

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 27/2013 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 eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori Sakari Melander
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa. Laki korvaisi voimassa olevat sotilaskurinpitolain ja poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain. Uudistuksen tavoitteena on luoda johdonmukainen ja ajantasainen säännöstö, joka kaikilta osin vastaa perustuslain asettamia vaatimuksia.

Muutoksenhakuoikeus esitetään laajennettavaksi kaikkiin kurinpitorangeistuksiin. Joukko-osaston komentajaa alempien kurinpitoesimiesten tekemistä päätöksistä tehdään ensin ratkaisupyynnö joukko-osaston komentajalle. Joukko-osaston komentajan ratkaisupyynnön perusteel-

la tekemään päätökseen voi hakea muutosta tuomioistuimelta. Joukko-osaston komentajan ja häntä ylempien kurinpitoesimiesten päätöksistä voi valittaa suoraan tuomioistuimeen. Lakiehdotuksen mukaan kurinpitomenettelyssä määrättyt kurinpitorangeistukset ovat varoitusta ja kurinpitosakkoa lukuun ottamatta pantavissa täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei joukko-osaston komentaja tai tuomioistuin erityisestä syystä määrää, ettei täytäntöönpanoa saa aloittaa tai jatkaa.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi nykyistä täsmällisemmin ja kattavammin puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavien toimivaltuuksista. Li-

säksi rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen erotetaan nykyistä selkeämmin rikosten selvittämisestä. Poikkeusoloja koskevat säännökset ehdotetaan nostettavaksi lain tasolle. Samalla ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia ja useita muita lakeja.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samaan aikaan uuden esitutkintalain, uuden pakkokeinolain ja uuden poliisilain kanssa eli 1 päivänä tammikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyn arvioinnin lähtökohtana on perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädettyyn Suomen kansalaisten maanpuolustusvelvollisuuteen kiinnittyvä hyväksyttävä peruste rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia. Sotilaskurinpitomenettelyä ja muutoksenhakua koskevaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 3 §:n 3 momentin

tuomiovaltaa koskevan sääntelyn ja perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten näkökulmasta. Perusteluissa kiinnitetään huomiota myös perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kuripitorangaistuksille asettamiin vaatimuksiin. Sääntelyä tarkastellaan myös perustuslain 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja perustuslain 15 §:ssä suojatun omistusoikeuden kannalta. Lisäksi perusteluissa sivutaan perustuslain 23 §:n säännöksiä perusoikeuksien rajoittamisesta poikkeusoloissa. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Se pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Esityksen tarkoituksena on korvata nykyinen sotilaskurinpitolaki ja poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annettu laki yhdellä lailla, joka sisältää säännökset puolustusvoimien suorittamasta rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä sekä sotilaskurinpitomenettelystä ja siinä määrättävistä kuripitorangaistuksista. Uudistuksella pyritään ajanmukaistamaan ja selkeyttämään sotilaskurinpittoa ja puolustusvoimien rikosten selvittämistä koskevaa lainsäädäntöä sekä saattamaan se vastaamaan perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Keskeisenä tavoitteena on myös parantaa sotilaskurinpitomenettelyn kohteena olevan henkilön oikeusturva.

Sotilaskurinpitomenettelyn piiriin kuuluvista henkilöistä säädetään 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa olevalla viittaussäännöksellä. Perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus muodostaa sinänsä hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia (PeVL 9/2007 vp, s. 2/II). Asevel-

vollisten ja muiden sotilashenkilöiden perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on kuitenkin pääsäännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 24—25). Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä oikeusturvaan (ks. esim. PeVL 9/2007 vp).

Esityksen perusteluiden mukaan kurinpitomenettelyä voidaan käyttää selvissä ja vähäisissä asioissa. Kurinpitorangeistus saadaan määrätä kurinpitomenettelyssä vain, jos rikoksesta epäilty on tunnustanut teon tai jos hänen syyllisyyttänsä voidaan muuten pitää selvänä (1. lakiehdotuksen 46 §:n 1 mom.). Sen sijaan kurinpitomenettelyssä käsiteltävän rikoksen vähäisyys ei ilmene suoraan laista. Lakiehdotuksen mukaan kurinpitomenettelyssä voidaan tutkia sotilaskurinpitomenettelyn alaisen henkilön tekemä sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä tarkoitettu rikos. Rikoslain 45 luvun sotilasrikosten lisäksi tällaisia rikoksia ovat useat muut rikoslaisissa rangaittavaksi säädetty rikokset. Osa näistä rikoksista, esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuvat

rikokset, eivät ole luonteeltaan vähäisiä. Lain soveltamisalaan kuuluu siten rikoksia, joita ei ole esityksen perusteluidenkaan mukaan tarkoitus käsitellä kurinpitomenettelyssä (s. 40/I). Ehdotettu sääntely jättää kurinpitomenettelyn ja sotilasoikeudenkäynnin välisen suhteen varsin epäselväksi, ja sääntelyä olisi asianmukaisinta täsmentää määrittelemällä tarkoin kurinpitomenettelyn alaan tosiasiallisesti kuuluvat rikokset.

#### *Kiinniottaminen ja pidättäminen*

Sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta tavattu tai todennäköisin syin epäilty saadaan 1. lakiehdotuksen 15 §:n nojalla ottaa kiinni ja pidättää, jos kurin, järjestyksen tai turvallisuuden säilyttäminen taikka palauttaminen sitä vaatii. Kiinniottaminen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen, mutta se ei muodosta vapaudenriistoa (PeVL 9/2009 vp, s. 3/I). Sääntelylle on sotilaskurin ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät hyväksyttävät perusteet, ja sen henkilöllinen (1 §:n 2 mom.) ja alueellinen soveltamisala (24 §) on suppea ja kiinniottamiseen oikeutetuista säädetään täsmällisesti (16 §). Säännös ei tältä osin ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Pidättämisessä on sen sijaan kysymys perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetusta vapaudenmenetyksestä. Ehdotettu säännös menee olennaisesti pidemmälle kuin nykyisen pakkokeinolain (450/1987) ja vuoden 2014 alussa voimaan tulevan pakkokeinolain (806/2011) pidättämistä koskevat säännökset, jotka ovat sovellettavissa myös kurinpitomenettelyssä. Pykäläehdotuksessa pidättämiselle ei aseteta rikoksen vakavuutta koskevia edellytyksiä, ja pykälän sanamuodon mukaan pidättäminen on mahdollista kaikkien sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä tarkoitettujen rikosten perusteella, jos kurin, järjestyksen ja turvallisuuden säilyttäminen taikka palauttaminen sitä vaatii. Pidättäminen merkitsee huomattavaa ja suhteellisen pitkäkestoista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen. Pidättäminen ei ole valiokunnan mielestä oikeasuhtainen pakkokeino sellaisen rikoksen perusteella, josta voidaan tuomita ainoastaan sakkoo tai kurinpito-

rangaistus taikka josta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaan seuraa sakkoo tai kurinpitorangeaistusta ankarampaa rangaistusta.

Säännösehdotuksen arvioinnissa on otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla. Sen 1 kappaleen c kohdan mukaan henkilö saadaan pidättää tai hänen vapautensa riistää lain nojalla hänen saattamisekseen toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi, milloin on syytä epäillä hänen syyllistyneen rikokseen tai jos katsotaan välttämättömäksi estää häntä tekemästä rikosta tai pakenemasta teon jälkeen. Henkilön vapautteen puuttumisen tarkoituksen tulee siten olla hänen toimittamisensa rikosepäilyn perusteella toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi<sup>1</sup>. Lakiehdotuksen 15 § ei tältä osin näytä vastaavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräystä.

Edellä esitetyn vuoksi pykälästä on syytä poistaa mahdollisuus pidättämiseen, jolloin pidättäminen jäisi pakkokeinolain varaan. Vaihtoehtoisesti sotilaskurinpitoon liittyvän pidättämisen edellytykset ja tarkoitus on muutettava oikeasuhtaisuusperiaatteen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksen mukaiseksi kytkeällä pakkokeinon käyttö rikoksen vakavuuteen ja erityisiin palvelusolosuhteisiin sekä rikosprosessuaaliseen tarkoitukseen. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### *Kurinpitorangeaistuksen täytäntöönpano*

Kurinpitomenettelyssä määrätyt kurinpitorangeaistukset on varoitusta ja kurinpitosaakkoo lukuun ottamatta 1. lakiehdotuksen 70 §:n nojalla pantava täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Joukko-osaston komentaja voi ratkaisupyynnön ja tuomioistuin kurinpitovalituksen johdosta erityisestä syystä määrätä, ettei täytäntöönpanoa aloiteta tai jatketa. Esityksen perusteluiden mukaan väliaikais määräys on tarkoitettu käytettäväksi vain poikkeuksellisesti (s. 66/II). Lain-

<sup>1</sup> Hirvelä — Heikkilä: Ihmisoikeudet — käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön, 2013, s. 135, Pellonpää — Gullans — Pölönen — Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2012, s. 415

voimaa vailla olevien kurinpitorangeistusten täytäntöönpanoa pidetään esityksessä kurinpitomenettelyn toimivuuden kannalta välttämättömänä (s. 28/II). Rangaistulle on 1. lakiehdotuksen 68 §:n mukaan maksettava rahamääräinen hyvitys siltä osin kuin kurinpitomenettelyssä määrätty kurinpitorangeistus on pantu täytäntöön ja kurinpitopäätös on myöhemmin lopullisesti kumottu tai poistettu taikka kurinpitorangeistusta on lievennetty.

Valiokunta on aikaisemmin pitänyt perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisena rikosoikeudelliseen seuraamukseen asiallisesti rinnastettavan rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen täytäntöönpanoa muutoksenhausta huolimatta. Valiokunta piti tuolloin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä sitä, että seuraamuksen perimisen edellytykset säädettiin maksun määräämisen lainvoimaisuus, jolloin luotiin muutoksenhakuteitse riittävät takeet oikeusturvajärjestelyn asianmukaisuudesta (PeVL 4/2004 vp, s. 7—8).

Lainvoimaa vailla olevan kurinpitorangeistuksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset eivät ole hyvin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa turvautun syyttömyysolettaman kannalta. Ongelmallisuutta vähentää sotilaskurinpidon tarkoitus, kurinpitomenettelyssä määrättävien rangaistusten luonne, mahdollisuus keskeyttää tai lykätä täytäntöönpanoa väliaikaismääräyksellä sekä rangaistulle maksettava hyvitys, jos kurinpitorangeistus poistetaan tai sitä lievennetään. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunta esittää kuitenkin harkittavaksi säännösehdoitusten muuttamista siten, että lainvoimaa vailla olevan kurinpitorangeistuksen täytäntöönpano edellyttää rangaistun suostumusta tai että väliaikaismääräyksen edellytyksiä lievennetään esimerkiksi poistamalla vaatimus "erityisestä syytä".

#### *Muutoksenhakukielto*

Joukko-osaston komentajaa alemman kurinpitoesimiehen kurinpitopäätöksestä saa hakea muu-

tosta ratkaisupyynnöllä joukko-osaston komentajalta. Ratkaisupyynnön perusteella annettuun päätökseen ja joukko-osaston komentajan sekä häntä ylemmän kurinpitoesimiehen kurinpitopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen. Tuomioistuimen kurinpitovalitusasiassa antamaan päätökseen ei 1. lakiehdotuksen 65 §:n 3 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin sisältyvä oikeus hakea muutosta turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Muutoksenhakuoikeus on perustuslain mukainen pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia (ks. esim. PeVL 18/2007 vp, s. 4). Valiokunta pitää jatkovalituskieltoa muutoksenhakuoikeuden pääsääntöön nähden vähäisenä poikkeuksena. Sotilaskurinpitomenettelyn ja muutoksenhakukiellon piiriin kuuluu tarkoin rajattu, suppea henkilöryhmä. Lisäksi kurinpitomenettelyssä voidaan määrätä vain arestia lievempi kurinpitorangeistus sellaiselle epäillylle, joka on tunnustanut teon tai jonka syyllisyyttä voidaan muuten pitää selvänä. Tuomioistuin ei myöskään saa muuttaa kurinpitopäätöstä valittajan vahingoksi.

#### *Muuta*

Esityksen 1. lakiehdotuksen 36 §:n 2 momentissa ja 87 §:n 2 momentissa mainitaan asetus nimeltä. Tämä ei ole säädösten hierarkkisten suhteiden takia asianmukaista (esim. PeVL 20/2005 vp, s. 8/II). Momentit on siksi syytä muotoilla toisella tavalla.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 15 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Naucélér /r
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd (osittain)	Tom Packalén /ps
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Anu Urpalainen /kok.
	Jukka Kopra /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.