Markku Fredman
työelämäprofessori
prosessioikeuden dosentti
asianajaja

28.2.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia **HE 82/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi.**

Hallituksen esityksen johdosta esitän kunnioittaen seuraavan.

Esityksen pääasiallinen tarkoitus on laventaa Puolustusvoimien omaa rikostorjuntaan liittyvää toimivaltaa siten, että jatkossa puolustusvoimat vastaisi sotilasrikosten estämisestä ja paljastamisesta eikä se olisi enää riippuvainen muiden viranomaisten antamasta virka-avusta rikostorjuntatehtävissä.

Pyrin tässä lausunnossa kiinnittämään huomion esitykseen yleisemmältä, erityisesti valtiosääntöiseltä kannalta enkä ole käynyt yksityiskohtaisesti läpi sitä, onko jokin nyt esitetty toimivaltuus mahdollisesti laajempi kuin ne valtuudet, joita tällä hetkellä on eri viranomaisten käytettävissä sotilasrikosten rikostorjunnassa. Tavoitteena ei näytä olleen toimivaltuuksien laajentaminen vaan jo olemassa olevien toimivaltuuksien säätäminen myös Puolustusvoimien käytettäväksi. Sikäli kun tässä tavoitteessa on onnistuttu ja valtuuksien käyttöedellytykset ovat samat, ei esitykseen liittyne merkittäviä perusoikeuksiin liittyviä ongelmia

Valittu sääntelymalli – kullekin esitutkintaviranomaiselle oma lakinsa

Aiemmin valittu ja nyt tällä esityksellä jatkettu kunkin eri viranomaistahon omaan sääntelyyn perustuva säädöstapa on ongelmallinen. Nyt käsillä oleva esitys jatkaa sitä kehitystä missä aiemmat vaiheet ovat olleet erillisten lakien säätäminen rajavartiolaitoksen ja tullin rikostorjuntaan.

Esityksen sivulla 46 mainitaan, että esityksen valmisteluvaiheessa sisäministeriö olisi lausunnossaan pitänyt eriskummallisena jos Puolustusvoimille esitettäisiin toimivaltuuksia, joita poliisilla ei ole. Tähän näkemykseen voi yhtyä.

Tästä huomautuksesta huolimatta esityksen 112 §:ssä on säädetty oikeudesta saada tietoja yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä *salassapitoa koskevista säännöksistä huolimatta* myös rikoksen paljastamiseksi. Poliisilain 4 luvun 3 §:n mukaan poliisilla on kyseinen oikeus vain rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi – ei paljastamiseksi.

Edellä mainittu esimerkki rikostorjuntaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta on esimerkki valitun säätämistavan ongelmallisuudesta. Lähes samasanaisesti säädetään kunkin viranomaisen tiedonsaantioikeudesta perusteiltaan samanlaisissa tapauksissa, mutta lopputuloksena jokin viranomainen saa hieman laajemmat oikeudet, minkä jälkeen syntyy paine myöntää kyseinen toimivalta myös muille.

> Kyseinen 1. lakiehdotuksen 112 §:n mukainen tiedonsaantioikeus *salassapitovelvollisuudesta huolimatta* rikoksen paljastamiseksi on merkittävä, koska poliisilla ei ole poliisilain mukaan oikeutta saada esimerkiksi talousrikostutkinnassa yhtiön tilintarkastajalta tietoja, jotka paljastaisivat yhtiön toiminnassa tapahtuneen talousrikoksen. Jos nyt tällainen tiedonsaantioikeus säädetään sotilasrikoksiin, on odotetavissa vaatimuksia vastaavan oikeuden saamiseksi sellaiseen rikostorjuntaan, jossa kyseiset tiedot ovat paljon olennaisemmassa merkityksessä. On vaikea kuvitella millaisia tietoja yrityksen tilintarkastajalla voisi olla, jotka olisivat oleellisia sotilasrikoksen paljastamiseksi.

Erillislakien valmistelu hajaantuu useaan eri ministeriöön, ja eduskunnassa esitykset päätyvät viranomaista vastaavaan erityisvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

On ennalta-arvattavaa, että tällä lainsäädäntötavalla joudutaan tilanteeseen, jossa samanlaisiksi tarkoitetut säädökset alkavat eriytyä toisistaan ja on kovin vaikeaa saada säädöksiä yhteneväisiksi. Muutosten tekeminen on sekin kovin raskasta eikä millään ministeriöllä ole selkeää vastuuta rikostorjuntaan liittyvästä lainsäädännöstä.

Nähdäkseni olisi ollut parempi ratkaisu, jos poliisilain rikosten estämistä ja paljastamista koskevat säädökset ja esitutkintalaki rikosten selvittämisestä olisivat olleet kaikkien rikostorjuntaviranomaisten yhteisiä säädöksiä, joita kaikki soveltaisivat tarvittavien viittaus- ja poikkeussäännösten perusteella.

Sotilasviranomaisten valmius ja tarve uusien toimivaltuuksien käyttöön

Esityksessä on nähty nykytilanteen ongelmana se, että Puolustusvoimat joutuu pyytämään muilta viranomaisilta virka-apua lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen (HE s. 12). Tämä ei ole nähdäkseni mitenkään poikkeuksellista vaan yleisesti on pyritty pitämään kukin viranomainen omalla vahvuusalueellaan ja tarvittaessa on mahdollisuus virka-avun antamiseen ja saamiseen. Esimerkiksi

mielenterveyslain mukaiseen tahdosta riippumattomaan sairaalahoitoon saattamiseen voi saada poliisilta virka-apua eikä terveysasemia ole varustettu tätä varten omalla henkilökunnalla. Samoin esitutkinnassa tutkintavankeuteen määrätyn säilyttämisestä vastaa Rikosseuraamuslaitos ja viime vuosina on aktiivisesti lyhennetty sitä aikaa, jonka tutkintavanki voi viettää esitutkintaa suorittavan poliisin säilytystiloissa. Myös Puolustusvoimain virka-avusta poliisille on annettu tuore laki 342/2022.

Esitykseen sisältyvän kansainvälisen vertailun mukaan vertailuun otetuista maista Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Saksassa sotilasviranomaisilla ei ole rikostorjuntaan liittyviä tehtäviä. Vain Isossa Britanniassa näyttäisi olevan jokaisella puolustushaaralla oma sotilaspoliisi, joilla on rikostorjuntatehtävä. Puolustusvoimien rikostorjunta entistä laajempana olisi siis melkoisen poikkeuksellista Euroopassa.

Esityksen sivulla 13 siteerataan esitystä HE 30/2012 vp, jossa on todettu (s. 33), että peitetoimintavaltuutta ei esitetty Puolustusvoimille, koska tarkoitus oli ensin hankkia kokemusta siitä, miten poliisin antama apu toimii ja kuinka paljon ehdotettu ratkaisu työllistää eri viranomaisia. Nyt annettuun esitykseen ei kuitenkaan sisälly selvitystä saaduista kokemuksista.

Telekuuntelun ja -valvonnan osalta esityksen sivulla 13 todetaan:

> Puolustusvoimat on tosiasiallisesti ollut riippuvainen suojelupoliisin kulloinkin käytettävissä olevista henkilöresursseista, ja virasto on hoitanut tehtävät samalla henkilöstöllä, joka sillä itsellään on ollut käytössä omiin tehtäviinsä. Puolustusvoimien tiedonhankinnan, esimerkiksi telekuuntelun ja televalvonnan lupien hakua ei siksi aina ole voitu toteuttaa operatiivisten tarpeiden edellyttämässä ajassa - tai ollenkaan. Tällä on ollut haitallinen vaikutus operatiiviseen toimintaan.

Tämän osalta jää epäselväksi, onko Suojelupoliisilla ollut ehkä hyvä syy olla antamatta siltä pyydettyä virka-apua, eli onko Puolustusvoimien taholta tulleet pyynnöt salaisten pakkokeinojen käyttämiseksi olleet esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen vastaisia tai onko niiden käytöltä puuttunut muu laissa edellytetty peruste.

Oma merkityksensä on nimenomaan sillä, että kukin viranomainen harjaantuu käyttämään sillä olevia toimivaltuuksia (HE s. 12). Harjaantuminen edellyttää sitä, että kyseisiä tehtäviä myös ilmenee riittävässä määrin. Tässä suhteessa on perusteltua, että syvälle perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvien pakkokeinojen käyttö pysytetään niihin harjaantuneiden viranomaisten käytössä. Kyse on muun muassa suhteellisuusperiaatteen huomioimisesta.

Tämän kannalta vaikuttaa ongelmalliselta kun esityksen sivulla 14 todetaan, että *oikeustila olisi merkittävästi heikentynyt* kun rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevien muutosten yhteydessä todettiin, että tavanomainen

tietolähdetoiminta edellyttää toimivaltasääntelyä. Esitystä valmisteltaessa on siis pidetty kielteisenä sitä, että melkoisiin ongelmiin poliisin toiminnassa johtanut sääntelemätön tietolähdetoiminta saatetaan sääntelyn piiriin. Esityksessä mainittuun huoleen en voi yhtyä ja lausuma herättää huolta siitä, miten nyt säädettäviä uusia toimivaltuuksia tultaisiin käyttämään jos sääntelyä pidetään oikeustilaa heikentävänä.

Sotarikosten estäminen ja paljastaminen ja selvittäminen

Esityksen keskiössä on sotilasrikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen. Sotilasrikoksia ovat esityksen 1. lain 3 §:n mukaan sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä tarkoitetut sotilasoikeudenkäyntiasioina käsiteltävät rikokset. Niistä keskeisimmistä säädetään rikoslain 45 luvussa, jonka otsikkona on ”Sotilasrikoksista”.

Sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä on säädetty mitkä asiat ovat sotilasoikeudenkäyntiasioita.

Hyvin vähälle huomiolle nyt käsiteltävässä esityksessä ovat jääneet sotarikokset, entiseltä nimeltään sodankäyntirikokset, joista säädetään rikoslain 11 luvussa. Sotarikoksia ovat mm. sotavangin surmaaminen, aseellisen selkkauksen tai miehityksen yhteydessä tapahtuva seksuaalinen väkivalta ja omaisuuden anastaminen ilman sotilaallista tarvetta. Tähän rikokseen voi syyllistyä paitsi Suomen puolustusvoimissa palveleva sotilas myös vihollisen sotilas ja siviili. Sotarikokset tapahtuvat tyypillisesti sotatoimialueella, johon siviiliviranomaisilla, esim. poliisilla ei välttämättä ole pääsyä sotatoimien kestäessä.

Esitykseen sisältyy ainoa maininta sotarikoksesta peitetoimintaa koskevassa 140 §:ssä. Peitetoimintaa ehdotetaan siis keinoksi sotarikoksen estämiseksi, mutta esitykseen ei sisälly säännöstä, jonka mukaan sotarikosten torjunta kuuluisi Puolustusvoimain tehtäväksi. Sotarikoksia ei ole mainittu myöskään esityksen 1. lakiehdotuksen 117 ja 118 §:ssä, joissa säädetään salaisesta tiedonhankinnasta rikoksen paljastamiseksi ja telekuuntelusta rikoksen estämiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on jäsenvaltioille asetettu velvollisuus tutkia tehokkaasti mm. ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklan vastaiset menettelyt. Niissä on kyse oikeudesta elämään sekä kidutuksen, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellosta. Näin ollen myös nyt käsillä olevan esityksen tulisi sisältää riittävän tehokkaat tutkintakeinot ja -valtuudet epäiltäessä sotatoimien yhteydessä tehtyjä sotarikoksia. Niiden tutkinnan jättäminen sotatoimialueella vain poliisin tutkintavastuulle ei vaikuta sotarikosten estämisen, paljastamisen ja tutkinnan kannalta tehokkaalta jos rikos on tapahtunut alueella, johon vain sotilasviranomaisilla on pääsy.

Nähdäkseni esityksessä on kovin vajavaisesti esitelty ne toiminnot, joilla poikkeusoloissa puolustustilan aikana varmistetaan oikeusvaltion toiminnot.[1] Ukrainaan tehdyn hyökkäyssodan aikana on mm. kuunneltu venäläissotilaiden ukrainalaissiviileiltä anastamia puhelimia ja saatu tietoja hyökkääjän ja anastajan liikkeistä ja toimista. Sotilastiedustelulain (590/2019) mukaan telekuunteluun tarvitaan tuomioistuimen lupa ja hakemuksessa tulee ilmoittaa toimenpiteen kohteena oleva henkilö, teleosoite tai telepäätelaite. Nyt käsillä oleva esitys ei näytä tältä osin tuovan menettelyllisiä helpotuksia poikkeusoloihin, jollaiset saattaisivat olla tarpeen. Poikkeusoloissa voi olla kovin vaikea noudattaa säännöksiä, joissa ei ole otettu huomioon sodan olosuhteita. Lain kunnioitus rapautuisi.

Poikkeusoloissa vihollissotilaiden erottaminen siviileistä on mm. esitutkintaviranomaisten toimivallan kannalta keskeistä. Krimin miehityksen alussa alueelle ilmaantui tunnuksettomia ”pieniä vihreitä miehiä” jotka sittemmin paljastuivat venäläissotilaiksi. Kansallisissa laeissamme ei ole minkäänlaisia säännöksiä siitä, mikä on se tribunaali, jonka toimivaltaan Suomessa kuuluu päätös siitä, onko kiinniotettu henkilö sotavanki vai ei. Asia voi tulla esikysymyksenä ratkaistavaksi esimerkiksi vangitsemisasian yhteydessä, kun terroristisesta rikoksesta pidätetty väittää olevansa sotavanki, jota koskee Genevessä sotavankien kohtelusta tehdyn sopimuksen (SopS 8/1955) mukaiset oikeudet ja etuudet. Asia liittyy nyt käsillä olevaan esitykseen sotilasviranomaisten toimivallasta siltä osin, voidaanko vihollistaistelijaan soveltaa rikosprosessuaalisia toimenpiteitä ja missä menettelyssä ja kenen aloitteesta päätökset tehdään.

Kuripitoesitutkinta ja erityinen kotietsintä kuripitomenettelyssä

Erityistä kotietsintää koskevilla säännöksillä korjattiin se oikeustila, joka oli aiheuttanut useita langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (Sallinen ym. v. Suomi, Sorvisto v. Suomi, Heino v. Suomi).

Esityksen sivulla 64 todetaan, ettei Puolustusvoimissa ole tarvetta erityiseen kotietsintään, millä tarkoitetaan etsintää asianajotoimistoissa, lääkärin vastaanottotiloissa, lehtien toimitusten tiloissa ja muissa vastaavissa salassapitovelvollisuutta ja -oikeutta koskevissa tiloissa.

Tässä kohdin on jäänyt huomaamatta erityisen kotietsinnän laajempi soveltamisala. Pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan erityisellä kotietsinnällä tarkoitetaan etsintää sellaisessa tilassa, jossa etsinnän kohteeksi on syytä olettaa joutuvan tietoa, josta oikeudenkäymiskaaren (OK) 17 luvun 10–14, 16, 20 tai 21 §:n mukaan on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta ja johon ei lain 7 luvun 3 §:n nojalla saa kohdistaa takavarikkoa tai asiakirjan jäljentämistä.

[1] Olen aihetta käsitellyt artikkelissa Oikeudenhoito ja asianajo poikkeusoloissa, Defensor Legis 1,5/2022 s. 323–333. https://www.edilex.fi/defensor_legis/1000610003

Soveltamisalaan kuuluu näin ollen myös virkasalaisuudet. Viitatussa OK 17:10:ssä on kyse tiedoista, jotka ovat salassa pidettäviä valtion turvallisuuden takia. Myös luvun 11 §:n mukainen virkamiehen todistamiskielto virkasalaisuuksista johtaa siihen, että tiloissa, joissa on tällaisia virkasalaisuuksia sisältäviä asiakirjoja, tulee etsintä toteuttaa erityisenä kotietsintänä tuomioistuimen etukäteen antaman luvan nojalla[2]. Käsittääkseni on sangen yleistä, että sotilasvirassa olevien upseerien työhuoneissa on asiakirjoja, jotka kuuluvat takavarikkokiellon piiriin OK 17 luvun 10 tai 11 §:n nojalla. Kuripitomenettelyn esitutkinnassa tavoitteena saattaa esimerkiksi olla löytää työhuoneeseen piilotettua alkoholia, jos upseeria epäillään juopumuksesta virantoimituksessa. Jos etsintä kohdistuu kaappeihin, joissa on virkasalaisuuksia, laki edellyttää nähdäkseni erityistä kotietsintää.

Esitutkintaviranomaisen ja -virkemiesten esteellisyys

Rikosten tehokkaan paljastamisen ja tutkinnan kannalta on oleellista, että rikosprosessiin kuuluva esitutkinta on uskottavaa ja riippumatonta. Vain näin voidaan turvata oikeudenmukainen ja yhdenvertainen oikeudenkäynti.

Esityksen sivulla 31 todetaan, että esitutkinta olisi aina siirrettävä poliisin suoritettavaksi, jos rikoksesta epäilty on Puolustusvoimain komentajan, Pääesikunnan päällikön, kenraalin tai amiraalin virkaan nimitetty virkamies. Lisäksi esitutkinta olisi aina siirrettävä poliisin suoritettavaksi myös, jos rikoksesta epäilty on sotilastiedusteluviranomaisessa palveleva virkamies ja epäilty rikos on tapahtunut sotilastiedustelusta annetun lain 4 luvussa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä tai sotilastiedustelutehtävän suorittamisen yhteydessä.

Listaus on sangen suppea, eikä siihen kuulu esimerkiksi Pääesikunnan asessorin alaisena toimivien sotilaiden eli Puolustusvoimain rikostorjuntaorganisaation sotilaiden epäillyt rikokset. Tässäkin olisi syytä huomioida poikkeusolojen tilanne, jossa rikostorjuntatehtäviä suorittavat asevelvolliset reserviläiset.

Poliisirikosten esitutkinta tapahtuu syyttäjän johdolla. Rajavartiolaitoksen ja Tullin rikostorjuntatehtävät eivät liity näiden laitosten oman henkilöstön rikoksiin. Nyt käsillä oleva esitys poikkeaisi siis muista rikostorjuntalaeista siinä, että Puolustusvoimat pääsääntöisesti tutkisi itse omalla johdollaan henkilöstönsä ja asevelvollisten epäillyt sotilasrikokset ja käyttäisi myös harkintavaltaa toimenpiteistä luopumiseen siten kuin esitutkintalaissa on säädetty.

Esitutkintalain 2 luvun 7 ja 8 §:ssä on säännökset esitutkinta*virkamiehen* esteellisyydestä, mutta laissa ei ole säännöksiä esitutkinta*viranomaisen*

[2] Ks. KKO:2018:77, jossa poliisilaitoksella oli toimitettu erityinen kotietsintä ja laite-etsintä, jotka kohdistuivat rikoksesta epäillyn poliisimiehen hallinnassa oleviin tiloihin ja teknisiin laitteisiin.

esteellisyydestä. Käytännössä tämä on kuitenkin toteutettu siten, etteivät poliisiyksikön poliisimiehet osallistu työtovereidensa epäiltyjen rikosten torjuntaan, vaan tutkijat nimetään muista poliisiyksiköistä.

Nähdäkseni velvollisuutta siirtää epäillyn sotilasrikoksen tutkinta poliisille tulisi laajentaa huomattavasti siitä mitä esitykseen on asiasta nyt kirjattu. Ainakin rikostorjuntatehtävissä olevien sotilaiden epäillyt rikokset tulisi siirtää poliisin tutkittaviksi ja voisi olla perusteltua siirtää myös kaikki Pääesikunnassa palvelevien sotilaiden epäillyt rikokset poliisin tutkittavaksi.

Ilmoitusvelvollisuus

Esityksen sivulla 31 todetaan, että siinä ehdotetaan lakiin otettavaksi säännös Pääesikunnan rikostorjuntatehtävää hoitavan virkamiehen velvollisuudesta ilmoittaa tietoonsa tulleesta rikoksesta sille rikostorjuntaviranomaiselle, jonka tehtäväalueeseen rikos kuuluu, jos ilmoittaminen on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi taikka milloin se muun erityisen syyn vuoksi on tarpeen.

Asialla on merkitystä yhdenvertaisuuden kannalta.

Sääntelytapa jättää epäselväksi sen milloin ilmoitusta ei ole tehtävä, eli millaisissa tilanteissa ilmoitus rikoksesta voidaan jättää tekemättä. Parempi tapa säätää asiasta olisi velvoittaa tekemään ilmoitus aina ja tarvittaessa määrittää poikkeukset, joissa ilmoitusta ei tarvitse tehdä.