

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2013 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 lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- poliisiylitarkastaja Jaakko Christensen, sisäasiainministeriö
- esittelijäneuvos Juha Haapamäki, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hovioikeudenneuvos Merja Söderström, Helsingin hovioikeus
- käräjätuomari Jaakko Hirsto, Helsingin käräjäoikeus

- valtiosyyttäjä Juha-Mikko Hämäläinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- puolustusvoimien asessori Tuija Sundberg ja poliisitarkastaja Tommi Reen, Poliisihallitus
- komentaja Jari Ylitalo, Pääesikunta
- komentaja, eversti Pekka Saariaho, Kaartin Jääkärirykmentti
- sotilas- ja koulutustoiminnan puheenjohtaja Juha Parkkonen, Reserviläisliitto ry
- puheenjohtaja Harri Westerlund, Upseeriliitto ry
- puheenjohtaja Egzon Delija, Varusmiesliitto ry
- professori Dan Frände
- professori Matti Tolvanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- sisäasiainministeriön rajavartio-osasto ja Rajavartiolaitoksen esikunta
- Kainuun käräjäoikeus
- tietosuojavaltuutettu
- suojelupoliisi
- Tulli.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa, joka korvaisi voimassa olevat sotilas-

kurinpitolain ja poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain.

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.

Lakiin ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhakuoikeus myös nykyisiin kurinpito-ohjennuksiin. Samalla luovuttaisiin erottelusta kurinpito-ohjennuksiin ja kurinpitorangeistuksiin siten, että kaikkia seuraamuksia kutsuttaisiin kurinpitorangeistuksiksi. Poistumiskielto ja poistumisrangeistus yhdistettäisiin yhdeksi seuraamuslajiksi, poistumiskielloksi. Enintään kolmen vuorokauden poistumiskieltoa ei saisi panna täytäntöön poistumiskieltoon määrätyn viikko-ohjelman mukaisen viikonloppuvapaan, juhlapyhän tai vastaavan vapaan aikana. Kantelua koskevia säännöksiä ei sisältyisi sotilaskurinpitoa koskevaan lainsäädäntöön.

Joukko-osaston komentajaa alempien kurinpitoesimiesten tekemistä päätöksistä tehtäisiin ensin ratkaisupyynnö joukko-osaston komentajalle. Joukko-osaston komentajan ratkaisupyynnön perusteella tekemään päätökseen voisi hakea muutosta tuomioistuimelta. Joukko-osaston komentajan ja häntä ylempien kurinpitoesimiesten päätöksistä voisi valittaa suoraan tuomioistuimeen. Määräaika muutoksen hakemiselle olisi kaikissa tapauksissa seitsemän päivää päätöksen tiedoksiantamisesta.

Kurinpitomenettelyssä määrätty kurinpitorangeistukset olisivat varoitusta ja kurinpitosakkoa lukuun ottamatta pantavissa täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei joukko-osaston komentaja tai tuomioistuin erityisestä syystä määrää, ettei täytäntöönpanoa saa aloittaa tai jatkaa.

Asianosainen tai kurinpitoesimies voisi hakea kurinpitopäätöksen poistamista tai purkamista tuomioistuimelta. Menettelyssä noudatettaisiin

soveltuvien osin yleisiä ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Kurinpitopäätöstä ei voitaisi muuttaa rangaistun vahingoksi puolustusvoimien omin, sisäisin toimenpitein.

Syyttäjän osallistumisesta kurinpitovalituksen käsittelyyn luovuttaisiin. Eräät turvallisuutta ja järjestystä koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäviksi puolustusvoimista annettuun lakiin.

Laissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin ja kattavammin puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavien toimivaltuuksista, toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien suoja ja toisaalta rikostorjunnan tarpeet huomioon ottaen. Laissa erotettaisiin nykyistä selkeämmin rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen rikosten selvittämisestä. Nykyistä tarkemmin säädettäisiin myös oikeudesta saada tietoja eräistä viranomaisten rekistereistä ja rikostorjunnassa pidettävistä henkilörekistereistä.

Uutena ehdotetaan säädettäväksi poliisin antamasta avusta silloin, kun puolustusvoimien rikostorjuntaa hoitavilla ei ole toimivaltaa tehtävien hoitamiseksi tarpeelliseen toimenpiteeseen.

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

Samalla ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia, sakan täytäntöönpanosta annettua lakia, turvallisuuselvityksistä annettua lakia, tieliikennelakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia, kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annettua lakia, puolustusvoimista annettua lakia, sotilaallisesta 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 eli 1 päivänä tammikuuta 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä on kyse uudesta sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa puolustusvoimissa koskevasta laista, joka korvaisi voimassa olevan sotilaskurinpitolain (331/1983) ja poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain (1251/1995). Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan toimialansa mukaisesti erityisesti sotilaskurinpitomenettelyyn ja rikosten selvittämiseen.

Sotilaskurinpitomenettely ja rikosten selvittäminen*Yleistä*

Sotilaskurinpitomenettelyssä selvitetään ja ratkaistaan puolustusvoimien sisäisten järjestysmääräysten rikkomisia ja sotilasrikoksia sekä pannaan täytäntöön kurinpitoseuraamuksia. Sotilaskurinpidolla pyritään turvaamaan puolustusvoimien sisäisen järjestyksen ja kurin ylläpitämistä sekä palvelusturvallisuutta.

Voimassa olevan sotilaskurinpitolain säännökset ovat pääasiassa toimineet hyvin, minkä vuoksi menettelyn keskeisiin perusratkaisuihin ei esitetä muutoksia. Sääntelyn uudistaminen on kuitenkin tarpeen säännösten ajanmukaistamiseksi sekä perustuslain asettamien vaatimusten ja vuoden 2014 alussa voimaan tulevan esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksen huomioon ottamiseksi. Keskeisimpiä muutoksia ovat muun muassa rikosten selvittämistä hoitavien toimivaltuuksien täsmällisempi sääntely, muutoksenhakuoikeuden laajentaminen ja kurinpitorangaistuksen välittömään täytäntöönpanoon siirtyminen nykyistä laajalaisemmin.

Sotilaskurinpitomenettelyn ja sotilasoikeudenkäynnin välinen suhde

Sotilaskurinpitomenettelyssä voidaan tutkia teko, jos on syytä epäillä sotilaskurinpitomenettelyn alaisen henkilön syyllistyneen sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettuun rikokseen (1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 mom.). Kurinpitorangaistus saadaan määrätä, jos rikoksesta epäilty on tunnustanut teon tai jos hänen syyllisyyttään voidaan muuten pitää selvänä (1. lakiehdotuksen 46 §:n 1 mom.), eikä esillä ole ehdotetussa laissa nimenomaisesti mainittua perustetta, jonka nojalla asiaa ei kuitenkaan saa käsitellä kurinpitomenettelyssä (46 §:n 2 mom.).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kurinpitomenettelyä voidaan käyttää vähäisissä ja selvissä asioissa ja vakavammat tapaukset siirretään yleisiin tuomioistuimiin sotilasoikeudenkäyntiasiana käsiteltäviksi. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 27/2013 vp) kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, että kurinpitomenettelyssä käsiteltävän rikoksen vähäisyys ei ilmene ehdotetusta laista. Perustuslakivaliokunta toteaa, että sotilasoikeudenkäyntiasioita ovat paitsi rikoslain 45 luvussa säädettyt varsinaiset sotilasrikokset myös useat muut rikoslaissa säädetty rikokset, kuten henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, joita ei voida pitää vähäisinä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotettu sääntely jättää kurinpitomenettelyn ja sotilasoikeudenkäynnin välisen suhteen varsin epäselväksi, minkä vuoksi sääntelyä olisi asianmukaisinta tämentää määrittelemällä tarkoin kurinpitomenettelyn alaan tosiasiallisesti kuuluvat rikokset.

Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen ja katsoo, että sotilaskurinpitomenettelyn ja sotilasoikeudenkäynnin välistä suhdetta voidaan selvittää täsmentämällä, että kurinpitomenettely koskee rikoksia, joista yleisen rangaistuskäytännön mukaan ei olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Tällainen täsmennys on perusteltua lisätä 1. lakiehdotuksen 46 §:ään uudeksi 1 momentiksi. Tällöin ehdotetun pykälän 1 ja 2 momenttien numerointi muuttuu yhtä suuremmaksi. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

että 1. lakiehdotuksen 46 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"Kurinpitomenettelyssä voidaan käsitellä rikos, josta tuomioistuimessa yleisen rangaistuskäytännön mukaan ei olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. (Uusi 1 mom.)"

(2 ja 3 mom. kuten HE:n 1 ja 2 mom.)

Kurinpitoesimies

Esitutinnan toimittamisesta päättää ja siitä huolehtii kurinpitoesimies, jonka alaisessa joukossa tai hallintoyksikössä rikos on tehty tai rikoksesta epäilty palvelee (1. lakiehdotuksen 27 ja 28 §).

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on arvostellut sitä, että esitutkinnasta päättää ja huolehtii rikoksesta epäillyn sotilaan suoranainen esimies. Vaihtoehtona on esitetty riippumattoman tutkintaelimen perustamista puolustusvoimien sisälle tai asioiden siirtämistä poliisin tutkittaviksi nykyistä alhaisemmalla kynnyksellä.

Lakivaliokunnan mielestä ehdotettua ratkaisua puoltaa sotilaskurinpidon tarkoitus ja kurinpitomenettelyn luonne ottaen samalla huomioon, että esityksessä on useilla eri tavoilla pyritty varmistamaan esitutinnan asianmukaisuus ja puolueettomuus sekä sotilaan oikeusturva. Tällaisia keinoja ovat muun muassa se, että esitutkinta voi käynnistyä myös ylemmän kurinpitoesimiehen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja syyttäjän päätöksellä, ja se, että esitutkinnan voi suorittaa ylempi kurinpitoesimies tai pääesikunta (28 ja 35 §). Lisäksi säädetään nykyistä velvoittavammin, että tutkinta on siirrettävä poliisille, jos tutkinnan puolueettomuus, rikoksen vakavuus tai asian laatu muutoin sitä edellyttää (28 ja 39 §), ja poliisille ehdotetaan myös aiempaa laajempaa mahdollisuutta ottaa omaaloitteisesti asia tutkittavakseen (39 §). Niin ikään lain tasolla säädetään kurinpitoesimiehenä toimimisen rajoituksista (11 §). Lisäksi kurinpitoesimiehet tukeutuvat käytännössä etenkin vakavien rikosten esitutkinnan käynnistämispäätöksissä oikeudellista asiantuntemusta omaaviin sotilaslakimiehiin.

Edellä esitetyn perusteella valiokunnalla ei siten ole huomautettavaa esitetystä ratkaisusta. Lisäksi valiokunta toteaa, että riippumattoman tutkintaelimen perustaminen tai asioiden siirtäminen vielä esitettyä laajemmin poliisille edellyttäisi puolustusvoimien organisaation ja kurinpitojärjestelmän laajaa uudistamista, minkä toteuttaminen nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei ole mahdollista eikä perusteltua.

Pidättäminen

Sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta tavattu tai todennäköisin syin epäilty saadaan esityksen mukaan ottaa kiinni ja pidättää, jos kurin, järjestyksen tai turvallisuuden säilyttäminen taikka palauttaminen sitä vaatii (1. lakiehdotuksen 15 §). Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu säännös menee olennaisesti pidemmälle kuin voimassa olevan pakkokeinolain (450/1987) ja vuoden 2014 alussa voimaan tulevan pakkokeinolain (806/2011) pidättämisestä koskevat säännökset. Perustuslakivaliokunnan mielestä pidättäminen ei ole oikeasuhtainen pakkokeino sellaisen rikoksen perusteella, josta voidaan tuomita ainoastaan sakkoa tai kurinpitorangeistus taikka josta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaan seuraa sakkoa tai kurinpitorangeistusta ankarampaa rangaistusta. Ehdotettu säännös ei perustuslakivaliokunnan mukaan myöskään täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan mukaan 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 kytkemällä pakkokeinon käyttö rikoksen vakavuuteen ja erityisiin palvelusolosuhteisiin sekä rikosprosessuaaliseen tarkoitukseen. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

että 1. lakiehdotuksen 15 §:stä poistetaan mahdollisuus pidättämiseen.

Edellä esitetty merkitsee sitä, että pidättäminen on puolustusvoimissa toimitettavan esitutkinnan yhteydessä mahdollista pakkokeinolaissa säädetyin edellytyksin.

Esitutkintaa hoitavat pääesikunnan virkamiehet

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että 1. lakiehdotuksen 36 §:n 2 momentissa mainitaan asetus nimeltä, mikä ei ole säädösten hierarkisten suhteiden takia asianmukaista. Lakivaliokunta esittää, että viittaus asetukseen poistetaan. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan toimivaltuudet liittyvät puolustusvoimien virkamiesten tehtäviin, ei virkoihin. Tämän vuoksi momentissa on selvyden vuoksi syytä viitata myös "tehtävään määräämiseen". Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää,

että 1. lakiehdotuksen 36 §:n 2 momentti muutetaan seuraavasti:

*"Edellä 1 momentissa tarkoitettujen virkamiesten viroista, **tehtävään määräämisestä**, virkoihin nimittämisestä **sekä virkojen ja tehtävien** kelpoisuusvaatimuksista säädetään puolustusvoimista annetussa laissa (poist.)."*

Vastaava muutos on tarpeen tehdä myös 1. lakiehdotuksen 87 §:n 2 momenttiin.

Edellä esitettyyn muutokseen liittyen on tarpeen tarkistaa myös puolustusvoimista annettua lakia (551/2007) hallituksen esitykseen sisältyvää puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskevaa 8. lakiehdotusta laajemmin. Lakivaliokunta esittää siten hallintovaliokunnalle,

että puolustusvoimista annetun lain 37 §:n otsikko muutetaan seuraavasti:

"Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien kelpoisuusvaatimukset".

Lisäksi on tarpeen muuttaa:

saman lain 37 §:n 3 momentti kuulumaan seuraavasti:

*"Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä puolustusvoimien **virkojen ja tehtävien** erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, kuten koulutuksesta, kokemuksesta sekä esimiestehtävässä edellytettävästä johtamistaidosta".*

Toimivaltuudet esitutkinnassa ja salaisten pakkokeinojen käytöstä ilmoittaminen poliisille

Esityksessä säädetään nykyistä tarkemmin esitutkinnassa käytettävistä toimivaltuuksista (1. lakiehdotuksen 37 §). Lisäksi sovelletaan pakkokeinolain yleisiä säännöksiä salaisten pakkokeinojen käytön edellytyksistä ja toimivallasta päättää kyseisten keinojen käytöstä.

Puolustusvoimien käytössä olisivat uuden pakkokeinolain mukaisista salaisista pakkokeinoista vain tietyt, erikseen säädetyt keinot. Tarkoitus on, että jos pakkokeinolakiin lisätään uusia salaisia pakkokeinoja, puolustusvoimille ei automaattisesti tule kyseisiä toimivaltuuksia, vaan niiden tarve arvioidaan erikseen. Esityksessä ehdotetuista pakkokeinoista kokonaan uusia puolustusvoimille ovat tukiasematietojen hankkiminen (37 §:n 1 kohta) sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (37 §:n 6 kohta). Päätöksen tukiasematietojen hankkimisesta tekee tuomioistuimien (pakkokeinolain 10 luvun 11 §), kun taas teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisesta päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies (pakkokeinolain 10 luvun 25 §).

Lakivaliokunnalla ei ole huomauttamista ehdotettuihin toimivaltuuksiin, mutta valiokunta esittää hallintovaliokunnalle sen selkeyttämistä, että asuntokuuntelu ei kuulu puolustusvoimien käytettävissä olevaan pakkokeinovalikoimaan. Tämä voidaan toteuttaa siten,

että 1. lakiehdotuksen 37 §:n 3 kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"tekninen kuuntelu, lukuun ottamatta asuntokuuntelua;"

Uusi poliisilaki (872/2011) ei tunne pakkokeinolakia vastaavasti asutokuuntelun käsitettä. Sen sijaan poliisilain 5 luvun 17 §:n 2 momentissa säädetään, että teknistä kuuntelua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Koska teknisen kuuntelun kohdentuminen vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan on näin rajattu poliisilta ja puolustusvoimilta jo edellä mainitun säännöksen perusteella, edellä esitettyä vastaavaa muutosta ei ole tarpeen tehdä rikosten ennalta estämistä ja paljastamista koskevaan 1. lakiehdotuksen 89 §:n 4 kohtaan.

Pääesikunnan esitutkintaa hoitaville virkamiehille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus ilmoittaa salaisten pakkokeinojen käytöstä poliisille (1. lakiehdotuksen 40 §). Pykälän perustelujen mukaan tarkoituksena on, että ilmoitus tehtäisiin aina, kun se on mahdollista etukäteen ennen salaisen pakkokeinon käynnistämistä, jotta poliisi voi tarkistaa, kohdistuuko henkilöön poliisiin tai muiden viranomaisten taholta tiedonhankintaa. Tilanteen niin edellyttäessä ilmoitus voidaan tehdä tehtävän alettua, jos ilmoittaminen viivästyttäisi tehtävän aloittamista toiminnan tarkoituksen vaarantavalla tavalla.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että salaisen pakkokeinon käyttämisestä ilmoitetaan poliisille ilman aiheetonta viivästystä. Tämän on selvyysyistä perusteltua ilmetä säännöksestä nimenomaisesti, minkä vuoksi lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

että 1. lakiehdotuksen 40 §:ää tarkennetaan seuraavasti:

"Pääesikunnan esitutkintaa hoitavien virkamiesten on ilmoitettava 35 §:ssä tarkoitettusta rikoksesta, käynnistämästään toimenpiteestä rikoksen selvittämiseksi sekä ilman aiheetonta viivästystä 37 §:ssä mainittujen salaisten pakkokeinojen käyttämisestä rikoksen selvittämiseksi poliisille. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista rikoksista ja ilmoitusmenettelystä sovitaan pääesikunnan esitutkintaa hoitavien virkamiesten ja poliisin välisessä yhteistoiminnassa. Tiedot

saa luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisesti".

Kurinpitoasian ratkaiseminen ja muutoksenhaku

Jatkossa kaikki seuraamukset ovat kurinpitorangeistuksia, sillä nykyisestä erottelusta kurinpitoojennuksiin ja kurinpitorangeistuksiin luovutaan. Tämän seurauksena muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen laajenee kaikkiin seuraamuksiin. Muutos on asevelvollisen oikeusturvan kannalta myönteinen.

Joukkoyksikön komentajan, perusyksikön päällikön tai perusyksikön vääpelin kurinpitopäätökseen haetaan ensin muutosta (ratkaisupyyntö) joukko-osaston komentajalta (1. lakiehdotuksen 55 §:n 1 momentti). Joukko-osaston komentajan tai häntä ylemmän kurinpitoesimiehen kurinpitopäätökseen sekä joukko-osaston komentajan ratkaisupyynnön perusteella antamaan päätökseen haetaan vuorostaan muutosta valittamalla (kurinpitovalitus) (1. lakiehdotuksen 55 §:n 2 momentti). Muutoksenhaku ohjautuu sotilasoikeudenkäyntilain 5 ja 6 §:n nojalla yleisiin tuomioistuihin.

Lakivaliokunta puoltaa muutoksenhaun muuttamista kaksipuoliseksi ehdotetulla tavalla. Sotilaskurinpidon tarkoitus ja kurinpitoasioiden luonne huomioon ottaen on tärkeää, että kurinpitoasiat pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan puolustusvoimien sisällä. Tämä puoltaa ehdotetun ratkaisupyynnönmenettelyn käyttöönottoa. Toisaalta on tärkeää huolehtia siitä, että kurinpitorangeistukseen määrättyllä on mahdollisuus saattaa päätös tuomioistuimen arvioitavaksi. Muutoksenhakuoikeuden laajentuessa tuomioistuihin tulevien asioiden määrä voi josain määrin lisääntyä. On kuitenkin oletettavissa, ettei kyse ole merkittävästä lisääntymisestä, koska valtaosa asioista kuuluu ratkaisupyynnönmenettelyn piiriin, minkä voidaan arvioida osaltaan vähentävän tuomioistuihin tulevien asioiden määrää.

Ratkaisupyynnönmenettely vastaa pitkälti hallinnollisessa prosessissa käytettyä oikaisupyynn-
töä, mutta poikkeavan käsitteen käyttäminen on tässä yhteydessä perusteltua, koska sotilaskurin-

pitomenettelyä on perinteisesti pidetty eräänlaisena nopeutettuna rikosprosessina eikä hallinnollisena prosessina. Toisaalta kurinpitoasian käsittelyä tuomioistuimessa ei voida suoraan verrata myöskään tavanomaiseen rikosprosessiin tai muutoksenhakuun hovioikeudessa, koska kyseessä on eräänlainen omalajinen muutoksenhakumenettely yleisessä tuomioistuimessa.

Prosessin omalajisuuden vuoksi ehdotetut muutoksenhakumenettelyä koskevat säännökset osin poikkeavat yleisistä säännöksistä. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 60 §:n 6 kohdan mukaan valituskirjelmässä on mainittava mahdollinen pyyntö asian käsittelemisestä kirjallisessa menettelyssä. Pääsääntö on siten asian suullinen käsittely, mikä on päinvastoin kuin oikeudenkäymiskaaren mukaisissa valitusasioissa (OK 25:15). Lähtökohtaa kurinpitoasian käsittelyn suullisuudesta voidaan kuitenkin pitää valittajan oikeusturvan kannalta perusteltuna, koska kyse on asian käsittelystä ensimmäistä kertaa tuomioistuimessa. Oikeudenkäymiskaaren mukaisissa valitusasioissa sen sijaan on kyse muutoksenhausta hovioikeuteen käräjäoikeuden päätöksestä, joka on lähtökohtaisesti syntynyt suullisen käsittelyn pohjalta.

Myös 1. lakiehdotuksen 65 § poikkeaa oikeudenkäymiskaaren säännöksistä (24 luvun 2 §) samoin kuin oikeudenkäynnistä rikosasiassa annetusta laista (11 luvun 2 §). Ehdotetun säännöksen mukaan kurinpitoasia ratkaistaan pääkäsittelyssä esitetyn aineiston ja kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella, kun taas yleisten säännösten mukaan tuomiossa saadaan ottaa huomioon vain se oikeudenkäyntiaineisto, joka on esitetty pääkäsittelyssä. Valiokunnalla ei ole huomauttamista siihen, että ehdotetussa ratkaisussa yhdistetään sekä suullista pääkäsittelyä että kirjallista menettelyä ottaen huomioon, että kyse on omalajisesta prosessista. Ratkaisua tehtäessä voidaan siten ottaa huomioon esitutkinta-aineisto, kurinpitopäätös, esmiehen lausunto, valittajan esittämä kirjallinen materiaali sekä pääasiassa esitetty, mikä mahdollistaa sen, että kurinpitoasia voidaan muutoksenhaun yhteydessä arvioida kokonaisuutena paitsi oikeuskysymyksen myös näytön osalta.

Jatkossakin kurinpitovalitus tulee ottaa käsiteltäväksi sotilasoikeudenkäyntilain 16 §:n 2 momentissa säädettyssä seitsemän päivän määräajassa. Tämä on kurinpitoasian viivytyksettömän käsittelyn ja valittajan oikeusturvan kannalta perusteltua. Ottaen toisaalta huomioon, että muutoksenhakuoikeus laajenee, valiokunta pitää tärkeänä, että tuomioistuihin saapuvia asianmääriä sekä kurinpitovalituksen käsittelyyn ottamiselle säädettyä määräaikaä seurataan.

Kurinpitorangeistuksen välitön täytäntöönpano

Kurinpitomenettelyssä määrätty kurinpitorangeistukset ovat varoitusta ja kurinpitorangeistuksen lukuun ottamatta pantava täytäntöön muutoksenhausta huolimatta (1. lakiehdotuksen 70 §). Joukko-osaston komentaja voi kuitenkin ratkaisupyynnön ja tuomioistuin kurinpitovalituksen johdosta erityisestä syystä määrätä, ettei päätöstä panna toistaiseksi täytäntöön tai täytäntöönpanoa ei jatketa (1. lakiehdotuksen 56 §).

Esityksen perusteluista ilmenee, että lainvoimaa vailla olevien kurinpitorangeistusten täytäntöönpanoa pidetään kurinpitomenettelyn toimivuuden kannalta välttämättömänä (s. 28/II) ja väliaikaismääräys on tarkoitettu käytettäväksi vain poikkeuksellisesti (s. 66/II). Uutena esitetään, että rangaistulle on maksettava rahamääräinen hyvitys siltä osin kuin kurinpitomenettelyssä määrätty kurinpitorangeistus on pantu täytäntöön ja kurinpitopäätös on myöhemmin lopullisesti kumottu tai poistettu taikka kurinpitorangeistusta on lievennetty (68 §).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lainvoimaa vailla olevan kurinpitorangeistuksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset eivät ole hyvin sopusoinnussa perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, mutta ongelmallisuutta vähentää sotilaskurinpidon tarkoitus, kurinpitomenettelyssä määrättävien rangaistusten luonne, mahdollisuus keskeyttää tai lykätä täytäntöönpanoa väliaikaismääräyksellä sekä rangaistulle maksettava hyvitys. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt harkittavaksi säännösehdotusten muuttamista siten, että lainvoimaa vailla olevan kurinpitorangeis-

tuksen täytäntöönpano edellyttää rangaistun suostumusta tai että väliaikais määräyksen edellytyksiä lievennetään esimerkiksi poistamalla vaatimus "erityisestä syyistä".

Lakivaliokunta ei kannata rangaistun suostumuksen asettamista välittömän täytäntöönpanon edellytykseksi, sillä tämä voi tarpeettomasti vaikeuttaa ja lykätä täytäntöönpanoa. Valiokunta kuitenkin puoltaa täytäntöönpanon keskeyttämisen edellytysten lieventämistä ja siten esittää hallintovaliokunnalle:

että 1. lakiehdotuksen 56 §:stä poistetaan vaatimus "erityisestä syyistä".

Lyhyiden poistumiskieltojen täytäntöönpano

Esityksessä ehdotetaan, että enintään kolmen vuorokauden poistumiskieltoa ei saa panna täytäntöön poistumiskieltoon määrätyn viikko-ohjelman mukaisen viikonloppuvapaan, juhlapyhän tai vastaavan vapaan aikana (1. lakiehdotuksen 74 §:n 1 mom.). Ehdotuksella ei ole vaikutusta neljän vuorokauden ja sitä pitempien poistumiskieltojen täytäntöönpanoon. Lisäksi enintään kolmen vuorokauden poistumiskielton voisi panna täytäntöön sellaisena viikonloppuna, juhlapyhänä tai vastaavana aikana, jona rangaistu on muutenkin palveluksessa.

Ehdotettu enintään kolmen vuorokauden poistumiskieltoja koskeva täytäntöönpanon rajoitus on uusi nykytilaan verrattuna. Muutosehdotusta perustellaan sillä, että varusmieskoulutusta annetaan nykyisin pääsääntöisesti arkisin (s. 73). Tämän seurauksena katsotaan, että poistumiskiellosta on tullut aiempaa ankarampi rangaistus silloin, kun täytäntöönpano ajoittuu viikonloppuun, juhlapyhään tai vastaavaan ajankohtaan, joka muutoin olisi varusmiehelle vapaa. Tästä johtuen arvioidaan myös, ettei ole yhdenvertaista, että lyhyeen poistumiskieltoon määrätty menettäisivät myös viikonloppuvapaansa poistumiskielton täytäntöönpanon satumanvaraisen ajoittumisen vuoksi. Esityksen perusteluissa arvioidaan lisäksi, ettei kurinpito menettelyn joutuisuus kärsi muutoksesta, koska ratkaisu tehtäisiin ja annettaisiin varusmiehelle tiedoksi mahdollisimman nopeasti.

Puolustusvaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PuVL 12/2013 vp) esittänyt, että kaikki poistumiskielto on voitava panna toimeen viivytyksettä. Lausunnosta ilmenee, ettei asiantuntijakuulemisessa tullut esille sellaista painavaa syytä, jonka vuoksi enintään kolmen vuorokauden poistumiskieltoja ei saisi panna täytäntöön viikonloppuvapaan, juhlapyhän tai vastaavan vapaan aikana. Kuulemisissa ei myöskään käynyt ilmi, että joukko-osastojen kurinpitoesimiehet olisivat panneet poistumiskieltoja täytäntöön viikonloppuvapaan tai vastaavan vapaan aikana siinä tarkoituksessa, että poistumiskielton vaikutus olisi mahdollisimman suuri. Puolustusvaliokunta toteaaakin, että lyhyiden poistumiskieltojen viivytyksetön täytäntöönpano mahdollistaa tehokkaan ja ennaltaehkäisevän vaikutuksen sotilaallisen kurin ja järjestyksen ylläpidosta.

Lakivaliokunta pitää hallituksen esityksen taustalla olevia perusteita sinällään tärkeinä, mutta katsoo, että poistumiskielton täytäntöönpanon rajoittaminen ehdotetulla tavalla heikentäisi kyseisen seuraamuksen tehokkuutta. Tämän vuoksi lakivaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan näkemykseen siitä, että kaikki poistumiskielto on voitava panna täytäntöön viivytyksettä. Lisäksi lakivaliokunta toteaa, että ne rikkeet, joista tyypillisesti määrätään lyhyitä 1—3 vuorokauden poistumiskieltoja, ovat hyvin vähäisiä. Pääesikunnan oikeudellisen osaston laatiman seuraamussuosituksen mukaan enintään kolmen vuorokauden poistumiskielto voi seurata esimerkiksi tuottamuksellisesta palvelusrikoksesta, kuten huolimattomuudesta johduneesta tervehtimisen laiminlyömisestä tai vähäisten varusesineiden hukkaamisesta, taikka luvattomasta poissaolosta, kun poissaolo on kestänyt vain joitakin tunteja. Toisaalta alle kolmen vuorokauden poistumiskielto on seuraamuksena vähäinen, eikä valiokunta pidä sitä liian ankarana seuraamuksena edellä mainituista rikkeistä edes silloin, kun se ajoittuu viikonloppuun tai vastaavaan ajankohtaan, joka muutoin olisi varusmiehelle vapaa.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ei kannata hallituksen ehdottamaa ratkaisua, min-

kä vuoksi lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

että 1. lakiehdotuksen 74 §:n 1 momentti poistetaan.

Valiokunta kuitenkin korostaa varusmiesten yhdenvertaista kohtelua ja painottaa, että poistumiskieltoa ei saa tarkoituksellisesti lykätä siten, että kiellon täytäntöönpano ajoittuu nimenomaan varusmiehen vapaa-aikaan. Varuskuntakohtaisten erojen minimoimiseksi on myös tärkeää, että puolustusvoimilla on sisäistä ohjeistusta seuraamuksista ja niiden täytäntöönpanosta.

Sotilasoikeudenhoidon tietojärjestelmä ja kurinpitotarkkailurekisteri

Sotilasoikeudenhoidon tietojärjestelmä on puolustusvoimien rikosten selvittämistä hoitavien käyttöön tarkoitettu pysyvä henkilörekisteri (1. lakiehdotuksen 106 §). Kurinpitotarkkailurekisteri on puolustusvoimien valtakunnallinen pysyvä henkilörekisteri (1. lakiehdotuksen 118 §). Kurinpitotarkkailurekisteri muodostaa toiminnallisen järjestelmäkokonaisuuden sotilasoikeudenhoidon tietojärjestelmän kanssa, sillä sotilasoikeudenhoidontietojärjestelmä sisältää kurinpitomenettelyssä tutkitun tapauksen esitutkintavaiheen aineiston ja kurinpitotarkkailurekisteri esitutkinnan päättymisen jälkeisen tiedon asian ratkaisusta.

Nykyisin pääesikunnan tutkintaosaston käytössä ollut rikostietorekisteri korvautuu sotilasoikeudenhoidon tietojärjestelmällä. Tarkoituksena on, että siltä osin kuin nykyisessä rikostietorekisterissä olevat tiedot täyttävät sotilasoikeudenhoidon tietojärjestelmässä tietojen käsittelyä koskevat edellytykset vastaavaa käyttö-tarkoitusta varten talletetut rikostietorekisterin tiedot siirretään sotilasoikeudenhoidon tietojärjestelmään. Lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että informatiivisuuden vuoksi tämä kävisi ilmi myös 1. lakiehdotuksen 133 §:n siirtymäsäännöksestä. Pykälään voitaisiin ottaa asiasta uusi 4 momentti esimerkiksi seuraavasti:

"Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 10 §:ssä

tarkoitettun rikostietorekisterin tiedot siirretään tarpeellisilta osin sotilasoikeudenhoidon tietojärjestelmään. (Uusi 4 mom.)"

Esityksessä ehdotetaan, että tiedot poistetaan kurinpitotarkkailurekisteristä pääsääntöisesti viiden vuoden kuluttua kurinpitotarkkailutuksen tuomitsemisesta tai määräämisestä (1. lakiehdotuksen 120 §). Lakivaliokunta katsoo, että vähäiset kurinpitotarkkailutukset, kuten muistutus, ylimääräinen palvelus ja enintään kymmenen vuorokauden poistumiskielto, on perusteltua poistaa kurinpitotarkkailurekisteristä viittä vuotta aikaisemmin, esimerkiksi kolmen vuoden kuluttua kurinpitotarkkailutuksen tuomitsemisesta tai määräämisestä. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

että 1. lakiehdotuksen 120 §:n 1 momentti muotoillaan seuraavasti:

"Kurinpitotarkkailurekisteristä poistetaan tieto

1) muistutuksesta, ylimääräisestä palveluksesta ja enintään kymmenen vuorokauden poistumiskiellosta kolmen vuoden kuluttua sekä

2) varoituksesta, yli kymmenen vuorokauden poistumiskiellosta, kurinpitotarkkailusta ja arestista viiden vuoden kuluttua

kurinpitotarkkailutuksen tuomitsemisesta tai määräämisestä, jollei asianomaista tänä aikana ole tuomioistuimen päätöksellä tai kurinpitomenettelyssä rangaittu."

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin, että poliisin tulisi saada kurinpitotarkkailurekisteristä tietoja aselupaharkintaa varten. Lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että asia vaatii syvällisempää valmistelua, minkä vuoksi muutosta ei voida toteuttaa nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Valiokunta pitää kuitenkin tär-

keänä, että asiaa arvioidaan esimerkiksi ampu-ma-aselain uudistuksen yhteydessä.

Rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen

Esitykseen sisältyvässä 1. lakiehdotuksessa säädetään myös puolustusvoimissa tapahtuvasta rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta. Toimivalta koskee nykyiseen tapaan Suomeen kohdistuvaa tiedustelutoimintaa ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyviä rikoksia. Nykytilan mukaisena säilyy myös se, että puolustusvoimien toimivalta on rinnakkainen Suojelupoliisin toimivallan kanssa ja että puolustusvoimien ennaltaestämis- ja paljastamistoiminnassa paljastuneet rikokset tutkii Suojelupoliisi.

Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa käytettävistä toimivaltuuksista säädetään esityksen myötä nykyistä tarkemmin. Puolustusvoimien käytössä olisivat uuden poliisilain mukaisista salaisista tiedonhankintakeinoista vain erikseen säädetyt keinot. Tällainen on esimerkiksi peitelty tiedonhankinta, joka on puolustusvoimille kokonaan uusi toimivaltuus. Tarkoitus on, että jos poliisilakiin lisätään uusia salaisia tiedonhankintakeinoja, puolustusvoimille ei automaattisesti tule kyseisiä toimivaltuuksia, vaan niiden tarve arvioidaan erikseen.

Lakivaliokunta toteaa, että puolustusvoimien rikosten ennaltaestämis- ja paljastamistoimivalta koskee hyvin vakavia rikoksia, kuten rikoslain 12 luvussa tarkoitettua maanpetosta ja rikoslain 13 luvussa tarkoitettuja valtiirikoksia. Rikosten vakavuus huomioon ottaen voidaan pitää tärkeänä, että puolustusvoimilla on ajanmukaiset ja tehokkaat keinot niiden ennalta estämiseen ja paljastamiseen. Ennalta estettävät ja paljastettavat rikokset ovat myös huomattavasti vakavampia kuin ne rikokset, joita puolustusvoimissa selvitetään, sillä selvittävät rikokset ovat pääsääntöisesti sotilasoikeudenkäyntiasiana tai sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltäviä rikoksia. Tämän vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että puolustusvoimien rikosten estämisessä ja paljastamisessa käytettävät tiedon-

hankintakeinot ovat laaja-alaisempia ja tehokkaampia kuin rikosten selvittämisessä.

Lakivaliokunta on kuitenkin jossain määrin huolissaan siitä, että useat eri viranomaiset alkavat vuoden 2014 alusta käyttää rikosten torjunnassa uusia salaisia tiedonhankintakeinoja, sillä tämä voi vaikeuttaa käytäntöjen hallintaa ja yhdenmukaisena pitämistä. On siten erittäin tärkeää, että salaisista tiedonhankintakeinoista järjestetään riittävästi koulutusta ja niiden käyttöä seurataan ja valvotaan. Toisaalta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiseen oikeutettujen virkamiesten joukko on pieni ja niiden käyttämisestä päättävien määrä vielä pienempi, minkä voidaan arvioida helpottavan koulutuksesta ja käytäntöjen yhdenmukaisuudesta huolehtimista. Lisäksi uudessa laissa korostuu puolustusvoimien ja poliisin välinen yhteistyö. Lakivaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että hallintovaliokunta mietinnössään painottaa viranomaisten yhteistyön merkitystä, puolustusvoimien henkilökunnan perusteellista koulutusta sekä uuden sääntelyn toimivuuden tarkkaa seurantaa.

Lisäksi lakivaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 89 §:n 3 momenttia täsmennetään ilmaisulla "*ilman aiheutonta viivästystä*" vastaavasti kuin lakivaliokunta on esittänyt täsmennettäväksi 1. lakiehdotuksen 40 §:ää.

Nimikirjalain muutos

Esitykseen sisältyy nimikirjalain muutosehdotus, jonka mukaan nimikirjaan talletetaan tieto kurinpitorangeistuksesta muistutusta lukuun ottamatta (10. lakiehdotuksen 4 §). Nykyisinkin nimikirjaan talletetaan kurinpitoseuraamukset kurinpito-ojennusta lukuun ottamatta. Ehdotuksen tarkoituksena on säilyttää nykytila, kun erotelu kurinpitorangeistuksiin ja kurinpito-ojennuksiin poistuu. Osa lakivaliokunnan kuulemisista asiantuntijoista on arvostellut nykytilan säilyttämistä, koska kurinpitorangeistusten merkitseminen nimikirjaan vaikeuttaa muun muassa ylennyksiä ja koska sääntely poikkeaa siitä, millaisia tietoja nimikirjaan talletetaan valtion virkamieslain (750/1994) nojalla.

Puolustusvaliokunta tukee esityksestä antamassaan lausunnossa kurinpitörangaistusten tallettamista nimikirjaan ehdotetulla tavalla kiinnittäen erityistä huomiota sotilaskurinpito-menettelyn erityisluonteeseen sekä sotilaille säädettyyn erityiseen käyttäytymisvelvoitteeseen, joiden katsotaan luovan perusteen sotilaiden muista virkamiesryhmistä poikkeavalle sääntelylle. Myös lakivaliokunta katsoo, että

nykytila on perustelua säilyttää puolustusvoimien toimintaympäristöön liittyvien erityispiirteiden vuoksi.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäs. James Hirvisaari /m11
Arja Juvonen /ps
Antti Lindtman /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas

Arto Pirttilahti /kesk
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.