VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan puolustusvaliokunta

Viite:
Puolustusvaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö asiassa HE 183/2021 vp, valiokunnan kokoukseen 9.11.2021

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asevelvollisuuslain ja siviilipalveluslain 79 §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia ja siviilipalveluslakia. Asevelvollisuuslain mukaisten kutsuntojen järjestämistä joustavoitettaisiin yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi tai muusta erityisen painavasta syystä. Asevelvollisuuslaista poistettaisiin velvoite julkaista kutsuntakuulutus kunnan ilmoitustaululla. Varusmiespalveluksen aloittamisajankohtaa koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin. Palveluskelpoisuudesta päättämistä ja oikaisuvaatimuksen tekemistä selkeytettäisiin. Lisäksi asevelvollisuudesta ja siviilipalveluksesta kieltäytymistä koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin. Asevelvollisuuslain muutoksenhakusäännösten ruotsinkielistä kieliversiota päivitettäisiin vastaamaan paremmin hallintolain terminologiaa.

Olen 16.4.2021 (dnro OKV/903/21/2021) antanut Lausuntopalvelussa lausunnon asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevan sääntelyn uudistamista koskevan työryhmän mietinnöstä (Puolustusministeriön julkaisuja 2021:2). Mietinnössä ovat olleet liitteinä muun muassa hallituksen esitysten luonnokset laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta ja laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta.

Työryhmän mietinnöstä annetun lausuntopalautteen perusteella oli ilmennyt tarve muuttaa lausuntokierroksella olleiden pykälien lisäksi myös asevelvollisuuslain 118 §:ää ja

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo@okv.fi

www.okv.fi

siviilipalveluslain 79 §:ää. En ole antanut erillistä lausuntoa puolustusministeriön lausuntopyyntöön asevelvollisuuslain 118 §:n ja siviilipalveluslain 79 §:n muutosehdotuksista.

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt lausuntoani asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksestä. Lausuntonani totean puolustusvaliokunnalle seuraavaa.

Kutsuntakuulutus

Asevelvollisuuslain 15 §:ssä säädetään muun muassa kutsuntakuulutuksesta.

Julkisia kuulutuksia koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu 1.1.2020 voimaantulleella hallintolain muutoksella (432/2019), jossa lähtökohtana on ollut siirtyä kunnan ilmoitustaululla julkaistavasta kuulutuksesta sähköiseen kuulutusmenettelyyn (hallintolain 62 a §).

Lausuttavana olleessa työryhmämietinnön liitteenä olleessa lakiehdotuksessa ehdotettiin, että asevelvollisuuslain 15 §:n 3 momenttia muutettaisiin niin, ettei kutsuntakuulutusta laiteta enää nähtäville kunnan ilmoitustaululle.

Lausuntopalautteessa eduskunnan apulaisoikeusasiamies Pölönen oli ottanut esille, että mainitussa tilanteessa korostuu säännöksen 1 momentissa oleva maininta ”Tarpeen mukaan kuulutus voidaan pitää nähtävänä myös muulla tavoin” ja tarve tarkentaa nämä muut nähtävänä pitämisen tavat ja tilanteet. Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen perusteluiden (s. 12) mukaan myös oikeusministeriö oli lausunnossaan todennut, että koska sääntelyehdotus oli jättänyt auki esimerkiksi kuulutuksen nähtävilläpitoajan ja täydentävien kuulutustapojen perustelemisen, olisi jatkovalmistelussa syytä harkita hallintolain 62 a §:ään nojautumista.

Lausuntopalautteen johdosta 1 momenttiin on lisätty, että tarpeen mukaan kuulutus voidaan pitää nähtävänä myös muulla hallintolain 62 a §:ssä tarkoitetulla tavalla. Hallintolain 62 a §:n 1 momentin mukaan ” - - *Tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaan myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Jos kuulutusta ei voida tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, se on julkaistava lisäksi virallisessa lehdessä*.”

Nähdäkseni lausuntopalaute on otettu tältä osin asianmukaisesti huomioon.

Oikaisuvaatimuksen tekeminen ja palveluksen keskeyttäminen

Työryhmämietinnön lausuntovaiheessa on ollut tarkoitus muuttaa vain asevelvollisuuslain oikaisuvaatimusta koskevan 109 §:n 2 momenttia.

Lausuntopalautteen johdosta (AOA ja Pääesikunta) hallituksen esityksen lakiehdotuksessa on muutettu koko 109 §:ää.

Sen 1 momenttiin on lisätty, että asevelvollinen saa vaatia oikaisua aluetoimistolta myös joukko-osaston komentajan päätökseen, joka koskee muun ohessa palveluskelpoisuutta. Tämä lisäys liittyy lakiehdotuksen 60 §:n 5 momenttiin, jossa palveluksen keskeyttämisen yhteydessä joukko-osaston komentaja päättää samalla asevelvollisen palveluskelpoisuudesta. Tämä lisäys on ollut aiheellinen ja selkeyttävä.

Lausuntopalautteen jälkeen lisäksi lakiehdotuksen 109 §:ään on lisätty 3 momentti, jossa todetaan, että ”*Muutoin oikaisuvaatimusmenettelyssä sovelletaan hallintolakia*.” HE:n perusteluiden (s. 26-27) mukaan oikeusministeriö on ohjeistanut muuttamaan lakeja hallintolakia vastaavaksi. Perusteluiden mukaan tämän vuoksi myös 109 §:n 1 ja 2 momenttia on muutettu, koska muun muassa oikaisuvaatimuksen ajasta (30 päivää) ja kirjallisesta muodosta on säädetty hallintolaissa.

Katson, että yleislakeihin (kuten hallintolakiin) viittaamiseen tulee perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti suhtautua pidättyvästi. Sovellettavaksi muutenkin tulevan yleislain säännösten toistaminen, varsinkin jos se tehdään vain osittain, aiheuttaa helposti epäselvyyttä yleislain säännösten soveltumisesta. Nyt hallituksen esitykseen valittu 109 §:n 1 ja 2 momentin kirjoitustapa huomioon ottaen (poistettu 1 momentista oikaisuvaatimuksen kirjallinen muoto ja poistettu 2 momentista oikaisuvaatimuksen tekemisen aika) viittaussäännös on asevelvollisen ja lain käytännön soveltamistilanteiden kannalta informatiivinen. Kiinnitän kuitenkin huomiota oikeusministeriön lausuntopalautteeseen siitä, että oikaisuvaatimusmenettelyn tulisi soveltua mahdollisimman yleisesti ilman, että erikseen luetellaan tiettyjä päätöksiä. Kun luetellaan päätökset, joihin oikaisuvaatimusmenettelyä sovelletaan, on syytä varmistua luettelon kattavuudesta.

Asevelvollisuuslain 109 §:n 2 momentin säännös oikaisuvaatimuksesta on moniulotteinen, koska siinä pyritään ohjaamaan useiden eri viranomaisten päätöksistä oikaisuvaatimukset tehtäväksi aluetoimistolle. Sääntely on lähtökohtaisesti tarpeen, koska hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus tehdään päätöksen tehneelle viranomaiselle. Oikaisuvaatimusasiassa toimivaltainen aluetoimisto olisi pääsäännön mukaan asevelvollisen kotipaikan mukaan määräytyvä aluetoimisto. Kertausharjoituksesta vapauttamista koskevaa päätöstä koskeva oikaisuvaatimus tehdään kuitenkin pääsäännöstä poiketen sille aluetoimistolle, joka on käsitellyt asevelvollisen vapautushakemuksen. Ehdotetun 109 §:n 2 momentin viimeinen virke kutsuntalautakunnan päätöstä koskeva oikaisuvaatimuksen toimittamisesta aluetoimistolle vaikuttaa eri kieliasun vuoksi epätietoisuutta aiheuttavalta ja lisäksi päällekkäiseltä momentin ensimmäisen virkkeen sisältämän pääsäännön (oikaisuvaatimukset tehdään asevelvollisen kotipaikan aluetoimistolle) kanssa.

Työryhmämietintöä koskeneen lausuntopalautteen johdosta myös edellä mainittua ehdotettua asevelvollisuuslain 60 §:n 5 momentin sanamuotoa on tarkennettu niin, että joukko-osaston komentaja ”*päättää samalla asevelvollisen palveluskelpoisuudesta*” (alkuperäinen esitys ”voi päättää”). Lisäksi perusteluissa (s. 25) on todettu, että joukko-osaston komentaja tekee asiassa kaksi erillistä hallintopäätöstä: keskeyttämistä koskevan ja palveluskelpoisuutta koskevan. Pidän näitä lausunnoissa esitettyjä huomiota tärkeinä ja niiden johdosta tehtyjä muutoksia olennaisina oikeusturvan näkökulmasta sekä päätöksenteon ja oikaisuvaatimuksen tekemisen selkeyden kannalta.

Asevelvollisuudesta ja siviilipalveluksesta kieltäytymistä koskevat säännökset

Asevelvollisuuslain 118 §:n ja siviilipalveluslain 79 §:n muutosehdotukset ovat oikeustilaa selkeyttäviä ja tarpeellisia palvelukseen määräämisen ja palveluksesta kieltäytymisen kierteen katkaisemiksi ja siten lainkohdissa tarkoitettujen henkilöiden oikeusturvan ja oikeusvarmuuden kannalta.

Säätämisjärjestys-jakso

Olen omassa työryhmämietintöä koskevassa lausunnossani 16.4.2021 pyytänyt puolustusministeriötä kiinnittämään huomiota siihen, että Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO-ohjeet) mukaan hallituksen esityksen jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys on kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa ja että kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys.

Olen edellä mainitusta syystä pyytänyt joiltain osin täydentämään työryhmämietinnön liitteenä olleen asevelvollisuuslain lakiehdotuksen jaksoa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys käyttäen esimerkkinä lakiehdotuksen 28 §:ää (Varusmiespalveluksen aloittamisen ajankohta) ja sen liityntää perustuslain 6 §:ään. Lausunnon jälkeen kyseistä jaksoa on täydennetty tältä osin. Lisäksi jaksoon on lisätty myös jonkin verran arviointia lakiehdotuksen 109 §:n suhteesta perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännökseen.

Oikeuskanslerin ennakkovalvonta koskien hallituksen esitystä

Valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 §:n mukaan oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat muun ohessa puolustusministeriötä ja puolustusvoimia. Tuon esiin, että koska mainittuja viranomaisia

koskevat kantelut pääsääntöisesti ohjautuvat oikeusasiamiehelle, minulla ei ole kantelumenettelyn ja valvontakäyntien kautta saatua omakohtaista kokonaiskäsitystä siitä, mitkä ovat laillisuusvalvonnan näkökulmasta suurimmat ongelmat esimerkiksi asevelvollisuuslain säännösten tulkinnassa käytännön tasolla.

Olen ollut perustuslain 111 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa 21.10.2021 sen päättäessä nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen antamisesta. Minulla ei ole ollut aihetta esittää valtioneuvoston esittelylistojen ja siinä tehtävään säädösehdotusten ennakkovalvontaan perustuen perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja huomautuksia. Valtioneuvoston yleisistuntoa edeltäneessä niin sanotussa esittelylistojen listatarkastuksessa olen arvioinut, että esitys täyttää lausuntopalautteen jälkeen tehtyjen muutosten jälkeen muodolliset ja sisältöä koskevat vähimmäisvaatimukset eduskunnan päätöksenteon kannalta, enkä ole pyytänyt tekemään siihen enää tässä vaiheessa muutoksia. Esitys täyttää siten arvioni mukaan muodolliset ja sisältöä koskevat vähimmäisvaatimukset eduskunnan päätöksenteon kannalta.

Kun otetaan huomioon perutuslain 112 §:n soveltamiskäytännön mukainen hyvinkin korkea kynnys oikeuskanslerin huomautuksille, ja kun monitulkintaisessa asiassa voi perustellusti olla erilaisia valtiosääntöoikeudellisia näkökulmia, ei istunnossa esitettyjen huomautusten puuttumisesta voi sinänsä tehdä päätelmiä siitä, etteikö oikeuskanslerilla laillisuusvalvojana saattaisi olla valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia asiaan ja hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn. Lisäksi valtioneuvoston yleisistunnon yhteydessä tehtävässä hallituksen esityksen ennakollisessa tarkastuksessa voidaan kiinnittää huomiota lähinnä vain säännösten selkeyttä ja johdonmukaisuutta sekä lainvalmistelun laatua koskevien oikeudellisten vähimmäisvaatimusten toteutumiseen. Eduskunnan valiokuntakäsittelyvaiheessa oikeuskanslerilla voi siten olla perusteltua oikeudellista lausuttavaa esimerkiksi esityksen johdonmukaisuudesta ja yhteensopivuudesta muun lainsäädännön kanssa. Olen edellä lausunnossani kiinnittänyt huomiota siihen ja oikeudellisesti merkittävien lausuntojen riittävään huomiointiin perusoikeuksien toteutumisen, sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden sekä johdonmukaisuuden ja hyvän lainvalmistelutavan kannalta.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti