

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
22 päivänä kesäkuuta 1982
Lausunto n:o 7

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on kirjeellään 3 päivästä kesäkuuta 1982 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 87 (1981 vp.) sotilaskurinpitoalaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Asian johdosta ovat olleet kuultavina professori Mikael Hiden, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltyään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lausuntopyyntö

Kirjeessään toinen lakivaliokunta pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen sotilaskurinpitoalaiksi (ensimmäinen lakiehdotus) kurinpitoseuraamusta koskevista säännöksistä toden tässä yhteydessä mm. seuraavaa. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan sotilaille voidaan tuomita kurinpitorangeistus oikeudenkäynnissä tai määrätä puolustusvoimain sisäisessä kurinpitomenettelyssä kurinpitoseuraamuksena kurinpitorangeistus tai -ojennus. Kurinpitorangeistuksia ovat arestit, kurinpitosakko ja varoitus. Kurinpito-ojennuksia taas ovat poistumiskielto, ylimääräinen palvelus ja muistutus. Toisen lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan keskimäärin 90 % sotilaiden tekemistä rikoksista ja rikkomuksista käsitellään nykyisin kurinpitomenettelyssä. Lakiehdotuksen 32 §:n mukaan kurinpitoasiassa tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Kurinpitomenettelyssä määrätystä kurinpitorangeistuksesta saisi kuitenkin tehdä puolustusvoimien sisäisen tarkastuspyynnön.

Kirjeessään toinen lakivaliokunta viittaa edelleen lakiehdotuksen perusteluihin, joissa todetaan, ettei sotilaskurinpitomenettelyä puolustusvoimien erityisolosuhteista johtuen voida

järjestää samoista lähtökohdista kuin virkamiehiin yleensä kohdistuvaa hallinnollista kurinpittoa. Vaikka niillä on useita yhtymäkohtia, esimerkiksi menettelyn raukeaminen palvelusuhteen päättyessä, sotilaskurinpito on eräs puolustusvoimien sisäinen hallintakeino. Nykyinen sotilaskurinpitoasetus koskee SRL:ssa rangaistavaksi säädettyjen tekojen käsittelyä yksinkertaistettua menettelyä käyttäen. Ehdotettaessa rikoslain täydentämistä sotilasrikoksia koskevilla säännöksillä onkin lähdetty siitä, että sotilaskurinpitomenettelyä voidaan pitää nopeutetun ja yksinkertaistetun rikosoikeudenkäynnin yhtenä lajina.

Tämän vuoksi toinen lakivaliokunta on katsonut tarpeelliseksi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon siitä, onko kurinpitomenettelyssä käsiteltävän kurinpitoseuraamuksen määrittämisessä kysymys hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin tarkoittamasta tuomiovallan käytöstä ja, jos näin on, täyttävätkö ehdotetut säännökset hallitusmuodon 16 §:n huomioon ottaen hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin kansalaisten oikeusturvan toteutumiseksi lainkäytössä asettamat vaatimukset siten, että lakiehdotus voitaisiin hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ehdotetun kurinpitomenettelyn oikeudellinen
luonne

Hallitusmuotoa säädettäessä olivat voimassa oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §, rikoslain voimaannpanosta annetun asetuksen 2 § ja ulosottolain 1 luvun 12 §, jotka selvästi jättivät kurinpitorangeistusten määräämisvaltaa hallintoviranomaisille. Lisäksi oli kurinpito-oikeuden yhtenäisestä järjestämisestä olemassa lainvalmistelukunnan vuosina 1902, 1903 ja 1918 valmistamat ehdotukset. Täten hallitusmuotoa

säädettäessä kurinpitorangeistusten määrääminen kuului sekä voimassa olleen että ehdotetun lain mukaan muille kuin tuomioistuimille. Hallitusmuodon voimassaoloaikana on lainsäädäntökäytännössä pidetty mahdollisena antaa tavallisella lailla ja myös asetuksella hallintoviranomaiselle valtuus määrätä kurinpitorangeistuksia.

Perustuslakivaliokunta toteaa hallituksen esityksestä n:o 79 (1925 vp.) antamassaan mietinnössä n:o 4 (1926 vp.), että virkamiesten kurinpidollista rankaisemista koskeva lainsäädäntö jää yhä edelleenkin oikeudenkäymiskäärin 10 luvun 26 §:n varaan huolimatta sanotun esityksen nojalla sittemmin säädetyin lain valtion viran tai pysyvän toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan (202/26) säännöksistä. Oikeuskirjallisuudessa kurinpidon käytönä ei ole luettu hallitusmuodon 2 §:n 4 momentissa tarkoitettua tuomiovaltaa käyttöön, vaan sitä on yleisimmin pidetty hallintotoiminnan piiriin kuuluvana.

Sotilaskurinpitomenettelyä sovellettaisiin hallituksen esityksen mukaan puolustusvoimien sotilasviroissa tai -toimissa palveleviin, julkisoikeudellisen palvelussopimuksen perusteella puolustusvoimissa palveleviin, aseellisina tai aseettomina asevelvollisuuttaan suorittaviin, sotilasopetuslaitoksessa sotilasvirkaan tai -toimeen koulutettaviin oppilaisiin, rajavartiolaitoksessa sotilastehtävissä palveleviin ja suomalaisessa valvontajoukossa palveleviin. Sota-aikana sotilaskurinpitomenettelyä voitaisiin lisäksi soveltaa puolustusvoimien muissa viroissa tai toimissa palveleviin, puolustusvoimien sotilaallisesti järjestetyissä joukoissa tai laitoksissa sitoumuksen taikka muun kuin satunnaisen tai lyhytaikaisen työsuhteen perusteella palveleviin, sotilasjohdon alaisiksi määrätyissä julkisissa laitoksissa tai liikenne- tai tiedotuslaitoksissa palveleviin, yleisen työvelvollisuuden nojalla puolustusvoimissa tai sotilasjohdon alaisissa, sotilaallisesti järjestetyissä joukoissa tai laitoksissa palvelemaan määrättyihin samoin kuin vastavissa tehtävissä muualla kuin puolustusvoimissa palveleviin. Kaikkiin näihin ryhmiin kuuluvat henkilöt ovat joko virkamiehiin rinnastettavia taikka täyttävät hallitusmuodon 75 §:n 1 momenttiin perustuen säädettyjä tai määrättyjä velvollisuuksia tahi ovat vapaaehtoisesti sitoutuneet palvelukseen sotilaallista järjestystä edellyttävissä olosuhteissa.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin säännös ei estä säättämästä hallituksen esityksessä tarkoitetusta sotilaskurinpitomenettelystä tavallisella lailla. Valtiosääntöoikeudellista estettä ei myöskään ole sille, että tavallisella lailla järjestetään erityisiä tuomioistuimia sotilassriköksiksi katsottavien rikosten oikeuskäsittelyä varten tai sotapalveluksessa olevien henkilöiden tekemien rikosten käsittelyä varten ottaen huomioon hallitusmuodon 60 §:n säännökset. Kurinpitoseuraamuksen määräämistä ei myöskään voida pitää sellaisena tuomituksi tulemisena, joka hallitusmuodon 13 §:n mukaan edellyttäisi kurinpitoseuraamuksen määräämisvallan kuulumista yksinomaan tuomioistuimille.

Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja sotilaskurinpitomenettely

Perustuslakivaliokunta on vielä tarkastellut sotilaskurinpitolakiehdotusta hallitusmuodon II luvun Suomen kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa koskevien säännösten kannalta. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan sotilaille voidaan tuomita oikeudenkäynnissä kurinpitorangeistuksena arestia, kurinpitosakkoa tai varoitus. Sotilaskurinpitomenettelyssä voidaan kurinpitoseuraamuksena määrätä, paitsi kurinpitorangeistuksia, myös kurinpito-ohjenuksena poistumiskielto, ylimääräistä palvelusta tai muistutus. Lisäksi lakiehdotuksen 15 §:n mukaan sotilasoikeudenkäyntilaisa tarkoitetuihin rikoksiin sovellettavista pakkokeinoista ja niihin käyttämiseen oikeutetuista viranomaisista on yleisen lain säännösten ohella voimassa mitä sotilaskurinpitolakiehdotuksessa nyt esitetään säädettäväksi. Lakiehdotuksen 4 luvussa tarkoitetuilla sotilasviranomaisilla on oikeus sanotussa luvussa säädettäväksi ehdotetuilla edellytyksillä, ehdoilla tai olosuhteissa suorittaa tai määrätä suoritettavaksi kiinnittäminen, pidättäminen, vangitseminen, takavarikko tai etsintä.

Henkilökohtaisen vapauden menetyksestä rangaistusseuraamuksena lainvastaisen teon johdosta voidaan säätää tavallisella lailla. Asian arvosteluun ei vaikuta se, että kyseessä on kurinpitorangaistukseksi luonnehdittu seuraamus siltä osin kuin on kysymys sotilasoikeudenkäyntiasiana tuomioistuimessa tuomittavasta rangaistusseuraamuksesta. Muilta osin lakiehdotuksen edellä tarkoitettuja säännöksiä on val-

tiosääntöoikeudellisesti arvioitava ottaen huomioon hallitusmuodon 16 §:n säännökset, joiden mukaan Suomen kansalaisten yleiset oikeudet eivät estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä. Tämä hallitusmuodon säännös antaa siten nimenomaisen valtuutuksen puuttua rajoittavasti hallitusmuodon II luvussa säädettyihin Suomen kansalaisten yleisiin oikeuksiin ja oikeusturvaan. Sotilaskurinpitolakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä voidaan pitää hallitusmuodon 16 §:n tarkoittamalla tavalla sotapalveluksessa olevina. Samoin on katsottava, että puolustusvoimien tehtävien tunnollinen täyttäminen niin sodan kuin rauhan aikana edellyttää tehokkuutta ja suoritusvalmiutta samoin kuin luotettavuutta niin, että puolustusvoimat kaikissa olosuhteissa pysyvät maan valtiollisen johdon hallinnassa ja valvonnassa. Tämän turvaamiseksi on välttämätöntä, että puolustusvoimilla on oikeudenmukainen ja toimiva kurinpitäjärjestelmä. Tämän vuoksi on myös katsottava, että lakiehdotuksen sotilaskurinpitomenettelyä koskevat säännökset ja lakiehdotuksen 4 luvun säännökset pakkokeinoista ovat hallitusmuodon 16 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömiä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä sotilaskurinpitolaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi esitetty lakiehdotukset voidaan hallitusmuodon II luvun säännöksiin estämättä säätää tavallisena lakina näiltä osin.

Lakiehdotuksen 46 §

Lakiehdotuksen 46 §:n mukaan sota-aikana voitaisiin asetuksella antaa lain säännöksistä poikkeavia säännöksiä mm. pakkokeinojen käyttämisestä. Hallituksen esityksen perusteissa todetaan tältä osin välttämättömäksi varautua siihen, että ehdotettu kurinpitäjärjestelmä ei sellaisenaan ole riittävä ja toimintakykyinen sodan olosuhteissa, vaikka sodan aikana olisi käytettävä samoja kurinpitoseuraamuksia kuin rauhankin aikana noudattaen niitä koskevia yleisiä periaatteita. Kuitenkin mm. kurinpitoesimiesten käytettävissä olevia pakkokeinoja koskevat sotilaskurinpitolain säännökset eivät sellaisenaan soveltuisi noudatettaviksi sota-ajan olosuhteissa, joten asetuksella olisi

voitava antaa sotilaskurinpitolain säännöksistä poikkeavia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että hallitusmuodon 16 §:n säännös valtuuttaa ainoastaan lailla puuttumaan rajoittavasti Suomen kansalaisten yleisiin oikeuksiin ja oikeusturvaan sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden. Täten lakiehdotuksen 46 §:ään sisältyvä rajoittamaton valtuutus antaa sodan aikana lakiehdotuksen säännöksistä poikkeavia määräyksiä pakkokeinojen käytöstä, jotka saattavat rajoittaa tai loukata kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa enemmän kuin lakiehdotuksen 4 luvussa säädettäväksi ehdotetut pakkokeinot, on tältä osin ristiriidassa hallitusmuodon 16 §:n säännöksen kanssa. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen 46 §:ssä on joko yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi määriteltävä sodan aikana sovellettaviksi tulevat poikkeukselliset pakkokeinot tai säännöksestä on poistettava sanat "pakkokeinojen käyttämisestä" taikka, mikäli valtuutusta tältä osin pidetään välttämättömänä, säädettävä lakiehdotus valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä. Lakiehdotuksen 46 §:n säännöksiin valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin ei tältä osin vaikuta, että lakiehdotuksen 4 luvussa tarkoitettuja pakkokeinoja ankarampia pakkokeinoja voitaisiin mahdollisesti soveltaa muun lainsäädännön nojalla.

Edellä sotilaskurinpitolakiehdotuksen 46 §:n osalta lausuttu koskee yhtä lailla ja vastaavasti hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen laiksi suomalaisesta valvontajoukosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (kolmas lakiehdotus) sisältöä, siltä osin kuin siinä ehdotetaan puolustusministeriölle annettavaksi valtuutus määrätä pakkokeinojen käyttämisestä sotilaskurinpitolakiehdotuksen 4 luvun säännöksistä poikkeavasti. Puolustusministeriön valtuudet tässä suhteessa on itse laissa säädettävä yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi taikka laissa säädettävä, etteivät puolustusministeriön antamat määräykset pakkokeinojen käyttämisestä saa rajoittaa kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa enemmän kuin sotilaskurinpitolakiehdotuksen 4 luvussa on säädetty taikka sanottu kolmas lakiehdotus on säädettävä myös valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Hallituksen esityksessä on siihen sisältyvät kolme lakiehdotusta esitetty säädettäväksi val-

tiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrätystä järjestyksessä. Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotukset voidaan säätää johtolauseensa mukaisessa sääätämisjärjestyksessä, mikäli perustuslakivaliokunnan edellä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset ensimmäisen ja kolmannen lakiehdotuksen asianomaisten kohtien osalta otetaan asianmukaisesti huomioon. Täten valtuus määrätä laista poikkeavien pakkokeinojen käytämisestä ehdotetulla tavalla asetuksella tai puolustusministeriön päätöksellä edellyttää ensimmäisen ja kolmannen lakiehdotuksen hyväksymistä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen n:o 87 (1981 vp.) sotilaskurinpitolainsäädäntöä koskeiksi eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sisältyvät lakiehdotukset voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrätystä järjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan ensimmäisen ja kolmannen lakiehdotuksen osalta esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, jäsenet Eenilä, Knuuttila, Laitinen, Luja-Pent-

tilä, Luttinen, Muroma, Männistö, Pelttari, Pokka (osittain), Pursiainen, Tuomaala ja Zyskowitz sekä varajäsen Anna-Liisa Jokinen.