

14.4.2021

EOAK/2124/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

LAUSUNTO: ASEVELVOLLISUUSLAIN JA NAISTEN VAPAAEHTOISTA ASEPALVELUSTA KOSKEVAN SÄÄNTELYN UUDISTAMINEN

Puolustusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa työryhmän mietinnöstä, joka koskee asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevan sääntelyn uudistamista.

Pyydettynä lausuntoani totean seuraavan.

Yleistä

Työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus sellaisiksi säädösmuutoksiksi, joilla naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva sääntely saatetaan kaikilta osin vastaamaan perustuslain vaatimuksia, sekä selvittää muut naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain ja asevelvollisuuslain muutostarpeet ja valmistella ehdotus tarvittaviksi säädösmuutoksiksi.

Työryhmän toimeksiannosta rajattiin pois sellainen asevelvollisuusjärjestelmän ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen laajempi kehittäminen, jota arvioidaan valtioneuvoston 5.3.2020 asettamassa parlamentaarisessa komiteassa, jonka toimikausi päättyy 31.10.2021.

Työryhmä ehdottaa mietinnössään, että voimassa oleva naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettu laki korvataan uudella samannimisellä lailla. Varusrahaa, valintatilaisuutta ja raskautta koskevat säännökset ehdotetaan nostettavaksi alemman tasoisista säädöksistä lakiin. Lain muutoksenhakusäännöksiä ja terminologiaa ehdotetaan yhtenäistettäväksi asevelvollisuuslain kanssa. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että palveluksen keskeyttämiselle säädettyä 45 päivän aikarajaa lyhennettäisiin 30 päivään.

Työryhmä ehdottaa asevelvollisuuslakiin useita pienehköjä muutoksia, jotka koskevat mm. kutsuntojen järjestämistä, kutsuntakuulutuksen julkaisemista, oikaisuvaatimusmenettelyä ja palveluskelpoisuuden määrittämistä varusmiespalveluksen keskeyttämisen yhteydessä.

Lausuntoni on jaettu puolustusministeriön pyynnön mukaisesti lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti ja se annetaan siirtämällä lausunnon sisältö sopiville kentille lausuntopalvelussa.

Esitys asevelvollisuuslain muuttamisesta

Totean ensinnäkin työryhmän ehdotusten olevan oikeasuuntaisia. Esitän seuraavassa pääosin joitakin säännöskohtaisia huomioita.

Ehdotetussa **15 §**:n mukaan kutsunnan ajasta ja paikasta ilmoitettaisiin kutsuntakuulutuksella, joka on nähtävillä ainoastaan Puolustusvoimien verkkosivuilla vähintään kaksi viikkoa ennen kutsuntoja sekä kutsuntojen ajan. Voimassa olevan lain mukaan kutsuntakuulutus tulee pitää nähtävillä myös kunnan ilmoitustaululla. Muutos perustuu julkisia kuulutuksia koskevan sääntelyn uudistamiseen, jonka lähtökohtana on siirtyä kunnan ilmoitustaululla julkaistavista kuulutuksista sähköiseen kuulutusmenettelyyn. Tästä syystä pykälän 3 momentista poistettaisiin velvollisuus laittaa kutsuntakuulutus nähtäville kunnan ilmoitustaululle.

Totean tältä osin, että viranomaiselle asetetun velvoitteen julkaista tietoja yleisessä tietoverkossa voidaan sinänsä katsoa edistävän perusoikeuksien toteutumista, hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä helpottavan yksilön vaikuttamisen mahdollisuuksia demokraattisessa yhteiskunnassa. Tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa tukee myös tiedon jakamista eteenpäin perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa.

Tiedottaminen ainoastaan yleisessä tietoverkossa ei kuitenkaan aina ole perustuslain kannalta riittävää niiden henkilöiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi, joilla ei ole käytössään tietokonetta ja internetyhteyttä taikka joiden mahdollisuudet käyttää niitä ovat jostain syystä rajoittuneet.

Viranomaisten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuden vaatimus liittyy kiinteästi hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen toteuttamiseen. Palveluperiaatteen mukaan asiointi viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti tarvitsemiaan hallinnon palveluita.

Nähdäkseni edellä mainitussa tilanteessa korostuu säännöksen 1 momentissa oleva maininta ”Tarpeen mukaan kuulutus voidaan pitää nähtävänä myös muulla tavoin”. Kyseistä lainkohtaa ei ole tarkennettu voimassa olevan asevelvollisuuslain kyseistä säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa, joissa tosin todetaan, että ”Koska säännöksen on tarkoitus soveltua myös kriisiaikana, kuulutusmenettely on tarkoituksenmukaista edelleen pitää pääasiallisena ilmoitusmuotona. Kuulutus olisi nähtävänä myös puolustusvoimien verkkosivuilla. Käytännössä asevelvolliselle on lähetetty myös ilmoitus kirjeitse” (HE 37/2007 vp, s. 33).

Edellä todetuista perusteista, kun esitysluonnoksen perusteella puolustusvoimien verkkosivujen käyttäminen olisi voimassa olevasta laista poiketen pääsääntö kutsuntakuulutusten nähtävänä pitämisessä, olisi nähdäkseni tällaisessa tilanteessa korostettu tarve tuoda esille myös säännöksen mainitsevat muut nähtävänä pitämisen tavat ja tilanteet.

Todettakoon tältä osin, että hallintolakiin tehdyillä muutoksilla (HE 239/2018 vp) ajanmukaistettiin sekä yleistiedoksiantoa että julkista kuulutusta koskevaa yleistä sääntelyä siten, että viranomaisen verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa julkaisemisesta tuli vuoden 2020 alusta alkaen ensisijainen menettelytapa ja fyysisistä ilmoitustauluista luovuttiin. Hallintolain 62 a §:n mukaan tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaan myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla ja viime kädessä virallisessa lehdessä. Niin ikään tässä yhteydessä esitysluonnoksesta olisi perustelua ilmetä, kuinka kauan kutsuntakuulutus olisi pidettävä yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla yleisesti nähtävillä.

Ehdotetussa **16 §**:ssä on säädetty läsnäolovelvollisuudesta kutsunnassa. Ehdotuksen uuden 5 momentin mukaan puolustusministeriö teki päätöksen henkilökohtaisesta läsnäolovelvollisuudesta poikkeamisesta vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai muusta erityisestä syystä. Päätös voisi tilanteesta riippuen olla valtakunnallinen, alueellinen tai paikallinen.

Nähdäkseni esityksestä olisi perusteltua ilmetä, mitä alueellisella ja paikallisella jaolla tarkoitetaan ja kuinka hienojakoinen kyseinen puolustusministeriön päätös voi olla. Onko niin, että alueellinen vaikutusalue kattaisi olemassa olevan aluetoimiston (12 kpl) toimialueen, kun taas paikallinen vaikutusalue kattaisi yksittäisen aluetoimiston toimialueen kunnan tai kuntia tai jopa osia yksittäisestä kunnasta? Toisaalta sääntely jättää mahdollisuuden myös sille, että vaikutusalue mukailisi esimerkiksi nyt voimassa olevien sairaanhoitopiirien aluerajoja. Esitystä olisi perustelua tarkentaa tältä osin sen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Totean tässä yhteydessä, että 16 §:n 5 momentissa ilmaistu muu erityinen syy voisi säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan olla vakava muutos lähiympäristön turvallisuustilanteessa. Ehdotetussa **33 §**:n 4 kohdassa on säädetty kertausharjoitukseen osallistumista koskevan määräyksen peruuttamisesta, jos se on tarpeen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai muusta erityisen painavasta syystä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on niin ikään 16 §:n perusteluista yhtenevin tavoin esitetty esimerkkinä vakava muutos lähiympäristön turvallisuustilanteessa ”erityisen painavana syynä”.

Näkemykseni mukaan olisi perustelua tarkentaa, onko lakiehdotuksessa syytä käyttää molempia käsitteitä ”muu erityinen syy” ja ”erityisen painava syy”, kun ne säännösten yksityiskohtaisten perustelujen esimerkkien mukaan viittaavat vakavuudeltaan samanlaiseen tapahtumaan. Yleisesti totean myös jälkikäteisen laillisuusvalvonnan näkökulmasta, että tällaiset laajan harkintavallan mahdollistavat ilmaisut jäävät soveltamisalaltaan usein avoimiksi ja tulkinnanvaraisiksi.

Ehdotetussa **60 §**:ssä säädetään joukko-osaston komentajan toimivallasta päättää palveluskelpoisuudesta palveluksen keskeyttämisen yhteydessä. Ehdotetussa säännöksessä on todettu, että joukko-osaston

komentaja voi samalla (palveluksen keskeyttämisen kanssa) päättää asevelvollisen palveluskelpoisuudesta.

Mielestäni ehdotetusta säännöksestä tulisi ilmetä selkeämmin, että joukko-osaston komentajan tulee päättää asevelvollisen palveluskelpoisuudesta ja että päätös voidaan tehdä samassa yhteydessä, kun päätetään palveluksen keskeyttämisestä. Nyt ehdotetun lain sanamuodon perusteella voi päätyä johtopäätökseen, että palveluskelpoisuudesta päättäminen olisi joukko-osaston komentajalle harkinnanvarainen asia ("voi"). Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi myös korostaa, että asiassa tulee tehtäväksi kaksi erillistä päätöstä mahdollisesti samassa yhteydessä; päätös palveluksen keskeyttämisestä ja päätös asevelvollisen palveluskelpoisuudesta. Tarkoituksenmukaista myös lienee, että päätökset tehdään joutuisasti ja ajallisesti varsin lähellä toisiaan.

Esitysluonnoksen **109 §:n** 2 momentissa säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Säännös on tältä osin voimassa olevan lain po. säännöksen 1 momentti huomioiden jossain määrin epäselvä, koska siinä on oikaisuvaatimuksen käsittelijänä (eli kenelle oikaisuvaatimus tehdään) mainittu 1 momentissa aluetoimisto (yleisesti). Nyt esitetyssä 2 momentissa mainitaan kotipaikan mukaan määräytyvä aluetoimisto sekä vapautushakemusta käsitellyt aluetoimisto ja lisäksi on erikseen maininta oikaisuvaatimuksen toimittamisesta päätöksen tehneelle viranomaiselle. Ottaen huomioon, että oikaisuvaatimuksen tekemiselle on säädetty määräaika, epäselvä säännös ei saisi ainakaan johtaa oikeudenmenetyksiin.

Näkemykseni mukaan tässä yhteydessä tulisi ehdotetun 60 §:n perusteella muuttaa myös voimassa olevan asevelvollisuuslain 109 §:n 1 momenttia, jossa mainitaan, että asevelvollinen saa kirjallisesti vaatia oikaisua aluetoimistolta aluetoimiston tai kutsuntalautakunnan päätökseen, joka koskee mm. palveluskelpoisuutta. Esitysluonnoksen 60 §:n mukaan palveluskelpoisuutta koskevan päätöksen tekisi vastaisuudessa joukko-osaston komentaja.

Sinällään asian jatkokäsittelyssä voisi olla perusteltua pohtia, olisiko selkeyden vuoksi perusteltua, että asevelvollisuuslain muutoksenhaku koskevassa 12 luvussa olisi erilliset säännökset otsikoituna esim. "Oikaisuvaatimus" ja Oikaisuvaatimuksen päätösvalta ja käsittely".

Esitys naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaksi laiksi

Ehdotetun **2 §:n** 1 momentin toinen virke "hakemuksen voi jättää aikaisintaan sinä vuonna, kun nainen täyttää 18 vuotta" ei ole mielestäni kielellisesti onnistunut. Asiassa tulee harkita, onko tässä yhteydessä sanalle "nainen" tarvetta – lakihan muutoinkin koskee pelkästään naisia. Mielestäni tässä yhteydessä voitaisiin puhua hakijasta.

Ehdotetussa **3 §:ssä** säädetään valintatilaisuudesta. Säännöksen mukaan aluetoimisto kutsuu valintatilaisuuteen ne hakijat, jotka hakemusten perusteella täyttävät asepalvelukseen aloittamisen edellytykset.

Säännöksen perusteella jää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, tarkoitetaanko asepalvelukseen ottamisen edellytyksillä nimenomaan lain 1 §:stä ilmeneviä edellytyksiä siinä olevine viittauksine asevelvollisuuslakiin. Säännöksessä olisi ainakin sen yksityiskohtaisissa perusteluissa perustelua olla selvyyden vuoksi viittaus lain 1 §:ään. Niin ikään ainakin säännöksen perusteluista tulisi ilmetä, että valintatilaisuuteen kutsumatta jättämisestä ei voi hakea oikaisua tai valittaa, jos näin on tarkoitettu.

Ehdotetussa 4 §:ssä säädetään palveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta. Palveluksen keskeyttämiselle asetettu 45 vuorokauden aikaraja ehdotetaan lyhennettäväksi 30 vuorokauteen. Ajan lyhentämistä perustellaan varusmiespalvelusaikojen muutoksella sekä koulutushaaravalintojen ajankohdilla.

Sinällään muutosta voidaan pitää nähdäkseni perusteluna siltä osin, ettei asepalveluksen omatahoinen keskeyttäminen olisi ainakaan suoraan sidoksissa mieleiseen koulutushaaravalintaan, ts. valitsematta jääminen haluttuun koulutukseen ei olisi ainakaan päällimmäinen syy asepalveluksen keskeyttämiselle. Yleisesti tiedossa on, että vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeutuvat naiset haluavat useassa tapauksessa johtaja- tai erikoiskoulutukseen.

Ehdotetun 5 §:n 4 momentin mukaan asepalveluksen käytännön järjestelyistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että asetuksenantovaltuus vastaisi voimassa olevan lain 3 §:n 3 momenttia, jonka mukaan puolustusministeriö voi antaa määräyksiä asepalveluksen käytännön järjestelyistä. Mietinnöstä ei ilmene tässä tapauksessa eikä yleisemminkään, miksi ehdotetuissa säännöksissä asetuksenantovaltuus on valtioneuvostolla puolustusministeriön sijaan lukuun ottamatta ehdotettua 6 §:ää puolustusministeriön asetuksenantovaltuudesta varusrahasta, jota koskeva asetusluonnos sisältyy tähän mietintöön.

Ehdotetun 10 §:n osalta totean pitäväni nykyistä selvempien ja kattavampien muutoksenhakusääntelyn lisäämistarvetta ilmeisenä huomioiden mietinnössä (esitysluonnoksen s. 7) kuvatut ongelmat muutoksenhaussa. Jossain määrin voidaan pohtia, voidaanko viittausta erityislakiin (hallinnon yleislain sijasta) pitää riittävän informatiivisena muutoksenhakusäännöksenä vai tulisiko muutoksenhausta säätää yksityiskohtaisemmin po. laissa.

Asetusluonnos: Valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Minulla ei ole lausuttavaa tältä osin.

Asetusluonnos: Puolustusministeriön asetus varusrahasta

Minulla ei ole lausuttavaa tältä osin.

Muut mahdolliset kommentit

Totean lopuksi vielä, että nähdäkseni työryhmän tehtävänannon puitteisiin asevelvollisuuslain muutostarpeiden ja perustuslain vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa olisi ollut perusteltua ottaa myös kantaa uskonnollisen sotilasvalan tarpeellisuutta koskeviin kysymyksiin.

Puolustusministeriön puheena olevaa kysymystä aiemmin käsitellyt työryhmä totesi yhteiseen uskonnottomaan valaan siirtymisen edellyttävän muutosta valtioneuvoston asetukseen sotilasvalasta ja esitti vuonna 2015 valmistuneessa raportissaan, että asiassa seurattaisiin, millaisia muutoksia tehdään asetukseen virkavalasta ja vakuutuksesta sekä tuomarivalasta ja tuomarinvakuutuksesta. Totean, että virka- ja tuomarivalaa koskevaa asetusta on muutettu 1.1.2018 lukien niin, että tuomioistuinten jäsenten vakuutukseen ei enää sisälly uskonnollista elementtiä. Tuomioistuimissa kuultavat todistajat eivät myöskään enää anna valaa, vaan 1.1.2016 lukien ainoa vaihtoehto on vakuutuksen antaminen (oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 44 §, ks. HE 46/2014 vp, s. 35–36). Taustalla on ollut tarve siirtyä uskonnonvapauden kannalta neutraaliin järjestelmään, jossa kaikkia kohdellaan yhdenmukaisesti. Käsittäökseni ainoana viiteryhmänä enää valtioneuvoston jäsenet voivat edelleen valita virkavalan ja virkavakuutuksen välillä. Lainsäätäjä on näin johdonmukaisesti siirtynyt uskonnottomaan vakuutukseen eri sääntely-yhteyksissä. Valtion neutraalisuusperiaatteen johdosta ja asian periaatteellisen merkityksellisyyden sekä perusoikeuslottuuksien johdosta työryhmän olisi nähdäkseni ollut perusteltua tehdä tehtävänantonsa puitteissa arviointi siitä, onko valtiovallan toiminnassa edelleen perusteltua ylläpitää tietyn tai minkään uskonnon harjoittamiseksi luettavaa seremoniallisuutta, kun tällaisesta valaelementistä on lähes kaikissa muissa yhteyksissä katsottu perustelluksi luopua. Nähdäkseni asiaa olisi perusteltua käsitellä asian jatkovalmistelussa tai muussa sopivassa yhteydessä. Valaan rajoitettuna asia ymmärtääkseni kuuluisi riidatta puolustusministeriön ja lainsäätäjän toimivaltaan, eli kyse ei ilmeisesti olisi tilanteesta, jossa voimassa oleva kirkkolain sääntely rajoittaisi valtiosääntömme kansanvaltaisuusperiaatetta tai valtiolle kuuluvan lainsäädäntötoimivallan käyttöä (PeVL 4/2020 vp s. 3–4).