

23.4.2021

VN/8308/2021  
VN/8308/2021-OM-22

Puolustusministeriölle

## Oikeusministeriön lausunto asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain uudistustyöryhmän mietinnöstä

Mietinnössä ehdotetaan korvattavaksi laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta uudella samanimisellä lailla. Tavoitteena on päivittää sääntely vastaamaan kaikilta osin perustuslain vaatimuksia, koska laki on säädetty ennen perustuslakiuudistusta ja on monilta osin lakiteknisesti vanhentunut. Asevelvollisuuslakiin ehdotettavat muutokset olisivat teknisluonteisia. Mietinnön esitysluonnoksissa on pääosin kuvattu ja perusteltu ehdotettuja muutoksia selkeästi ja ymmärrettävästi.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

### 1. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta

#### *Kutsuntakuulutus*

Ehdotetun 15 §:n 3 momentin mukaan kutsuntakuulutusta ei julkaistaisi enää kunnan ilmoitustaululla. Ehdotettua päivitystä voidaan pitää tarpeellisena ja noudattavan myös hallintolain 62 ja 62 a §:iin omaksuttua uudistusta. Tällä hetkellä kuntien velvollisuus ilmoitustaulujen ylläpitämiseen perustuu erityislainsäädännössä oleviin asevelvollisuuslain 15 §:n 3 momentin kaltaisiin säännöksiin.

Kuten voimassaolevan säännöksen mukaan, kuulutus voidaan tarpeen mukaan pitää nähtävänä myös muulla tavoin. Hallintolain yleistiedoksianto ja julkisia kuulutuksia koskevassa esityksessä on käsitelty tilanteita, joissa yleistiedoksianto koskeva ilmoitus tai kuulutus julkaistaan verkkosivujen lisäksi muulla tavalla. ”Tarve julkaista kuulutus lisäksi sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla voisi johtua viranomaisen harkitsemasta laajemmasta tiedonsaantitarpeesta. Täydentäviä kuuluttamistapoja harkittaessa viranomaisen on huomioitava tiedonsaantitarve ja vastaanottajien oikeusasema. Kuuluttamisen laajuus jäisi viranomaisen harkintaan.” (HE 239/2018 vp). Lisäksi täydentävä menettely voisi olla tarpeen esimerkiksi tietoliikennehäiriötilanteissa.

Koska sääntely jättää auki esimerkiksi kuulutuksen nähtävilläpitoajan ja täydentävien kuuluttamistapojen perustelemisen, jatkovalmistelussa olisi syytä harkita hallintolain 62 a §:ään nojautumista. Perusteluissa on todettu, että muutoksen myötä kutsuntakuulutuksen menettely vastaisi hallintolain yleistä kuulutuslainsäädäntöä. Tämä ei kuitenkaan pidä edellä todetun perusteella paikkansa.

#### *Tartuntatauteihin liittyvät poikkeukset*

Uuden 15 §:n 4 momentin mukaan kutsuntojen ajankohdasta voitaisiin poiketa puolustusministeriön päätöksellä valtakunnallisesti, alueellisesti tai paikallisesti poiketa, jos se on välttämätöntä vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai muusta erityisestä syystä. Edelleen 16 §:n 5 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa puolustusministeriön päätöksellä 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilökohtaisesta läsnäolovelvollisuudesta, jos se on välttämätöntä

Postiosoite Postadress Postal Address Oikeusministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 7730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai muusta erityisestä syystä. Päätös ei saa vaarantaa 12 §:ssä säädettyä kutsunnan tarkoitusta.

Perustuslakivaliokunta on poikkeusolojen aikana korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVM 17/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 3, ks. myös PeVL 14/2020 vp). Edelleen valiokunta on erikseen todennut, että erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin. Pysyviä muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVM 11/2020 vp, s. 6).

Sinänsä pyrkimystä säätää tavalliseen lainsäädäntöön mahdollisuudesta reagoida toiminnassa vakavien yleisvaarallisten tautien aiheuttamiin epidemioihin voidaan pitää perusteltuna. Päätöksen kutsuntojen ajankohdan siirtämisestä ja henkilökohtaisesta läsnäolovelvollisuudesta poikkeamisesta tekisi puolustusministeriö. Päätöksessä olisi kyse toimista, jotka ovat välttämättömiä vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Perusteluissa tulisi vielä selostaa sitä, millä asiantuntemuksella puolustusministeriö tällaiset päätökset tekisi ja arvioisi välttämättömiä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Lisäksi yksityiskohtana todettakoon, että tartuntatautilaissa käytetään käsitettä yleisvaarallinen tartuntatauti, ei vaarallinen tartuntatauti. Tarkoituksena lienee käyttää samaa terminologiaa.

Ehdotettu mahdollisuus poiketa puolustusministeriön päätöksellä laissa säädetystä kutsuntojen ajankohdasta vaikuttaa olevan sopuoinnussa PL 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n 1 momentin kanssa. Toimivalta päätöksen tekemiseen on laissa ja se on pyritty rajaamaan täsmällisesti.

Tartuntatauteihin liittyvää sääntelyä ehdotetaan myös kertausharjoitusta koskevan määräyksen peruuttamista säätelevän 33 §:n 1 momentin uudeksi 4 kohdaksi: aluetoimisto voisi peruuttaa kertausharjoitukseen osallistumista koskevan määräyksen, jos se on tarpeen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai muusta erityisen painavasta syystä. Ehdotetussa sääntelyssä huomio kiinnittyy siihen, että muut 33 §:n 1 momentin alakohdat koskevat nimenomaan tiettyyn henkilöön kiinnittyviä syitä (esim. asevelvollinen on vammautunut tai voi vaarantaa muiden palvelusturvallisuutta). Tämä on huomioitu myös perusteluissa. Koska uusi 4 kohta poikkeaa muista momentin kohdista perusteeltaan ja toisaalta sen vuoksi, että säännöksen perusteella peruuttamista koskeva päätös tulisi ilmeisesti koskemaan mahdollisesti suurempaa joukkoa henkilöitä, tulisi selkeyden vuoksi se erottaa omaksi momentikseen.

Edelleen perusteluissa todetaan, että säännös ei koske ”vaarallisia tartuntatauteja” vaan ylipäätään tartuntatauteja. Ilmeisesti tällä tarkoitetaan tartuntatautilain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua määritelmää tartuntataudista. Asevelvollisuuslakiin ei tulisi omaksua uutta, poikkeavaa käsitteistöä näiltä osin. Koska säännöksessä on kyse yleisesti tartuntataudeista, se mahdollistaisi peruuttamisen esimerkiksi flunssan vuoksi. Perusteluiden valossa jää epäselväksi, onko todella tarkoitus mahdollistaa näin avoin harkinta aluetoimistolle. Säännöksen toinen edellytys ”tai muusta erityisen painavasta syystä” näyttäytyy nyt epäsuhdalta, jos lauseen ensimmäinen osa mahdollistaa minkä tahansa tartuntataudin vuoksi kertausharjoitukseen osallistumisen peruuttamisen. Edelleen kriteeriä tulisi jatkovalmistelussa pyrkiä täsmentämään viranomaiselle jäävän hyvin laajan harkinta- ja tulkintavallan vuoksi, esimerkiksi luonnehtimalla, mitä nämä erityisen painavat syyt, jotka eivät kuitenkaan liittyisi henkilöön itseensä, olisivat. Perusteluista ei myöskään käy ilmi, olisiko 4 kohdan tilanteissa kyse suurempaa joukkoa koskevasta päätöksestä (vrt. tiettyyn henkilöön kohdistuvat kohdat 1-3).

Todettakoon vielä, että ehdotetun säännöksen tarve ja suhde voimassaolevaan 33 §:n 1 momentin 1 kohtaan jää epäselväksi. Kyseinen säännös mahdollistaa kertausharjoitusta koskevan määräyksen peruuttamisen, jos asevelvollinen on sairastunut niin, ettei hän kykene suoriutumaan hänelle suunnitelluista palvelustehtävistä kertausharjoituksessa.

#### *Muutoksenhakusääntely*

Asevelvollisuuslain 60 §:n 5 momenttia muutettaisiin siten, että joukko-osaston komentaja tekisi päätöksen asevelvollisen palveluskelpoisuudesta palveluksen keskeyttämisen yhteydessä. Koska 109 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen kohdalla ei tätä 60 §:n 5 momentin mukaista päätöstä mainita, on 109 §:n 1 momenttia täydennettävä näiltä osin.

Todettakoon, että muutoksenhakusääntelyssä tulisi pyrkiä noudattamaan vakiintuneita muotoiluja (ks. Lainkirjoittajan opas 12.13). Mikäli on mahdollista, tulisi asevelvollisuuslain oikaisuvaatimusta koskeva säännös muotoilla ilman, että erikseen luetellaan tietyt päätökset. (”Tässä laissa tarkoitettuun x:n ja y:n tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua.”

Yksityiskohtana todettakoon, että 109 §:n 2 momentin kolmas virke on harhaanjohtava ja tarpeeton ("Oikaisuvaatimus toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle."), kun momentissa säädetään, mille taholle oikaisuvaatimus toimitetaan.

## 2. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Lakiehdotuksen tarkoituksena on saattaa voimassa oleva naisten vapaaehtoisesta asepalvelusta koskeva lainsäädäntö perustuslain vaatimusten mukaiseksi ja samalla muutenkin lakiteknisesti ajantasaiseksi säätämällä uusi samanniminen laki.

Esitysluonnoksen Suhde muihin esityksiin -jaksossa todetaan, että työryhmän toimeksiannosta rajattiin pois sellainen asevelvollisuusjärjestelmän ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen laajempi kehittäminen, jota arvioidaan valtioneuvoston 5.3.2020 asettamassa parlamentaarisisessa komiteassa, jonka toimikausi päättyy 31.10.2021. Komitea perustuu hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan parlamentaarinen komitea selvittää yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä. Luonnoksessa todetaan edelleen "Tähän esitykseen sisältyvissä muutosehdotuksissa on kyse asevelvollisuuslain yksityiskohtien kehittämisestä ja ajantasaistamisesta."

Koska esitysluonnoksessa on tarkoitus vain ajantasaistaa muutamia yksityiskohtia ja asevelvollisuuden kehittämistä arvio tällä hetkellä parlamentaarinen komitea, oikeusministeriö ei tässä lausunnossa arvioi sääntelyn perustuslaillisia lähtökohtia yleisemmin.

Tässä yhteydessä lainsäädännön saattaminen perustuslain vaatimusten mukaiseksi tarkoittaa monilta osin lähinnä PL 80 §:n 1 momentin huomioimista, ja uudistukset ovatkin PL 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n 1 momentin vuoksi tarpeellisia.

### *Palveluksen aloittamismääräyksen peruuttaminen (4 §)*

Ehdotetun 4 §:n 3 momentin mukaan "Joukko-osaston komentaja voi 1 momentissa tarkoitetun 30 päivän aikana peruuttaa asepalvelukseen annetun määräyksen vamman, sairauden, ilmeisen sopimattomuuden tai muun vastaavan syyn perusteella." Perusteluiden mukaan näillä edellytyksillä tarkoitettaisiin lähinnä sellaisia palveluksen aikana ilmeneviä perusteita, jotka olisivat 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan olleet esteenä asepalvelukseen ottamiselle, jos ne olisivat silloin olleet olemassa tai tiedossa. Kyseinen kohta viittaa asevelvollisuuslain 9 §:ään.

Kyse on joukko-osaston komentajan oma-aloitteisesta päätöksestä peruuttaa aloittamismääräys. Säännös jättää komentajalle liian väljän harkintavallan tällaisen päätöksen tekemiseen. Säännöstä on pyrittävä jatkovalmistelussa täsmentämään esimerkiksi kiinnittämällä mainitut seikat siihen, että niiden arvioidaan vaikuttavan henkilön kykyyn suorittaa asepalvelus tms. (vrt. asevelvollisuuslain 9 ja 30 §).

### *Raskauteen liittyvät säännökset (7 §)*

Ehdotetun 7 §:n 1 momentin mukaan vapaaehtoiseen asepalvelukseen ei valittaisi raskaana olevaa naista. Perustelujen mukaan säännös vastaisi voimassa olevan naisten vapaaehtoisen asepalveluksen järjestämisestä annetun puolustusministeriön määräyksen 1 §:n 1 momenttia, eikä säännös siten muuttaisi tosiasiallista oikeustilaa.

Esitykseen on kuitenkin jatkovalmistelussa lisättävä säännöksen osalta asianmukaiset perustelut. Lisäksi säännöksessä käytetään käsitettä "palvelukseen ei valittaisi", kun muissa lain säännöksissä (esim. 3 §:n 2 mom. ja 4 §:n 1 mom.) käytetään käsitettä aloittamismääräyksestä. Käytetty käsitteistö tulisi olla johdonmukaista ja loogista. Lisäksi säännöksissä käytetään sekä käsitettä "aloittamismääräys" että "asepalvelukseen annettu määräys".

Edelleen 7 §:n 3 momentin perusteella asepalveluksen keskeytyksen pituus jää epäselväksi. Perustuisiko keskeytyksen pituus raskaana olevan ilmoitukseen, komentajan harkintaan vai johonkin muuhun seikkaan? Perusteluiden mukaan palveluksesta vapauttaminen toistaiseksi ei myöskään käytännössä ole mahdollista, vaan palvelus keskeytetään aina määräajaksi, jolloin keskeytyksen yhteydessä määrätään ajankohta, jolloin naisen on jatkettava palvelusta. Säännöstä ja sen perusteluja on välttämätöntä tarkentaa jatkovalmistelussa näiltä osin.

### *Muutoksenhaku (10 §)*

Muutoksenhaku sääntelyyn ehdotettavat muutokset selkeyttäisivät voimassa olevaa sääntelyä, jonka perusteella lain nojalla annettujen päätösten muutoksenhakutie on ollut ilmeisesti tahattomasti

toisistaan poikkeava (oikaisu kutsunta-asiain keskuslautakuntaan vai suora valitus hallinto-oikeuteen).

Naisten vapaaehtoista asepalveluksesta annetun lain muutoksenhakusääntelyn on johdonmukaista noudattaa vastaavanlaista muutoksenhakujärjestelmää kuin asevelvollisuuslaissa. Kuitenkin ehdotettu muutoksenhakua koskeva 10 § olisi asianmukaista ja selkeää kirjoittaa auki, eikä viitata asevelvollisuuslain 109 ja 110 §:iin mahdollisten tulkintaepäselvyyksien vuoksi. Tällaisen viittaussäännöksen perusteella jää epäselväksi se, mistä asioista haetaan ensivaiheessa muutosta oikaisuvaatimusmenettelyssä, koska asevelvollisuuslain 109 § on poikkeuksellisesti muotoiltu luettelemalla ne päätökset, joihin oikaisuvaatimus soveltuu (ei: ”tässä laissa tarkoitettuun aluetoimiston ja kutsuntalautakunnan päätökseen saa vaatia oikaisua”). Ehdotetun muotoilun perusteella jää myös epäselväksi täytäntöönpanoa koskevien säännösten soveltuvuus.

Kuten asevelvollisuuslain kohdalla tässä lausunnossa on todettu, jos oikaisuvaatimus koskee kaikkia ko. lain tarkoittamia tai tiettyjen viranomaisten tekemiä päätöksiä, tulisi säännös muotoilla viittaamalla laissa tässä laissa tarkoitettuihin x:n ja y:n päätöksiin. Jatkovalmistelussa muutoksenhakusäännöksen muotoilussa tulisi pyrkiä noudattamaan tavanomaisia muotoiluja niiltä osin kuin ne sääntely-yhteyteen sopivat.

*Yksityiskohtaisempia huomioita:*

- Lakiehdotuksessa käytetään epäloogisesti käsitteitä ”hakija” ja ”nainen”. Käsite ”nainen” olisi asianmukaista korvata johdonmukaisesti esimerkiksi käsitteellä hakija tai henkilö (esim. 2 §:n 1 mom., 3 §:n 2 mom, 4 §:n 1 mom., 5 §:n 2 mom.) – vrt. asevelvollisuuslaki
- 2 §:n 1 momentin viittaus ”viimeistään 15 päivänä tammikuuta” vaikuttaa kohdistuvan kotipaikkaan, eikä hakemuksen toimittamisajankohtaan. Säännöstä tulisi täsmentää.
- Lain asetuksenantovaltuudet (esim. 2 §:n 2 mom. ja 3 §:n 3 mom.) voisi muotoilla tavanomaiseen tapaan: ”Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä...”
- Toisin kuin perusteluissa todetaan, oikeudenkäyntimaksu hallinto-oikeuteen on nykyisin 260 euroa (ei 250 e).

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu PLM Puolustusministeriö

Tiedoksi