

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 31 §:n muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 31 §:n muuttamisesta (HE 61/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Katariina Kuhanen, puolustusministeriö
- ylitarkastaja Outi Leinonen, sisäministeriö
- rikostarkastaja Tommi Reen, keskusrikospoliisi
- poliisitarkastaja Kimmo Ulkuniemi, Poliisihallitus
- sotilaslakimies Jouni Pulkkinen, Pääesikunta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- suojelupoliisi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- oikeusministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettua lakia (255/2014), Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia (1207/2010) ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia (577/2005). Tavoitteena on varmistaa sotilasrikosten esitutkintaa koskevan lainsäädännön ajantasaisuus ja rikosvastuun tehokas toteutu-

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2021 vp

minen Puolustusvoimissa. Valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina ja toteaa, ettei muutoksilla ole vaikutuksia sotilaskurinpitojärjestelmän perusratkaisuihin, vaan niillä lähinnä täsmennetään voimassa olevaa sääntelyä.

Vuonna 2014 voimaan tulleessa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa säädetään puolustusvoimien rikostorjunnasta, joka käsittää rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja sotilaskurinpitomenettelyyn kuuluvan rikosten selvittämisen. Lisäksi mainitussa laissa säädetään menettelystä sotilaskurinpitoasiassa, siinä määrättävistä seuraamuksista sekä sotilasoikeudenkäyntimenettelyn aloittamisesta. Puolustusvoimien rikostorjuntaan sovelletaan lain 2 §:n 1 momentin mukaan poliisilain (872/2011), esitutkintalain (805/2011) ja pakkokeinolain (806/2011) sekä muun lain säännöksiä rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä, jollei puheena olevassa laissa säädetystä muuta johdu.

Sotilaskurinpitomenettelyllä tarkoitetaan rikosprosessia, joka koostuu sotilasrikoksen esitutkinnasta ja erityisestä kurinpitomenettelystä, jossa teosta voidaan määrätä kurinpitorangeistus tai tuomita rangaistus sotilasoikeudenkäynnissä. Nykymuotoinen sotilaskurinpitomenettely rinnastuu nopeutettuun ja yksinkertaistettuun rikosprosessiin. Kurinpitomenettelyä voidaan käyttää vain vähäisissä ja selvissä asioissa. Sotilasrikoksista säädetään rikoslain 45 luvussa. Sotilaskurinpitomenettelyssä voidaan tutkia varsinaisten sotilasrikosten (esim. palvelus-, vartio- ja poissaolorikokset) lisäksi epäiltyjä sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettuja rikoksia, kuten esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia ja omaisuusrikoksia. Edellytyksenä viimeksi mainittujen rikosten osalta on, että teko on kohdistunut Puolustusvoimiin tai toiseen sotilaaseen.

Esitutinnan toimittamisesta päättäminen

Kurinpitomenettelyä, jossa laissa määritelty kurinpitoesimies määrää teosta rangaistuksen, edeltää normaali esitutkintalain mukainen esitutkinta. Kun sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettu rikos on tullut kurinpitoesimiehen tietoon tai kun on syytä epäillä, että tällainen rikos on tehty, kurinpitoesimiehen on sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 27 §:n 1 momentin mukaan viipymättä huolehdittava, että asiassa toimitetaan esitutkinta. Kurinpitoesimies voi pyytää pääesikunnan esitutkintaa hoitavia virkamiehiä suorittamaan esitutinnan. Puolustusvoimien joukko-osastoissa ja kriisinhallintajoukoissa toimitetaan noin 3 000 sotilasrikosten esitutkintaa ja pääesikunnan oikeudellisella osastolla noin 100 esitutkintaa vuosittain. Rajavartiolaitoksessa käsitellään vuosittain noin 60—80 sotilasrikosasiaa. Jos tutkinnan puolueettomuus, rikoksen vakavuus tai asian laatu muutoin sitä edellyttää, on tutkinta lain voimassa olevan 28 §:n 5 momentin mukaan siirrettävä kokonaan poliisille, jolla on yleistoimivalta esitutkinnan toimittamiseen.

Pääesikunta ei voimassa olevan sääntelyn mukaan voi itsenäisesti aloittaa esitutkintaa, vaan tähän edellytetään aina kurinpitoesimiehen päätöstä. Myöskään poliisi ei voi itsenäisesti päättää esitutkinnan aloittamisesta. Esitutkinnan toimittaa joukko-osasto, pääesikunta tai poliisi. Syyttäjällä on oikeus määrätä esitutkinta toimitettavaksi, mutta tämä on saadun selvityksen mukaan ollut käytännössä harvinaista.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2021 vp

Kaikki epäillyt sotilasrikokset eivät välttämättä tule toimivaltaisen kurinpitoesimiehen tietoon. Pääesikunnan puuttuva toimivalta on perustelujen mukaan noussut esille tapauksissa, joissa pääesikunnalle on ilmoitettu epäilystä rikoksesta, jossa esitutkintakynnyksen voidaan katsoa ylittyneen, mutta pääesikunnan siirtäessä asian toimivaltaisen kurinpitoesimiehen päätettäväksi tämä ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin. On myös mahdollista, että kurinpitoesimies joissain tilanteissa päättää aloittaa esitutkinnan ja tehdä tutkintapyynnön asiassa, jossa ei ole syytä epäillä rikosta. Pääesikunta tekee tällöin syyttäjälle esityksen esitutkinnan rajoittamisesta.

Valiokunta pitää perusteltuna, että lakiin lisätään säännökset siitä, että Puolustusvoimien asessorin tai pääesikunnan tutkinnanjohtajana toimiva sotilaslakimies (28 a §) ja poliisi (28 b §) voivat aloittaa esitutkinnan itsenäisesti ilman kurinpitoesimiehen päätöstä. Esitutkinnan aloittamista koskevasta päätöksestä on molemmissa tapauksissa ilmoitettava kurinpitoesimiehelle, jolle se vaaranna esitutkinnan toimittamista. Muutoksilla tehostetaan rikosvastuun toteutumista Puolustusvoimissa ja parannetaan tutkinnan riippumattomuutta. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan ole tarkoitus poistaa tai vähentää kurinpitoesimiehen vastuuta esitutkinnan käynnistämisestä, vaan täydentää sääntelyä.

Rajavartiolaitoksen organisaatio poikkeaa Puolustusvoimien organisaatiosta, minkä vuoksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 31 §:n 4 momentissa annetaan valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella niistä virkamiehistä, joilla on Rajavartiolaitoksen organisaatiossa oikeus tehdä tietyt sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa säädettyjä päätöksiä ja toimenpiteitä. Mainittua rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että myös niistä virkamiehistä, joilla on jatkossa vastaava itsenäinen oikeus päättää esitutkinnan toimittamisesta kuin Puolustusvoimien asessorilla ja pääesikunnan tutkinnanjohtajalla, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Poliisilla on voimassa olevan lain 39 §:n mukaan erityisestä syystä oikeus ottaa oma-aloitteisesti tutkittavakseen asia, jossa pääesikunta suorittaa esitutkinnan. Säännöksen avulla voidaan välttää päällekkäistä työtä eri viranomaisissa ja tehostaa näin ollen viranomaisyhteistyötä. Säännös ei kuitenkaan nykyisin mahdollista sitä, että poliisi ottaa tutkittavakseen asian, jonka tutkinta suoritetaan Puolustusvoimien joukko-osastoissa. Tämä raja ei saadun selvityksen mukaan ole poliisin toimivallan näkökulmasta johdonmukainen ja poliisin ns. otto-oikeutta ehdotetaan tältä osin laajennettavaksi.

Myös lain 40 §:n säännöstä ilmoittamisvelvollisuudesta ehdotetaan täydennettäväksi niin, että kurinpitoesimiehen on ilmoitettava poliisille käynnistämästään toimenpiteestä rikoksen selvittämiseksi. Nykyisin tämä velvollisuus koskee vain pääesikunnan esitutkintaa hoitavia virkamiehiä. Ilmoittamisvelvollisuuden piiriin kuuluvista rikoksista ja ilmoitusmenettelystä sovitaan Puolustusvoimien ja poliisin välisessä yhteistoiminnassa. Perustelujen mukaan tarkoituksena on, että poliisille ilmoitetaan vain vakavimmista sotilasrikoksista. Hallintovaliokunta kiinnittää puolustusvaliokunnan huomiota siihen, että hallituksen esityksessä (1. lakiehdotuksen 40 §) vaikuttaa olevan tekninen virhe. Lain 40 §:n otsikko on voimassa olevassa laissa *"Ilmoittamisvelvollisuus"*. Lisäksi ehdotetun 40 §:n 2 momentin tulisi valiokunnan käsityksen mukaan kuulua seuraavasti: *"Kurinpitoesimiehen on ilmoitettava poliisille käynnistämästään toimenpiteestä rikoksen selvittämiseksi."*

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2021 vp

Virka-apu

Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa ei ole säännöksiä muiden viranomaisten virka-avusta Puolustusvoimille. Lain 38 §:ssä säädetään kuitenkin poliisin antamasta avusta ja yhteistoiminnasta poliisin kanssa. Jos pääesikunnalla ei ole toimivaltaa esitutkinnan toimittamista koskevan tehtävän hoitamiseksi tarpeellisen toimenpiteen suorittamiseen, poliisi voi esitutkintaa hoitavan pääesikunnan virkamiehen kirjallisesta pyynnöstä suorittaa sellaisen toimivaltaansa kuuluvan yksittäisen toimenpiteen. Säännöksen perustelujen mukaan (HE 30/2013 vp) pykälässä ei tarkoiteta virka-avun antamista, vaan poliisin antama apu on eräänlainen virka-avun ja yhteistoiminnan välimuoto, joka edesauttaa joustavaa tiedonvaihtoa ja viranomaisten järkevää resurssien käyttöä.

Poliisin edellä mainittu apu on nykyisin rajattu vain pääesikunnan toimittamiin esitutkintoihin ja niihin tilanteisiin, joissa pääesikunnalla ei ole toimivaltaa. Perustelujen mukaan voimassa oleva sääntely ei mahdollista poliisin apua pääesikunnalle tilanteessa, jossa pääesikunnalla on toimivalta toimenpiteen suorittamiseen, mutta ei esimerkiksi riittävää asiantuntemusta siihen. Rajavartiolaitoksen ja Tullin antamasta avusta tai virka-avusta ei ole lainkaan säännöksiä voimassa olevassa laissa. Laissa ei myöskään säädetä poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen virka-avusta Puolustusvoimien joukko-osastoille, joissa valtaosa sotilasrikosten esitutkinnoista suoritetaan. Tutkintavastuu on näissä tilanteissa käytännössä siirretty kokonaan poliisille, vaikka tarvetta olisi ollut vain esimerkiksi yksittäisen kuulustelun tai muun esitutkintatoimenpiteen suorittamiseen.

Poliisin on poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Rajavartiolaitoksen velvollisuudesta antaa virka-apua muun muassa Puolustusvoimille säädetään rajavartiolain (578/2005) 77 §:n 2 momentissa ja Tullin virka-avusta toiselle viranomaiselle tullilain (304/2016) 100 §:n 1 momentissa.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin virka-avusta Puolustusvoimille (38 a §). Puolustusvoimilla on jatkossa oikeus saada näiltä viranomaisilta tarpeellista virka-apua sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa säädetyn rikosten selvittämiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi. Käytännössä muut esitutkintaviranomaiset voivat antaa virka-apua esimerkiksi kuulemalla asianosaisia tai todistajia. Puolustusvoimilla on oikeus saada virka-apua, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta virka-apua antavalle viranomaiselle säädettyjen muiden tehtävien suorittamista. Valiokunta toteaa, että ehdotettu säännös muiden esitutkintaviranomaisten virka-avusta Puolustusvoimille selkeyttää sääntelyä ja tehostaa viranomaisyhteistyötä esitutkinnassa. Lisäksi on tärkeää huolehtia kuten virka-apusääntelyssä yleensäkin siitä, ettei virka-avun antaminen johda virka-apua antavan viranomaisen omien lakisääteisten tehtävien hoitamisen estymiseen tai viivästymiseen.

Muita huomioita

Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntö on mahdollisimman selkeää ja johdonmukaista, ja että eri viranomaisten roolit määritellään riittävän selvästi. Lisäksi on tärkeää, ettei esimerkiksi

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2021 vp

eri esitutkintaviranomaisia koskeva sääntely tarpeettomasti poikkeaa toisistaan. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan muutoksia sotalasoikeudenkäyntilakiin. Myös tässä työssä on huolehdittava siitä, että poliisin ja Puolustusvoimien roolit esitutkinnassa pysyvät selkeinä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo