

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

18 päivänä tammikuuta 1991

Lausunto n:o 15

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on 16 päivänä marraskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 242 laiksi sotilaskurinpitolain muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Seppo Kipinoinen puolustusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja kansleri Kauko Sipponen.

Käsiteltäänä asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan sotilaskurinpitolakia muutettavaksi eri tavoin. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että koska lain 27 § koskee muitakin kuin sotilaita, saat- ta olla tarpeen hankkia säätämisyjärjestyksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan hallinnollisten järjestelyjen ja kouluttamisen edellyttämän siirtymäajan jälkeen vuoden 1991 aikana.

Valiokunnan kannanotot

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentti koskee joukko-osaston komentajan oikeutta toimituttaa tarkastuksia ja etsintöjä laissa tarkemmin säädettyssä tarkoituksessa. Voimassa olevan lain perusteella etsintä ja tarkastus voidaan kohdistaa vain rikoslain 45 luvun alaiseen hen-

kilöön ja hänen hallussaan olevaan omaisuuteen, kun taas ehdotuksen mukaan etsinnät ja tarkastukset voidaan kohdistaa puolustusvoimien palveluksessa oleviin.

Nykyinen sotilaskurinpitolaki säädettiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua lausunnon n:o 7/1982 vp. lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä. Valiokunta kiinnitti tuolloin huomiota siihen, että sotilaskurinpitolaki koski hallitusmuodon 16 §:n tarkoittamin tavoin sotapalveluksessa olevia henkilöitä, ja katsoi, että viime kädessä puolustusvoimien tehtävien tunnolliseksi täyttämiseksi niin sodan kuin rauhankin aikana on puolustusvoimilla välttämättä oltava oikeudenmukainen ja toimiva kurinpitäjärjestelmä. Näin ollen muun muassa lain 4 luvun pakkokeinosäännökset olivat valiokunnan mielestä hallitusmuodon 16 §:n edellyttämällä tavalla välttämättömiä, ja lakiehdotus voitiin tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on ulottaa tarkastus- ja etsintävaltuudet myös puolustusvoimien palveluksessa oleviin siviilityöntekijöihin ja heidän hallussaan olevaan omaisuuteen. Siviilityöntekijät eivät ole hallitusmuodon 16 §:n mukaisessa sotapalveluksessa, eikä lakiehdotuksen 27 §:ää näin ollen voida perustaa tähän perustuslainkohtaan. Ehdotettua säännöstä on tämän vuoksi arvioitava sen yleisluonteisemman kysymyksen kannalta, merkitsevätkö joukko-osaston komentajan tarkastus- ja etsintävaltuudet puuttumista jonkin hallitusmuodon 2 luvussa säädetyn kansalaisen yleisen oikeuden perustuslainvoimaisesti turvattuun sisältöön ja onko lakiehdotus tästä syystä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta on tarkastellut asiaa hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin ja 11 §:n säännösten kannalta.

Henkilöön kohdistuvat valtuudet

Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on turvattu muun muassa henkilökohtaisen vapauden puolesta. Tämän säännöksen perusteella on katsottu (esim. PeVL n:o 12/1984 vp.) myös henkilökohtaisen koskemattomuuden nauttivan perustuslain suojaa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut henkilöön käyvän tarkastuksen toimittamiseen oikeuttavaa sääntelyä henkilökohtaisen koskemattomuuden perustuslainsuojan kannalta esimerkiksi lausunnoissa n:o 2/1971 vp., n:o 3/1977 vp., n:o 4/1978 vp., n:o 12/1984 vp. ja n:o 8/1985 vp. Valiokunnan tulkintakäytännön mukaan viranomaisille annettavista laajoista ja yksilöimättömistä valtuuksista puuttua muun muassa henkilökohtaiseen koskemattomuuteen täytyy säätää perustuslaille ominaisessa järjestyksessä. Valtuutta on lähtökohtaisesti pidetty riittävästi yksilöitynä, jos se on säädetty käytettäväksi konkreettisen rikosepäilyn tai siihen rinnastettavan tilanteen ollessa esillä (ks. PeVL n:o 4/1986 vp. ja n:o 3/1987 vp.).

Käsiteltävänä olevan ehdotuksen mukaan tarkastuksen ja etsinnän toimittamisen edellytykseksi ei vaadita, että olisi tehty määrätynlainen rikos tai että sellaisen tekeminen olisi epäiltävissä. Valtuudet olisivat päinvastoin käytettävissä jo yksistään eräiden määräysten noudattamisen valvontaa varten. Valtuudet merkitsevät tältä osin samantapaista yleisluonteista ennalta ehkäisevässä tarkoituksessa tapahtuvaa puuttumista kansalaisten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, jollaisesta oli kysymys lausunnoissa n:o 2/1971 vp. ja n:o 8/1985 vp. käsiteltävinä olleissa lakiehdotuksissa, joiden valiokunta katsoi olevan valtuuksien laajuuden ja yksilöimättömyyden vuoksi käsiteltävissä ainoastaan perustuslainsäätämisen järjestyksessä.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta katsoo, että esityksessä ehdotettu valtuuksien alaisen henkilöpiirin laajennus henkilöön kohdistuvien etsintä- ja tarkastusvaltuuksien osalta voidaan toteuttaa vain perustuslainsäätämisen järjestyksessä. Ehdotus voidaan tältä osin kuitenkin säätää tavallisena lakina, jos sellaiseen henkilöön nähden, joka ei ole hallitusmuodon 16 §:ssä tarkoitettussa sotapalveluksessa, etsinnän tai tarkastuksen toimittamisen edellytykse-

nä pidetään sitä, että on syytä epäillä lakiehdotuksessa tarkoitettuja määräyksiä rikotun.

Omaisuuteen kohdistuvat valtuudet

Esityksen tarkoituksena on, että etsintä- ja tarkastusvaltuuksia voidaan käyttää myös puolustusvoimien palveluksessa olevien omaisuuteen nähden sellaisin alueellisin määrittelyin ja rajoituksin kuin 27 §:n 1 momentin alkuosassa on nykyisinkin säädetty. Tähän nähden on kuitenkin huomattava tämän nimenomaisesti osoittavien mainintojen puuttuvan lakiehdotuksesta. Sääntelyä on täsmennettävä tältä osin.

Valiokunta on toistuvasti arvioinut erinäisiin huonetiloihin kohdistuvia etsintä- ja tarkastusvaltuuksia hallitusmuodon 11 §:n kotirauhan loukkaamattomuutta koskevien säännösten kannalta. Lakiehdotus ei nimenomaisen sanontansa mukaan ulota puheena olevien valtuuksien käyttöä yksityisasuntoihin. Tästä huolimatta hallitusmuodon 11 § on otettava huomioon, koska perusteluista ilmenee, että valtuudet olisivat kohdistettavissa puolustusvoimien palveluksessa olevien yksityisasuntoihin (ks. PeVL n:o 12/1984 vp.).

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kotirauhan suojasta poikkeamisesta on säädettävä lailla ja pääsääntöisesti vain tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa. Jälkimmäisen seikan osalta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käytön kannalta riittävänä, että tarkastuksia toimitetaan joidenkin määräysten noudattamisen toteamiseksi tai väestönsuojeluvälihuuden valvomiseksi (PeVL n:o 6/1989 vp.). Tällöin — kysymyksen ollessa ensisijaisesti muista kuin varsinaisista asuintiloista — ei toisin sanoen vaadittu konkreettista epäilyä esimerkiksi määräysten noudattamatta jättämisestä. Lakiehdotuksen mukaanhan etsintä- ja tarkastusvaltuudet eivät ole käytettävissä puolustusvoimien palveluksessa olevien yksityisasunnoissa.

Edellä esitetyn mukaisesti valiokunta katsoo, että ehdotettu valtuuksien alaisen henkilöpiirin laajennus henkilöiden omaisuuteen kohdistuvien etsintä- ja tarkastusvaltuuksien osalta voidaan, ehdotukseen sisältyvä yksityisasuntoja koskeva raja huomioon ottaen, säätää tavallisena lakina.

Muut seikat

Ehdotuksesta puuttuvat tarkemmat säännökset siitä, mitä kaikkea valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä, kuka toimittaa etsinnän tai tarkastuksen ja miten tällöin on meneteltävä. Sotilaskurinpitolain 15 §:n ”yleisen lain säännöksiin” kohdistuva viittaussäännös, joka antaisi jonkinlaista johtoa pyrittäessä vastamaan yllä oleviin kysymyksiin, ei tarkkaan ottaen sovellu 27 §:n tilanteisiin, koska siinä ei edellytetä rikoksen tapahtuneen. Tämä osoittaa osaltaan, että 27 § ei lakisysteemaattisesti oikeastaan kuulu sotilaskurinpitolakiin vaan muualle. Vähimmäisvaatimuksena on valtiokunnan mielestä pidettävä 27 §:n valtuuksien kiinnittämistä 15 §:n tavoin ”yleiseen lakiin” eli pakkokeinolakiin. Tarvittaessa sääntelyä on selvennettävä asetuksen tasoisin säännöksin.

Lakiehdotuksen muuttaminen

Edellä esitetyn mukaisesti perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotukseen tulee sisällyttää lisäksi voimassa olevan sotilaskurinpitolain 15 §:n muutos, jolloin myös johtolauseita on muutettava, ja että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos 27 §:ää muutetaan esimerkiksi seuraavasta ilmenevällä tavalla:

15 §

Sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettuihin rikoksiin sovellettavista ja 27 §:ssä

mainituista pakkokeinoista ja niiden käyttämiseen oikeutetuista viranomaisista on yleisen lain säännösten ohella voimassa, mitä tässä laissa säädetään.

27 §

Joukko-osaston komentajalla on oikeus puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai aluksella, ei kuitenkaan yksityisasunnossa, toimituttaa (*poist.*) tarkastuksia ja etsintöjä puolustusvoimien aseita, ampu-
matarvikkeita ja räjähdysaineita sekä huumausaineita ja alkoholijuomia koskevien määräysten noudattamisen valvontaa varten tai näiden määräysten rikkomisen selville saamiseksi. *Etsintä ja tarkastus voidaan kohdistaa rikoslain 45 luvun alaiseen henkilöön ja hänen hallinnassaan olevaan omaisuuteen sekä muuhun puolustusvoimien palveluksessa olevaan henkilöön, jos on syytä epäillä edellä mainittuja määräyksiä rikotun, ja hänen hallinnassaan olevaan omaisuuteen.*

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan edellä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, jäsenet Häkämies, Jansson, Kekkonen,

Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Olli-la, Pokka, Virolainen, Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsen Anttila.

