

10.10.2025

EOAK/2779/2024

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tuire Metso

PUOLUSTUSMINISTERIÖN MENETTELY LAILLISUUSVALVONTA-ASIASSA

1 KANTELU

Kantelija on pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerille osoittamassaan, 13.5.2024 päivätyssä kantelukirjoituksessa tutkimaan ja arvioimaan puolustusministeriön 7.6.2022 hallintokanteluasiassa - - - tekemän päätöksen lainmukaisuuden. Oikeuskanslerinvirasto on siirtänyt asian käsittelyn eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Kantelun kohteena olevassa puolustusministeriön päätöksessä on ollut arvioitavana, ovatko Puolustusvoimien kurinpitoesimiesten tekemät päätökset olla aloittamatta esitutkintaa eräässä epäiltyä väärennystä ja palvelusrikosta koskevassa sotilasrikosasiassa olleet lainmukaisia. Taustalla ovat olleet kriisihallintaoperaatiossa toimineen upseerin tekemät tutkintapyynnöt toisesta operaatiossa palvelleesta upseerista (jäljempänä "A") sekä myöhemmässä vaiheessa heidän esimiehestään. Tutkintapyyntöjen perusteella ei ole aloitettu esitutkintaa Puolustusvoimissa. Upseeri on kannellut tehdyistä päätöksistä puolustusministeriöön, koska on katsonut, että esitutkinnan "syytä epäillä" - kynnys oli ylittynyt ja esitutkinta olisi siten tullut aloittaa.

Puolustusministeriön käsittelemässä hallintokanteluasiassa arvioinnin kohteena ovat olleet Maavoimien operaatiopäällikön päätös, Maavoimien komentajan kaksi erillistä päätöstä sekä Puolustusvoimain komentajan päätös, jossa nämä ovat kurinpitoesimiehinä katsoneet, ettei edellytyksiä esitutkinnan toimittamiselle ole ollut. Ennen tehtyjä päätöksiä asiaa on arvioitu esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisessa esiselvitysmenettelyssä.

Kantelija on toiminut päätösten tekoajankohtana Maavoimien johtavana sotilaslakimiehenä ja on toiminut silloisten Maavoimien operaatiopäällikön ja Maavoimien komentajan tekemissä päätöksissä niiden valmistelijana ja esittelijänä.

Puolustusministeriö on hallintokantelupäätöksessään todennut käsityksensä, että asiassa olisi tullut aloittaa esitutkinta. Ministeriö on pyytänyt edellä mainittuja kurinpitoesimiehiä tai Pääesikuntaa ilmoittamaan niistä toimenpiteistä, joihin päätöksen johdosta on ryhdytty. Lisäksi puolustusministeriö on todennut, että Maavoimien operaatiopäällikön esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevat perustelut ovat olleet puutteelliset ja kiinnittänyt tämän osalta huomiota esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 2 momentista ilmeneviin esitutkintaa koskevan päätöksen vaatimuksiin.

2 SELVITYS

Kantelun vuoksi pyydettiin selvitys ja lausunto puolustusministeriöltä. Selvityksessä ja lausunnossa pyydettiin ottamaan kantaa eräisiin yksilöityihin puolustusministeriön päätöksen kohtiin.

Puolustusministeriö toimitti asiassa lausunnon.

Käytössäni on lisäksi ollut nyt käsiteltävän kantelun liitteenä toimitettu, kantelijan 23.3.2022 puolustusministeriölle kantelun käsittelemistä varten antama lausunto, Pääesikunnan ilmoitus 13.9.2022 kanteluratkaisun johdosta tehdyistä toimenpiteistä, Helsingin poliisilaitoksen asiassa tekemiä päätöksiä vuosilta 2021 ja 2022 sekä apulaisvaltakunnansyyttäjän tekemä päätös syyttämättä jättämisestä 31.5.2024.

3 RATKAISU

Kantelussa on pyydetty arvioimaan nimenomaan hallintokantelupäätöksen lainmukaisuutta. Siten, ottamatta kantaa rikosasian rikosprosessuaaliseen käsittelyyn ja sen myöhempään vaiheisiin, käsittelen aluksi yleisemmin puolustusministeriön toimivaltaa arvioida hallintokantelumenettelyssä alaisensa hallinnon toiminnassa tehtäviä esitutkintapäätöksiä. Sen jälkeen arvioin erikseen kantelun herättämiä kysymyksiä hallintokantelumenettelyssä tapahtuvan arvioinnin luonteesta.

3.1 Esitutkintapäätösten lainmukaisuuden valvonta

3.1.1 Kantelussa esitetty arvostelu

Kantelija on katsonut, ettei puolustusministeriöllä ole ollut lakiin tai mihinkään muuhunkaan säännökseen perustuvaa toimivaltaa arvioida ratkaisussaan tekemällään tavalla laissa säädettyjen toimivaltaisten esitutkintaviranomaisten päätösten rikosoikeudellisia perusteita. Kantelijan näkemyksen mukaan puolustusministeriölle kuuluva toimivalta valvoa Puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuutta ei tarkoita sitä, että puolustusministeriö voisi ryhtyä arvioimaan yksittäisissä sotilasrikosasioissa esitutkintakynnyksen täyttymisen edellytyksiä ja siihen liittyneiden kurinpitoesimiesten ratkaisujen rikosoikeudellista perustaa kuten ministeriö on kantelun kohteena olevassa päätöksessä tehnyt.

Kantelija on myös katsonut, että puolustusministeriön päätöksen kaltaisena toteutettu laillisuusvalvonta saa aikaan oikeusvarmuuden sijasta epävarmuutta viranomaisten välisestä toimivallan jaosta ja tässä tapauksessa myös itse asian rikosoikeudellisen arvioinnin perusteista ja lopputuloksesta.

3.1.2 Puolustusministeriön hallintokantelupäätös

Puolustusministeriö on hallintokantelupäätöksessään aluksi käsitellyt sille ministeriönä kuuluvaa toiminnan laillisuuden valvontaa. Puolustusministeriö on viitannut ministeriöiden toimintaa koskevaan Suomen perustuslain 68 §:ään sekä sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (jäljempänä myös SKRTL) 128 §:ään, jossa säädetään puolustusministeriön Puolustusvoimien rikostorjuntaan kohdistamasta valvonnasta, ja on todennut, että SKRTL:a koskevan hallituksen esityksen mukaan kyseisen pykälän säännökset täydentävät perustuslain 68 §:stä ilmenevää valvontasäännöstä.

Päätöksessä on nimenomaisesti todettu, ettei ministeriö ole esitutkintaviranomainen, eikä siten voi määrätä Puolustusvoimia tai yksittäistä kurinpitoesimiestä suorittamaan asiassa esitutkintaa tai tehdä muitakaan esitutkintaa koskevia päätöksiä.

3.1.3 Puolustusministeriön lausunto

Puolustusministeriö on lausunnossaan todennut, että sen päätöksessä on ollut kysymys esitutkinnan toimittamatta jättämisestä koskevien päätösten arvioinnista laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Päätöksessä on pyritty tuomaan ilmi, että ministeriö ei ole esitutkintaviranomainen, että se ei voi määrätä suorittamaan esitutkintaa eikä päätöksessä tehtyä arviota ole tehty rikosoikeudellisessa merkityksessä.

Puolustusministeriö on todennut, että laillisuusvalvonnassa on voitava arvioida valvottavan menettelyä ja velvollisuuden täyttämistä myös esitutkinnan yhteydessä.

3.1.4 Oikeusohjeita

Suomen perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan ministeriöt vastaavat toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Hallintokanteluiden käsittelystä säädetään hallintolain 8 a luvussa. Hallintolain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Hallintolain 53 b §:n mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Hallintolain 53 c §:n mukaan valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.

Esitutkintalain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan poliisin lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat rajavartio-, tull- ja sotilasviranomaiset. Niiden esitutkintatoimivallasta säädetään rikostorjunnasta Rajavartiolaikoksessa annetussa laissa, rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa ja sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa.

SKRTL:n 27 §:n (592/2019) 1 momentin mukaan (eli sellaisena kuin se on ollut esitutkintapäätösten tekoaikana), 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. Tutkintaan sovelletaan tämän lain lisäksi, mitä esitutkinnasta rikosasiassa säädetään.

SKRTL:n (255/2014) 28 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnan toimittamisesta huolehtii kurinpitoesimies, jonka alaisessa joukossa tai hallintoyksikössä rikos on tehty tai rikoksesta epäilty palvelee. Esitutkinnan toimittamisesta voi tarvittaessa huolehtia myös ylempi kurinpitoesimies. Esitutkinnan toimittamisesta huolehtiva virkamies toimii samalla tutkinnanjohtajana tai määrää alaisensa tutkinnanjohtajaksi.

SKRTL:n 128 §:ssä (689/2021) säädetään puolustusministeriön suorittamasta valvonnasta. Pykälän 2 momentin mukaan puolustusministeriölle on toimitettava tiedot yhteiskunnallisesti, taloudellisesti tai vakavuudeltaan merkittävistä Puolustusvoimien rikostorjuntaan liittyvistä asioista. Puolustusministeriöllä on oikeus saada tiedot salassapitosäännösten estämättä.

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Saman pykälän 2 momentin mukaan ennen esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä 1 momentissa tarkoitettuun rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, että ketään ei aiheettomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan ja että asian sitä edellyttäessä voidaan tehdä 9 §:n 1 momentissa tai 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu ratkaisu esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Esitutkinnan aloittamista edeltäviin toimenpiteisiin sovelletaan soveltuvin osin tämän lain säännöksiä. Pykälän 3 momentin mukaan tutkinnanjohtaja päättää tarvittaessa siitä, toimitetaanko esitutkinta, ja päätöksen tekemiseen mahdollisesti tarvittavien seikkojen selvittämisestä.

3.1.5 Kannanotto

Perustuslain 68 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan pykälässä todettu ministeriöiden vastuu hallinnon asianmukaisesta toiminnasta kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (HE 1/1998 vp, s. 119). Hallintolain 53 a §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (HE 50/2013 vp, s. 23) mukaan:

Toimivalta tutkia hallintokanteluita voisi siten perustua esimerkiksi ministeriön tai keskusviraston hallintohierarkkisesti ylempään asemaan kantelun kohteena olevaan virastoon nähden, viranomaiselle säädettyyn tehtävään valvoa kantelun kohteena olevaa toimintaa tai toimijaa tai tietyn lain noudattamista taikka virkamiehen asemaan kantelun kohteena olevan virkamiehen esimiehenä.

Olen käsitellyt esitutkintapäätöksiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa sekä toimivaltaa muuttaa esitutkintapäätöksiä poliisia koskevassa ratkaisussani EOAK/1205/2019, johon puolustusministeriökin on hallintokantelupäätöksessään viitannut. Kyseisessä tapauksessa kantelija oli muun ohella kyseenalaistanut poliisilaitoksen oikeusyksikön toimivallan arvioida tutkinnanjohtajien tekemiä esitutkintapäätöksiä. Katsoin kyseisessä päätöksessäni, että oikeusyksikkö on käsitellessään kanteluasioita poliisipäällikön antaman työjärjestyksen mukaisesti voinut antaa hallintolain 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta tutkinnanjohtajille heidän esitutkintapäätöksiään koskien. En myöskään pitänyt moitittavana sitä, että oikeusyksikkö lähettää päätöksensä tiedoksi esimerkiksi poliisipäällikölle ja rikostorjuntasektorin johtajalle ja että viimeksi mainitulla ”on esimiesasemassaan mahdollisuus harkita, antaako kanteluratkaisu aihetta poliisin oma-aloitteisesti ryhtymään asiassa mahdollisesti tarvittaviin tutkintatoimenpiteisiin”. Katsoin, ettei kyse ole tällöin määräyksestä, vaan huomion kiinnittämisestä mahdollisesti uutta arviota kaipaavaan asiaan. Totesin lisäksi tuossa päätöksessäni muun muassa seuraavaa:

Korostan, että jo perustuslain 21 §:ssä turvatus asianmukaisen viranomaistoiminnan ja hyvän hallinnon mukaista on, että jos kantelumenettelyssä herää kysymys viranomaisen päätöksen asianmukaisuudesta, asia voidaan saattaa toimivaltaisen virkamiehen tietoon mahdollisia korjaavia toimenpiteitä varten.

Lisäksi totesin päätöksessäni esitutkintapäätösten muuttamisesta seuraavaa:

Esitutkinnan toimittamatta jättämisestä tehty päätös ei siis saa lain- tai oikeusvoimaa. Esitutkintapäätöksestä ei lähtökohtaisesti voi varsinaisin muutoksenhakukeinoin hakea muutosta, mutta päätöksestä voi kannella.

Sinänsä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten päätöksiltä on perusteltua odottaa tiettyä pysyvyyttä. Tätä vaatii ensi sijassa oikeusrauhan säilyttäminen.

[...]

Oikeusrauhan ylläpitäminen tai muutkaan syyt eivät mielestäni vaadi esitutkintapäätöksiltä samanlaista pysyvyyttä kuin tuomioistuimen tai syyttäjän päätöksiltä. Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentti sitä paitsi antaa päätöksentekijälle laajan harkintavallan ja esitutkintakynnyksen arvioinnissa voidaan perustellusti päätyä vastakkaisiin lopputuloksiin täysin samankin aineiston pohjalta.

Katsonkin, että jos on tehty päätös olla toimittamatta esitutkintaa, niin siitä huolimatta esitutkinta voidaan aloittaa, jos uudessa harkinnassa voidaan perustellusti päätyä siihen, että asiassa on syytä epäillä rikosta. Mitään korkeampaa kynnystä, esimerkiksi vaatimusta uusista seikoista, ei mielestäni voida asettaa. Sama periaate koskee tilannetta, jossa on tehty esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 1 momentin mukainen päätös. Toki esitutkinnan aloittamiselle on aina pystyttävä esittämään asianmukaiset konkreettiset perusteet.

Myös korkein oikeus on päätöksessään KKO:2025:18 (kohta 15) käsitellyt esitutkinnan uudelleen aloittamista koskevaa sääntelyä. Päätöksessä on todettu, että esitutkintalakia säädettäessä on ollut arvioitavana kysymys muutoksenhakuoikeudesta esitutkinnan aikana tehtyihin päätöksiin. Päätöksessä todetaan, että lain perusteluissa on viitattu esitutkintapäätösten luonteeseen valmistelevia toimenpiteitä koskevin tai muuten lopullista sitovuutta vailla olevina päätöksinä (HE 222/2010 vp s. 67). Yleistä muutoksenhakuoikeutta ei ole pidetty tarpeellisena, vaan riittäväksi on katsottu asianosaisen mahdollisuus kanteluteitse saattaa esitutkintapäätös kontrolliin ja tarkastelun kohteeksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on perustuslain 110 §:n nojalla oikeus ajaa syytettä tai määrätä syyte nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Oikeusasiamies voi myös eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 8 §:n nojalla määrätä esitutinnan suoritettavaksi. Siten, jos arvioitavan esitutkintapäätöksen epäillyn asemassa oleva on oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluva, oikeusasiamiehellä on tällaisessa tapauksessa syyttäjän valtuudet ja hän voi määrätä esitutinnan toimitettavaksi. Jos taas epäilty ei ole oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluva, oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa määrätä esitutkintaa suoritettavaksi, mutta hän voi silti saattaa käsityksensä tutkinnanjohtajan tietoon ja esittää tälle tai ylemmälle esitutkintaviranomaiselle tutkinnan päätöksen uudelleen arvioimista.

Katson edellä esitetyn perusteella, että puolustusministeriöllä on ollut sille kuuluvassa alaistaan hallintoa koskevassa laillisuusvalvonnassa ja hallintokantelua käsitellessään toimivalta arvioida myös kurinpitoesimiesten tekemien esitutkintapäätösten sisältöä. Tältä osin ei ole tullut ilmi virheellistä menettelyä.

3.2 Hallintokanteluasian selvittämiseen liittyvät toimenpiteet

3.2.1 Kantelussa esitetty arvostelu

Kantelussa on katsottu, että ministeriö on hankkiessaan asiassa selvitystä, suorittanut tosiasiasa vain esitutkintaviranomaisten toimivaltaan kuuluvia, esitutkintalain 3 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja esiselvitykseen liittyviä toimenpiteitä pyytämällä eri henkilöiltä kirjallisia selvityksiä tapahtumien kulusta suorittamansa rikosoikeudellisen arvioinnin perustaksi.

3.2.2 Oikeusohjeita

Hallintolain 53 b §:n mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta.

3.2.3 Kannanotto

Kantelija ei ole kantelussaan tarkemmin yksilöinyt, mihin selvityksiin hän on viitannut. Puolustusministeriön päätöksestä ei voida myöskään katsoa selkeästi ilmenevän, mitä aineistoa ministeriöllä on kokonaisuudessaan ollut käytettävissä, kun se on arvioinut asiaa, mikä selvitys on hankittu vasta ministeriön käsitellessä kanteluasiaa, ja mihin selvitykseen se kulloinkin on arvionsa perustanut. Päätöksestä kuitenkin ilmenee, että puolustusministeriö on pyytänyt asiassa kirjallisen selvityksen ainakin operaation hollantilaisen komppanian päälliköltä.

Hallintolain 53 b §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 50/2013 vp, s. 24–25) todetaan hallintokanteluiden käsittelyyn liittyvistä toimenpiteistä seuraavaa:

Hallintokantelun käsittelyllä tarkoitettaisiin säännösehdotuksessa kaikkia niitä selvityksiä ja muita toimenpiteitä, joihin valvova viranomainen voisi kantelun johdosta ryhtyä.

[...]

Valvovan viranomaisen tulisi harkita tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Kantelut voivat sisältää useita eri kysymyksiä, joiden kohdalla laillisuusvalvonnalliset selvittämistarpeet voivat vaihdella. Jotkut kanteluperusteista voivat esimerkiksi edellyttää täysimittaista tutkintaa, kun taas toiset voivat jäädä summaarisemman käsittelyn kohteeksi. Toimenpiteiden valinnan yhteydessä asiaa tulisi tarkastella erityisesti lain noudattamisen ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta vastaavalla tavalla kuin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentissa ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentissa on säädetty. Lain noudattamista koskeva näkökulma kattaisi sekä lainvastaisen menettelyn että velvollisuuden täyttämättä jättämisen. Oikeusturvanäkökulma puolestaan korostuu tilanteissa, joissa kantelun kohteena on tosiasiallinen toiminta, johon ei voi reagoida säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin.

[...]

Valvovan viranomaisen tulisi harkita, onko kantelun perusteella syytä epäillä jotain sellaista virheellistä menettelyä, jonka johdosta sen tulisi valvontavelvollisuutensa täyttääkseen ryhtyä selvittämään asiaa laajemmin. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon kullekin viranomaiselle säädetty valvontatehtävä ja -toimivalta. [...] Valittavien toimenpiteiden ja niiden laajuuden osalta valvovan viranomaisen harkintavallan olisi tarkoitus kanteluiden moninaisuudesta johtuen olla laaja ja harkintaa ohjaavien seikkojen joustavia. Valvova viranomainen voisi esimerkiksi pyytää selvityksenä valvottavalta asiaan liittyviä asiakirjoja taikka hankkia selvitystä valvottavalta puhelimitse tai kirjallisella selvityspyynnöllä. Viranomaisen olisi aina huolehdittava suullisesti tehtyjen selvitysten dokumentoinnista.

Lain esitöistä ilmenevällä tavalla hallintokantelua käsittelevälle taholle on haluttu jättää laaja harkintavalta valittavista toimenpiteistä ja niiden laajuudesta sen selvittäessä hallintokanteluasiaa. Yhtenä selvittämiskeinona ovat myös esimerkiksi valvottavalta pyydettävät kirjalliset selvitykset. Nyt käsillä olevassa tapauksessa puolustusministeriö on pyrkinyt ilmeisesti varmistumaan ainakin osittain sillä jo olleiden, kantelun mukana toimitettujen ulkomaisten toimijoiden antamien kirjallisten selvitysten todenperäisyydestä ja alkuperästä. Katson, ettei minulla ole aihetta selvittää asiassa tarkemmin sitä, millä tavoin ja millä menettelyillä puolustusministeriö on hallintokanteluasiaa käsitellessään pyytänyt saada kirjallista selvitystä myös muilta kuin asiaan osallisilta Puolustusvoimien virkamiehiltä.

Totean kuitenkin, kuten puolustusministeriö on itsekin todennut päätöksessään, ettei laillisuusvalvonnassa tule selvittää epäiltyjä rikoksia. Tarkoitus on arvioida valvottavan viranomaisen menettelyä ja sitä, onko viranomaisen voinut sillä päätöshetkellä käytettävissä olleen aineiston perusteella päätyä harkintavaltansa puitteissa siihen lopputulokseen, johon se on päätenyt. Onkin siis huomattava, ettei hallintokantelumenettelyn päämääränä ole lisäselvitysten hankkiminen kanteluasiaan mahdollisesti liittyvästä rikosasiasta ja arvion tekeminen siitä tuon mahdollisen lisäselvityksen perusteella. Korostan myös sitä, että viranomaisen menettelyä ja sen mahdollista moitittavuutta on arvioitava sen perusteella, mitkä selvitykset viranomaisella on sillä hetkellä ollut käytettävissään, kun se on arvioinut asiaa.

Hallintokantelumenettelyssä on lisäksi huomioitava myös seuraavissa kappaleissa eli kohdissa 3.3. ja 3.4 esiin tuodut seikat.

3.3 Syyttömyysolettama ja tarkoitussidonnaisuuden periaate

3.3.1 Kantelussa esitetty arvostelu

Kantelussa esitetty arvostelu liittyy myös siihen, millä tavalla puolustusministeriö on laillisuusvalvonta-asiaan liittyvässä päätöksessään arvioinut toimivaltaisten esitutkintaviranomaisten päätösten rikosoikeudellisia perusteita sekä esitutkintakynnyksen ylittymisen edellytyksiä. Kantelija on kantelussaan katsonut, että puolustusministeriö on asettunut laillisuusvalvontaa tehdessään ilman toimivaltaa esitutkintaviranomaisen asemaan, sekä suorittanut toimenpiteitä ja arviointeja, jotka eivät kuulu puolustusministeriön toimivaltaan osana valtioneuvostoa.

3.3.2 Puolustusministeriön päätös

Puolustusministeriö on päätöksessään antamassaan hallinnollisessa ohjauksessa katsonut, että käsiteltävänä olleessa asiassa olisi tullut aloittaa esitutkinta. Puolustusministeriö on arvioinut rikosnimikkeiden tunnusmerkistötekijöitä sekä todennut päätöksessä pitävänsä usean rikosnimikkeen osalta mahdollisena, että "A" on syyllistynyt rikoslaissa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin. Myös toisen Puolustusvoimien virkamiehen osalta on päädytty samaan arvioon yksittäisen rikosnimikkeen osalta. Kysymyksessä olleiden eri rikosnimikkeiden tunnusmerkistöjen täyttymistä koskevissa arvioinneissa erityisesti "A":n menettelyä on päätöksen eri kohdissa arvioitu muun muassa seuraavin tavoin:

- "A on pyrkinyt saamaan [...] luulemaan, että A:n laatima [asiakirja] on kantelijasta laadittu virallinen [asiakirja]"
- "Puolustusministeriö katsoo, että nämä seikat puoltavat A:n menettelyn pitämistä tahallisena."

- "... A on asiassa saadun selvityksen perusteella mahdollisesti toiminut ainakin yleisen palvelusohjesäännön kohdan 9 vastaisella tavalla pyrkiessään erehdyttämään hallinnollista esimiestään"
- "Asiassa saatujen selvitysten perusteella A on kuitenkin puolustusministeriön arvion mukaan pyrkinyt saamaan [...] pitämään A:n laatimaa [asiakirjaa] aitona virallisena [asiakirjana], tässä aluksi puolustusministeriön arvion mukaan myös onnistuen. [...] lisäksi A on puolustusministeriön asiassa saaman selvityksen ja sen perusteella tekemän arvion perusteella pyrkinyt erehdyttämään..."
- "Puolustusministeriö katsoo, että korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntö huomioon ottaen A:n laatima [asiakirja] antaa valheellisen kuvan omasta alkuperästään ja on näin ollen väärennyksen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla väärä."

Päätöksessä on todettu, ettei puolustusministeriön kannanottoja ole tehty "rikosoikeudellisessa vaan ainoastaan laillisuusvalvonnallisessa merkityksessä, kun arvioidaan asiassa Puolustusvoimissa tehtyjen esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevien päätösten lainmukaisuutta".

3.3.3 Puolustusministeriön lausunto

Puolustusministeriö on lausunnossaan todennut, että esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevien päätösten lainmukaisuuden arvioimiseksi päätöksessä on aluksi käyty läpi asiassa kertynyttä aineistoa sekä arvioitu A:n menettelyä. Lausunnon mukaan mainituista lainauksista ilmenee, miltä asia on näyttäytynyt puolustusministeriölle sen saaman selvityksen perusteella. Päätöksessä on tuotu esiin, että puolustusministeriön näkemyksen mukaan aineistolla voisi olla merkitystä esitutkintakynnyksen ylittymistä koskevassa rikosoikeudellisessa arvioinnissa. Puolustusministeriö toteaa, että päätöksessä on todettu, että lopullisen kannan henkilön syyllistymisestä rikokseen voi ilmaista ainoastaan toimivaltainen tuomioistuin.

3.3.4 Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 53 c §:n mukaan valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.

Esitutkintalain 4 luvun 2 §:ssä säädetyn syyttömyysolettaman mukaan rikoksesta epäiltyä on kohdeltava esitutkinnassa syyttömänä.

Esitutkintalain 5 §:ssä säädetyn vähimmän haitan periaatteen mukaan esitutkinnassa ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä esitutkinnan tarkoituksen saavuttamiseksi.

Esitutkintatoimenpiteellä ei saa aiheuttaa kenellekään tarpeettomasti vahinkoa tai haittaa.

Esitutkintalain 6 §:ssä säädetyn hienotunteisuusperiaatteen mukaan esitutkinnan asianosaisia ja muita esitutkintaan osallistuvia on kohdeltava hienotunteisesti.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan 2 kohdan mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.

3.3.5 Kannanotto

Totean ensinnäkin selvyuden vuoksi, että esitutkintaan ei sovelleta hallintolakia (lain 4 §). Sen sijaan esitutkintaa koskevan hallintokantelun käsittelyyn sovelletaan hallintolakia lain 8 a luvusta ilmenevässä laajuudessa. Lain 53 b §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Saman pykälän 4 momentin mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Puolustusministeriön hallintokantelupäätöksessä on kyse siitä, että hallinnollisessa prosessissa arvioidaan esitutkintaa koskevaa päätöstä ja päätökseen liittyvän menettelyn asianmukaisuutta. Tällaisessa hallintolain nojalla tehdyssä arvioinnissa ei siis ole kyse suoraan esitutkintaa koskevien säännösten soveltamisesta, vaan sen arvioinnista, miten esitutkintaa suorittavat virkamiehet, tässä kurinpitoesimiehet, ovat niitä soveltaneet.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu useissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, ja Suomen perustuslain 21 §:ssä.

Syyttömyysolettama on yksi rikosoikeuden keskeisimmistä periaatteista ja tärkeä epäillyn oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijä. Syyttömyysolettama on todettu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (2) artiklassa ja Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 48 artiklassa. Kansallisesti se sisältyy perustuslain 21 §:n mukaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin ja siitä on säädetty nimenomaisesti esitutkintalain 4 luvun 2 §:ssä.

Esitutkinnassa vasta selvitetään muun muassa sitä, onko epäilty rikos tehty, kuka on sen epäilty tekijä ja mikä rikosnimike asiassa voi tulla kyseeseen.

Hallituksen esityksessä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi on todettu syyttömyysolettamasta seuraavaa (HE 222/2010 vp, s. 192):

Syyttömyysolettama kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perustekijöihin, ja se on laajasti koko rikosprosessia koskevana ilmaistu EIS 6 artiklan 2 kappaleessa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 2 kappaleessa. Niiden mukaan syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Syyttömyysolettaman tausta-ajatuksena on, että osa epäilyistä jää toteennäyttämättä tai jopa osoittautuu vääriksi. Sen vuoksi on pyrittävä minimoimaan epäilyistä johtuvia haitallisia seuraamuksia.

Myös hienotunteisuusperiaatetta koskevan esitutkintalain 6 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Hienotunteisuuden sisältämään hienovaraisuuteen kuuluisi esitutkintatoimenpiteiden suorittaminen mahdollisimman pitkälle niin, että henkilö ei toimenpitei[den] perusteella leimaudu epäilyksenalaiseksi.” (HE 222/2010 vp, s. 194).

Syyttömyysolettama koskee paitsi sitä, onko epäilty tehnyt tutkittavana olevan teon, myös sitä, onko tutkittava asia rikos. Syyttömyysolettama ulottaa vaikutuksensa myös siihen, ilmaistaanko tutkittavan asian olevan rikos. Syyttömyysolettama ei estä henkilön käsittelemistä rikoksesta epäiltynä, jos hänen objektiivisesti tarkastellen voidaan katsoa jonkinasteisella todennäköisyydellä syyllistyneen tutkittavana olevaan rikokseen. Joskus henkilön teko saattaa myös olla julkinen ja kiistaton, mutta vasta tuomioistuimessa ratkaistaan aikanaan kiistanalainen kysymys siitä, onko menettelyllä syyllistytty rikokseen. (Fredman, Kanerva, Tolvanen, Viitanen: Esitutkinta ja pakkokeinot, 2020, s. 65, 88 ja 99, 671)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa todettu syyttömyysolettama ei merkitse vain sitä, että syyttäjän on pystyttävä näyttämään rikossyyte toteen, vaan myös sitä, että ketään ei saa kohdella syyllisenä ennen syyllisyyden vahvistavaa tuomioistuimen tuomiota. Myös syyttäjän näyttövelvollisuuden osalta on kuitenkin huomattava, että näytön arviointi kuuluu lähtökohtaisesti kansallisille tuomioistuimille. (Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2018, s. 702)

Syyttömyysolettaman kunnioittaminen nähdään yleisimmin esitutkintaviranomaista, syyttäjää ja tuomioistuinta koskevaksi velvollisuudeksi, mutta muutkin viranomaiset voivat syyllistyä syyttömyysolettaman loukkaamiseen. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on todettu, että syyttömyysolettamaa loukkaavat myös lausumat, jotka saavat yleisön uskomaan siihen, että henkilö olisi tehnyt rikoksen tai joilla ennakoidaan toimivaltaisen tuomioistuimen langettavaa tuomiota (Poncelet v. Belgia 30.3.2010). (Launiala: Syyttömyysolettamasta erityisesti esitutkinnan näkökulmasta, Edilex 2010/19, s. 17, 19–20; ks. myös EIT:n ratkaisu Gorše v. Slovenia 6.3.2025)

Syyttömyysolettama tuo ennen muuta velvollisuuksia tuomioistuimelle, mutta mikään muukaan viranomainen tai virkamies ei saa lausumassaan taikka muutoin todeta rikoksesta epäiltyä tai syytettyä rikokseen syylliseksi ennen kuin tämän syyllisyys on laillisesti todettu. Syyttömyysolettamaa loukataan kaikilla sellaisilla lausumilla, jotka antavat ymmärtää niissä viitatus henkilön tehneen rikoksen.

[...]

Näistä syyllisyyskannanoton sisältävistä lausumista on kuitenkin erotettava ne lausumat, joilla ainoastaan kuvataan rikosepäilyä eikä oteta lainkaan kantaa henkilön syyllistymiseen rikokseen asiassa. Syyttömyysolettama ei siis sinällään estä nimettyyn henkilöön kohdistuvasta rikosepäilystä tiedottamista, mutta tällöin on pidättäydyttävä kaikista syyllisyyteen viittaavista lausumista. Lisäksi rikosepäilyä kommentoitaessa on osoitettava erityistä harkintakykyä sekä hienotunteisuutta ja varovaisuutta.

[...]

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän toimintaan sisältyy väistämättä tietty näkemys rikoksesta epäillyn/syytetyn syyllisyydestä, jotta asian vieminen eteenpäin olisi ylipäätään mahdollista. Esimerkiksi syyttäjä pyrkii pääkäsittelyssä syyttömyysolettaman kumoamiseen, missä tietysti väitteet syytetyn syyllistymisestä syytteessä tarkoitettuun tekoon kuuluvat syyttäjän rikosprosessin mukaisiin tehtäviin. Tällöin luonnollisestikaan ei ole kyse syyttömyysolettaman loukkaamisesta.” (Launiala, s. 20)

Hallintolain 53 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 50/2013 vp, s. 25) hallintokantelun käsittelystä on todettu seuraavaa:

Hallintokantelusta tehty alustava oikeudellinen arvio voi käytännössä johtaa myös siihen, että asiaa ryhdytään kantelumenettelyn asemesta käsittelemään muussa oikeudellisessa menettelyssä. [...] Kysymykseen saattaa tulla myös esimerkiksi tutkintapyynnön tekeminen poliisille, jos kantelussa esitetyt väitteet ovat luonteeltaan rikosoikeudellista arviointia edellyttäviä. Viimeksi mainituissa tilanteissa olisi tärkeää, että asian käsittelyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa huolehditaan kantelun kohteen itsekriminointisuojaan toteutumisesta.

Hallintokantelua käsiteltäessä olisi pykälän 2 momentin mukaan noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Säännösehdotus vastaisi hallintolain voimassa olevan 4 §:n 3 momentin sääntelyä.

Hyvän hallinnon perusteilla tarkoitettaisiin ensisijaisesti lain 2 luvussa säädettyjä viranomaisten toimintaa koskevia laadullisia vähimmäisvaatimuksia, kuten hallinnon oikeusperiaatteita sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta koskevia vaatimuksia. Näihin liittyvät läheisesti muun muassa 27 ja 28 §:n säännökset virkamiehen esteellisyydestä ja 23 §:n säännökset käsittelyn viivytyksettömyydestä.

Hallintolain 6 §:stä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää kyseistä pykälää koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. (HE 72/2002 vp, s. 55)

Oikeuskirjallisuudessa on todettu tarkoitussidonnaisuuden periaatteen soveltamisesta muun muassa seuraavaa:

Käytännössä voi olla vaikea yksiselitteisesti määritellä, mikä on viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ja mitkä siten ovat toimivallan käytön sallitut rajat. Näihin kysymyksiin on mahdollista vastata vain selvittämällä sovellettavan normin sisältöä ja sillä tavoiteltavia päämääriä kussakin tapauksessa erikseen. Lain säännöksen tulkintaan voi vaikuttaa myös lain tarkoituksen ja tavoitteet määrittelevä yleissäännös. Esimerkiksi hallintolain säännöksen tarkoitussidonnainen soveltaminen edellyttää, että otetaan huomioon lain 1 §:n tarkoitussäännös. Sen mukaan lailla pyritään toteuttamaan ja edistämään hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa samoin kuin edistämään hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

[...]

Lakiin perustuvaa harkintavaltaa käytettäessä on otettava huomioon lainsäädännön tavoitteet, jotka voivat käydä ilmi lain säännösten lisäksi myös lain esitöistä. Oikeuskäytännössä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta on yleensä sovellettu vertailemalla lain tarkoitusta ja viranomaisen päätöksen tavoitteita. Jos viranomainen on käyttänyt toimivaltaansa lainmukaisen tavoitteen toteuttamiseen ja harkintavaltansa rajoissa, sen toimintaa tai päätöksentekoa voidaan pitää periaatteen vaatimusten mukaisena. Jos sen sijaan viranomainen on päätöksen tehdessään käyttänyt harkintavaltansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan on ollut käytettävissä, kyseessä on harkintavallan väärinkäyttö. (Mäenpää: Hallinto-oikeus, Alma Talent Verkkokirjahylly, 2023)

Ottamatta kantaa syytä epäillä -kynnyksen täyttymiseen tai puolustusministeriön päätöksen sisältöön muilta osin pidän hallintokantelupäätöksessä esitettyjä kannanottoja edellä kohdassa 3.3.2 lainaamiltani osin ongelmallisina erityisesti syyttömyysolettaman, mutta myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta. Vaikka päätöksessä onkin todettu, ettei puolustusministeriön kannanottoja ole tehty ”rikosoikeudellisessa vaan ainoastaan laillisuusvalvonnallisessa merkityksessä, kun arvioidaan asiassa Puolustusvoimissa tehtyjen esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevien päätösten lainmukaisuutta”, olisi asian arvioinnissa ja käytetyissä sanamuodoissa tullut huomioida paremmin, että kysymyksessä on ollut nimenomaisesti hallintokanteluasian käsittely ja kyseisessä menettelyssä vasta esitutkintakynnyksen ylittymistä koskevan päätöksen arviointi, eikä kannanottaminen epäillyn syyllisyyteen.

3.4 Kurinpitoesimiehen harkintavalta

3.4.1 Puolustusministeriön päätös

Puolustusministeriön päätöksessä on tuotu esiin korkeimman oikeuden ratkaisut KKO:2010:75 ja KKO:2020:53, joissa korkein oikeus on käsitellyt kurinpitoesimiehen esitutkinnan aloittamista koskevaa harkintavaltaa. Puolustusministeriön päätöksessä on todettu näihin ratkaisuihin viitaten kurinpitoesimiesten harkintavallasta seuraavalla tavalla:

- ”Puolustusministeriö katsoo, ettei tässä tapauksessa saadun selvityksen perusteella kurinpitoesimiehillä ole ollut harkintavaltaa esitutkinnan aloittamista koskevan päätöksen tekemisessä juuri toimitetun todistelun laajuuden ja laadun sekä edellä mainittujen muiden seikkojen johdosta eli asiassa olisi tullut aloittaa esitutkinta sekä A:n että [...] menettelyn osalta.”

Puolustusministeriö on todennut päätöksessään, että esitutkintalain ja sen esitöiden sekä korkeimman oikeuden ratkaisujen perusteella kurinpitoesimiesten harkintavalta koskee lähtökohtaisesti sellaisia tilanteita, joissa rikoksen tapahtumista on saatavissa ainoastaan tutkintapyyynnön tekijän väite. Lisäksi päätöksen hallinnollista ohjausta koskevassa kappaleessa on todettu seuraavaa:

- ”Mikäli kantelun kohteena oleva kurinpitoesimies päätyy aloittamaan tämän ratkaisun jälkeen asiassa esitutkinnan, ei puolustusministeriö näe tarvetta arvioida esitutkinnan toimittamisen joutuisuutta koskevan vaatimuksen noudattamista asiassa jo annettujen kurinpitoesimiesten päätösten osalta.”

3.4.2 Puolustusministeriön lausunto

Puolustusministeriö on lausunnossaan todennut, että kurinpitoesimiesten harkintavaltaan liittyvistä lainauksista ensimmäinen on ollut osa kurinpitoesimiesten päätösten perusteluiden arviointia koskevaa jaksoa. Puolustusministeriö on katsonut, että päätöksessä mainittujen kurinpitoesimiesten päätöksissä on jäänyt perustelematta, miksi A:n menettelyssä ei ole voinut olla kyse väärennyksrikoksesta. Puolustusministeriö on pitänyt perusteluiden puuttumista olennaisena puutteena, sillä esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevasta päätöksestä on ilmentävä päätöksen perustelut. Puolustusministeriö on myös pitänyt puutteena sitä, että kurinpitoesimiesten päätöksissä on arvioitu vajavaisesti asiassa esitettyjä kertomuksia. Päätöksessä harkintavaltaa koskeva lainaus on liittynyt siihen, onko esitutkinnan toimittamatta jättäminen perusteltu riittävällä tavalla. Päätöksen lopputuloksena on ollut kurinpitoesimiehen huomion kiinnittäminen tähän seikkaan. Viimeisestä lainauksesta ilmenee, että puolustusministeriö on jättänyt kurinpitoesimiehen arvioitavaksi, onko asiassa syytä harkita esitutkinnan aloittamista uudelleen.

3.4.3 Oikeusohjeita

SKRTL:n 27 §:n (592/2019) 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. Tutkintaan sovelletaan tämän lain lisäksi, mitä esitutkinnasta rikosasiassa säädetään.

SKRTL:n (255/2014) 28 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnan toimittamisesta huolehtii kurinpitoesimies, jonka alaisessa joukossa tai hallintoyksikössä rikos on tehty tai rikoksesta epäilty palvelee. Esitutkinnan toimittamisesta voi tarvittaessa huolehtia myös ylempi kurinpitoesimies. Esitutkinnan toimittamisesta huolehtiva virkamies toimii samalla tutkinnanjohtajana tai määrää alaisensa tutkinnanjohtajaksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos ylemmän kurinpitoesimiehen tietoon on tullut, että alempi esimies ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin rikoksen johdosta, hänen on asian laadun niin vaatiessa määrättävä esitutkinta suoritettavaksi tai otettava asia käsiteltäväkseen.

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Saman pykälän 2 momentin mukaan ennen esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä 1 momentissa tarkoitettuun rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, että ketään ei aiheettomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan ja että asian sitä edellyttäessä voidaan tehdä 9 §:n 1 momentissa tai 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu ratkaisu esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Esitutkinnan aloittamista edeltäviin toimenpiteisiin sovelletaan soveltuvin osin tämän lain säännöksiä. Pykälän 3 momentin mukaan tutkinnanjohtaja päättää tarvittaessa siitä, toimitetaanko esitutkinta, ja päätöksen tekemiseen mahdollisesti tarvittavien seikkojen selvittämisestä. Asian selvittämiseksi tarpeellisiin esitutkintatoimenpiteisiin saadaan ryhtyä ennen tutkinnanjohtajan päätöstä.

Esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnan toimittamatta jättämisestä on tehtävä kirjallinen päätös.

3.4.4 Kannanotto

Korkein oikeus on rikoslain 45 luvun 1 §:n palvelusrikoksen täyttymistä koskevassa ratkaisussaan KKO:2020:53 arvioinut kurinpitoesimiehen velvollisuutta huolehtia viipymättä esitutkinnan toimittamisesta sen jälkeen, kun hänellä on ollut käytettävissään sellaiset tiedot, joiden perusteella hänellä on ollut syytä epäillä alaisensa syyllistyneen sotilasrikokseen. Korkein oikeus viittasi kyseisessä ratkaisussaan myös palvelusrikosta koskevaan ennakkopäätökseensä KKO:2010:75 (kohdat 14 ja 20), jossa se on todennut, että silloin, kun rikoksen tapahtumisesta on olemassa vain epäilyjä, kurinpitoesimiehellä on esitutkinnan aloittamisen suhteen harkintavaltaa. Harkintaan vaikuttavat epäillyn rikoksen laatu, siitä saadut tiedot ja olosuhteet myös muutoin.

Korkein oikeus katsoi tapauksessa KKO:2020:53 arvioidun näytön perusteella, että kyseisessä tapauksessa kurinpitoesimiehellä oli ollut hyvin pian tapahtuneen jälkeen käytettävissään sellaiset tiedot, joiden perusteella oli muodostunut vahvoja viitteitä hänen alaisensa syyllistymisestä sotilasrikokseen, ja kurinpitoesimiehellä oli ollut siten peruste huolehtia viipymättä esitutkinnan käynnistämisestä. Kurinpitoesimies oli kuitenkin tehnyt tutkintapyynnön vasta yli kaksi kuukautta myöhemmin. Korkein oikeus totesi SKRTL:n 27 §:n 1 momentin sanamuodon valossa olevan selvää, että esitutkinnan käynnistämässä ei saa tarpeettomasti viivytellä, vaan tutkintapyyntö tulee tehdä heti, kun sille on olemassa perusteet.

Mikäli tutkintapyyntöä ei tehdä heti, sen lykkäämiselle tulee olla perusteltu syy. Korkein oikeus katsoi, ettei kurinpitoesimies esitetyn näytön perusteella ollut pyrkinyt selvittämään asiaa ja siihen mahdollisesti soveltuvia rikosnimikkeitä. Myöskään päätöstä esitutkinnan toimittamatta jättämisestä ei ollut tehty. Useat henkilöt olivat kehottaneet kurinpitoesimiestä saattamaan asian esitutkintaan. Korkein oikeus katsoi kurinpitoesimiehen jättäneen tapauksessa tahallaan täyttämättä SKRTL:n 27 §:n 1 momentissa ja Yleisessä palvelusohjesäännössä asetettuihin määräyksiin perustuneen palvelusvelvollisuutensa viipymättä huolehtia siitä, että asiassa toimitetaan esitutkinta ja katsoi kurinpitoesimiehen syyllistyneen siten menettelyllään palvelusrikokseen.

Puolustusministeriö on päätöksessään katsonut, että korkeimman oikeuden edellä todettu ratkaisu on kiristänyt esitutkinnan toimittamista koskevaa velvollisuutta aikaisempaan oikeuskäytäntöön nähden (KKO:2010:75). Puolustusministeriön päätöksessä on todettu, ettei sen näkemyksen mukaan kurinpitoesimiehillä ole ollut tarkasteltavana olleessa asiassa harkintavaltaa olla käynnistämättä esitutkintaa asiassa esitettyjen seikkojen valossa. Päätöksessä on todettu myös, että kurinpitoesimiesten harkintavalta koskee lähtökohtaisesti sellaisia tilanteita, joissa rikoksen tapahtumista on saatavissa ainoastaan tutkintapyyntön tekijän väite.

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Kyseinen esitutkintalain säännös vastaa sisällöllisesti aiemmin voimassa olleen esitutkintalain 2 §:ää, jota koskevan lain esitöissä (HE 14/1985 vp, s. 16) syytä epäillä -kynnystä on kuvattu siten, että rikosta on syytä epäillä, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että korkeimman oikeuden ratkaisu KKO:2020:53 on pitkälti yksittäistä rikosasiaa koskeva näyttöratkaisu. Ennakkopäätösarvoa ratkaisulla on kuitenkin erityisesti siksi, että ratkaisussaan korkein oikeus linjasi, että selvässä ja yksinkertaisessa asiassa, jossa esitutkinnan aloittamiskynnyksen ylittyminen on selvästi havaittavissa, tutkintapyyntön tekeminen ei saa kestää muutamaa (arki)päivää pidempään. Korkein oikeus myös totesi, ettei tutkintapyyntön tekeminen riipu epäillyn sotilasarvosta, vaan esitutkinnan aloittamisen kynnyks määräytyy kysymyksessä olevan menettelyn ja siitä saatavilla olevan selvityksen perusteella riippumatta siitä, onko rikoksesta epäilty varusmies vai kenraali. Kolmanneksi kyseisessä ennakkoratkaisussa tahallisuus yhdistettiin tietoisuuteen lain ja muiden määräysten (Yleinen palvelusohjesääntö) sisällöstä. (KKO:n ratkaisut kommentein 1998–2022, KKO 2020:53 Kurinpitoesimiehen palvelusrikos)

Käsitykseni mukaan korkeimman oikeuden ratkaisu KKO:2020:53 ei ole sikäli verrannollinen nyt puheena olleeseen tapaukseen, että korkeimman oikeuden ratkaisussa kyse oli kurinpitoesimiehen perusteettomasta viivytelystä ryhtyä minkäänlaisiin esitutkintaa koskeviin toimenpiteisiin, kun taas puolustusministeriön arvioitavana olleessa tapauksessa kurinpitoesimiehet olivat arvioineet asiaa ja tehneet päätökset esitutkinnan toimittamatta jättämisestä.

Hallintokantelumenettelyssä voi tulla jälkikäteen arvioitavaksi, onko viranomainen käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa asianmukaisesti tai onko esimerkiksi asiaan liittyviä seikkoja tai esitutkintaan liittyviä velvoitteita kuten perusteluvollisuutta joiltakin osin muuten jätetty huomioimatta taikka laiminlyöty.

Tässä tapauksessa puolustusministeriön päätöksessä oli todettu, ettei kurinpitoesimiehillä ole ollut harkintavaltaa olla käynnistämättä esitutkintaa asiassa. Käsitykseni mukaan tapauksessa on hallintokanteluprosessin valossa ollut oikeammin kyse siitä, että puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitutkintaviranomaiselle kuuluva harkintavalta oli ylitetty. Lisäksi puolustusministeriö piti esitettyjä perusteluita puutteellisina. Näiden seikkojen toteaminen hallintokanteluprosessissa on sinänsä mahdollista. Katson kuitenkin, että puolustusministeriön päätöksen muotoilua kurinpitoesimiehen harkintavallan rajoista voidaan pitää lain ja sen esitöiden valossa ongelmallisena siltä osin, kun sen voidaan tulkita pyrkivän rajoittamaan esitutkintaviranomaiselle ja kurinpitoesimiehelle kuuluvaa harkintavaltaa.

Puolustusministeriö on lausunnossaan katsonut, että se on jättänyt kurinpitoesimiehen arvioitavaksi, onko asiassa syytä harkita esitutkinnan aloittamista uudelleen. Toisaalta puolustusministeriön päätöksessä on todettu, ettei puolustusministeriö näe tarvetta arvioida esitutkinnan toimittamisen joutuisuutta koskevan vaatimuksen noudattamista asiassa jo annettujen kurinpitoesimiesten päätösten osalta, mikäli kantelun kohteena oleva kurinpitoesimies päätyy aloittamaan tämän ratkaisun jälkeen asiassa esitutkinnan.

Pidän puolustusministeriön päätöksen muotoilua myös tältä osin kantelun kohteena olevan esitutkintaviranomaisen ja sille kuuluvan harkintavallan kannalta ongelmallisena, ottaen huomioon, että kurinpitoesimiehen eli sotilaan kohdalla viivytely velvollisuuksien täyttämässä voi johtaa menettelyn arvioimiseen myös mahdollisena sotilasrikoksena. Päätöksessä esitetyllä tavalla ilmaistuna päätöksen voidaan tulkita sisältävän uhkauksen sen varalta, että kurinpitoesimies ei päätöksessä esitetyn käsityksen mukaisesti aloittaisi esitutkintaa, jonka määräämiseen puolustusministeriöllä itsellään ei ole ollut toimivaltaa.

Kun kurinpitoesimiehet olivat jo tehneet esitutkintalain 11 luvun 1 §:ssä tarkoitetut päätökset olla aloittamatta esitutkintaa eikä tehtyjen päätösten osalta ole tuotu esiin asiassa tapahtuneen viivytystä, en voi pitää ministeriön päätöksen muotoilua tältä osin asianmukaisena.

3.5 Syyttämättäjättämispäätös

Totean lopuksi, että asiassa on sittemmin eri vaiheiden jälkeen toimitettu apulaisvaltakunnansyyttäjän elokuussa 2023 antaman esitutkintamääräyksen vuoksi esitutkinta A:n epäilyistä palvelusrikoksesta ja asia on saatettu syyteharkintaan huhtikuussa 2024. Apulaisvaltakunnansyyttäjä on 31.5.2024 tehnyt asiassa syyttämättäjättämispäätöksen, jonka mukaan syyte on jätetty nostamatta, koska oikeudenkäyntiä ja rangaistusta olisi pidettävä kohtuuttomina tai tarkoituksettomina.

Päätöksessä on todettu, että saadun selvityksen perusteella on todennäköistä syytä epäillä A:n syyllistyneen palvelusrikokseen ensinnäkin laatimalla asiakirjan, jonka laatimiseen hänellä ei ole ollut toimivaltaa, sekä myös rikkomalla puolustusvoimista annetun lain 42 §:ään, valtion virkamieslain 14 §:ään ja yleisen palvelusohjesäännön 3 ja 9 kohtiin perustunutta, ammattisotilaan asianmukaista käyttäytymistä koskevaa velvollisuuttaan ilmoittamalla totuudenvastaisesti, että hän olisi laatinut kyseisen asiakirjan siihen toimivaltaisen henkilön toimeksiannosta. Koska osapuolet ovat kuitenkin päätyneet asiassa sovintoon, eikä tärkeän yleisen tai yksityisen edun ole katsottu vaativan syytteen nostamista käsillä olevassa asiassa, syyte on jätetty nostamatta.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän puolustusministeriön huomiota edellä kohdassa 3.2.3 todettuun hallintokanteluprosessin tarkoituksesta, kohdassa 3.3.5 todettuun syyttömyysolettamasta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta sekä kohdassa 3.4.4 todettuun kurinpitoesimiehille kuuluvasta harkintavallasta lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestäni ministeriölle.

Lähetän päätöksen myös Pääesikunnalle tiedoksi.