretyistä rikostorjuntaan liittyvistä toimenpiteistä, rikoksen estämisestä ja paljastamisesta, perusteltuna ei nähdäkseni voi pitää sellaista kehityssuuntaa, jossa tiedustelusta vastaavalle viranomaiselle annetaan laajemmin rikostorjuntaan liittyviä toimivaltuuksia, kun siviilitiedustelun suhteen pyrkimys on ollut toisensuuntainen.

Puolustusministeriö toteaa, että sotilastiedusteluviranomainen ei ole esitetyn lain 93 §:n mukaisissa tehtävissä milloinkaan toiminut esitutkintaviranomaisena, sillä esitutkinnasta on lain mukaan aina vastannut poliisi. Lisäksi, jo vuonna 2014 toteutetussa organisaatiouudistuksessa lakkautetun tutkintaosaston tehtävät uudelleenorganisoitiin ja sotilasrikosten selvittämisen tehtävä siirrettiin Pääesikunnan oikeudelliselle osastolle. Sotilastiedusteluviranomainen ei ole esitukintaviranomainen, mutta sillä on, kuten Suojelupoliisillakin edelleen, esitetyn 93 §:n mukainen estämisen ja paljastamisen tehtävä.

Puolustusministeriö toteaa lisäksi, että sotilastiedustelulain voimaantullessa myös esitetyn 93 §:n mukaiset tehtävät eriytettiin sotilastiedustelulain mukaisista sotilastiedustelun tehtävistä. Toimivaltuuksia esitetään 93 §:n mukaisiin tehtäviin käytettäväksi itsenäisinä, mutta ne eivät tulisi sotilastiedustelulain mukaista sotilastiedustelua toteuttavan yksikön käyttöön.

Professori Melander on lisäksi todennut, että lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitettuja rikoksia, jotka perustavat Pääesikunnalle rikosten estämistä ja paljastamista koskevan rikostorjuntatoimivallan, ei säännöksessä nimenomaisesti määriteltäisi. Voimassa olevan lain 86 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tyypillisiä säännöksessä tarkoitetun estämisen ja paljastamisen kohteina olevia rikoksia ovat rikoslain 12 luvussa tarkoitetut maanpetosrikokset sekä rikoslain 13 luvussa tarkoitetut valtiopetosrikokset. Tämän lisäksi kuitenkin myös esimerkiksi omaisuusrikokset voivat olla toimivallan kohteina, mikäli ne liittyvät sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan (HE 30/2013 vp, s. 77/II). Saattaa hyvin olla, että lakiehdotuksen 93 §:ssä ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella niitä rikosnimikkeitä, jotka perustavat Pääesikunnalle lainkohdassa tarkoitetun rikosten estämistä ja paljastamista koskevan toimivallan. Lähtökohtaisesti rikosnimikkeiden nimenomainen mainitseminen toteuttaisi paremmin tämänkaltaiselta sääntelyltä edellytettävää tarkkuuden vaatimusta, minkä lisäksi se määrittelisi viranomaisten väliset toimivaltaa koskevat rajapinnat tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Lisäksi olisi syytä tarkemmin luonnehtia sellaisia tilanteita, jolloin esimerkiksi omaisuusrikoksen voidaan katsoa liittyvän sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan. Jos rikosnimikkeiden tyhjentävä ja nimenomainen luetteleminen ei ole mahdollista, lakivaliokunta voisi kehottaa eduskunnan puolustusvaliokuntaa mietinnössään käsittelemään nimenomaisemmin niitä rikoksia, jotka 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitetun rikostorjuntatoimivallan Pääesikunnalle tyypillisimmin perustavat.

Lisäksi olisi syytä tarkemmin luonnehtia sellaisia tilanteita, jolloin esimerkiksi omaisuusrikoksen voidaan katsoa liittyvän sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan.

Puolustusministeriö toteaa, että säännöksessä ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyviä rikoksia. Muotoilu perustuu tältä osin jo voimassa olevaan sääntelyyn, eikä puolustusministeriöllä ole tiedossa ko. sanamuotoon liittyviä epäselviä tulkintakysymyksiä. Pykäläkohtaisissa perusteluissa on erikseen tuotu esille, että tyypillisiä rikosnimikkeitä voivat olla rikoslain 12 luvussa tarkoitetut maanpetosrikokset, kuten maanpetos, vakoilu ja luvaton tiedustelutoiminta sekä 13 luvun valtiopetosrikokset. Muita tekoja voisivat olla erilaiset tietoja viestintärikokset, joiden tekijän voidaan esimerkiksi ohjelmakoodin tai ohjelmointikäskyjen perustella olettaa olevan valtiollinen toimija. Sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaa toimintaa saattavat Puolustusvoimiin kohdistuessaan olla myös esimerkiksi erilaiset ympäristörikoksiksi lueteltavat terveydelle vaaraa aiheuttavat teot (esimerkiksi varuskunnan juomaveden saastuttaminen taikka haitallisen kaasun tai kemikaalin laskeminen ilmastointikanaviin). Omaisuusrikos liittyy Puolustusvoimien toimintaan esimerkiksi silloin kun on syytä olettaa, että valmisteilla on sellainen aseisiin tai räjähteisiin liittyvä anastusteko, jossa Puolustusvoimilta anastettua materiaalia aiottaisiin käyttää vaikkapa varuskunnallista turvallisuutta vastaan.

Lakiin ehdotetaan lisäksi sisällytettäväksi aiempaa täsmällisempää ja laajempaa viranomaisten yhteistyötä koskevaa sääntelyä, jolla pyritään parantamaan tiedonvaihtoa ja helpottamaan yhteistyön edellytyksiä.

5 Pääesikunnan yleiset toimivaltuudet rikostorjunnassa (12 luku)

Professori Melander on todennut, että itsenäisistä toimivaltuussäännöksistä säätäminen 1. lakiehdotuksessa on viittaussäännöksiin pohjautuvaa toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää perusteiltaan hyväksyttävänä. Toisaalta toimivaltuudet eivät voi olla sisällöllisesti laajempia tai edellytyksiltään erilaisia kuin poliisin vastaavat toimivaltuudet. Esityksessä ei kaikilta osin ole tällaista arviointia ainakaan erityisen perusteellisesti toteutettu. Eduskunnan lakivaliokunta voisi tämän vuoksi esittää, että puolustusvaliokunta vielä perusteellisesti arvioisi, ovatko Pääesikunnalle ehdotetut toimivaltuudet nimenomaan Pääesikunnan toiminnan kannalta välttämättömiä ja ovatko toimivaltuuksia koskevat säännökset sisällöllisesti enintään poliisilain vastaavia säännöksiä vastaavia.

Puolustusministeriö toteaa, että 12 luvun tiettyjä toimivaltuuksia käsitellään tarkemmin jäljempänä. On perusteltua, että puolustusvaliokunta arvioi esitetyt toimivaltuudet Pääesikunnan toiminnan kannalta.

Sisäministeriön mukaan toimivaltuuksia, joiden tavoitteena on ensisijaisesti ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ei tulisi säätää muulle kuin poliisiviranomaiselle kevyin perustein. Myös **oikeusministeriö** on lausunnossaan kiinnittänyt tähän huomiota.

Puolustusministeriö toteaa, että 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. Tässä yhteydessä puolustusministeriö haluaa korostaa, että Pääesikunnalle ehdotettavat toimivaltuudet olisivat suppeammat kuin poliisilla eikä Pääesikunnalle edes ole tarpeen esittää säädettäväksi esimerkiksi oikeutta kotirauhan ja julkisrauhan suojaamiseen, oikeutta väkijoukon hajottamiseen tai oikeutta kulkuneuvon pysäyttämiseen ja siirtämiseen.

Jo voimassa olevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 37 §:n 1 momentin mukaan Pääesikunnan esitutkintaa hoitavien virkamiesten toimivaltuuksista 35 §:ssä tarkoitetussa tehtävässä on voimassa, mitä poliisimiehen toimivaltuuksista rikosten esitutkinnassa säädetään esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja muualla laissa. Pääesikunnan esitutkintaa hoitavilla virkamiehillä on tehtävässään nykyisin poliisimiehen toimivaltuudet, joista säädetään esitutkinta- ja pakkokeinolain lisäksi poliisilain 2 luvussa, jossa säädetään yleisistä toimivaltuuksista mm. henkilöllisyyden selvittämisestä, paikan tai alueen eristämisestä, turvallisuustarkastuksesta ja voimakeinojen käytöstä.

Sen sijaan epäselvää on ollut, onko ja kuinka laajalti voimassaolevan lain 86 §:n mukaisissa tehtävissä (sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen) jo nyt voinut soveltaa poliisilain 2 luvun mukaisia yleisiä toimivaltuussäännöksiä, sillä voimassaolevan lain 89 §:n 1 momentissa säädetään vain yleisesti, että Puolustusvoimien rikosten ennalta estämistä ja paljastamista hoitavien virkamiesten toimivaltuuksista 86 §:n 1 momentissa tarkoitetussa tehtävässä on voimassa, mitä poliisilaissa säädetään toimivaltuuksista rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi.

Puolustusministeriö pitää tärkeänä, että yleisistä toimivaltuuksista säädettäisiin laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Tavoitteena uudella sääntelyllä on, että se olisi täsmällistä sekä tarkkarajaista ja siten Pääesikunnan rikostorjuntaviranomaisilla käytettävissä olevista toimivaltuuksista ei olisi epäselvyyttä. 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. Toimivaltuussääntelyn säätämistä laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa perustelisi myös perustuslain 2 §:n 3 momentin säännös siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Poliisihallitus: Mihin muodostuu kynnys siirtää voimakeinojen käytön tehtävä poliisille ja miten hyvin poliisia (alueen kenttäjohtoa) informoidaan tulevasta tehtävästä poliisin yleistoimivaltuuden johdosta?

Puolustusministeriö toteaa aluksi, että voimakeinojen käyttö olisi rajattua ja tarkkaan säänneltyä. Voimakeinojen käytön tehtävän siirtäminen poliisille riippuisi suoritettavana olevasta rikostorjuntatehtävästä ja täyttyykö sen osalta edellytykset tehtävän siirtämiseksi poliisille (ehdotuksen 188 §). Puolustusministeriö toteaa myös, että ehdotuksen

189 § ilmoittamisvelvollisuudesta on hyvin kattava ja ilmoitusmenettelyä tarkennetaan Puolustusvoimien ja poliisin yhteistoimintasopimuksessa. On selvää, että poliisin kenttäjohtoa tulee informoida tällaisesta tulevasta tehtävästä, jos tehtävässä varaudutaan voimakeinojen käyttöön.

EOA on todennut, että ehdotettu toimivaltuuskokonaisuus yhdessä ehdotetun 13 luvun kanssa muodostaa hyvin vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden esimerkiksi sen suhteen, mitä toimivaltuuksia Pääesikunnan rikostorjunnassa on käytettävissä yhtäältä sotilasrikosten a) estämisessä, b) paljastamisessa ja c) selvittämisessä, ja toisaalta ehdotuksen 93 §:ssä tarkoitettujen rikosten a) estämisessä ja b) paljastamisessa.

Puolustusministeriö toteaa, että ehdotetun 12 luvun säännöksiä sovellettaisiin kaikissa Pääesikunnan rikostorjuntatehtävissä, eli kaikissa EOA:n erittelemissä tehtävissä. Salaisten tiedonhankintakeinojen osalta esitykseen sisältyy 113 §, jossa olisi tyhjentävästi lueteltu, mitkä salaiset tiedonhankintakeinot olisivat käytössä sotilasrikosten estämisen tehtävässä ja mitkä keinot puolestaan käytettävissä 93 §:ssä tarkoitetussa rikosten estämisen ja paljastamisen tehtävässä.

Henkilöllisyyden selvittäminen (99 §)

Professori Melander on todennut, että 99 §:ssä säädettäisiin henkilöllisyyden selvittämistä koskevasta toimivaltuudesta poliisilain 2 luvun 1 §:ää vastaavasti. 1. lakiehdotuksen 4 momentissa kuitenkin säädettäisiin, että henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat voitaisiin vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä tarkastaa hänen tunnistamistaan varten tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi. Poliisilaissa vastaavasta toimenpiteestä säädetään turvallisuustarkastusta koskevassa poliisilain 2 luvun 12 §:ssä. Lisäksi asiasta säädettäisiin esitykseen sisältyvän turvallisuustarkastusta koskevan 101 §:n 2 momentissa. Kysymys on turvallisuustarkastuksesta, joten sanottu momentti lienee syytä poistaa 99 §:stä.

Puolustusministeriö toteaa, että prof. Melanderin huomio on perusteltu eikä estettä ole sille, että kyseinen momentti poistetaan 99 §:stä.

Paikan ja alueen eristäminen (100 §)

Sisäministeriö toteaa, että lakiesityksen 100 §:n 1 momentin mukaan: ”Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittavalla virkamiehellä on yksittäisen tässä laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue. Virkamiehellä on lisäksi oikeus kieltää liikkuminen tai rajoittaa liikkumista edellä tarkoitetulla alueella, jos se on tarpeen rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamiseksi.” Poliisilaissa vastaavan 2 luvun 8 §:n mukaan paikan ja alueen eristäminen ei ole mahdollista rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamiseksi. Ehdotettavassa momentissa ehdotettu kynnys ”on tarpeen” vaikuttaa toimivaltuuslainsäädännön näkökulmasta matalalta. Myös **oikeusministeriö** on kiinnittänyt huomiota, että ehdotetun 100 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukainen kynnys ”*jos se on tarpeen*” vaikuttaa toimivaltuussääntelyn näkökulmasta matalalta. Lisäksi oikeusministeriö on todennut, ettei poliisilla ole mahdollisuutta paikan ja alueen eristämiseen rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamiseksi.

Sisäministeriö toteaa myös, että lakiesityksen 100 §:n 2 momentin sääntely vaikuttaa olevan päällekkäistä poliisilain 2 luvun 8 §:n 2 momentin sääntelyn kanssa. Pykälän 3

momentin sääntely vaikuttaa olevan päällekkäistä poliisilain 2 luvun 8 §:n 4 momentin kanssa.

Puolustusministeriö toteaa lakiesityksen 100 §:n 1 momenttiin liittyvän huomion osalta, että säännöksen sanamuotoa voidaan muuttaa siten, että sanamuoto ”on tarpeen” muutettaisiin ”on välttämätöntä”. Lisäksi puolustusministeriö toteaa, että alueen eristäminen tulisi pääsääntöisesti koskemaan Puolustusvoimien hallinnassa olevia alueita. Muiden alueiden eristäminen tehtäisiin lähtökohtaisesti yhteistoiminnassa poliisin kanssa.

Sisäministeriön huomioon liittyen siiten, ettei poliisilla ole oikeutta paikan ja alueen eristämiseksi rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamiseksi, puolustusministeriö vastaa seuraavaa.

Voimassaolevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 9 luvun mukaisessa rikosten estämisessä ja paljastamisessa ei ole ollut mahdollisuutta paikan tai alueen eristämiselle. Tarve voisi kuitenkin tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa paikasta tai alueelta löytyisi esimerkiksi tekninen laite, jota viranomaisen arvion mukaan voitaisiin tai olisi voitu ominaisuuksiensa perusteella olettaa käytettävän tai käytetyn esimerkiksi laittomaan tiedusteluun. Paikka tai alue olisi eristettävä, jotta viranomainen voisi keskeytyksettä ja esteettä suorittaa paikkatutkintaa, sekä mahdollisesti valmistella esineen kuljetusta jatkotutkimuksia varten. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi miehittämättömät ilma-alukset, joiden haltuunotosta on lisäksi säädetty erikseen myös puolustusvoimista annetussa laissa. Paikan tai alueen eristämistä voitaisiin joissain tilanteissa käyttää myös salaisen tiedonhankinnan suojaamiseen tähtäävänä toimenpiteenä.

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.

Koska Puolustusvoimilla ei ole yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamisen tehtävää, olisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista säätää Pääesikunnalle oikeus paikan ja alueen eristämiseen myös rikoksen estämisen tai paljastamisen turvaamiseksi.

Lakiehdotuksen 100 §:n 2 ja 3 momenttien osalta puolustusministeriö kiinnittää huomioita, että kyse ei olisi päällekkäisestä sääntelystä, koska hallituksen esityksen tarkoituksena on, että Pääesikunnan virkamiesten toimivaltuuksista säädettäisiin esitettävässä laissa. Näin ollen poliisinlain 2 luvun 8 §:ää ei sovellettaisi Pääesikunnan toimintaan.

Voimakeinojen käyttö (104 §)

Professori Melander on lausunnossaan todennut, että ehdotetun säännöksen 3 momentissa säädettäisiin reserviläisen oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Reserviläisellä olisi erittäin tärkeän ja kiireellisen tehtävän suorittamiseksi oikeus Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin virkamies voi toimivaltansa rajoissa hänet oikeuttaa. Reserviläisen oikeutta voimakeinojen käyttöön on perusteltua arvioida samoin edellytyksin kuin edellä yksityistä turva-alaa koskevin osin on todettu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että reservipoliisia koskenutta ehdotettua sääntelyä oli syytä

arvioida samoin (PeVL 72/2018 vp, s. 3). Ehdotettua reserviläisen oikeutta voimakeinojen käyttöön ei ole ehdotetun 2 momentin tavoin rajattu Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavaa avustavaan voimakeinojen käyttöön. Tämä ei esityksen perustelujen (s. 100) mukaan vaikuta olevan tarkoituskaan. Ehdotettua 3 momenttia ei myöskään ole ehdotetun 2 momentin tavoin rajattu voimakeinojen käytön tilapäisyyttä koskevalla edellytyksellä. Vaikuttaa nähdäkseni siltä, että reserviläiselle ehdotettu oikeus voimakeinojen käyttöön saattaa muodostua reserviläisen asema huomioon ottaen liian itsenäiseksi voimakeinojen käyttöoikeudeksi, minkä vuoksi olisi syytä arvioida, tulisiko oikeus rajata koskemaan 2 momentin tapaan avustavia tehtäviä, jotta oikeus olisi tapauskohtainen

ja ajallisesti rajattu (PeVL 44/1998 vp, s. 3/I). Lisäksi esityksen perusteluissa (s. 100) todetaan, että reserviläiseltä tulisi edellyttää muuta kuin tavanomaista asepalvelukseen liittyvää sotilaan voimankäytön koulutusta, jotta hänelle voitaisiin käskeä oikeus voimakeinoihin. Tällaisen tarvittavaa koulutusta koskevan edellytyksen olisi syytä ilmetä säännöksestä nimenomaisesti.

Myös **oikeusministeriö** on todennut, että ehdotetun 104 §:n 3 momentin mukaan reserviläisellä on erittäin tärkeän ja kiireellisen tehtävän suorittamiseksi oikeus Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin virkamies voi toimivaltansa rajoissa hänet valtuuttaa.

Ehdotetun sääntelyn osalta oikeusministeriö katsoo huomionarvoiseksi sen, että viranomaisten voimakeinojen käyttö tarkoittaa merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tältä osin merkityksellistä on muun ohella perustuslain 124 §, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Ehdotuksen arviointi juurikin perustuslain 124 §:n näkökulmasta on merkityksellistä. Tässä arvioinnissa tosin on otettava huomioon se, että esityksen mukaan ne reserviläiset, joille voitaisiin käskeä oikeus voimakeinoihin, olisivat saaneet myös muuta kuin tavanomaista asepalvelukseen liittyvää sotilaan voimankäytön koulutusta. Vähintäänkin tarpeellisen asiaan liittyvän koulutuksen turvaaminen on tärkeää. Pohdittavaksi kysymykseksi voitaisiin katsoa myös sen tarpeen arviointi, tulisiko perusteluissa mainitusta edellytetystä ns. lisäkoulutuksesta mainita asiaan liittyvissä pykälissä, sikäli kun tämä ei jo riittävästi selviä esimerkiksi ehdotetuista 98 ja 176 §:stä.

Puolustusministeriö toteaa, että mahdollista on, että palveluksessa oleville reserviläisille voisi kuitenkin tehtävissään tulla vastaan tilanteita, joissa he voisivat joutua tavalla tai toisella turvautumaan voimakeinojen käyttöön. Tehtäviin koulutuksen saatuaan moni heistä saattaa, erityisesti normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa hoitaa palvelustehtävää hyvinkin itsenäisesti suhteessa Pääesikunnan rikostorjunnan johtoon ja valvontaan. Yksittäistä tehtävää saatetaan toteuttaa varsin etäällä ja johto sekä valvonta toteuttaa reaaliaikaisena esimerkiksi viestiyhteyksien kautta.

Liittyen reserviläisten voimakeinojen käyttöön, on huomioitava, että ehdotettavat säännökset tulevat kyseeseen lähinnä tilanteissa, joissa Suomi on sodassa ja valtion olemassaolo on uhattuna. Reserviläisellä olisi tällöin oikeus sotilaallisen voimankäyttöön. Olisi erikoista, että oikeus huomattavasti vähäisempään voimakeinojen käyttöön ei olisi mahdollista rikostorjuntatehtävissä. Puolustusministeriö ei pidä näin ollen tarkoituksenmukaista sitoa reserviläisten voimakeinojen käyttöä tehtävän avustavaan luonteeseen.

On totta, että asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva käyttäisi julkista valtaa, mutta 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. Lisäksi reserviläiset toimisivat aina Pääesikunnan virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Laissa säädettäisiin myös reserviläisten virka- ja vahingonkorvausvastuusta. Jotta reserviläisille voitaisiin käskeä oikeus voimakeinoihin, edellytettäisiin heiltä kuitenkin myös muuta kuin tavanomaista asepalvelukseen liittyvää sotilaan voimankäytön koulutusta.

Ehdotusta on arvioitu myös perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 72/2018 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi todennut, että reservipoliisin toimivaltuuksien sitominen ehdotetulla tavalla poliisin antamiin käskyihin, määräyksiin ja ohjeisiin on sinänsä perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaista. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 7 §:n sääntelyä voimakeinojen käytöstä ei ole nimenomaisesti sidottu tehtävän avustavaan luonteeseen.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen 104 §:n 3 momentin mukaan reserviläisellä olisi oikeus välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen ohjauksessa. Säännös olisi suhteellisuusvaatimuksen mukainen, koska voimakeinojen käyttämiseltä edellytettäisiin välttämättömyyttä sekä sitä, että kyseessä on erittäin tärkeän ja kiireellisen tehtävän suorittaminen.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että voimassaolevan puolustusvoimista annetun lain 23 §:ssä ja 23 c §:ssä on säädetty sotilaan, sotilasesimiehen ja turvamiehen voimankäytöstä ja ampuma-aseen käytöstä. Säännösten piiriin kuuluvat jo nyt kaikki asevelvolliset, ei pelkästään virkamiehenä toimivat henkilöt. Voimakeinojen käyttöä ei ole rajattu avustaviin tehtäviin, vaan esimerkiksi sotilaspoliisina toimiva varusmies voi käyttää itsenäisesti voimakeinoja tai jopa ampuma-asetta siten, kuin näissä säännöksissä tarkemmin säädetään. Tästä syystä johtuen puolustusministeriö ei näe tarkoituksenmukaiseksi rajata 104 §:ssä säädettyä reserviläisten voimakeinojen käyttöä vain avustaviin tehtäviin. Puolustusministeriö toteaa kuitenkin, että reserviläisen koulutusvaatimuksesta voidaan säätää suoraan laissa.

Ampuma-aseen käyttö (107 §)

Professori Melander on todennut, että ampuma-aseen käyttöä koskeva oikeus kattaisi ehdotetun 107 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan kaikki ehdotetussa 104 §:ssä tarkoitetut voimakeinojen käytön tilanteet. Oikeus ampuma-aseen käyttöön voimakeinojen käyttötilanteissa olisi näin myös ehdotetun 104 §:n 2 momentissa tarkoitetulla muulla Puolustusvoimien palveluksessa olevalla Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää avustavalla henkilöllä ja 3 momentissa tarkoitetulla reserviläisellä. Oikeus ampuma-aseen käyttöön muodostuu näin arveluttavan laajaksi ja se vaikuttaisi mahdollistavan ampuma-aseen käytön voimankäyttötilanteissa myös henkilöille, jotka eivät ole saaneet asianmukaista ja riittävää koulutusta ampuma-aseen käyttöön. Ehdotettu ampuma-aseen käyttöä koskeva oikeus olisi nähdäkseni tämän vuoksi syytä rajata ehdotetun 104 §:n 1 momentin perusteella voimankäyttöön oikeutettuihin Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittaviin virkamiehiin.

Puolustusministeriö toteaa, että tarve reserviläisen oikeudesta ampuma-aseen käyttöön on erittäin perusteltua, koska poikkeusoloissa erityisesti 176 §:n mukaisessa tehtävässä toimivat reserviläiset joutuvat suorittamaan tehtäviä, jossa kohdehenkilö voi olla aseistettu. Ilman oikeutta ampuma-aseen käyttöön, jouduttaisiin tällaisissa tilanteissa turvautumaan poliisin virka-apuun, joka ei olisi niissä olosuhteissa tarkoituksenmukaista eikä poliisilla olisi poikkeusoloissa välttämättä mahdollisuutta edes antaa tällaista virka-apua. Puolustusministeriö edelleen kiinnittää huomiota siihen, että jo voimassaolevan puolustusvoimista annetun lain 23 c §:n mukaan muutkin kuin virkamiehenä toimivat sotilaat voivat käyttää ampuma-asetta.

Tekninen valvonta (110 §)

Sisäministeriö, Poliisihallitus ja **oikeusministeriö** ovat viitanneet lakiehdotuksen 110 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tiellä teknistä valvontaa voitaisiin suorittaa myös rikosten paljastamiseksi. Sisäministeriön mukaan tämä poikkeaa poliisilain 4 luvun 1 §:n vastaavasta teknisestä valvonnasta. Poliisilla ei ole oikeutta suorittaa teknistä valvontaa rikosten paljastamiseksi. Teknisen valvonnan mahdollistamista rikosten paljastamiseksi ei pykäläehdotuksen perusteluissa ole tarkemmin perusteltu. Pykälän perusteluista saa helposti sellaisen kuvan, että teknistä valvonnan sääntelyä tosiasiassa ehdotetaan tarkkailutoimintaan, ei niinkään teknistä valvontaa varten.

Puolustusministeriö toteaa, että oikeus tekniseen valvontaan olisi tarpeellinen erityisesti lakiesityksen 93 §:n mukaisissa tehtävissä. Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan, sekä sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi on Puolustusvoimien voitava esimerkiksi lentokentillä tai erilaisissa messutiloissa järjestämissään julkisissa massa- ja yleisötapahtumissa voitava toteuttaa teknistä valvontaa myös rikoksen paljastamiseksi. Kun tarkkailulla sen määritelmän mukaan tarkoitetaan tiettyyn henkilöön salaa kohdistettavaa havaintojen tekemistä eivät sen edellytykset täyty silloin kun esimerkiksi esiteltävän toiminnan tai esillä olevan kaluston ja välineistön vuoksi on tarpeen ja jopa välttämätöntä pysyä yleisesti tietoisena alueella liikkuvista henkilöistä ja ajoneuvoista. Vastaava tarve saattaa syntyä myös Puolustusvoimien toteuttaessa harjoitustoimintaa muualla kuin Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevilla alueilla, kuten esimerkiksi kaupungin alueella olevissa energialaitoksissa tai vastaavissa.

Toimivaltuus on aiemmin perustunut tulkinnanvaraisesti poliisilain 4 luvun 1 §:n sääntelyyn (*SKRTL:n 89 §:n 1 mom: …soveltuvin osin mitä poliisilaissa säädetään toimivaltuuksista rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi*) eikä lainsoveltajalle ole käytännössä ollut täysin selvää missä tilanteissa teknistä valvontaa on voinut käyttää edes voimassaolevan lain 86 §:n mukaiseen rikosten estämiseen.

Puolustusministeriö toteaa, että edellä mainituilla perusteilla oikeus tekniseen valvontaan tulisi olla ainakin ehdotuksen 93 §:n mukaisessa tehtävässä. Puolustusministeriö toteaa kuitenkin, että säännöstä voidaan muuttaa siten, että sen soveltamisalasta suljetaan pois sotilasrikosten paljastamisen tehtävä.

Oikeus saada tietoja yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä (112 §)

Oikeusministeriö on lausunnossaan tuonut esille, että ehdotetun 112 §:n 1 momentin mukaisen tiedonsaantioikeuden osalta oikeusministeriö huomioi, että poliisilla ei ole poliisilain 4 luvun 3 §:n mukaan vastaavaa tiedonsaantioikeutta rikosten paljastamiseksi.

Kuten sisäministeriökin on aikaisemmassa lausunnossaan todennut, erilliskummallisena voidaan pitää sitä, että Puolustusvoimille ehdotettaisiin säädettäväksi toimivaltuuksia, joita ei edes poliisilla ole.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksessä edellä selostettua tiedonsaantioikeutta – jota poliisilla ei ole – perustellaan esityksessä lähinnä tarkoituksenmukaisuusargumenteilla. Vaikkakin esityksessä edellä kerrotusti todetaan, että ko. tiedonsaantioikeus rikosten paljastamiseksi olisi välttämätön, esityksestä ei tarkemmin ilmene välttämättömyysvaatimuksen mukaista tarpeellisuutta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltuuden hyödyllisyys ei ole yksinään vielä ratkaisevaa, vaan sen tulisi olla välttämätöntä. Lisäksi asian osalta tulee ottaa huomioon sisäministeriön 25.9.2023 asettama lainsäädäntöhanke poliisin tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn muuttamiseksi (VN/27065/2023). Hankkeessa on tehtävänä arvioida muun ohella poliisilain 4 luvun säännösten muutostarpeita. Oikeusministeriö esittää pohdittavaksi sen olisiko tarkoituksenmukaisempaa, että ensin arvioitaisiin edellä mainitussa lainsäädäntöhankkeessa poliisilain 4 luvun mahdolliset muutostarpeet, jonka jälkeen – tai samassa yhteydessä – samaa muutostarvetta arvioitaisiin tarvittaessa myös muiden viranomaisten kannalta.

Myös **sisäministeriö** on tuonut esille, että poliisilla on poliisilain 4 luvun 3 §:n mukaan vastaava oikeus vain rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi (ja poliisitutkinnassa, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii). Poliisilla ei ole tiedonsaantioikeutta rikosten paljastamiseksi. Sisäministeriö toteaa, että se on 25.9.2023 asettanut lainsäädäntöhankkeen poliisin tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn muuttamiseksi (VN/27065/2023). Hankkeen tehtävänä on arvioida muun muassa poliisilain 4 luvun säännösten muutostarpeet suhteessa voimassa olevaan yleislainsäädäntöön ja poliisin nykyisen toimintaympäristön vaatimuksiin ja valmistella arvion pohjalta ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi.

Puolustusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa katsottiin, että tiedonsaantioikeus myös rikoksen paljastamisen tehtävässä on tarkoituksenmukaista, koska paljastaminen kuuluisi Pääesikunnan tehtäviin lain 88 §:n ja 93 §:n perusteella.

Pääesikunnalle esitettävä 93 §:n mukainen tehtävä on nimenomaisesti sekä rikosten estämisen ja paljastamisen tehtävä ja tiedonsaantioikeus liittyisi paljastamisen osalta kansallisen turvallisuuden kannalta vakaviin tekoihin, joita siis olisivat mm. rikoslaissa tarkoitetut valtio- tai maanpetosrikokset.

Puolustusministeriö toteaa edellä kerrotuista syistä, että 112 §:ssä esitetty tiedonsaantioikeus rikoksen paljastamiseksi olisi tärkeää ainakin lakiehdotuksen 93 §:ssä tarkoitetussa tehtävässä.

Vastineen valmistelun yhteydessä oikeusministeriö on kuitenkin toistanut edellä selostetun huomionsa asian osalta ja katsonut tarpeelliseksi, että lakivaliokunta arvioisi vielä tarkemmin, olisiko tarkoituksenmukaisempaa, että ensin arvioitaisiin edellä mainitussa sisäministeriössä meneillään olevassa lainsäädäntöhankkeessa poliisilain 4 luvun mahdolliset muutostarpeet, jonka jälkeen – tai samassa yhteydessä – samaa muutostarvetta arvioitaisiin tarvittaessa myös muiden viranomaisten kannalta.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

6 Salaiset tiedonhankintakeinot (13 luku)

Professori Melander on todennut, että esityksessä ei hänen näkemyksen mukaan ole kaikilta osin asianmukaisesti pyritty arvioimaan tai ainakaan perustelemaan, minkä vuoksi tietty salainen tiedonhankintakeino on Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävissä välttämätön ja hyödyllinen nimenomaan Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävän kannalta. Salaiset tiedonhankintakeinot ovat luonteeltaan hyvin voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin puuttuvia, minkä vuoksi ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on välttämätöntä arvioida tarkasti nimenomaan Puolustusvoimissa toteutetun rikostorjunnan kannalta.

Esityksessä eri tiedonhankintakeinojen perusterikosten määrittelyä ei kaikilta osin perustella, mitä voidaan pitää esityksen perustelujen selkeänä puutteena. Lisäksi on otettava huomioon, että salaisissa tiedonhankintakeinoissa on usein kysymys perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun viestin salaisuuteen puuttuvasta toimenpiteestä, minkä vuoksi huomiota on kiinnitettävä myös perustuslain 10 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perusterikosten tulisi näin olla yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavia rikoksia.

Puolustusministeriö toteaa ensinnäkin, että hallituksen esityksen mukaan sotilasrikosten osalta salaisia tiedonhankintakeinoja käytettäisiin erityisesti Puolustusvoimien aseisiin, ampumatarvikkeisiin ja räjähteisiin liittyvien rikosten estämiseen. Kyse olisi esimerkiksi vakavista omaisuusrikoksista. Jotta tällaisten rikosten valmistelu ja yritykset pystyttäisiin estämään tai jo aloitettu teko keskeyttämään tehokkaasti ja viipymättä, on viranomaisella oltava riittävät keinot kohdistaa tiedonhankintaa kohdehenkilöön. Estettävät rikokset ovat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia.

Ehdotettavilla säännöksillä pyritään nimenomaisesti estämään se, ettei Puolustusvoimien vaarallista omaisuutta, esimerkiksi aseita ja räjähteitä päädy vääriin käsiin, esimerkiksi järjestäytyneiden rikollisryhmien haltuun tai jengirikollisuuden piiriin. Puolustusvoimien nykyiset käytössä olevat keinot esimerkiksi kameravalvonta tai työnantajan direktio-oikeuteen perustuva tilojen tarkastaminen ja hallinnointi eivät ole riittäviä keinoja estää rikoksia. Sotilasrikosten estämisen tehtävässä käytettävät salaiset tiedonhankintakeinot kohdistuisivat rajattuun henkilöpiiriin eli pääasiassa sotilaisiin, koska tehtävä on rajoitettu koskemaan vain sotilasrikoksia. Tehtävään liittyvistä rajauksista on säädetty tarkemmin esityksen 89 §:ssä. Salaisia tiedonhankintakeinoja käytettäisiin erityisesti Puolustusvoimien aseisiin, ampumatarvikkeisiin ja räjähteisiin liittyvien rikosten estämiseen sekä tiedonhankintaan.

Arvioitaessa hallituksen esityksen 13 lukuun sisältyvien säännösehdotusten välttämättömyyttä on otettava huomioon, että ehdotettuja salaisia tiedonhankintakeinoja olisi mahdollista käyttää ainoastaan laissa tyhjentävästi luetelluissa tilanteissa. Lisäksi laissa säädettävien yleisten edellytysten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiselle (114 §) olisi aina täytyttävä. Jo tämä säännös itsessään rajoittaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä. Näin ollen esimerkiksi Pääesikunnalle esitettävästä uudesta sotilasrikosten estämisen tehtävästä ei automaattisesti seuraisi mahdollisuutta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (erityisesti Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006, kohta 95, Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 1.10.2008,

kohta 59—60, Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, kohta 229—230 ja Szabó ja Vissy, 12.1.2016, kohta 89) on korostettu muun muassa toimivaltaperusteiden täsmällistä ja ennakoitavaa laintasoista määrittelyä, välttämättömyyskriteerin tiukkaa tulkintaa, objektiivisia perusteita välttämättömien tietojen saamiselle, tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa, riippumatonta jälkikäteisvalvontaa ja tuomioistuimessa toteutettavan oikeusturvan saatavuutta.

Puolustusministeriö katsoo, että esityksen 13 lukuun sisältyvissä säännösehdotuksissa on huomioitu edellä kuvatut edellytykset. Säännösehdotuksissa olisi myös huomioitu perustuslain 21 §:n säännös oikeusturvasta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa turvattu oikeus yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvä henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja.

Ehdotettavia säännöksiä voidaan pitää täsmällisinä ja tarkkarajaisina. Perusoikeuksien rajoitusten perusteena olisi vakavien rikosten estämis- ja paljastamisintressi sekä pyrkimys suojaamaan perustuslain 7 §:ssä jokaisen oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ihmisten kollektiivinen turvallisuus samoin kuin yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja järjestäytynyt yhteiskuntaelämä ovat niin tärkeitä suojeluintressejä, että 13 luvussa esitettäville toimivaltuuksille on olemassa painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Näin ollen puolustusministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista perusoikeusnäkökulmasta. Edellä kerrotulla tavalla säännösehdotuksissa olisi huomioitu myös oikeusturvavaatimukset.

Huomioitava on, että voimassa olevan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain säätämisen jälkeen tapahtunut sekä viimeaikainen turvallisuusympäristössä tapahtunut huomattava muutos edellyttää, että Puolustusvoimat voi entistä paremmin ja itsenäisesti reagoida esimerkiksi maanpuolustuksen etuun liittyviin turvallisuusuhkiin. Puolustusvoimat ei nykyisillä toimivaltuuksillaan pysty havaitsemaan riittävän ajoissa kaikkia sellaisia toimintaan kohdistuvia sisäisiä tai ulkoisia uhkia, jotka saattavat vaarantaa Puolustusvoimien toiminnan turvallisuutta tai järjestelmän suorituskykyä.

Puolustusministeriö painottaa, että Pääesikunnalla on vakavien rikosten estämisessä ja paljastamisessa oltava riittävät keinot ja oikeudet käytössään. Pääesikunnalla käytössä olevien tiedonhankintakeinojen valikoiman tulee olla riittävän tehokas ja suorituskykyinen suhteessa aktiivisen operatiivisen toimijan vastaavaan kykyyn.

Sisäministeriö on lausunnossaan esittänyt, että olisi toivottavaa, että esille tuotaisiin konkreettisia esimerkkejä tapauksista, joiden hoitamiseksi esitetyt uudet toimivaltuudet olisivat välttämättömiä tai joissa yhteistyö poliisin kanssa ei olisi toiminut, ja näiden takia on välttämätöntä säätää Puolustusvoimille itsenäinen toimintakyky salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiselle.

Puolustusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on useassa kohdassa tuotu esille voimassa olevan sääntelyn aiheuttamat ongelmat erityisesti lakiesityksen 93 §:n mukaisissa rikosten estämisen ja paljastamisen tehtävissä. Konkretiaa on korkean suojaustason operatiivisen toiminnan osalta pyritty avaamaan toteamalla, ettei kaikkia tehtäviä ole kyetty toteuttamaan operatiivisen tarpeen edellyttämässä ajassa - tai ollenkaan, jolloin tarvittava tiedonhankinta on jäänyt kokonaan toteuttamatta. Käytännössä tämä

on voinut tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei toimivaltuuksien edellyttämiä lupia ole kyetty hakemaan käräjäoikeudelta.

Puolustusministeriö toteaa myös, että esimerkiksi Suojelupoliisi ei ole hallintovaliokunnalle toimittamassaan lausunnossaan eikä hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa lausuntokierroksella pitänyt ongelmallisena Pääesikunnalle ehdotettavia toimivaltuuksia salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön.

EOA on todennut, että sotilasrikoksissa on siten kysymys sotilaiden tai puolustusvoimien oman henkilökunnan epäillyistä rikoksista. Onko välttämätöntä, että niiden ennalta estämiseen on annettava salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia Puolustusvoimille itselleen, kuten nyt ehdotetaan. EOA toteaa, ettei esityksessä ole kuitenkaan tarkempaa arviota siitä, kuinka paljon ehdotettujen uusien toimivaltuuksien mukaisia ”operaatioita” vuosittain tulisi olemaan tai kuinka monta ”potentiaalista” tapausta on jäänyt toteuttamatta voimassa olevan lain puitteissa, kun Puolustusvoimat ovat olleet osin riippuvaisia poliisin resursseista.

Puolustusministeriö toteaa ensinnäkin, että koska esityksessä ehdotetaan Pääesikunnalle sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen tehtävää, on Pääesikunnalla oltava myös riittävän tehokkaat toimivaltuudet tämän tehtävän suorittamiseksi. On korostettava, että 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. Puolustusministeriö viittaa edellä olevaan kommenttiinsa liittynen salaisten tiedonhankintakeinojen tarpeeseen.

Vaikka esityksessä ehdotetaan Pääesikunnalle oikeutta itsenäisesti käyttää tiettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja, on tärkeää painottaa, että keinojen käyttämisen edellytyksistä säädettäisiin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleisistä edellytyksistä säädettäisiin lisäksi esityksen 114 §:ssä. Lisäksi luvan salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön myöntäisi pääasiassa tuomioistuin. Näin ollen esimerkiksi Pääesikunnalle esitettävästä uudesta sotilasrikosten estämisen tehtävästä ei automaattisesti seuraisi mahdollisuutta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön. Sotilasrikosten paljastamisen tehtävässä ei olisi oikeutta käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja lainkaan.

EOA on myös todennut, että esityksen perusteluissa ei – ilmeisesti salassapitosyistä – käy selville, kuinka paljon sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyviä rikoksia ylipäätään on ollut. Myöskään ei esitetä arviota siitä, onko joitain tällaisia rikoksia jäänyt estämättä tai paljastamatta voimassa olevan lain puitteissa perusteluissa esitettyjen ongelmien vuoksi. Siten arviointi sääntelyn edellytyksenä olevien hyväksyttävyys- ja suhteellisuusvaatimusten näkökulmasta on vaikeaa.

Puolustusministeriö toteaa, että EOA:lle toimitetaan laillisuusvalvontaa varten vuosittain salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskeva selvitys, jossa on mm. arvioitu ja sivuttu tätä näkökohtaa. Raporttiin sisältyy lukumääriä sekä niihin vaikuttaneita syitä.

Televalvonta (121 §) suunnitelmallinen tarkkailu (126 §)

Professori Melander on todennut, että esityksen perusteluissa ei tarkemmin arvioida, minkä vuoksi Pääesikunnan 93 §:ssä tarkoitettua rikostorjuntatehtävää hoitavalle on rikoksen estämiseksi välttämätöntä antaa televalvontatoimivaltuudet esimerkiksi teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyä, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaa luvatonta käyttöä koskien.

Vastaavasti 126 §:n 3 momentissa suunnitelmallisen tarkkailun perusterikoksiksi määriteltyjen varkauden tai kätkemisrikoksen suhteen esityksen perusteluissa ei ole arvioitu, minkä vuoksi näiden rikosten sisällyttäminen perusterikoksiksi on nimenomaan Pääesikunnan toteuttaman rikostorjuntatehtävän kannalta rikoksen estämiseksi välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Puolustusministeriö toteaa, että 126 §:n 3 momentin mukaan Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitava viranomainen saisi rikoksen estämiseksi kohdistaa 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön suunnitelmallista tarkkailua, jos on perusteltua syytä olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, taikka varkauteen tai kätkemisrikokseen. Luettelo olisi siis suppeampi kuin poliisilain 5 luvun 13 §:n luettelo. Suunnitelmallisen tarkkailun perusterikoksiksi on määritelty varkaus ja kätkemisrikos, koska nämä rikosnimikkeet kohdistuessaan erityisesti Puolustusvoimien aseisiin, räjähteisiin ja ampumatarvikkeisiin, ovat juuri niitä rikoksia, joita Pääesikunnan olisi tehtävänä estää. Suunnitelmallinen tarkkailu olisi tiedonhankintakeinona välttämätön tällaisten rikosten estämisessä aivan samalla tavalla kuin muillakin rikostorjuntaviranomaisilla.

Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset (130 §)

Professori Melander toteaa, että niin sanottua rynnäkkötarkkailua koskevaan 130 §:n 5 momenttiin ei sisälly toimenpiteen lyhytaikaisuutta koskevaa täsmennystä. Perustuslakivaliokunta on rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa annetun lain käsittelyssä korostanut, että rynnäkkötarkkailussa on kysymys lyhytaikaisesta ja kertaluontoisesta rajoituksesta, jollaisen rajauksen on syytä näkyä myös rynnäkkötarkkailua koskevan säännöksen kirjoitusasussa. Edellä esitetyn vuoksi momenttia olisi syytä muuttaa seuraavasti: ”Pääesikunnan 88 tai 93 §:ssä tarkoitettua rikostorjuntatehtävää hoitavalla viranomaisella on aina 2 momentissa säädetyn estämättä oikeus lyhytaikaiseen tekniseen kuunteluun, jos se on välttämätöntä virkatehtävän turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi.” Vastaava lisäys olisi nähdäkseni syytä tehdä myös 1. lakiehdotuksen teknistä katselua ja sen edellytyksiä koskevaan 132 §:n 5 momenttiin.

Puolustusministeriö toteaa, että prof. Melanderin huomio on perusteltu eikä kyseisten säännösten täsmentämiselle esitetyllä tavalla ole estettä.

Peitetoiminta (140 §) sekä tietolähdetoiminta (147 §)

Professori Melander on todennut, että peitetoiminta on varsin syvälle perusoikeuksiin puuttuva toimenpide. Lisäksi on huomattava, että peitetoimintaa koskevaa toimivaltuutta

Tullille säädettäessä katsottiin, että esitutkintaviranomaisten voimavarat on tarkoituksenmukaista kohdentaa niin, että jo olemassa olevia rakenteita käytetään hyväksi yli viranomaisrajojen (HE 174/2014 vp, s. 17/II). Käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa ei esitetä kattavia perusteluita sille, minkä vuoksi peitetoiminta olisi välttämätöntä sallia Puolustusvoimien rikostorjunnassa käytettäväksi menetelmäksi. Merkitystä tulisi antaa myös sille, että Suomessa vain poliisilla on kokemusta peitetoiminnan toteuttamisesta rikostorjuntaan liittyvissä tehtävissä, koska Tullille annetun peitetoimintaa koskevan toimivaltuuden osalta peitetoiminnan toteuttaa poliisi ja koska peitetoiminta ei ole Rajavartiolaitoksen käytössä oleva toimivaltuus. Jos kuitenkin kyetään osoittamaan ne perustuslain kannalta hyväksyttävät perusteet, jotka perustelevat peitetoiminnan välttämättömyyden Puolustusvoimien rikostorjunnassa, perusteltu sääntelymalli olisi vastaava kuin mikä on omaksuttu rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa. Tällöin Puolustusvoimat päättäisi peitetoiminnasta, mutta peitetoiminnan toteuttaisi poliisi.

EOA on todennut, että kun 93 §:ssä tarkoitettujen rikosten selvittäminen ehdotetaan kuuluvaksi edelleen Keskusrikospoliisille, voidaan jossain määrin kyseenalaista ne esimerkiksi tietolähde- ja peitetoiminnan kohdalla esitetyt perustelut, että ainoastaan sillä viranomaisella, jonka tehtäviin tiedonhankinta liittyy, on tosiasiallinen mahdollisuus arvioida tiedonhankinnalla saatavaa hyötyä.

Myös **oikeusministeriö** on todennut, että poliisilla on pitkäaikaista kokemusta ko. toimivaltuuksien käyttämisestä. Tämän valossa uusien ehdotettujen keinojen säätämistä Puolustusvoimille tulee arvioida tarkasti. Arvioinnissa toisaalta pitää ottaa myös huomioon se, että ko. toimivaltuuksia käyttämällä saatava tieto voi olla hyvin keskeistä Puolustusvoimien tehtävänä olevassa rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa. Vaikkakin nykyään tietoverkossa tapahtuvan toiminnan luonne ja sen tavanomaisuus nykyyhteiskunnassa on merkittävästi muuttunut viime vuosina, perusteet tarpeelle ns. reaalimaailmassa tapahtuvalle peitetoiminnalle vaikuttavat jäävän vähäisiksi. Tarkoituksenmukaisuusargumenttien lisäksi ns. reaalimaailmassa tapahtuvalle peitetoiminnalle tulisi olla perusteet konkreettisen tarpeen näkökulmasta eli miksi peitetoimintatoimivaltuus rikosten estämiseen olisi tarpeellista ja välttämätöntä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti peitetoiminta on erityisosaamista vaativa keino. Keskusrikospoliisi ja sisäministeriö suhtautuvat varauksellisesti siihen, että toimijoita tällä alalla lisättäisiin. Oikeusministeriö pitää näitä huomioita tärkeinä ja sellaisina, jotka tulisi ottaa huomioon ehdotetun sääntelyn välttämättömyyden arvioinnissa.

Toisaalta oikeusministeriö huomioi myös sen, että ottaen huomioon ne rikokset, joiden estämiseksi peitetoiminta olisi esityksen mukaan mahdollista (93 §), ovat oletettavasti harvinaisluonteisia. Tämän vuoksi käytännön tarpeellisuuden esittäminen voi olla haasteellista.

Puolustusministeriö toteaa, 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.

Puolustusministeriö korostaa, että kyse ei ole vain peitetoimintaan tiedonhankintamenetelmänä liittyvistä toimintatapamalleista tai parhaista käytänteistä. On syytä huomata,

että lakiesityksen 93 §:n mukaisissa tehtävissä on lähes poikkeuksetta kyse joko asevoimien strategisen tai operatiivisen tason toimijoista - esimerkiksi ulkomaisten asevoimien tiedustelupalveluiden tai asevoimien muiden organisaatioiden edustajien toiminnasta. Peitetoiminta edellyttää syvällistä asiantuntemusta kyseisten organisaatioiden rakenteesta, toimintatapamalleista (modus operandi) sekä toimintakulttuurista, mutta myös sen historiasta, sekä erilaisista asevoimien kulttuuriin liittyvistä arvoista ja asenteista. Tällaista asiantuntemusta ei Suomessa ole muilla viranomaisilla kuin Puolustusvoimilla. Vastaavan tietotaidon siirtäminen muille viranomaisille yksittäistä operaatiota varten ei käytännössä ole mahdollista ja peitetoiminnan toteuttaminen toisen viranomaisten lukuun vaatisi toimintaa suorittavalta vastuuviranomaiselta myös muulloin jatkuvaa perehtymistä tiedustelupalveluiden toimintaan.

Puolustusministeriö toteaa lisäksi, että Puolustusvoimilla ja Suojelupoliisilla on jo voimassaolevaa lakia edeltäneeltä ajalta vuosikymmenien ajalta vakiintunut toimivallan rajojen mukaan laadittu tehtävänjako, jonka perusrakenteita ei lakiesityksellä ole tarkoitus muuttaa.

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

Henkilölähteiden käyttö on ollut tärkeä osa Puolustusvoimien sotilasvastatiedustelun kokonaisuutta toiminnan alkuajoilta saakka ja rikostorjunnallinen peruste oli myös vuoteen 2017 saakka ainoa tiedonkeräyksen mahdollistava peruste ennen sotilastiedustelulain (590/2019) voimaanastumista. Sotilastiedustelulaki antoi sotilasvastatiedustelulle oikeuden myös ohjattuun tietolähteen käyttöön tiedustelumenetelmänä, mutta Puolustusvoimien rikostorjuntaviranomainen jäi vakavien rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa edelleen kokonaan ilman tietolähdetoiminnan toimivaltuutta. Toinen viranomainen ei voi riittävän turvallisesti käsitellä toisen viranomaisen tietolähdettä. Luottamuksellista suhdetta on rakennettava ja ylläpidettävä jatkuvasti ja saatavan tiedon on oltava arvioitavissa toiminnasta vastaavalla viranomaisella itsellään. Arviota ei voi perustaa toiselta viranomaiselta saatuun raporttiin tai yhteenvetoon. Tietolähdetoiminta edellyttää – edellä kuvatun peitetoiminnan tavoin - myös pitkällistä ja perusteellista vastapuolen tehtävien ja toiminnan tuntemusta, jota ei käytännössä ole muilla kuin Puolustusvoimilla.

Salaista tiedonhankintaa koskeva ilmaisukielto (152 §)

Professori Melander on todennut, että ehdotetussa 152 §:ssä tarkoitettu ilmaisukielto voitaisiin asettaa rikoksen estämiseen tai paljastamiseen liittyvästä syystä. Ilmaisukiellon

määräisi 1. lakiehdotuksen 88 tai 93 §:ssä tarkoitettuun rikostorjuntatehtävään määrätty. Koska 1. lakiehdotuksen 88 §:ssä kattaa sotilasrikosten estämisen, paljastamisen, selvittämisen ja syyteharkintaan saattamisen, 152 §:n 1 momenttia tulisi täydentää niin, että siinä mainittaisiin ilmaisukiellon asettaminen myös rikoksen selvittämiseen liittyvästä syystä. Ehdotetussa 152 §:ssä ei myöskään säädettäisi ilmaisukiellosta syyteharkinnan aikana. Selvyyden vuoksi säännöstä olisi syytä täsmentää maininnalla siitä, että syyteharkinnan aikana ilmaisukiellosta päättää syyttäjä esitutkintalain 11 luvun 5 §:n mukaisesti (ks. myös LaVL 18/2014 vp, s. 4–5, jossa valiokunta ehdotti vastaavan lisäyksen tekemistä rikostorjunnasta Tullissa annettuun lakiin).

Ilmaisukielto annettaisiin ehdotetun 152 §:n 2 momentin mukaan vuodeksi kerrallaan. Vastaava enimmäisaika asetetaan rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 42 §:n 2 momentissa. Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 16 §:ssä tarkoitettu ilmaisukielto on säännöksen 2 momentin mukaan voimassa enintään kolme kuukautta kerrallaan. Vastaavasti esitutkintalain 11 luvun 5 §:ssä tarkoitettu ilmaisukielto annetaan säännöksen 3 momentin mukaan enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Lakiehdotuksen 152 §:n 2 momentissa asetettua enimmäisaikaa ei esityksessä perustella. Oikeasuhtaisuussyistä olisi syytä harkita, tulisiko ilmaisukiellon enimmäiskeston vastata esitutkintalaissa säädettyä.

Puolustusministeriö pitää prof. Melanderin huomioita perusteltuina eikä säännösten muuttamiselle ole esteitä.

Ylimääräisen tiedon käyttö (158 §)

Professori Melander on lausunnossaan todennut, että 158 §:n 1 momentissa ei tarkemmin yksilöidä niitä rikoksia, joiden selvittämisessä ylimääräistä tietoa saisi käyttää. Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota sääntelyyn, jossa ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevan sääntelyn soveltamisala olisi kattanut kaikki rikokset, jotka täyttävät muut säännöksessä asetetut edellytykset. Valiokunta piti tuolloin perusteltuna, että ehdotettu ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevan säännöksen soveltamisala rajataan perusterikoksia koskevin osin vastaavaksi kuin viranomaisen rikostorjuntatoimivalta (LaVL 16/2017 vp, s. 7). Lakiehdotuksen 158 §:n 1 momenttia olisi arvioitava samoin. Sääntelyä olisi näin muutettava niin, että ylimääräistä tietoa voisi käyttää vain 89 §:ssä tarkoitetun rikoksen selvittämisessä (ks. myös HE, s. 159).

Puolustusministeriö toteaa, että 158 §:n 1 momentin sanamuotoa olisi perusteltua täsmentää siten, että siinä nimenomaisesti mainitaan, että ylimääräistä tietoa voisi käyttää Pääesikunnan tutkittavaksi kuuluvan rikoksen selvittämiseen (vrt. laki Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta 48 §:n 1 momentti).

Professori Melander on todennut, että lakiehdotuksen 158 §:n 2 momentissa säädettäisiin myös tietyistä rikoksista, joiden suhteen ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta tai jos kyse on säännöksessä nimenomaisesti mainitusta rikoksesta. Esityksessä ei tarkemmin perustella, minkä vuoksi esimerkiksi kiristys, laiton uhkaus ja pakottaminen on nimenomaisesti mainittu 158 §:n 2 momentissa rikoksina, joiden suhteen ylimääräistä tietoa saisi käyttää, vaikka ne eivät täytä momentissa muuten asetettua enimmäisran-

gaistusta koskevaa vaatimusta. Eduskunnan lakivaliokunta on korostanut, että uusia perusterikoksia harkittaessa on olennaista arvioida, ovatko lisättäväksi ehdotetut rikokset vakavuusasteeltaan muihin momentissa tarkoitettuihin rikoksiin rinnastuvia ja täyttävätkö ne perustuslain 10 §:n 4 momentissa asetetut vaatimukset yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista (LaVM 30/2022 vp, s. 17). Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää sellaistenkin rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I, PeVL 98/2022 vp, 20 kohta ja PeVL 99/2022 vp, 15 kohta). Esityksen perusteluihin ei sisälly arviointia siitä, ovatko kiristys, laiton uhkaus ja pakottaminen perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavin rikoksina. Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi laiton uhkaus voidaan toteuttaa moitittavuudeltaan varsin erilaisin tavoin. Tätä osoittaa muun ohessa se, että laittomasta uhkauksesta valtaosassa tapauksista tuomitaan sakkorangaistus.

Puolustusministeriö toteaa, että on perusteltua muuttaa 158 §:n 2 momentin sanamuoto vastaamaan Tullin ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalakien vastaavia säännöksiä (laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 48 §:n 2 mom. sekä laki rikostorjunnasta Tullissa 53 §:n 2 mom.).

Menettely tuomioistuimessa (168-171 §)

Helsingin hovioikeus on lausunnossaan todennut, että esityksessä on tuomioistuinkäsittelyn menettelyyn liittyvää sääntelyä useammassa pykälässä ja kaksinkertaisesti erilaisin sanamuodoin, mikä aiheuttaa tarpeetonta sekavuutta (168–171 §). Esimerkiksi esitetyssä 169 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että salaisen tiedonhankintakeinon käyttöä koskeva vaatimus on käsiteltävä tuomioistuimessa viipymättä ja 171 §:n 1 momentissa, että asia on ratkaistava kiireellisesti. Edelleen 168 §:ssä säädettäisiin käräjäoikeuden istunnon ajasta ja paikasta, 170 §:n 1 momentissa vaatimuksen tehneen virkamiehen läsnäolovaatimuksesta ja 171 §:n 1 momentissa videoyhteydestä. Esitetystä sääntelystä lienee aihetta vähintään poistaa päällekkäisyydet ja eriävät sanamuodot.

Puolustusministeriö toteaa, että yllä mainittujen säännösten sanamuodossa on noudateltu soveltuvin osin poliisilain 5 luvun 45 §:n mukaista sääntelyä. Sääntelyä voidaan kuitenkin täsmentää Helsingin hovioikeuden esittämällä tavalla.

Helsingin käräjäoikeus on lausunnossaan todennut, että lakiehdotuksen 168 §:stä puuttuu sotilastiedustelulain 116 §:n mukainen käräjäoikeuden päätösvaltaisuutta koskeva täydennys, jonka mukaan käräjäoikeuden kokoonpanoa tulee oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla vahventaa lainoppineella jäsenellä, jollei se ole asian laatu huomioiden ilmeisen perusteetonta. Sen mukaisesti kahden tuomarin kokoonpano on sotilastiedustelulain mukaisissa lupa-asioissa pääsääntö, mikä korostaa kyseisten lupa-asioiden erityistä laatua. Johdonmukaisuuden kannalta sen täydennyksen lisääminen myös ehdotetun lain säännökseen (168 §) voisi olla perusteltua. Kokoonpanoa koskevaa kysymystä on sinänsä käsitelty hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 168). Sen mukaan kysymys kokoonpanon vahventamisen tarpeesta jäisi kuitenkin tapauskohtaisen harkinnan eli oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:ssä tarkoitettuihin seikkoihin (asian laatu, laajuus tai muu erityinen syy) perustuvan harkinnan varaan.

Puolustusministeriö vastaa, että 168 §:n täsmentämiselle Helsingin käräjäoikeuden esittämällä tavalla ei ole estettä.

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

Poliisihallitus on lausunnoissaan todennut, että voimakeinojen käyttö ja tutkinnanjohtajuus rikosasiassa ovat merkittävää julkisen vallan käyttöä, koska niissä puututaan ihmisen perusoikeuksiin. Esityksessä todetaan, että asevelvolliset reserviläiset saattaisivat hoitaa tehtäviä itsenäisesti suhteessa pääesikunnan rikostorjunnan johtoon ja valvontaan. Myös **sisäministeriö** on lausunnossaan todennut näin sekä lisäksi tuonut esille, että todetaan, että asevelvolliset reserviläiset saattaisivat hoitaa tehtäviä hyvinkin itsenäisesti, etenkin häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, suhteessa pääesikunnan rikostorjunnan johtoon ja valvontaan. Molempien tahojen mukaan ehdotusta tulisi tältä osin tarkastella perustuslain 124 §:n näkökulmasta, sillä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Puolustusministeriö korostaa, että 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. Lisäksi reserviläiset toimisivat aina Pääesikunnan virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Laissa säädettäisiin myös reserviläisten virka- ja vahingonkorvausvastuusta.

Puolustusministeriö lisää, että lakiehdotuksen 104 §:n 3 momentin mukaan reserviläisellä olisi oikeus välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen ohjauksessa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 72/2018 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi todennut, että reservipoliisin toimivaltuuksien sitominen ehdotetulla tavalla poliisin antamiin käskyihin, määräyksiin ja ohjeisiin on sinänsä perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaista. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 7 §:n sääntelyä voimakeinojen käytöstä ei ollut nimenomaisesti sidottu tehtävän avustavaan luonteeseen.

Nyt käsiteltävän olevan hallituksen esityksen 104 §:n säännös täyttäisi edellä kerrotun perustuslakivaliokunnan asettaman vaatimuksen voimakeinojen käytön tapahtumisesta toimivaltaisen viranomaisen ohjauksessa. Lisäksi säännös olisi suhteellisuusvaatimuksen mukainen, koska voimakeinojen käyttämiseltä edellytettäisiin välttämättömyyttä sekä sitä, että kyseessä on erittäin tärkeän ja kiireellisen tehtävän suorittaminen.

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. Myös sotilastiedustelusta annetussa laissa (590/2019) on säännöksiä reserviläisten toimivaltuuksista tiettyihin sotilastiedusteluviranomaista avustaviin tehtäviin. 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. Sotilastiedustelulakiehdotuksen 88 §:ssä säädetään tarkemmin reserviläisten toimivaltuuksista. Säännöksen 4 momentissa on valiokunnan mielestä tarpeellinen rajaus siitä, että reserviläinen saa käyttää kyseisen pykälän toimivaltuuksia ainoastaan tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa."

Puolustusministeriö toteaa kuitenkin, etteivät reserviläiset kuitenkaan ole Puolustusvoimien virkamiehiä. Tästä johtuen on perusteltua, että perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettuja reserviläisten toimivaltuuksia koskevia säännöksiä perustuslain 124 §:n kannalta, mutta haluaa samalla korostaa, että reserviläiset muodostavat Puolustusvoimissa merkittävän osan erityisesti poikkeusolojen vahvuutta

8 Valvonta (15 luku)

Upseeriliitto ry. toteaa, että lakiesityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoisi sotilastiedusteluviranomaisia. Kuka olisi riippumaton taho, jos valvoisi sotilaskurinpitoa johtavia virkamiehiä? Sotilasrikosten laillisuusvalvonta ei voi olla vain sarja vuosittaisia tarkastuksia. 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.

Puolustusministeriö toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyy säännökset Pääesikunnan rikostorjunnan valvonnasta, niin sisäisestä kuin ulkoisestakin laillisuusvalvonnasta. Lisäksi valvontaa ehdotetaan tehostettavaksi siten, että tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoisi myös sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämistä ja paljastamista. Puolustusministeriö toteaa, että Puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuutta ja sotilasoikeudenhoitoa ohjaa ja valvoo Puolustusvoimien asessori. Ohjauksella tarkoitetaan sisäisten normien ja yleisen, valvontahavaintoihin perustuvan koulutuksen antamista. 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.

On myös korostettava, että niin rikostorjuntatehtäviä kuin laillisuusvalvontatehtäviä hoitavat virkamiehet toimivat virkavastuulla.

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.

Puolustusministeriö harjoittaa myös perustuslain 68 §:n 1 momenttiin perustuvaa laillisuusvalvontaa. Hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp todetaan, että hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille.

Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies harjoittaa toiminnan ulkoista laillisuusvalvontaa ja tekee säännöllisesti tarkastuskäyntejä Puolustusvoimiin.

Puolustusministeriö toteaa tässä yhteydessä myös, että Upseeriliitto ry.:n lausunnossaan esille tuoma, hallituksen esityksen perusteluihin kirjattu maininta valvontaan liittyvästä tarkemmasta selvittelystä muiden hallinnonalojen kanssa liittynee hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevan osion tekstiin liittyen tiedusteluvalvontavaltuutetun huomioihin valvonnan järjestämisestä (s. 48). Hallituksen esityksessä on todettu, että esityksen jatkovalmistelussa on katsottu, että tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnossaan esittämät huomiot koskien tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimivaltuuksista ovat perusteltuja, mutta asia vaatisi laajempaa tarkastelua muun muassa sisäministeriön ja sen alaisten viranomaisten kanssa ja siksi jatkovalmistelussa on päädytty siihen, ettei kyseisiä muutoksia ole tarkoituksenmukaista tehdä tämän esityksen yhteydessä. Tulevaisuudessa asiakokonaisuutta olisi perusteltua tarkastella yhdessä muiden keskeisten viranomaisten kanssa. Tähän liittyen puolustusministeriö toteaa, ettei kyseistä tarkastelua ollut tarkoitus tehdä vielä tämän hallituksen esityksen laatimisen yhteydessä, vaan myöhemmin.

EOA toteaa lausunnossaan, että ehdotetun 183 §:n myötä luovuttaisiin voimassa olevan lain 128 §:n 1 momentissa säädetystä velvollisuudesta toimittaa salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä laaditut pöytäkirjat puolustusministeriölle. EOA:n mielestä tästä ei olisi syytä luopua, vaikkakin ministeriöllä olisi joka tapauksessa oikeus saada pyydettäessä sanotut pöytäkirjat. Kuten perusteluissakin todetaan, puolustusministeriön suorittama valvonta on tärkeässä roolissa sisäisen laillisuusvalvonnan uskottavuuden takaamiseksi. Sen – ja edellä mainitsemani käytäntöjen ja rutiinien ohjaustehtävän – vuoksi puolustusministeriön roolia valvonnassa olisi pikemminkin vahvistettava, jos lakiehdotuksen mukaisesti Pääesikunnan tehtäviä ja toimivaltuuksia lisätään.

Puolustusministeriö toteaa, että pöytäkirjojen toimittamisesta puolustusministeriölle päätettiin luopua, koska käytännössä ministeriö on säännöllisesti useamman kerran vuodessa tarkastanut asiakirjat jo nyt Pääesikunnan tiloissa ja samalla sillä on valvontaroolissaan ollut mahdollisuus tutustua laajemmin myös tiedonhankintakeinoihin liittyvään muuhun materiaaliin – kuten vaatimuksiin ja päätöksiin – sekä käydä keskustelua vastuullisten virkamiesten kanssa. Valvonta on tosiasiallisesti siis ollut kattavampaa ja perusteellisempaa kuin pelkkien pöytäkirjojen toimittaminen ministeriölle eikä toteutetussa mallissa tapahdu asiakirjojen siirtämistä paikasta toiseen, mikä on koettu tietoturvallisemmaksi ratkaisuksi. Puolustusministeriöllä on lisäksi valvontatoiminnassaan pääsy toimivaltaisen viranomaisen sähköiseen asianhallintajärjestelmään.

Lisäksi **EOA** on todennut, että tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta pitäisi ulottaa kaikkeen Puolustusvoimien salaiseen tiedonhankintaan, eikä vain 93 §:ssä tarkoitettuun toimintaan.

Puolustusministeriö kiinnittää huomioita, että jo voimassa olevan lain mukaan sotilasrikosten selvittämisen tehtävässä on käytössä tietyt salaiset pakkokeinot. Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa Pääesikunnalle esitetään näitä samoja keinoja käytettäviksi salaisina tiedonhankintakeinoina sotilasrikosten estämisen tehtävässä. Lisäksi sotilasrikosten estämisen tehtävässä käytettävänä oli oikeus peiteltyyn tiedonhankintaan.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittamaa valvontaa ei olla esityksen valmistelussa katsottu olleen tarpeellista ulottaa koskemaan salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä sotilasrikosten estämisen tehtävässä, koska verrattuna sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämiseen ja paljastamiseen, sotilasrikosten estämisen tehtävässä olisi käytössä rajatumpi, vähemmän perusoikeuksiin puuttuva keinovalikoima. Lisäksi salaiset tiedonhankintakeinot kohdistuisivat rajattuun henkilöpiiriin eli pääasiassa sotilaisiin, koska tehtävä on rajoitettu koskemaan vain sotilasrikoksia.

Sisäministeriö on 25.9.2023 asettanut lainsäädäntöhankkeen poliisin rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Tässä työssä tultaneen mahdollisesti selvittämään myös mahdollisuutta ulottaa valvonta esimerkiksi poliisin käyttämiin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Tarkoituksenmukaista olisikin odottaa, mihin tässä työssä päädytään ja sen perustella myöhemmin tarkastella valvontaan liittyvää sääntelyä.

On myös huomioitava, ettei tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo Rajavartiolaitoksen ja Tullin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä.

9 Yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa (16 luku)

Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin antama apu ja yhteistoiminta (186 §)

Professori Melander toteaa, että 186 §:n 1 momentin säännös sanamuotonsa mukaan kuitenkin mahdollistaa minkä tahansa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltaan kuuluvan toimenpiteen suorittamisen, jos toimenpiteen tarpeellisuudelle asetetun edellytyksen katsotaan täyttyvän. Säännös vaikuttaa näin mahdollistavan lakiehdotuksessa Pääesikunnalle säädettyjen nimenomaisten toimivaltuuksien kiertämisen. Tällaista sääntelyä ei ole pidettävä asianmukaisena. Jos tietylle viranomaiselle säädetään laissa nimenomaisesti tietyistä esimerkiksi salaisia tiedonhankintakeinoja koskevista toimivaltuuksista, lähtökohdan tulisi luonnollisesti olla, että mainittu viranomainen käyttää vain sanottuja sille laissa nimenomaisesti uskottuja toimivaltuuksia. Lisäksi vaikuttaa siltä, että tosiasiallista tarvetta sanotulle apusäännökselle ei ole, koska esityksessä Puolustusvoimille ehdotetaan uusia toimivaltuuksia. Esityksessä (s. 178) ehdotettua säännöstä perustellaan sillä, että esimerkiksi telekuuntelua ja televalvontaa käyttämällä saatava tieto voi olla hyvin keskeistä Puolustusvoimien tehtävänä olevassa rikosten esitutkinnassa, minkä vuoksi apupykälää pidetään edelleen tarpeellisena. Lakiehdotuksen mukaan telekuuntelua ja televalvontaa ei sinänsä saisi käyttää 88 §:ssä tarkoitetun tehtävän hoitamisessa. Tästä huolimatta olisi syytä arvioida, onko ehdotettu sääntely eri viranomaisille nimenomaisesti säädetyt toimivaltuudet huomioon ottaen perusteltu, ottaen huomioon myös esityksessä Puolustusvoimille ja Pääesikunnalle esitetyt uudet toimivaltuudet.

Puolustusministeriö toteaa, että säännöksen tarkoituksena ei ole toimivaltuuksien kiertäminen. Vaikka nyt esityksessä ehdotetaan Pääesikunnalle useita itsenäisiä toimivaltuuksia, voi rikostorjuntatehtävässä kuitenkin tulla vastaan tilanne, jossa yhä tarvittaisiin esimerkiksi poliisin apua silloin, kun Pääesikunnalla ei olisi toimivaltuutta tietyn toimenpiteen suorittamiseen (vastaavasti kuten voimassa olevassa laissa).

Rikostorjuntatehtävän siirtäminen poliisille (188 §)

EOA on todennut, että pääosin samoilla perusteilla, joilla poliisirikosten tutkinnanjohtajuus siirrettiin syyttäjälle, tulisi Puolustusvoimien henkilöstön SKRTL:ssä tarkoitettujen rikosten esitutkinnan olla poliisilla. Perustelujen mukaan poliisin resurssit huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista, että poliisi suorittaisi vain Puolustusvoimien ylimpien virkamiesten sekä sotilastiedusteluviranomaisen virkamiesten epäiltyjen rikosten esitutkinnan. Esimerkiksi vuonna 2020 palkattua henkilökuntaa koski 72 sotilasrikosten esitutkintaa. Vuonna 2021 palkattua henkilökuntaa koski 122 esitutkintaa ja vuonna 2022 59 esitutkintaa. EOA:n mukaan määriä ei voi pitää sellaisina, että poliisin resursseilla voisi perustella sitä, että poliisi ei tutkisi kaikkia palkattua henkilökuntaa koskevia SKRTL:ssa tarkoitettuja rikosepäilyjä. Tutkinnan puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta olisi mielestäni joka tapauksessa siirrettävä poliisin tutkittavaksi muitakin henkilöryhmiä ja rikosepäilyjä kuin nyt ehdotetuissa 2 ja 3 momenteissa mainitut. Sellaisia voisivat perustellusti olla ainakin kaikki SKRTL:n soveltamisalaan kuuluvat Pääesikunnan ja sotilastiedusteluviranomaisen virkamiesten rikosepäilyt.

Professori Melander on todennut, että rikostorjunnan objektiivisuuteen liittyvistä syistä esityksessä omaksuttu sääntelymalli (Pääesikunta estäisi, paljastaisi ja tutkisi sotilasrikoksia) ei ole perusteltu. On huomattava, että esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan poliisin virkatehtävän suorittamisen yhteydessä tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa syyttäjä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on – poliisirikosten yhteydessä – myös korostettu hierarkkisen ja institutionaalisen yhteyden puuttumista sekä käytännöllistä riippumattomuutta (esim. Gharibashvili v. Georgia, 29.7.2008, 61 kohta). Rikostorjunnan objektiivisuuteen liittyvistä syistä paras mahdollinen ratkaisu ei ole näin se, että tällaisiin rikoksiin liittyvät rikoksentorjuntatoimet toteutetaan organisaation sisäisesti. 1. lakiehdotuksen 188 § sisältää sinänsä rikostorjuntatehtävän siirtämistä poliisille koskevan säännöksen, mutta säännös ei muuta sitä peruslähtökohtaa, että esimerkiksi Puolustusvoimien henkilökunnan virkarikoksiin liittyvät rikostorjuntatehtävät olisivat Pääesikunnan toimivaltaan kuuluvia.

Myös **valtioneuvoston oikeuskansleri** on lausunnossaan todennut, että tarkkaa harkintaa vaatii kuitenkin rajanveto siitä, milloin sotilasrikos tulisi tutkinnan puolueettomuuden varmistamiseksi siirtää poliisin tutkittavaksi. Tutkinnan puolueettomuuden varmistamisessa keskeinen on 1. lakiehdotuksen 188 §, jossa säädetään rikostorjuntatehtävän siirtämisestä poliisille. Pykälän 1 momentin perusteella tutkinta tulisi aina siirtää poliisille, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Säännös on sinänsä varsin kattava, mutta jättää käytännön soveltamistilanteisiin varsin paljon tulkinnanvaraa. Pykälän 2 ja 3 momentissa puolestaan säädetään tilanteista, jolloin tutkinta on aina siirrettävä poliisille. Pykälän 2 momentissa on lueteltu ne korkeassa asemassa olevat sotilasvirkamiehet, jolloin tutkinta tulee aina siirtää poliisille. Rajausta on sinänsä esityksessä perusteltu ja esityksessä on tunnistettu tutkinnan puolueettomuudelta koskevia

vaatimuksia. Asia ei ole kuitenkaan yksiselitteinen ja edelleen voitaneen harkita sitä, tulisiko momentissa mainittujen virkamiesten joukkoa yhä laajentaa koskemaan esimerkiksi kaikkia Puolustusvoimien palkattua henkilökuntaa. On syytä korostaa, että tutkinnan puolueettomuudessa ei ole kyse vain asian oikeaan lopputulokseen päätymisestä vaan myös siitä, miltä menettely näyttäytyy ulkopuoliselle.

Puolustusministeriö toteaa, että ei ole tarkoituksenmukaista, että kaikki laissa tarkoitetut rikosepäilyt siirrettäisiin poliisin tutkittavaksi. Osa epäillyistä rikoksista on vähäisiä kurinpitomenettelyssä käsiteltäviä rikoksia esimerkiksi päihtyneenä esiintyminen palvelustehtävässä tai jonkin Puolustusvoimien määräyksen vähäinen rikkominen. Osa rikoksista on myös sellaisia, joissa epäiltyinä on sekä varusmiehiä että ammattisotilaita. EOA:n ehdotuksen mukaan tutkintavastuu tällaisten rikosten osalta pitäisi siirtää poliisille, koska tutkintavastuuta ei ole tarkoituksenmukaista jakaa kahdelle eri esitutkintaviranomaiselle. Mikäli kaikki Puolustusvoimien palkatun henkilökunnan rikosepäilyt siirrettäisiin poliisin tutkittaviksi, ei menettely silloin olisi yhdenvertaista varusmiesten ja reserviläisten näkökulmasta. Suomessa on asevelvollisuusarmeija ja siten tarkastelussa tulee huomioida myös kurin ja järjestyksen ylläpitäminen, josta johtuu, että menettelyn tulee lähtökohtaisesti olla sama niin varusmiehille, reserviläisille sekä palkatulle henkilöstölle.

Sotilaskurinpito edellyttää niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin epäiltyjen rikosten joutuisaa käsittelyä. Ottaen huomioon poliisin resurssit sekä tutkinta-ajat, on epävarmaa, tulisiko tämä toteutumaan, mikäli poliisi suorittaisi ko. rikosten esitutkinnan.

On myös otettava huomioon, että vähäinenkin rikos saattaa vaikuttaa merkittävällä tavalla sotilaalliseen kuriin ja järjestykseen. Tällaisiin epäiltyihin kuria ja järjestystä vaarantaviin rikoksiin liittyy suuri selvittämisintressi. Ulkopuoliselle lievältä vaikuttava rikos (esim. niskoittelu tai lievä palvelusrikos) väärässä paikassa ja väärään aikaan toteutuessaan voi pahimmassa tapauksessa johtaa esimerkiksi toisen henkilön kuolemaan.

Rikoksesta epäiltyjen oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen on jo aiemmin kiinnitetty huomiota (HE 61/2021 vp, säädöskokoelma 689/2021) siten, että esitutkinnan toimittamisesta ei enää nykyisin päätä yksinomaan kurinpitoesimiehenä toimiva sotilas, vaan Pääesikunnan tutkinnanjohtaja, poliisi tai syyttäjä voivat päättää esitutkinnan toimittamisesta. Pääesikunnan tutkinnanjohtajana toimivat siviilivirkamiehet, jotka ovat sotilaallisen käskyvallan ulkopuolella ja jotka tekevät virkavastuulla itsenäisesti esitutkintaan liittyvät päätökset. Rikosasian asianosaisilla on käytössä kaikki laissa säädetyt oikeusturvakeinot.

Puolustusministeriö painottaa lisäksi, että 188 §:n 1 momentin mukaan esitutkinta on joka tapauksessa siirrettävä poliisille, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Säännöstä on sovellettu matalalla kynnyksellä. Poliisilla on myös mahdollisuus oma-aloitteisesti ottaa tällainen sotilasrikosasia tutkittavakseen.

Puolustusministeriö myös korostaa, että erityisesti Syyttäjälaitos on pitänyt perusteltuna, että Puolustusvoimat huolehtii sotilasrikosten rikostorjuntatehtävistä ja tarkoituksenmukaista on, että poliisilla säilyy edelleen kyseinen toiminto yleistoimivallan puitteissa.

Lopuksi puolustusministeriö kiinnittää huomioita myös siihen, että puolustusliiton jäsenyyden myötä Puolustusvoimien joukkoja tulee entistä enemmän toimimaan Suomen rajojen ulkopuolella, jolloin on esimerkiksi joukon kurin ja järjestyksen sekä toiminnan tehokkuuden kannalta tarkoituksenmukaista, että toimivalta säilyy Puolustusvoimilla.

Poliisihallitus on lausunnossaan todennut, että lakiehdotuksen 188 §:ssä säädetään rikostorjuntatehtävän siirtämisestä poliisille. Poliisilla on oltava oikeus oma-aloitteisesti ottaa laissa tarkoitettu rikostorjuntatehtävä suoritettavaksi. Käytännössä tilanne on kuitenkin hieman monimutkaisempi, koska poliisilla ei ole automaattisesti tiedossa, mitä kaikkia rikostorjuntatehtäviä Puolustusvoimien esikunnalla on parhaillaan käynnissä.

Myös **sisäministeriö** on tuonut esille, että poliisilla tulee tilannekuvan ylläpitämiseksi ja operaatioiden turvallisuuden takaamiseksi olla riittävät tiedot Suomen maaperällä käynnissä olevista rikostorjunta- ja esitutkintaoperaatioista sekä niissä käytettävistä toimivaltuuksista.

Tähän liittyen **puolustusministeriö** toteaa, että lakiesitykseen on sisällytetty säännös, jonka mukaan Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavien virkamiesten on ilmoitettava 89 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta, käynnistämästään toimenpiteestä rikoksen paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä ilman aiheetonta viivytystä 92 §:ssä tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen käyttämisestä rikoksen selvittämiseksi poliisille. Lisäksi kurinpitoesimiehen on ilmoitettava poliisille käynnistämästään toimenpiteestä rikoksen selvittämiseksi. Edelleen rikosten estämistä ja paljastamista hoitavien Pääesikunnan virkamiesten on ilmoitettava poliisille ilman aiheetonta viivytystä salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä.

Tällä säännöksellä pyritään nimenomaisesti varmistamaan se, että poliisi olisi tietoinen muun muassa Pääesikunnan tutkittaviksi kuuluvista rikoksista ja toimenpiteistä, joita suoritetaan rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi sekä myös sotilasrikosten selvittämiseen käytettävistä salaisista pakkokeinoista. Säännöksellä pyritään varmistamaan se, etteivät viranomaiset tee päällekkäistä työtä.

Tässä yhteydessä on vielä syytä mainita, että lakiehdotukseen sisältyy myös säännös (190 §), jonka mukaan Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen olisi myös 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.

Esityksessä on kattavasti pyritty huolehtimaan siitä, että tieto kulkee eri rikostorjuntaviranomaisten välillä.

Poliisihallitus on todennut, että mikäli Puolustusvoimat tutkii itse sotilaiden tekemiä rikoksia, saattaa tulla tilanteita, että toimivaltuudet menevät päällekkäin myös esimerkiksi Tullin kanssa Tullin toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä, kuten Tulli on lausuntopalautteessa huomioinut.

Puolustusministeriö kiinnittää tässäkin yhteydessä huomioita edellä kuvattuun lakiehdotukseen sisältyvään 190 §:ään, jonka mukaan Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää

hoitavan virkamiehen olisi 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. Säännös on tarkoitettu nimenomaisesti sellaisen tilanteen välttämiseksi, jonka Poliisihallitus on lausunnossaan tuonut esille. Lisäksi on vielä painotettava, ettei esityksessä lisätä sotilasrikosten tutkintaan uusia toimivaltuuksia.

Poliisihallitus on lisäksi kiinnittänyt huomiota esitutkintaviranomaisten tekemäksi epäiltyjen rikosten samankaltaiseen käsittelyyn.

Puolustusministeriö toteaa, Pääesikunnassa esitutkintaa suorittavat siviilivirkamiehet, eli sotilaslakimiehet ja poliisikoulutuksen saaneet virkamiehet.

Lisäksi mikäli kyseessä on Pääesikunnassa esitutkintaa hoitavan virkamiehen tekemäksi epäilty rikos, suorittaa poliisi kyseisen rikoksen esitutkinnan. Esitutkintaa Pääesikunnassa hoitavat virkamiehet ovat siviilivirkamiehiä eikä heihin sovellettaisi nyt ehdotettavaa lakia.

Ilmoitusvelvollisuus poliisille (189 §)

Lausunnonantajista **sisäministeriö ja Poliisihallitus** ovat todenneet, että lakiehdotuksen 189 §:ään sisältyvän ilmoittamisvelvollisuuden poliisille tulisi toteutua matalalla kynnyksellä. Lisäksi Poliisihallituksen mukaan salaisten tiedonhankintakeinojen osalta ilmoittaminen Keskusrikospoliisille olisi välttämätöntä. Sisäministeriö on todennut, että kun on useita viranomaisia, joilla on oikeus käyttää salaista tiedonhankintaa, niin tämä saattaa joissain tapauksissa aiheuttaa riskin sekä turvallisuusviranomaisten yleisten roolien että yksittäisten operaatioiden päällekkäisyydestä. Jotta tämänlaiset tilanteet pystyttäisiin ennalta estämään ja torjumaan mahdolliset työtapaturmat, niin voi tapauskohtaisesti olla välttämätöntä, että kyseiset viranomaiset keskenään koordinoivat salaisen tiedonhankinnan käyttöä (ks. esim. HE 203/2017 vp, s. 213).

Puolustusministeriö täsmentää aluksi, että ilmoitusvelvollisuus salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä poliisille, niin Suojelupoliisille kuin Keskusrikospoliisillekin sisältyisi lakiehdotuksen 189 §:ään. Kyseisen pykälän 3 momentin perusteluiden mukaan poliisilla tarkoitetaan myös Suojelupoliisia, jolle Keskusrikospoliisin lisäksi tulee ilmoittaa salaisesta tiedonhankinnasta esimerkiksi maanpetos- ja valtionpetosrikoksissa. Ilmoitusvelvollisuudesta on tärkeä säätää laissa, jotta viranomaisten välillä säilyy kokonaiskuva ja koordinaatio. Ilmoitus tehdään noudattaen poliisin tehtävänjakoa. Säännöksellä varmistetaan myös se, että poliisi, myös Suojelupoliisi, voi tarvittaessa käyttää lain 188 §:n 2 momentissa säädettyä otto-oikeuttaan.

Tarkoitus on, että säännöstä sovelletaan matalalla kynnyksellä. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista rikoksista ja ilmoitusmenettelystä on jo nyt sovittu poliisin kanssa. Yhteistoimintasopimukseen on kirjattu riittävällä tarkkuudella kaikki ilmoittamiseen liittyvät asiat.

10 Esityksen vaikutukset

Upseeriliitto ry. on lausunnossaan todennut, että lisäresurssien tarve on ilmeinen Puolustusvoimissa. Nyt esitettävä muutos laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta johtaisi resurssien lisäämiseen oikeudelliselle toimialalle. Tämän muutoksen arviointiin tulisi kiinnittää huomiota suhteutettuna Puolustusvoimien ydintoimintoihin tarvittavaan henkilöstöön.

Puolustusministeriö toteaa, että esityksen taloudellisissa vaikutuksissa on tarkemmin arvioitu tätä lisäresurssitarvetta. Rikostorjunta ja sotilasvastatiedustelu ovat tärkeä osa maanpuolustusta ja henkilöresursseja kohdennettaisiin juuri tähän Puolustusvoimien ydintoimintaan. Pääesikunnalle esitettävä uusi tehtävä sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyen sekä uudet toimivaltuudet edellyttänevät jatkossa muutaman henkilötyövuoden lisäresursointia Pääesikunnassa. 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.

11 Muita huomioita

EOA on lausunnossaan todennut, että kehityksen tulisi kulkea kuitenkin siihen suuntaan, että rikostorjunta kuuluisi poliisille ja tiedustelutoimivaltuuksia käyttävä viranomainen ei osallistuisi rikostorjuntaan eikä sillä siten olisi sen enempää rikosten estämis- ja paljastamistehtäviä kuin selvittämistehtäviä. EOA:n käsityksen mukaan Suojelupoliisin osalta on tämän suuntaisia näkemyksiä esitettykin eri tahoilta.

Puolustusministeriö toteaa, että EOA:n esittämät huomiot ovat perusteltuja, mutta esitetty sääntelymalli edellyttäisi poikkihallinnollista yhteistyötä ja selvittelyä, jollaista ei ole ollut mahdollista tehdä esimerkiksi tämän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä. EOA:n huomioon liittyen todetaan myös, että mikäli tällainen sääntelymalli, jossa rikostorjuntatehtäviä keskitettäisiin yksinomaan poliisille, mukaan lukien nykyiset Tullin ja rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävät, valittaisiin tulevaisuudessa, asia edellyttäisi laajaa poikkihallinnollista yhteistyötä.

EOA on myös tuonut esille, että oikeusministeriössä on käynnissä säädösvalmisteluhanke sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön uudistamiseksi (OM041:00/2019).

Hankkeeseen liittyvän oikeusministeriön julkaisun 2021:5 mukaan sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n 2 momenttia muutettaisiin niin, että sotilasoikeudenkäyntiasiana käsitellään syyte sotilasta vastaan teosta, josta säädetään rangaistus rikoslaissa. Edellytyksenä on, että teko on kohdistunut Puolustusvoimiin tai toiseen sotilaaseen. Lisäksi sotilasoikeudenkäyntiasiana käsitellään syyte sotilasta vastaan teosta, joka on tehty palvelustehtävää suoritettaessa, ei kuitenkaan, jos teko on kohdistunut siviilihenkilöön. Ehdotetun 3 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitettuna sotilasoikeudenkäyntiasiana ei kuitenkaan käsitellä syytettä teosta, josta säädetty ankarin rangaistus on yli neljä vuotta vankeutta.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Anna Gau

Mikäli lakia muutetaan mietinnössä esitetyn mukaisesti, lisääntyvät sotilasoikeudenkäyntiasioiksi katsottavat rikosasiat, joiden tutkinta kuuluu SKRTL:n 9 §:n mukaan Puolustusvoimien selvitettäväksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että yksi viranomaisorganisaatio tutkisi entistä enemmän oman henkilöstönsä rikoksia ilman vastaavia tutkinnan riippumattomuuden takeita, joita epäiltyjen poliisirikosten tutkintaan on luotu. Tämä edellyttäisi myös entistä laajempaa rikostutkinnallista osaamista, mitä Puolustusvoimilla ei välttämättä ole samalla tavalla kuin poliisilla. Mainittu lainvalmisteluhanke voi muutoinkin osaltaan vaikuttaa käsillä olevan esityksen vaikutuksiin.

Puolustusministeriö toteaa, että kyseisen asian valmistelu on oikeusministeriössä kesken eikä oikeusministeriöltä saadun tiedon mukaan mahdollisen esityksen sisällöstä ole tehty päätöksiä. Hanke ei sisälly pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan, eikä hallituksen esityksen antamisajankohtaa ole päätetty. Puolustusministeriö toistaa aiemmin toteamansa liittyen tutkinnan puolueettomuuteen ja toteaa lisäksi, että mitä tulee rikostutkinnalliseen osaamiseen, niin Pääesikunnan rikostutkintaa suorittava yksikkö koostuu yksinomaan poliiseista ja lakimiehistä, joilla on laaja rikostutkinnallinen osaaminen.