

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- esittelijäneuvos Raino Marttunen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- poliisiylitarkastaja Jaakko Christensen, sisäasiainministeriö
- kansliapäällikkö Kimmo Hakonen, Oikeuskanslerinvirasto

- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- tiedustelupäällikkö, prikaatikenraali Harri Ohra-aho, puolustusvoimien asessori Tuija Sundberg, toimialapäällikkö, varatuomari Kati Virtanen ja komentaja Jari Ylitalo, Pääesikunta
- joukko-osaston komentaja, eversti Pekka Saariaho, Kaartin Jääkärirykmentti
- apulaispäällikkö Olli Kolstela, Suojelupoliisi
- valtionsyyttäjä Juha-Mikko Hämäläinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- pääluottamusmies Mika Oranen, Aliupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Ari Pakarinen, Päälystöliitto ry
- puheenjohtaja Harri Westerlund, Upseeriliitto ry
- puheenjohtaja Egzon Delija, Varusmiesliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa, joka korvaisi voimassa olevat sotilaskurinpitolain (331/1983) ja poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain (1251/1995).

Esitys on laadittu voimassa olevien lakien pohjalta. Uudistuksen tavoitteena on luoda johdonmukainen ja ajantasainen säännöstö, joka kaikilta osin vastaa perustuslain asettamia vaatimuksia. Myös muun lainsäädännön muutoksista aiheutuvat muutostarpeet on otettu huomioon.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin puolustusvoimien rikostorjunnasta, joka käsittäisi rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen sekä rikosten selvittämisen. Lisäksi säädettäisiin menettelystä kurinpitoasioissa, siinä määrättävistä seuraamuksista sekä sotilasoikeudenkäyntimenettelyn aloittamisesta.

Samalla ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, turvallisuusselvityksistä annettua lakia, tieliikennela-

kia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia, kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annettua lakia, puolustusvoimista annettua lakia, sotilailisesta kriisinhallinnasta annettua lakia, nimikirjalakia ja henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annettua lakia. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samaan aikaan uuden esitutkintalain, uuden pakkokeinolain ja uuden poliisilain kanssa

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio hallituksen esityksestä

Ehdotetussa laissa erotetaan toisistaan nykyistä selkeämmin puolustusvoimien rikostorjunnassa hoidettavat kaksi tehtävää, yhtäältä rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen ja toisaalta rikosten selvittämisen.

Sotilaskurinpitomenettelyn osalta nykysääntelyn perusratkaisut säilyisivät keskeisimmiltä osin nykyisellään. Merkittävimmät muutokset koskisivat puolustusvoimien rikosten selvittämistä hoitavien virkamiesten toimivaltuuksista säätämistä nykyistä täsmällisemmin. Lisäksi seuraamusten erottelusta kurinpito-ojennuksiin ja rangaistuksiin luovuttaisiin. Uutena esitetään muutoksenhakuoikeuden laajentamista myös nykyisiin kurinpito-ojennuksiin sekä rajoitusta enintään kolmen vuorokauden poistumiskiellon täytäntöönpanolle viikonloppuvapaan, juhlapyhän tai vastaavan vapaan aikana. Uutena asiana säädetään myös poliisin antamasta avusta, poliisin otto-oikeudesta sekä ilmoitusvelvollisuudesta poliisille.

Esitys selkeyttää poliisin ja puolustusvoimien rikostorjunnan tehtäväjakoja ja muodostaa uutta säädösperstusta viranomaisten väliseen yhteistyöhön.

Rikosten selvittäminen ja sotilaskurinpitomenettely

Esitutinnan toimittaminen

Joukko-osastossa suoritettua esitutkinnassa tutkittaisiin jatkossakin vain vähäisiä ja luonteeltaan yksinkertaisia ja tavanomaisimpia sotilasrikosepäilyjä, kuten esimerkiksi epäiltyjä poissaolorikoksia. Tutkinnanjohtajana esitutkinnassa toimisi esitutinnan toimittamisesta vastaava virkamies tai tämän määräämä alainen (28 §:n 1 mom.). Tutkijana toimisi puolustusvoimissa palveleva virkamies, jolla tulee olla riittävä koulutus esitutkintaan. Esitutinnan suorittajat tukeutuvat tehtävässään joukko-osaston oikeusupseereihin tai puolustusvoimien sotilaslakimiehiin. Valiokunta korostaa, että tutkijan koulutusvaatimusten on oltava tehtävän hoidon kannalta riittävät.

Pääesikunta toimittaisi laajempien ja vaativimpien juttujen esitutinnan. Tämä rikosten selvittämistehtävä pysyisi jatkossakin pääesikunnassa, mutta siirtyisi nykyiseltä tutkintaosastolta oikeudelliselle osastolle. Tutkinnan siirto joukko-osastosta pääesikuntaan tapahtuisi kurinpitoesimiehen pyynnöstä, ja tällöin myös tutkinnanjohtajuus siirtyy oikeudelliselle osastolle (28 §:n 4 mom.).

Poliisi voisi antaa pääesikunnan suorittamaan esitutkintaan apua toteuttamalla puolustusvoimien asessorin tai sotilaslakimiehen pyynnöstä toimenpiteen, jonka suorittamiseen pääesikunnalla ei olisi itse toimivaltaa (38 §:n 1 mom.).

Asian laadun vaatiessa esitutkinta voitaisiin suorittaa yhteistoiminnassa poliisin kanssa (38 §:n 3 mom.). Valiokunta pitää tärkeänä lain velvoittavuutta siirtää tutkinta poliisille, jos tutkinnan puolueettomuus, rikoksen vakavuus tai asian laatu sitä edellyttää. (28 §:n 5 mom., 39 §). Valiokunta pitää hyvänä myös uutta säädöstä poliisin oikeudesta myös oma-aloitteisesti ottaa erityisestä syystä tutkittavakseen asia, jossa pääesikunta toimittaa esitutkinnan (40 §).

Pääesikunnan esitutkintaa hoitavien virkamiesten olisi ilmoitettava selvittävänä olevasta rikoksesta, käynnistämästään toimenpiteestä sekä salaisten pakkokeinojen käyttämisestä rikoksen selvittämiseksi poliisille (40 §). Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista rikoksista sekä menettelystä sovittaisiin pääesikunnan ja poliisin välisessä yhteistoiminnassa.

Pääesikunnassa toteutettavassa esitutkinnassa tutkinnanjohtajana olisivat oikeudellisen osaston päällikkönä toimiva puolustusvoimien asessori ja sotilaslakimies (36 §:n 1 mom.). Tarkoituksena on, että asessori toimisi tutkinnanjohtajana äärimmäisen harvoin ja tutkinnanjohtajan tehtäviä hoitaisivat osaston sotilaslakimiehet. Käytännössä tutkijat olisivat esitutkintaan erityiskoulutuksen saaneita, puolustusvoimissa palvelevia poliisikoulutettuja virkamiehiä. Pidättämiseen oikeutettujen virkamiesten osalta nykytila muuttuisi siltä osin, että perusyksikön päällikkö ja sotilaslakimies eivät olisi enää suoraan pidättämiseen oikeutettuja virkamiehiä (17 §).

Valiokunta pitää tärkeänä, että toimivaltuuksista pääesikunnan toteuttamassa rikosten selvittämisessä säädetään nykyistä täsmällisemmin ja kattavammin esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistus, perus- ja ihmisoikeuksien suoja ja rikos- torjunnan tarpeet huomioon ottaen. Tarkoituksena on, että jos pakkokeinolakiin tulevaisuudessa ehdotetaan lisättäväksi uusia salaisia pakkokeinoja, puolustusvoimille ei tule automaattisesti uusia toimivaltuuksia, vaan niiden tarve arvioidaan joka kerta erikseen.

Pääesikunnan toteuttamassa esitutkinnassa tehtävää hoitavien virkamiesten käytössä olisi

pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettusta salaisista pakkokeinoista vain (37 §);

- 1) tukiasematietojen hankkiminen;
- 2) suunnitelmallinen tarkkailu;
- 3) tekninen kuuntelu;
- 4) tekninen katselu;
- 5) esineen, aineen tai omaisuuden tekninen seuranta;
- 6) teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen.

Tukiasematietojen hankkiminen ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen olisivat siinä mielessä uusia toimivaltuuksia, ettei sotilasviranomaisten oikeudesta niiden käyttöön ole tällä hetkellä nimenomaisesti säädetty.

Kurinpitoesimiehen esimiesasema rikoksesta epäiltyyn nähden

Esitutkinnan toimittamisesta päättäisi ehdotuksen 10 §:n mukaan kurinpitoesimies.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota erityisesti puolustusvoimissa toimitettavan esitutkinnan riippumattomuutta ja uskottavuutta mahdollisesti heikentävään epäkohtaan, kurinpitoesimiehen toimimiseen suoranaisen alaisensa esitutkinnasta vastaavana henkilönä. Esitutkinnan toimittamisesta huolehtiva virkamies toimii samalla tutkinnanjohtajana tai määrää alaisensa tutkinnanjohtajaksi. Tästä voi seurata uskottavuus- tai esteellisyysongelmia, jos tutkinnanjohtaja ei ole uskottavalla tavalla riippumaton niistä tahoista, joilla voi olla tutkittavaan asiaan liittyviä intressejä.

Nykyinen käytäntö on riittävän selkeä ja yksiselitteinen. Se ei valiokunnan näkemyksen mukaan vaaranna sotilaiden perusoikeus- ja ihmisoikeusturvaa, kun otetaan huomioon, että myös ylempi kurinpitoesimies, eduskunnan oikeusasiamies ja syyttäjä voivat määrätä esitutkinnan toimitettavaksi. Myös poliisille on tulossa aiempaa laajempi mahdollisuus ottaa asia tutkittavakseen oma-aloitteisesti. Kurinpitoesimiehet tukeutuvat lisäksi käytännössä aina sotilaslakimiehiin etenkin vakavimpien rikosten esitutkinnan käynnistämispäätöksissä.

Ehdotetussa 11 §:ssä rajoitetaan kurinpitoesimiehenä toimimista tilanteissa, joissa puolueettomuus voi vaarantua. Sen mukaan kurinpitoesimies ei saisi käsitellä asiaa, jos rikos on kohdistunut häneen henkilökohtaisesti tai jos hän on asiaan tai asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että hänen puolueettomuutensa saattaa vaarantua. Lisäksi kurinpitoesimiehen on mahdollista siirtää jutun esitutkinta pääesikunnalle (35 §) tai poliisille (28 §, 39 §). Tällöin myös tutkinnanjohtajuus siirtyy vastaavalla tavalla esitutkintaa toteuttavalle taholle.

Valiokunta muistuttaa, että kurinpitoesimiehen asemaa arvioitaessa on pidettävä mielessä, että puolustusvoimien kurinpitojärjestelmä on järjestelmänä poikkeava. Niin rikoslain 45 luvussa kuin kurinpitojärjestelmässä puolustusvoimien poikkeuksellisesta toimintaympäristöstä ja sen edellyttämän kurin ja järjestyksen ylläpitämisestä johtuen on nähty perustelluksi puuttua tekoihin, jotka eivät muille virkamiehille tule rangaistaviksi. Voidaan arvioida, että poikkeusoloissa kurinpitomenettelyn merkitys korostuu, ja on pidetty tärkeänä, että kurinpitojärjestelmän perusratkaisu on sama niin rauhan kuin poikkeusolojenkin aikana.

Toimenpiteet esitutkinnan päätyttyä ja kurinpitoasian ratkaiseminen

Kurinpitorangaistuksia olisivat muistutus, ylimääräinen palvelus, varoitus, poistumiskielto, kurinpitosakko ja aresti (3 §). Poistumiskielto ja poistumisrangaistus yhdistettäisiin yhdeksi seuraamuslajiksi, poistumiskielloksi. Muuten seuraamustyypit pysyisivät ennallaan. Kaikkia seuraamuksia kutsuttaisiin jatkossa kurinpitorangaistuksiksi. Yksi keskeisimmistä muutoksista olisi asevelvollisten oikeusturvan parantaminen muutoksenhakuoikeuden laajentamisella siten, että se koskisi kaikkia seuraamuksia.

Uutena esitetään, että joukkoyksikön komentajan, perusyksikön päällikön ja perusyksikön vääpelin kurinpitoa koskevaan päätökseen saisi pyytää ensin ratkaisua joukko-osaston komentajalta uudella ratkaisupyynnömenettelyllä (55 §:n 1 mom., 57—58 §). Päätöksellä olisi mahdollista muuttaa ratkaisua vain rangaistun eduksi (59

§). Menettelyllä mahdollistettaisiin kurinpitomenettelyssä tapahtuneiden virheiden korjaaminen ja vältettäisiin turhaan kuormittamasta tuomioistuimia suhteellisen vähäisten tekojen osalta. Päätökseen saisi edelleen hakea muutosta sotalasoikeudenkäyntilain mukaan määräytyvältä toimivaltaiselta tuomioistuimelta.

Joukko-osaston komentajan tai häntä ylemmän kurinpitoesimiehen kurinpitopäätöksistä valitettaisiin suoraan kurinpitovalituksella tuomioistuimeen (55 §:n 2 mom., 60—61 §). Menettely takaisi kurinpitorangaistukseen määrätyle mahdollisuuden kaikissa tilanteissa saattaa asia tuomioistuinkäsittelyyn. Muutos merkitsisi paitsi muutoksenhakuoikeuden laajentamista myös heikennystä siltä osin, että joukkoyksikön komentajan asevelvollisena palvelevalle määräämistä varoituksesta ei enää voisi valittaa suoraan tuomioistuimeen vaan ensin olisi tehtävä ratkaisupyynnö joukko-osaston komentajalle, jonka ratkaisusta voisi vasta valittaa tuomioistuimeen. Varoitusta käytetään varsin harvoin asevelvollisena palvelevien kurinpitoseuramuksena. Valiokunta toteaa saamiinsa asiantuntijalausuntoihin pohjaten, että heikennys ei siten olisi käytännössä merkittävä ottaen huomioon myös, että ratkaisupyynnön perusteella annettuun päätökseen saisi hakea muutosta, mikä turvaisi pääsyn tuomioistuimeen.

Täytäntöönpano

Kurinpitomenettelyssä määrätty kurinpitorangaistukset olisivat varoitusta ja kurinpitosakkoa lukuun ottamatta täytäntöön pantavissa muutoksenhausta huolimatta (70 §), jollei joukko-osaston komentaja tai tuomioistuimien erityisestä syystä määrää, ettei täytäntöönpanoa saa aloittaa tai jatkaa (56 §).

Tämä merkitsisi muutosta nykytilaan, jossa täytäntöönpanoon saa ryhtyä vasta, kun päätös on lainvoimainen. Tämä on valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan kurinpitomenettelyn toimivuuden kannalta välttämätöntä, koska ilman mahdollisuutta välittömään täytäntöönpanoon aiheettomien valitusten määrän voidaan arvioida lisääntyvän huomattavasti ja laajennettu muutoksenhakuoikeus tekisi kurin-

pitomenettelyn kurin ja järjestyksen ylläpitämisen kannalta merkityksettömäksi.

Uutena esityksenä rajoitettaisiin lyhyiden, enintään kolmen vuorokauden poistumiskieltojen täytäntöönpanoa siten, että niitä ei saisi panna täytäntöön poistumiskieltoon määrätyn viikko-ohjelman mukaisen viikonloppuvapaan, juhlapyhän tai vastaavan vapaan aikana (74 §). Varusmieskoulutusta annetaan nykyisin pääsääntöisesti arkisin.

Rajoitus koskisi vain lyhyimpiä poistumiskieltoja, joten neljän vuorokauden mittaisen ja sitä pidemmän poistumiskiellon voisi panna täytäntöön myös viikonloppuna, juhlapyhänä tai vastaavan vapaan aikana. Lisäksi myös lyhyt, enintään kolmen vuorokauden pituinen poistumiskielto voitaisiin laittaa täytäntöön viikonloppuna, jos poistumiskieltoon määrätty olisi palveluksessa muutenkin tuolloin esimerkiksi sotaharjoituksen vuoksi.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa ei tullut esille sellaista painavaa syytä, jonka vuoksi enintään kolmen vuorokauden poistumiskieltoja ei saisi panna täytäntöön viikonloppuvapaan, juhlapyhän tai vastaavan vapaan aikana. Valiokunnan kuulemisissa nousi esille, että poistumiskielto on ankarampi seuraamus silloin, kun täytäntöönpano ajoittuu viikonloppuun tai juhlapyhyhän, joka muuten olisi varusmiehelle vapaa. Kuulemisissa ei kuitenkaan käynyt ilmi, että joukko-osastojen kurinpitoesimiehet olisivat laittaneet poistumiskieltoja täytäntöön viikonloppuvapaan tai muun vastaavan vapaan aikana siinä tarkoituksessa, että poistumiskiellon vaikutus olisi mahdollisimman suuri.

Sen sijaan valiokunta toteaa saamiinsa selvityksiin perustuen, että lyhyidenkin poistumiskieltojen viivytyksetön täytäntöönpano mahdollistaa tehokkaan ja ennaltaehkäisevän vaikutuksen sotilaallisen kurin ja järjestyksen ylläpidossa. Viikonloppuvapaan menettämisellä lyhyen poistumiskiellon johdosta on merkittävä rikkomuksia ehkäisevä vaikutus. Tämä vaikutus menetetään, jos jo etukäteen on tiedossa, ettei mahdollinen lyhyt poistumiskielto vaikuta viikonloppuvapaan käyttömahdollisuuteen.

Edellä todettuun viitaten puolustusvaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että lakiesityksen 74 § säädettäisiin siten, että kaikki poistumiskiellot on voitava panna toimeen viivytyksettä.

Uutena säädettäisiin hyvityksestä tapauksessa, jossa viivytyksettömästä täytäntöönpanosta johtuen kurinpitopäätöksessä määrätty seuraamus olisi pantu täytäntöön ja kurinpitopäätös sittemmin lopullisesti kumottu tai poistettu tai kurinpitorangaistusta lievennetty (68 §). Joukko-osaston komentaja päättäisi hyvityksestä. Hyvityksen rahamäärästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Asianosainen tai kurinpitoesimies voisi hakea kurinpitopäätöksen poistamista tai purkamista tuomioistuimelta (126 §). Menettelyssä noudatettaisiin soveltuvien osin yleisiä ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Kurinpitopäätöstä ei enää voitaisi muuttaa rangaistun vahingoksi puolustusvoimien omin, sisäisin toimenpitein. Myös tällä pyrittäisiin parantamaan kurinpitorangaistukseen määrätyn oikeusturvaa.

Rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen

Puolustusvoimien rikostorjuntaan kuuluvassa rikosten ennalta estämisessä ja selvittämisessä kyse on sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta. Estettävät ja paljastettavat teot ovat hyvin vakavia rikoksia, kuten maanpetos, vakoilu, luvaton tiedustelutoiminta ja valtiopetosrikokset. Paljastuneet rikokset tutkii poliisi.

Toimivaltuuksista säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin ja kattavammin, toisaalta perusoikeuksien suoja ja toisaalta rikostorjunnan tarpeet huomioon ottaen.

Puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavien virkamiesten toimivaltuuksista viitattaisiin poliisilakiin. Puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavien virkamiesten rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi olisi voimassa, mitä poliisi-

laissa toimivaltuuksista rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi säädetään. Poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen osalta käytettävissä olisivat kuitenkin vain tietyt, erikseen luetellut keinot. Tarkoituksena on, että jos poliisilakiin tulevaisuudessa ehdotetaan lisättäviksi uusia salaisia tiedonhankintakeinoja, puolustusvoimille ei tule automaattisesti uusia toimivaltuuksia vaan niiden tarve arvioidaan joka kerta erikseen.

Puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavien virkamiesten käytössä poliisilain 5 luvussa tarkoitetuista salaisista tiedonhankintakeinoista olisivat vain (89 §):

- 1) tukiasematietojen hankkiminen;
- 2) suunnitelmallinen tarkkailu;
- 3) peitelty tiedonhankinta;
- 4) tekninen kuuntelu;
- 5) tekninen katselu;
- 6) tekninen seuranta;
- 7) teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen.

Tukiasematietojen hankkiminen ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen olisivat siinä mielessä uusia toimivaltuuksia, ettei sotilasviranomaisten oikeudesta niiden käyttöön ole tällä hetkellä nimenomaisesti säädetty. Peitelty tiedonhankinta on poliisillekin uusi toimivaltuus. Puolustusvoimien rikosten ennalta estämistä ja paljastamista hoitavan olisi uutena säännöksenä ilmoitettava edellä selostettujen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä suojelupoliisille (89 §:n 3 mom.).

Rikosten paljastamisessa edellä lueteltuja salaisia tiedonhankintakeinoja saisi käyttää ennalta estämistä rajatun Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamista, sotaan yllyttämistä, maanpetosta ja törkeää maanpetosta, vakoilua ja törkeää vakoilua, turvallisuussalaisuuden paljastamista koskevan rikoksen tai luvattoman tiedustelutoiminnan paljastamisessa.

Valiokunta painottaa, että vakavien rikosten ennaltaehkäisemisessä ja tutkinnassa on viranomaisilla oltava riittävät keinot ja oikeudet käytössään. Valiokunnan näkemyksen mukaan käytössä ole-

vien tiedonhankintakeinojen valikoiman tulee olla riittävän tehokas ja suorituskyyinen suhteessa aktiivisen operatiivisen toimijan vastaavaan kykyyn. Sotilasvastatiedustelun on kyettävä perusoikeuksien suoja huomioon ottaen toimimaan riittävän laadukkaasti samassa ympäristössä näiden toimijoiden kanssa. Tiedustelutoiminta on kasvavassa määrin siirtynyt tietoverkkoihin. Valiokunta huomauttaakin, että viranomaisten salaisista tiedonhankintakeinoista esimerkiksi peite-toiminta internetissä voi tulla nopeasti ajankohtaiseksi puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitaville virkamiehille rikosten ennalta ehkäisemisessä ja tutkinnassa

Rikosten ennalta estämistä ja paljastamista koskeva tehtävä esitetään siirrettäväksi puolustusvoimauudistukseen liittyvistä uudelleenorganisoinneista johtuen pääesikunnan tutkintaosastolta pääesikunnan tiedusteluosastolle. Tämä tukisi rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevien tehtävien eriyttämistä. Pääesikunnan alaisuudessa toimisi puolustusvoimauudistuksessa perustettavaksi esitetty Puolustusvoimien tiedustelulaitos.

Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa päällystään kuuluvalla poliisimiehelle ja pidättämiseen oikeutetulle poliisimiehelle säädettyjä toimivaltuuksia käyttäisivät pääesikunnan vastatiedustelusta vastaava apulaisosastopäällikkö sekä sotilaslakimies. Poliisimiehelle säädettyjä toimivaltuuksia käyttäisi rikosten ennalta estämis- ja paljastamistehtävään määrätty virkamies. Ennaltaestämis- ja paljastamistoiminnassa paljastuneet rikokset tutkisi jatkossakin suojelupoliisi.

Uutena ehdotetaan säädettäväksi poliisin antamasta avusta silloin, kun puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavilla ei ole toimivaltaa tehtävien hoitamiseksi tarpeellisen toimenpiteen suorittamiseen (90 §). Käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi tietojen hankkimisesta sellaisella poliisin käytössä olevalla toimivaltuudella, jonka käyttämiseen puolustusvoimilla ei olisi oikeutta.

Valiokunta korostaa, että rikostorjuntatehtäviä eli nykyiseltä nimeltään puolustusvoimien poliisitehtäviä on tähänkin saakka hoidettu yhteistyössä poliisin kanssa, yhteistyö on sujunut hyvin ja sitä on edelleen kehitettävä.

Uutena esitetään poliisille otto-oikeutta eli oikeutta myös oma-aloitteisesti erityisestä syystä ottaa puolustusvoimissa ennalta estettävä ja paljastettava asia tutkintavastuulleen. Tämä on valiokunnan näkemyksen mukaan perusteltua poliisin yleisen esitutkintaviranomaisaseman johdosta. Erityinen syy voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa poliisilla olisi käytettävissään olevien tietojen perusteella syy epäillä puolustusvoimissa vireillä olevan asian liittyvän laajempaan, poliisilla vireillä olevaan kokonaisuuteen. Tässä tilanteessa olisi perusteltua, että yksi viranomaisen koordinoisi ja vastaisi koko asiakokonaisuudesta.

Yhteiset säännökset

Kurinpitorangaistusten merkitseminen nimikirjaan

Nimikirjalain muutosehdotuksen mukaan nimikirjaan olisi talletettava tieto kurinpitorangaistuksesta muistutusta lukuun ottamatta.

Valiokunnan kuulemisissa on esitetty epäkohdaksi se, että kurinpitorangaistus merkitään kurinpitoratkaisurekisteriin, mikä hankaloittaa mm. ylennyksiä, valitsemista sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin ja kunniamerkkien saamista.

Valiokunta haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota, että nimikirjaan vietävien rangaistustietojen tallettamisedellytykset liittyvät rangaistuksen laatuun, asianomaisen palvelussuhteen lajiin tuomion antamishetkellä tai rikoksen teko- hetkellä sekä rikoksen laatuun. Nimikirjalain 7 §:n mukaan nimikirjassa oleva tieto tuomitusta rangaistuksesta on yleisestä asiakirjajulkisuudesta poiketen pidettävä salassa, ja rangaistustietojen luovuttaminen on mahdollista vain 7 §:n 2 momentin edellytyksin.

Harkittaessa kurinpitorangaistuksia koskevien tietojen viemistä nimikirjaan koskevan menettelyn mahdollista tasapuolisuutta sotilas- ja

siviilihenkilöstön kesken on pidettävä mielessä kurinpitomenettelyn erityisluonne. Valiokunta toteaa saamiinsa asiantuntijalausuntoihin perustuen, että sotilaskurinpitomenettely on luonteeltaan nopeutettua rikosprosessia eikä valtion virkamieslain nojalla toteutettua virkamiesoikeudellista menettelyä. Siitä syystä esimerkiksi yhtä kurinpitomenettelyn seuraamuslajia, varoitusta, ei tule rinnastaa valtion virkamieslain (750/1994) 24 §:n nojalla annettuun kirjalliseen varoitukseen, jota ei merkitä nimikirjaan. Lisäksi on keskeistä huomata, että puolustusvoimista annettu laki (551/2007) kohdistaa muista henkilöryhmistä poiketen ammattisotilaille erityisen käyttäytymisvelvoitteen (42 §) tehtävien edellyttämän korostuneen luotettavuuden johdosta.

Kurinpitorangaistusten kirjaamisen osalta keskeistä on, että kurinpitoesimiehen määräämiä ja tuomioistuimen tuomitsemia kurinpitorangaistuksia kohdellaan samalla tavalla nimikirjaan merkitsemisen osalta. Kurinpitoesimiehen määräämät ja tuomioistuimen tuomitsemat kurinpitorangaistukset virkamiehille ovat laadultaan samanlaisia (varoitusta, kurinpitosakko). Perustuslain 2 luvun 6 §:ään kirjattu yhdenvertaisuusperiaate edellyttää osaltaan, että seuraamusikäkäytännöt kurinpitomenettelyssä ja tuomioistuimissa ovat yhdenmukaisia. On erittäin tärkeää huomata, että sotilasrikosasia valikoituu kurinpitomenettelyn sijasta tuomioistuinkäsittelyyn muullakin perusteella kuin pelkästään epäillyn teon vakavuusarvioinnin perusteella (46 §).

Edellä kerrotuin perustein on edelleen perusteltua, että nykytila säilytetään esityksen mukaisesti. Erityisesti nimikirjalain 4 §:n b kohdan osalta esitystä ei tulisi muuttaa, koska ei ole yhdenvertaista, että muiden virkamiesten tuomioistuimen tuomitsemat virkarikokset näkyisivät nimikirjassa, mutta sotilasvirkarikokset eivät.

Valiokunta muistuttaa, että kurinpitorangaistuksissa on sotilasviroissa palvelevien osalta kyse viime kädessä siitä, että henkilö ei ole toiminut ammattisotilastehtävässään tavalla, jota tehtävä ja sotilaan asema esimerkiksi puolustusvoimien määräyksen mukaisesti edellyttää.

Muita huomioita esityksestä

Valiokunta pitää tärkeänä, että esityksessä parannetaan merkittävästi prosessin kohteen oikeusturvaa. Oikeusturvaa parantavaa vaikutusta on muutoksenhaun laajentamisen lisäksi mm. kurinpitovalituksen tekemiseen varatun ajan pidentämisellä, esitutkinnan suorittajan koulutusvaatimuksilla, sotilaslakimiesten roolin kasvatamisella sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevan sääntelyn lisäämisellä.

Valiokunta tähdentää, että ehdotettavat uudet säännökset huomioon ottaen on selvää, että niin sotilaskurinpito-lainsäädäntöä soveltavat virkamiehet kuin poikkeusoloissa asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen tulevat tarvitsevat laajamittaista koulutusta uuden lainsäädännön käyttöön ottamisen yhteydessä.

Valiokunta haluaa kiinnittää huomiota viime aikoina julkisuudessa esiin nousseisiin, tietover-

koissa tapahtuneisiin tiedustelutapauksiin niin Suomessa kuin Euroopassa. Niiden torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn tarvitaan päättäväisiä viranomaistoimia. Toisaalta tiedustelutieto ja siihen liittyvä kansainvälinen yhteistyö on keskeistä valtion turvallisuusetujen takaamiseksi. Kehityksen seurauksena tiedustelutoimintaa harjoittavien viranomaistahojen laillisuus- ja parlamentaarinen valvonta korostuu. Valiokunta esittää selvitettäväksi, miten vahvistetaan ja varmistetaan parlamentaarinen valvonta sotilaallisen vastatiedustelu- ja tiedustelutoiminnan osalta.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jussi Niinistö /ps
vpj. Seppo Kääriäinen /kesk
jäsen. Tuija Brax /vihr
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /kok
Pentti Oinonen /ps
Tuula Peltonen /sd

Eero Reijonen /kesk
Mikko Savola /kesk
Ismo Soukola /ps
Eero Suutari /kok
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Martelius.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kun yleisvastuu rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä on poliisilla, rikostorjunnan erityisviranomaisten (puolustusvoimat, rajavartiolaitos, tullit jne.) tehtävien ja toimivaltojen tulee olla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säännelty. Tässä suhteessa puolustusvoimien toimivallan määrittely rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa jää hallituksen esityksessä valitettavan yleispiirteiseksi (sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaalliseen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvät rikokset). Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pitänyt muistiossaan nykyistä lakia poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa tulkinnanvaraisena. Laki on säilynyt pääosin muuttumattomana säätämisen (vuonna 1995) jälkeen. Vuoden 1995 jälkeen pakkokeinolakia on muutettu yli kaksikymmentä kertaa ja poliisilakia yli kymmenen kertaa. Osa suoritetuista muutoksista oli merkittävästi laajentanut ns. salaisten pakkokeinojen käyttömahdollisuuksia. Epäselvää oli, oliko uusien ja laajennettujen toimivaltuuksien tarkoitettu tulevan automaattisesti myös poliisihallinnossa käytettäväksi. Tämä ongelmatilanne säilyy edelleen myös tämän lakiesityksen voimaantulon jälkeen, eikä ongelma poistu, ellei sotilasrikosten erillisääntelystä luovuta. Näin on tehty mm. Ruotsissa jo vuonna 1989.

Salaisia pakkokeinoja koskevien toimivaltuuksien määrittelyyn ja laajentamiseen liittyy lukuisia ongelmakohtia, joissa puututaan kansalaisten perusoikeuksiin, yksityisyyden suojaan jne. Siksi niiden toimivaltuussääntely ja käyttö olisi ollut syytä keskittää myös käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä yksinomaan poliisille. Ainakaan puolustusvoimien itsenäistä toimivaltaa tältä osin ei olisi ollut syytä lisätä. Jos useat erityisviranomaiset ottavat käyttöön uusia salaisia pakkokeinoja, on valvonta ja käytäntöjen hallitseminen ja yhdenmukaisena pitäminen

ongelmallista. Mm. peitelty tiedonhankinnan osalta ei ole perusteltua antaa sitä muiden kuin poliisin käyttöön. Myös poliisilain ja pakkokeinolain sekä toisaalla sotilaskurinpitoa ja puolustusvoimien rikostorjuntaa koskevan lainsäädännön muutosten eritahtisuus lisää pakkokeinojen käytön hallinnan ja valvonnan ongelmallisuutta ja heikentää kansalaisten oikeusturvaa. Näistä lakiin tulee ehdottomasta sisällyttää pakkokeinojen käytön valvonnassa puolustusvoimissa samansisältöiset valvontasäännökset kuin poliisilain pakkokeinolaisissa.

Valiokunnan asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota erityisesti puolustusvoimissa toimitettavan esitutkinnan riippumattomuutta ja uskottavuutta heikentävään esteellisyysongelmaan, kurinpitoesimiehen toimimiseen suoranaisen alaisensa eritutkinnasta vastaavana henkilönä. Vasenryhmä ei yhdy valiokunnan käsitykseen siitä, että nykyinen käytäntö ei vaaranna sotilaiden perusoikeus- ja ihmis-oikeusturvaa. Asetelma ei ole esitutkinnan kohteena olevan rikosepäillyn kannalta korrekti. Toimiihan esitutkinnasta vastaava esimies, esim. yksikön päällikkö, olosuhteissa, joista hän on joukkojensa ja joukko-osastonsa osalta lähes yksinomaan vastuussa — myös valvonnan puutteiden ja puutteellisen ohjeistuksen, koulutuksen ja käskytyksen osalta.

Vasenryhmä ei yhdy valiokunnan käsitykseen, että poistumiskiellet on voitava panna toimeen viivytystä myös varusmiesten viikonloppuvapaan, juhlapyhien ym. vapaiden aikana. Vasenryhmä pitää hallituksen esitystä valiokunnan kantaa parempana, ts. että enintään kolmen vuorokauden poistumiskieltojen täytäntöönpanoa ei ajoiteta viikko-ohjelman mukaisen viikonloppuvapaan, juhlapyhien tai vastaavan vapaan ajaksi. Vasenryhmä ei pidä myöskään kolmea vuorokautta pidempien poistumiskieltojen kohdistamista varusmiesten viikkovapaiden ja juhlapyhien ajaksi perusteltuna. Mahdollisuus poistumiskieltojen kohdentamiseen varusmies-

ten vapaa-aikana tarjoaa esimiehelle mahdollisuuden varusmiesten eriarvoiseen kohteluun, ns. pärstäkertoimen käyttöön.

Vasenryhmä yhtyy henkilöstöjärjestöjen näkemykseen siinä, että kurinpitorangeistustietojen tallettaminen nimikirjaan hankaloittaa tarpeettomasti puolustusvoimien sotilashenkilön ylennyksiä, etenemistä sotilasuralla, valitsemista sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin jne. Kysymyksessä olisi pitkäaikainen ja perusteen lisärangaistus ja tehtyyn rikkomukseen näh-

den usein kohtuuton lisäseuraamus. Vasenryhmän mielestä sotilasvirassa oleviin tulisi soveltaa samaa virkamiesoikeudellista kurinpitomenettelyä kuin muihinkin valtion virkamiehiin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2013

Jyrki Yrttiaho /vr