

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi rikostorjunnasta puolustusvoimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rikostorjunnasta puolustusvoimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 226/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen ja hallitussihteeri Jenni Herrala, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaakko Rautio, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Marko Meriniemi, sisäasiainministeriö

- rikostarkastaja Jari Nyström, sisäasiainministeriö, rajavartio-osasto
- esittelijäneuvos Raino Marttunen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, Tietosuoja-valtuutetun toimisto
- asessori Hanna Nordström ja osastopäällikkö Jari Kähärä, Pääesikunta
- poliisitarkastaja Ari-Pekka Calin, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Pertti Haaksluoto, Suojelupoliisi
- pääluottamusmies Mika Oranen, Aliupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Harri Westerlund, Upseeriliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausuntonsa ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikostorjunnasta puolustusvoimissa, joka korvaisi poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain.

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

Laissa erotettaisiin nykyistä selkeämmin rikosten ennalta estämis- ja paljastamistehtävä rikosten selvittämistehtävästä. Edelleen ehdotettavan lain ja sotilaskurinpitolain välinen suhde selkeytettäisiin.

Laissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin ja kattavammin puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavien toimivaltuuksista, perus- ja ihmis-

oikeudet sekä rikostorjunnan tarpeet huomioiden.

Uutena ehdotetaan säädettäväksi poliisiin antamasta avusta silloin, kun puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavilla ei ole toimivaltaa tehtävien hoitamiseksi tarpeellisen toimenpiteen suorittamiseen.

Poikkeusoloja koskevat säännökset säädettäisiin suoraan laissa. Lisäksi puolustusvoimien rikostorjunnan valvonnasta säädettäisiin nykyistä kattavammin.

Samalla ehdotetaan muutettaviksi tieliikennelakia, turvallisuus selvityksistä annettua lakia, puolustusvoimista annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annettua lakia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samaan aikaan uuden esitutkintalain, uuden pakkokeinolain, uuden poliisilain ja uuden sotilaskurinpitolain kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Laki poliisiin tehtävistä puolustusvoimissa on ollut voimassa noin 15 vuotta, eikä se enää kaikin osin täytä perustuslain vaatimuksia. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esittänyt nykyistä lakia täsmennettäväksi, koska siitä ei riittävän selvästi ilmene, mitä poliisilla olevia toimivaltuuksia pääesikunnan tutkintaosastolla on käytössä. Lain tarkistaminen on valiokunnan saaman selvityksen mukaan perusteltua juuri nyt myös sitä taustaa vasten, että se liittyy eduskunnan käsittelyssä parhaillaan olevaan esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain sekä sotilaskurinpitolain uudistushankkeeseen.

Hallituksen esitys lähtee siitä, että puolustusvoimat hoitaa sille kuuluvat poliisitehtävät normaaliaikana, valmiutta kohotettaessa sekä poikkeusoloissa. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan toiminnan tehokkuus poikkeusoloissa voidaan parhaiten varmistaa siten, että normaaliaikana luodaan ja ylläpidetään toimiva organisaatio sekä koulutetaan ja perehdytetään tarvittava henkilöstö. Toiminta jatkuu pääosin samanlaisena myös valmiutta kohotettaessa ja poikkeusoloissa. Järjestely vastaa julkisen hallinnon valmiussuunnittelussa yleisesti noudatettua periaatetta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksessä on pyritty mahdollisimman kattavasti

erottamaan rikoksen ennalta estämisen ja paljastamistehtävä rikoksen selvittämisestä. Tämä on nähty tarpeelliseksi erityisesti siksi, että puolustusvoimien rikostorjunnassa estetään ja paljastetaan hyvin erityyppisiä rikoksia kuin selvitetään. Erottelu on tehty toimivaltuuksien, tiedonsaantioikeuksien, henkilörekisterien ja tietojen luovuttamisen osalta. Puolustusvaliokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota siihen, että useiden valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan rikosten ennalta estämistä ja paljastamista koskevat säännökset ja niiden perustelut eivät ole yhtä tarkat kuin rikosten selvittämistä koskevat toimivaltuudet.

Rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen ovat niin sanottua vastatiedustelua maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavan toiminnan ja tiedustelutoiminnan estämiseksi ja paljastamiseksi. Estettävät ja paljastettavat teot ovat hyvin vakavia rikoksia, kuten maanpetos, vakoilu, luvaton tiedustelutoiminta ja valtiopetosrikokset. Paljastuneiden rikosten selvittämisestä huolehtii Suojelupoliisi.

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että puolustusvoimat vastaa sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvan laittoman tiedustelutoiminnan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavan laitton toiminnan torjumisesta. Tehtävä on puolustusvoimissa kuulunut perinteisesti pääesikunnan tutkintaosastolle. Asiantuntijakuulemisissa

tuotiin erityisesti esiin, että laittoman toiminnan torjunta kuuluu myös sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suojelupoliisin tehtäviin ja puolustusvoimat vastaa toiminnasta vain omalta osaltaan. Saadun selvityksen mukaan puolustusvoimien ja poliisin yhteistoiminta on ollut erittäin hyvin toimivaa ja ongelmatonta, eikä toimivallan jako pääesikunnan tutkintaosaston ja Suojelupoliisin kesken ole käytännössä aiheuttanut ongelmia.

Esityksellä ei ole arvioitu olevan merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Siltä osin, kuin puolustusvoimien rikostorjunnan toteuttamiseksi esitetään uusia toimivaltuuksia, poliisin tehtävien arvioitiin joiltain osin vähenevän.

Puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavat virkamiehet

Ensimmäisen lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavista virkamiehistä. Näitä henkilöitä olisivat edelleen pääesikunnan tutkintaosaston virkamiehet, jollei asiasta muuta säädetä. Sotilaslakimiehinä toimii normaaliaikana puolustusvoimissa noin 20 virkamiestä, joista pääesikunnan tutkintaosastolla kaksi virkamiestä. Tutkintaosaston sotilaslakimiehet toimivat tutkinnanjohtajina. Tutkinnanjohtajan tehtävät vastaavat poliisissa tutkinnanjohtajalle kuuluvia tehtäviä. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä, että tutkinnanjohtajien osaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että tutkintaosaston lakimiehet toimivat tarvittaessa myös esitutinnan suorittajien ja kurinpitoesimiesten oikeudellisina asiantuntijoina. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan käytännössä tutkintaosaston sotilaslakimiehet antavat oikeudellista neuvontaa myös rikosten ennalta estämis- ja paljastamistehtävissä toimiville tutkintaosaston virkamiehille. Varsinaista oikeudellista neuvontaa kurinpitoesimiehille ja esitutinnan suorittajille joukko-osastoissa antavat pääsääntöisesti puolustushaarojen ja pääesikunnan oikeudellisen osaston lakimiehet.

Normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa erät muutkin kuin 2 §:ssä mai-

nitut sekä riittävän koulutuksen saaneet asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevat voisivat hoitaa puolustusvoimien rikostorjuntaa (1. lakiehdotuksen 7 luku). Valiokunta pitää tärkeänä, että lakiehdotuksessa on normaaliolojen vakavia häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten omat säännökset, joilla mahdollistetaan resurssien joustava lisääminen tilanteen sitä vaatiessa.

Puolustusvoimien taholta korostettiin kuulemisessa, että rikostorjuntaan liittyvän teknisluontoisen työn toteuttajina voisivat toimia muutkin pääesikunnan henkilöt kuin 2 §:ssä mainitut tahot. Valiokunta pitää tätä näkemystä perusteltuna ja viittaa tässä yhteydessä säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin. Niissä todetaan, että rikostorjuntaan liittyvää teknistä toteuttamista, kuten erilaisia laiteasennuksia, voisivat tehdä muutkin kuin säännöksessä luetellut virkamiehet, mutta vastuu toimivaltuuksien käyttämisestä olisi vain säädetyillä virkamiehillä.

Toimivaltuudet rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa

Ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin toimivaltuuksista rikosten ennalta ehkäisemisessä ja torjunnassa. Puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavien virkamiesten toimivaltuuksista 4 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tehtävissä on voimassa, mitä poliisilaisissa toimivaltuuksista rikosten ennalta estämiseksi ja torjumiseksi säädetään. Mainittujen virkamiesten käytettävissä olisivat kuitenkin poliisilain 5 luvussa tarkoitetuista salaisista tiedonhankintakeinoista vain tietyt, erikseen luetellut keinot. Sääntely olisi siis negatiivinen. Tarkoituksena on, että jos poliisilakiin tulevaisuudessa ehdotetaan lisättäviksi uusia salaisia tiedonhankintakeinoja tai pakkokeinolakiin ehdotetaan lisättäviksi uusia salaisia pakkokeinoja, pääesikunnan tutkintaosastolle ei tule automaattisesti uusia toimivaltuuksia, vaan niiden tarve arvioidaan joka kerta erikseen.

Hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän enemmistön mielipiteen mukaan työryhmän mietinnöstä jätettiin pois puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavien tahojen oikeus käyttää it-

senäisesti yksinomaan tietoverkossa toteutettavaa peitetoimintaa. Esityksessä lähtökohtana on, että ensin hankitaan käytännön kokemusta poliisin antaman avun toimivuudesta ja siitä, kuinka paljon ehdotettu ratkaisu työllistää eri viranomaisia.

Valiokuntakuulemisissa puolustusvoimien edustajat perustelivat tietoverkoissa tapahtuvan peitetoiminnan tarpeellisuutta sosiaalisen tiedustelun yleistymisellä, arkaluontoisen tiedon määrän kasvulla tietojärjestelmissä, puolustusvoimien rikostorjunnassa ennalta estettävien ja paljastettavien rikosten vakavuudella ja sillä, että esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistamisessa tietoverkoissa tapahtuvalle vuorovaikutukselle ei sen luonteen vuoksi — tietynlainen epäluottamus, helpompi dokumentointi, työturvallisuusriskien vähäisyys — tulisi asettaa yhtä tiukoja edellytyksiä kuin tosielämässä tapahtuvalle toiminnalle. Peitetoiminta tietoverkossa muodostaisi yhdessä muiden puolustusvoimien rikostorjunnassa jo käytettävien keinojen kanssa tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Peitetoiminnan tietoverkossa jättäminen poliisin avun varaan rajoittaisi puolustusvoimien ajantasaista ja itsenäistä kykyä suoriutua rikosten ennalta estämis- ja paljastamistehtävistä. Poliisin apuun turvautuminen johtaisi myös ajallisesti merkittävään viiveeseen, mikä tosiasiallisesti vaikeuttaisi merkittävästi rikosten estämistä ja ennaltaehkäisyä.

Puolustusvaliokunta pitää esitettyjä näkökohtia puolustusvoimien itsenäisen tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan tarpeellisuudesta painavina. Valiokunta esittää, että itsenäinen peitetoiminta tietoverkossa lisättäisiin ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §:ssä esitettyyn luetteloon. Mikäli puolustusvoimille annetaan itsenäinen oikeus peitetoimintaan tietoverkossa, on tätä vastaava muutos huomioitava myös eduskunnan käsitellyssä olevassa hallituksen esityksessä poliisilain muuttamisesta. Valiokunta korostaa lisäksi puolustusvoimissa peitetoimintaan osallistuvien henkilöiden perusteellista kouluttamista.

Poliisin puolustusvoimille antama apu

Uutena asiana esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poliisin antamasta avusta silloin, kun puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavilla ei ole toimivaltaa tarpeellisen toimenpiteen suorittamiseen. Poliisin antama apu koskisi sekä rikosten ennalta estämistä ja torjuntaa että rikosten selvittämistä (6 ja 10 §). Poliisi arvioisi lailliset edellytykset tehtävän suorittamiselle. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan tekisivät sekä pyynnön tekijä että avunantaja. Huomioon tulisi ottaa myös yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten objektiivisuusperiaate sekä tuomioistuimen kontrolli niiden toimivaltuuksien osalta, joiden käyttämisestä tuomioistuin päättää. Näin ollen avun antamisessa olisi kolminkertainen oikeusturvakontrolli, josta vastaisivat pyynnön tekijä, avunantaja ja tuomioistuin.

Valiokunnalle korostettiin, ettei kysymyksessä ole virka-avun antaminen. Poliisin muulle viranomaiselle antamasta virka-avusta säädetään poliisilaissa. Puolustusvoimien poliisille antamasta virka-avusta taas säädetään puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980). Tässä esityksessä ehdotettu poliisin antama apu olisi eräänlainen virka-avun ja yhteistoiminnan välimuoto, joka edesauttaisi joustavaa tiedonvaihtoa ja viranomaisten järkevää resurssien käyttöä. Poliisi käyttäisi erityisosaamistaan tiedonhankintaan ja puolustusvoimat voisi sen avulla suorittaa tehokkaampaa rikostorjuntaa omalla erityisosaamisalueellaan. Valiokunta pitää esitettyä sääntelyä järkevänä tapana tehostaa rajallisten resurssien käyttöä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin poliisin antamasta avusta ja yhteistoiminnasta puolustusvoimille rikosten ennalta ehkäisemisessä ja torjunnassa. Kyseisen säännöksen I momentissa tukipyynnölle ei aseteta mitään erityisiä muotovaatimuksia. Tukipyyntö voidaan tehdä suullisestikin. Puolustusvaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että etenkin laillisuusvalvonnan näkökulmasta tukipyyntö olisi kaikissa tapauksissa syytä tehdä kirjallisesti. Valiokunta esittää edelleen, että 6 §:n 2 momentista poistettaisiin ilmaisu "ilman aiheutonta viivästystä". Lisäys on tarpeeton, sillä virkamieslain nojalla

virkamiesten on tehtävä virkatoimensa kaikissa tapauksissa mahdollisimman ripeästi.

Muita huomioita esityksestä

Hallituksen esityksen liitelaissa 5 tulee huomioda, että eduskunnan käsiteltävänä on samaan aikaan hallituksen esitys laiksi Europolia koskevan päätöksen eräiden säännösten täytäntöönpanosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 81/2010 vp). Saadun selvityksen mukaan toimivaltaisten Europol-viranomaisen listalle olisi lisättävä puolustusvoimat tiedonsaantiin oikeuteksi tahoksi poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullin rinnalle.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 11 §:ssä esitetään säädettäväksi, että jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää, 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu tehtävä (Puolustusvoimien rikostorjunnassa selvittävät rikosasiat) on siirrettävä kokonaan poliisin suoritettavaksi. Säännöksessä todetaan edelleen, että tehtävä voidaan muutenkin siirtää poliisille asian laadun niin vaatiessa. Valiokunnan kuulemien

asiantuntijoiden mukaan säännöstä on tarpeen täsmentää siten, että tehtävän poliisille siirtävä taho puolustusvoimissa kävisi selkeästi ilmi. Käytännössä säännöksessä tulisi viitata pääesikunnan tutkintaosastoon. Lisäksi puolustusvaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että säännöksessä ehdotettu muotoilu "tehtävä voidaan muutenkin siirtää poliisille asian laadun niin vaatiessa" muutettaisiin muotoon "tehtävä tulee muutenkin siirtää poliisille asian laadun niin vaatiessa". Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan näin varmistettaisiin kaikissa tapauksissa tutkinnan puolueettomuus. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan useiden eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen yhteydessä on arvosteltu sitä, ettei jutun tutkintaa ollut siirretty kokonaan poliisille.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Korkea-aho /kesk
vpj. Olli Nepponen /kok
Juha Hakola /kok
Lasse Hautala /kesk
Hanna-Leena Hemming /kok
Reijo Kallio /sd
Antti Kalliomäki /sd

Saara Karhu /sd
Reijo Laitinen /sd
Juha Mieto /kesk
Lauri Oinonen /kesk
Reijo Paajanen /kok
Eero Reijonen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.