Eduskunnan lakivaliokunnalle

Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori

Helsingin yliopisto

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 82/2023 vp)

Minulta on pyydetty lausunto yllämainitusta hallituksen esityksestä. Saamastani luottamuksesta kiittäen esitän seuraavan lausunnon.

1. Yleisesti

Esityksellä ei ehdoteta sisällöllisesti kovin laaja-alaisia muutoksia voimassa olevaan lakiin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa (255/2014). Suurin osa säännöksistä pysyisivät sisällöllisesti ennallaan, mutta lain rakenteeseen, systematiikkaan ja sääntelykokonaisuuksiin tulisi laajempia muutoksia.

Suurin muutos koskisi Pääesikunnalle ehdotettua sotilasrikosten estämistä ja paljastamista koskeva uusi tehtävä. Voimassa olevassa laissa (35 §) Pääesikunnan tehtävänä on sotilasrikosten osalta ainoastaan sotilasrikosten selvittäminen. Sotilasrikosten estämistä tai paljastamista ei sitä vastoin säädetä yksiselitteisesti minkään tahon tehtäväksi. Näin ollen poliisi vastaa kyseisistä tehtävistä yleistoimivaltansa perusteella. Viranomaisten resurssien kannalta voidaan sinällään pitää tarkoituksenmukaisena, ettei rikostorjunnan eri tehtäviä ja vaiheita ole hajautettu eri viranomaisille, vaan että sama viranomainen voi esimerkiksi paljastaa ja selvittää samaan kokonaisuuteen liittyvän rikoksen. Muutosehdotusta on myös perusteltu sillä, että sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen edellyttävät Puolustusvoimien erityispiirteiden tuntemista, jolloin Pääesikunnan rikostorjuntatehtäviä hoitavilla virkamiehillä olisi parhaat edellytykset suorittaa tätä tehtävää (s. 23).

Puolustusvoimien toteuttama rikosten estämis- ja paljastamistoiminta on voimassa olevan lain myös nojalla rajattu sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi vakoilu- ja maanpetosrikokset. Myös muut rikokset voivat tulla Puolustusvoimien toteuttaman estämisen ja paljastamisen kohteiksi, mikäli nämä rikokset liittyvät sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan. Tällaisia rikoksia voisivat olla esimerkiksi omaisuusrikokset, joilla pyritään hankkimaan suuri määrä Puolustusvoimien aseita tai muita sotatarvikkeita taikka Puolustusvoimien sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta tärkeään tietoon tai tietoliikenteeseen kohdistuvat rikokset (s. 7).

Esityksen mukaan erilaisten vakavien omaisuusrikosten sekä muiden vakavien sotilasrikosten valmistelu ja yritykset tulisi pystyä estämään tai jo aloitettu teko keskeyttämään tehokkaasti ja viipymättä, jotta rikostorjunta olisi mahdollisimman tehokasta (s. 8). Voimassa olevan lainsäädännön puitteissa Pääesikunta ei kuitenkaan pysty estämään tai paljastamaan sellaisia rikoksia, jotka eivät liity maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan, esimerkiksi silloin, jos asevarkaus ei ole niin huomattava, että sen voitaisiin katsoa vaarantavan kansallista maanpuolustusta. Sama koskee sellaisia sotilasrikoksia, joiden ei voida katsoa vaarantavan kansallista maanpuolustusta.

Puolustusvoimien olisi esityksen mukaan kuitenkin tarkoituksenmukaista voida itsenäisesti ja tehokkaasti ryhtyä toimenpiteisiin myös tällaisten rikosten osalta, esimerkiksi kun on kysymys ampumatarvikkeisiin, räjähteisiin ja aseisiin liittyvistä rikoksista. Esityksessä esitettyjen tilastotietojen mukaan tällaisia tekoja myös tapahtuu toistuvasti (s. 8). Tällöin vastuu rikoksen estämisestä ja paljastamisesta on poliisilla, jolla ei kuitenkaan esimerkiksi ole samalla tavoin pääsyä Puolustusvoimien alueille tai tietoa Puolustusvoimien materiaalista ja henkilöstöstä kuin esimerkiksi Pääesikunnan esitutkintaa suorittavilla virkamiehillä. Kuvatun kaltaiset rikokset voivat päätyä Pääesikunnan vastuulle vasta selvittämisvaiheessa, jolloin vastuu samasta teosta saattaa ajan kuluessa olla eri viranomaisilla. Esityksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvästä toimivallasta säädettäisiin selkeästi laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja että Pääesikunta voisi itsenäisesti suorittaa toimenpiteitä sotilasrikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Tehtävä olisi rajattu eikä koskisi poliisin yleistoimivaltaa rikosten estämiseksi.

Esityksessä Pääesikunnalle ehdotetaan myös uusia toimivaltuuksia salaisiin tiedonhankintakeinoihin rikosten estämisen ja paljastamisen tehtävässä. Toimivaltuudet olisivat rajatummat suhteessa sotilasrikoksiin, ja koskisivat ainoastaan rikosten estämistä. Sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten osalta toimivaltuudet olisivat laajemmat, ja koskisivat sekä rikosten estämistä että paljastamista.

Yleisesti ottaen katson, että esityksen tavoitteet ja perustelut ovat suurilta osin kannatettavia ja perusteltuja. Esitetyt muutokset selkeyttäisivät lain tilaa ja eri viranomaisille kuuluuvia toimivaltuuksia, erityisesti mitä tulee sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen. Muutokset edesauttaisivat myös sen, etteivät eri viranomaiset tee päällekkäistä työtä. Toisaalta esityksessä ei juuri tuoda esiin, että Puolustusvoimien ja poliisin välisessä yhteistyössä olisi tähän asti ollut erityisiä ongelmia.

Erityisen tärkeää olisi, että salaisien tiedonhankintakeinojen käyttämiseen toimivaltaisilla virkamiehillä olisi tehtäviin riittävä koulutus. Tämä koskee erityisesti reserviläisiä, jotka esityksen mukaan voisivat tietyissä tilanteissa avustaa viranomaista rikosten estämisessä ja paljastamisessa.

Alla esitän ainoastaan joitakin yksittäisiä lisähuomioita esityksestä.

2. Yksittäiset huomiot

2.1 Pääesikunnan tutkittavaksi kuuluvat sotilasrikokset sekä salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen

Esitetyn 88 §:n (Pääesikunnan tehtävät sotilasrikosten rikostorjunnassa) mukaan:

Pääesikunnan tehtävänä on suorittaa toimenpiteitä sotilasrikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa noudattaen mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Pääesikunta on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen.

Esitetyn 89 §:n (Pääesikunnan tutkittavaksi kuuluvat sotilasrikokset) mukaan:

Pääesikunnan tehtävänä on estää, paljastaa ja selvittää seuraavia rikoksia:

1) rikos, joka käsitellään sotilasoikeudenkäyntiasiana tai sotilaskurinpitomenettelyssä;

2) rikoslain 40 luvussa rangaistavaksi säädetty rikos, jos rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva sotilas;

3) rikoslain 40 luvussa rangaistavaksi säädetty rikos, jos rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva muu henkilö kuin sotilas edellyttäen, että rikoksesta voidaan todennäköisin syin epäillä myös sotilasta;

4) Puolustusvoimien hallinnassa olevalla alueella, aluksessa, ilma-aluksessa tai kulkuneuvossa taikka palvelustehtävässä tehty, Puolustusvoimien omaisuuteen kohdistuva sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikos, jos rikoksesta epäilty on tekohetkellä Puolustusvoimien palveluksessa oleva muu henkilö kuin sotilas edellyttäen, että rikoksesta voidaan todennäköisin syin epäillä myös sotilasta.

Kuten todettua, voimassa olevan lain mukaan Pääesikunnan rikostorjuntatehtävänä sotilasrikosten osalta on ainoastaan rikosten selvittäminen. Puolustusvoimien estämis- ja paljastamistehtävät on rajattu koskemaan Suomeen kohdistuvaa tiedustelutoimintaa ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaa toimintaa kuten vakoilurikoksia ja maanpetosrikoksia, mutta ei sotilasrikoksia. Näin ollen sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen kuuluvat poliisille poliisin yleistoimivallan perusteella. Esityksen johdosta Pääesikunnan tehtävät laajenisivat myös sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen.

Sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estämisestä ja paljastamisesta säädettäisiin esityksen mukaan puolestaan lain 93 §:ssä:

Pääesikunnan tehtävänä on sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estäminen ja paljastaminen.

Pääesikunnan 1 momentissa säädetty tehtävä ei rajoita suojelupoliisin laissa säädettyä toimivaltaa.

Keskusrikospoliisi huolehtii 1 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämisestä.

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 nähdäkseni ole luettavissa esitetystä lakitekstistä. Lakitekstiä lukemalla saa sen käsityksen, että Pääesikunnan estämis- ja paljastamistoimivalta koskisi rajoituksetta kaikkia esitetyssä 89 §:ssä lueteltuja sotilasrikoksia (ks. kuitenkin alla salaisten tiedonhankintakeinojen erityisistä edellytyksistä). Näihin lukeutuvat myös suhteellisen lievät rangaistussäännökset, joiden ensisijaisena tarkoituksena on ylläpitää sotilaallista kuria ja järjestystä, kuten palvelusrikos (RL 45:1), lievä palvelusrikos (RL 45:3), tuottamuksellinen palvelusrikos (RL 45:4), luvaton poissaolo (RL 45:9) ja niskoittelu (RL 45:14).

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. Vaikka esityksen perusteella ei ilmeisesti myöskään ole tarkoitus, että Pääesikunnan estämis- ja paljastamistoimivalta koskisi yleisesti kaikkia sotilasrikoksia olosuhteista riippumatta, tulisi tämä nähdäkseni selkeämmin käydä ilmi suoraan lainsäädännöstä.

Pääesikunnan estämis- ja paljastamistoimivallalla on luonnollisesti vaikutusta myös käytettävissä oleviin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Esitetyn 113.1 §:n mukaan 88 §:ssä tarkoitettujen sotilasrikosten estämisessä olisi mahdollista käyttää seuraavia tiedonhankintakeinoja:[1]

1) tukiasematietojen hankkiminen;

2) suunnitelmallinen tarkkailu;

3) peitelty tiedonhankinta;

4) tekninen kuuntelu;

5) tekninen katselu;

6) tekninen seuranta;

7) teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen.

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.

Yksittäisten salaisten tiedonhankintakeinojen erityiset edellytykset olisivat esityksen mukaan kytketty muun muassa kyseessä olevasta rikoksesta säädettyyn enimmäisrangaistukseen tai säännöksessä erikseen lueteltuihin rikoksiin. Esimerkiksi teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (138 §) edellyttäisi, että estettävänä on rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Näin ollen 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.

[1] Esitetty 113.2 § koskisi puolestaan esitetyssä 93 §:ssä tarkoitettujen rikosten estämistä ja paljastamista, joiden osalta käytettävissä olevat tiedonhankintakeinot olisivat laajemmat rikosten vakavuuden vuoksi.

Vaikka nämä rikokset voivatkin olla vakavia sotilaallisen kurin ja järjestyksen ylläpitämisen kannalta, eivät ne nähdäkseni 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 nähdäkseni sen puolesta, että Pääesikunnan estämis- ja paljastamistehtävät olisi rajoitettava tarkemmin kuin nyt esitetyssä 88 ja 89 §:ssä.

2.2 Esitutkinnan toimittaminen kurinpitoesimiehen tai syyttäjän aloitteesta

Esitetty 9 § koskee esitutkintakynnystä sotilaskurinpitomenettelyssä. Sen 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.

Nähdäkseni 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.

2.3 Epäillyn tunnustus

Esitetyn 13.2 §:n mukaan, jos epäilty tunnustaa tutkittavana olevan teon, esitutkinta voidaan päättää ja saattaa asia kurinpitoesimiehen ratkaistavaksi, jos:

1) teko on vähäinen;

2) on selvää, ettei asianomistajalla ole vaatimuksia; ja

3) esitutkinnan jatkaminen asian selvitettyyn tilaan nähden on kokonaisuutena arvioiden tarpeetonta.

Esitetyn 36.2 §:n mukaan kurinpitorangaistus saadaan määrätä, jos rikoksesta epäilty on tunnustanut teon tai jos hänen syyllisyyttään voidaan muuten pitää selvänä.

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 kurinpitorangaistusta 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 nähdäkseni käydä ilmi sekä perusteluista että lakitekstistä.

Espoossa 11.2.2024

Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori