

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Lainsäädäntöneuvos Perttu Wasenius

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain muuttamisesta (HE 72/2025 vp)

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa ot-sikkoasiassa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi asevelvollisuuslakia (1438/2007) ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettua lakia (285/2022).

Esityksen mukaan asevelvollisuuslakiin lisättäisiin säännökset Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaavien miesten oikeudesta hakea vapauttamisen kumoamista asevelvollisuuden suorittamisesta sekä mahdollisuudesta jatkaa palvelusta naisten vapaaehtoisena asepalveluksena niille, jotka vahvistavat sukupuolensa naiseksi kesken varusmiespalveluksen tai jo suoritetun varusmiespalveluksen jälkeen. Naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset palveluksen jatkamisesta asevelvollisuuslaissa tarkoitettuna varusmiespalveluksena niille, jotka ovat vahvistaneet sukupuolensa mieheksi sukupuolen vahvistamisesta annetun lain mukaisesti.

Oikeusministeriö on antanut esityksen luonnoksesta valmisteluvaiheen lausuntokierroksella lausunnon, jossa esitetyt huomiot on pääosin otettu asianmukaisesti jatkovalmistelussa huomioon. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin puolustusvaliokunnan huomiota eräisiin esitykseen sisältyviin säännösehdoiksiin ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksen tavoitteista yleisesti

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Voimassa oleva asevelvollisuutta ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva lainsäädäntö ei sisällä lainkaan nimenomaisia säännöksiä Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden omaavien, vapaaehtoisesti asepalvelukseen hakeutuvien miesten taikka sukupuolensa vahvistaneiden henkilöiden oikeusasemasta suhteessa asevelvollisuu-teen ja asepalveluksen suorittamiseen. Oikeusministeriö pitääkin voimassa olevaa oikeustilaa tältä osin puutteellisena ja ehdotettua oikeustilaa selkeyttävää sääntelyä yleisesti tarpeellisena.

Ahvenanmaan asema

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	S-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post, internet
Oikeusministeriö	Meritullinkatu 10	0295 16001	09 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi
PL 25	00170 Helsinki	Internat.	Internat.	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Valtioneuvosto	Finland	+358 295 16001	+358 9 160 67730	www.justitieministeriet.fi
Finland				

Oikeusministeriö on tältä osin osallistunut esityksen valmisteluun, eikä sillä ole huomautettavaa esityksen suhteesta perustuslain 120 §:ssä säädettyyn Ahvenanmaan itsehallintoon tai Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/1991).

Asevelvollisuuslain 30 §

Oikeusministeriö kiinnitti esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa hallituksen esityksessä kuvatuin tavoin (s. 29–30) huomiota siihen mahdollisuuteen, että sukupuolensa naiseksi vahvistanut henkilö voisi ilmoittaa vasta aivan viime hetkellä, jopa palveluksen aloittamista edeltävänä päivänä, ettei aloita palvelusta. Jos ilmoitusta ei tällöin käsiteltäisi ja määräystä peruutettaisi ennen palveluksen aloittamista, henkilölle voisi periaatteessa aiheutua kielteisiä seurauksia palvelukseen saapumatta jättämisestä, vaikka hän on tehnyt ilmoituksen ehdotetun säännöksen mukaisessa määräajassa. Oikeusministeriö kehotti lausunnossaan tältä osin jatkovalmistelussa täydentämään pykälän perusteluja siten, että niissä nimenomaisesti korostettaisiin tarvetta käsitellä asia niin joutuisasti, ettei kielteisiä seurauksia henkilölle pääse tällaisessa tilanteessa syntymään. Esityksen jatkovalmistelussa pykälän perustelujen lisäksi myös pykälään on lisätty säännös, jonka mukaan "[p]alveluksen aloittamista koskevan määräyksen peruuttaminen tulee käsitellä viipymättä." Säännösehdotuksen perustelujen mukaan "[p]eruuttamismääräys tulisi käsitellä viipymättä kyseisen päivän aikana, ettei henkilölle voi aiheutua kielteisiä seurauksia palvelukseen saapumatta jättämisestä, vaikka ilmoitus olisi tehty tämän määräajan mukaisesti." Vaikka oikeusministeriö pitää edelleen suotavana, että poikkeuksellisen kiireellisiin tilanteisiin kiinnitetään esityksessä erityistä huomiota, oikeusministeriö ei pidä edellä mainittua laintasoista säännöstä ja sitä koskevaa perustelumainintaa täysin onnistuneina.

Pykälässä tarkoitettussa ilmoituksessa ja sen käsittelyssä on kyse hallintomenettelystä, johon sovelletaan hallinnon yleislakina hallintolakia (434/2003). Hallinnon yleislakien säännöksiä ei ole tarpeen erityislainsäädännössä toistaa, eikä niistä myöskään tulisi poiketa kuin erityisestä ja painavasta syystä. Tarve poiketa yleislain säännöksestä tulee perustella ja poikkeamisen oikeusvaikutusten tulee olla selkeät. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Säännös edellyttää jo itsessään sitä, että asian käsittelyn joutuisuus sovitetaan oikeasuhtaiseksi asian erityispiirteisiin ja kiireellisyyteen nähden (HE 72/2002 vp, s.80). Esityksestä jää epäselväksi, miksi mainitusta hallintolain yleissäännöksestä on tarpeen asiassa poiketa tai miten asian käsitteleminen ehdotuksen mukaisesti "viipymättä" eroaisi asian käsittelemisestä hallintolain mukaisesti "ilman aiheetonta viivytystä".

Oikeusministeriö kiinnittää edellä mainittuun liittyen huomiota myös säännösehdotuksen ja sen perustelujen väliseen ristiriitaan. Ehdotetun säännöksen mukaan peruuttamismääräys tulisi käsitellä "viipymättä", kun taas pykälän perusteluissa asiallisesti asetettaisiin asian käsittelylle ehdoton määräaika ("tulisi käsitellä viipymättä kyseisen päivän aikana"). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei säännöksen perusteluilla voida luoda sellaista sitovaa määräaikaa, joka ei ole johdettavissa säännöksen sanamuodosta, ja perusteluissa mainitun määräajan merkitys jää siksi epäselväksi. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikka asian käsitteleminen heti ilmoituksen saapumispäivänä on tietyissä erityisen kiireellisissä tilanteissa tarpeen, pykälässä tarkoitettu ilmoitus voitaneen tehdä myös hyvissä ajoin, viikkoja tai jopa kuukausia ennen palveluksen aloittamista, jolloin erityistä tarvetta asian käsittelemiselle heti saman päivän aikana tuskin on olemassa.

Oikeusministeriö katsookin edellä mainittu huomioon ottaen, että 30 §:ään ehdotettu säännös asian käsittelemisestä viipymättä voitaisiin pykälästä poistaa. Oikeusministeriön mielestä asian käsittelyyn voidaan soveltaa hallintolain yleisiä hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä.

Asevelvollisuuslain 60 b §

Esityksen 1. lakiehdotuksen 60 b §:n mukaan henkilö, joka varusmiespalveluksen aikana vahvistaisi sukupuolensa naiseksi, jatkaisi palvelusta keskeytyksettä naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

annetun lain tarkoittamana asepalveluksena, jollei hän ilmoita keskeyttävänsä palvelustaan sukupuolen vahvistamisen perusteella.

Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että ilmoituksen palveluksen keskeyttämisestä voi tehdä ”sukupuolen vahvistamisen perusteella”. Käytännössä ilmoitus lienee siten mahdollista tehdä vasta sen jälkeen, kun Digi- ja väestötietovirasto on sukupuolen vahvistamisesta annetun lain 2 §:n mukaisesti vahvistanut henkilön sukupuolen. Koska ilmoitusta ei näytä olevan mahdollista tehdä ennakollisesti, palvelus jatkuisi tosiasiallisesti aina vahvistamisen hetkellä ja välittömästi sen jälkeen keskeytyksettä. Tosiasiallisesti säännöksessä näyttääkin olevan kyse vain henkilön oikeudesta sukupuolen vahvistamisen jälkeen keskeyttää palveluksensa, eikä siitä jatkuuko palvelus vahvistamishetkellä keskeytyksettä vai ei. Säännöksen sanamuotoa voidaan pitää tässä mielessä harhaanjohtavana.

Ehdotuksen mukaan, jos henkilö jatkaisi palvelusta keskeytyksettä, henkilöön ei sovellettaisi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädettyä määräaika. Mainitun säännöksen mukaan vapaaehtoista asepalvelusta suoritettava nainen voi 30 päivän kuluessa palveluksen aloittamisesta ilmoittaa keskeyttävänsä palveluksen. Pykälän perustelujen mukaan, jos henkilö olisi jo palvellut yli 30 päivää varusmiespalveluksessa, asettaisi uusi 30 päivän määräaika epätasaroitukseen asemaan ne henkilöt, jotka aloittavat palveluksensa suoraan naisten vapaaehtoisena asepalveluksena. Perustelu vaikuttaa oikeusministeriön mielestä jossain määrin ristiriitaiselta ottaen huomioon, että ehdotetussa 60 b §:ssä ei säädettäisi minkäänlaista määräaika siinä tarkoitetun ilmoituksen tekemiselle ja palveluksen keskeyttämiselle. Asiallisesti vaikuttaakin siltä, että henkilö voisi tehdä 60 b §:n mukaisen ilmoituksen ja siten keskeyttää palveluksensa milloin tahansa sukupuolen vahvistamisen jälkeen jäljellä olevan palvelusaikansa kuluessa.

Jos ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on edellä kuvatusta poiketen se, että ilmoitus on tehtävä jo ennen kuin Digi- ja väestötietovirasto vahvistaa henkilön sukupuolen naiseksi, oikeusministeriön mielestä tällaisesta ilmoituksen tekemisen määräajasta olisi välttämätöntä säätää laissa yksiselitteisesti. Tällaisessa sääntelyratkaisussa olisi oikeusministeriön mielestä välttämätöntä myös jollain tavoin varmistaa, että henkilö on tosiasiallisesti ja riittävän ajoissa tietoinen palveluksen automaattisesta jatkumisesta sekä oikeudestaan ilmoittaa sen keskeyttämisestä ja ilmoitusta koskevasta määräajasta.

Teknisenä huomiona oikeusministeriö lisäksi huomauttaa, että ehdotetun 60 b §:n sanamuoto ”naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain tarkoittamana asepalveluksena” tulisi muuttaa muotoon ”naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa tarkoitettuna asepalveluksena”.

Asevelvollisuuslain 77 c §

Pykäläehdotuksen mukaan aluetoimiston on hyväksyttävä hakemus, jos 77 b §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Jos edellytykset eivät täyty, hakemus on hylättävä. Hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on annettava hakijalle kirjallinen päätös.

Hallintoasian ratkaisemisesta säädetään hallintolain 7 luvussa ja päätöksen muodosta lain 43 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Pykälän 2 momentti sisältää säännöksen suullisen päätöksen antamisesta erityisen kiireellisessä tilanteessa ja 3 momentti säännökset suullisen päätöksen antamisesta viipymättä myös kirjallisena. Hallinnon yleislakien säännöksiä ei ole syytä erityislainsäädännössä toistaa, eikä niistä myöskään tule poiketa kuin erityisestä ja painavasta syystä. Oikeusministeriön mielestä ehdotetukseen sisältyvä säännös, jonka mukaan hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on annettava hakijalle kirjallinen päätös, on tarpeeton ja olisi syytä pykälästä poistaa.

Asevelvollisuuslain muuttamista koskeva siirtymäsäännös

Esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyy ehdotus siirtymäsäännökseksi, jonka mukaan mies, jolla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus ja joka on suorittanut asevelvollisuuden vapaaehtoisesti ennen tämän lain voimaantuloa, katsotaan tällä lailla muutettavassa laissa tarkoitetuksi asevelvolliseksi ja kuuluvan reserviin tämän lain voimaantullessa, jollei hän itse ilmoita tahdostaan olla kuulumatta reserviin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vastaavasti kuin edellä ehdotetun 60 b §:n osalta, säännösehdotus ei sisällä minkäänlaista määräaikaa siinä tarkoitettun ilmoituksen tekemiselle. Vain kultaakin siltä, että henkilö voisi tehdä säännöksessä tarkoitettun ilmoituksen jopa vuosikymmeniä lain voimaantulon ja palveluksen suorittamisen jälkeen. Ehdotettua siirtymäsäännöstä ei ole hallituksen esityksessä lainkaan perusteltu, joten esityksen perusteella ei ole mahdollista arvioida, vastaako tämä ehdotuksen tarkoitusta.

Oikeusministeriö esittää lisäksi ehdotetusta siirtymäsäännöksestä seuraavat teknisluonteisemmat huomiot:

- Miehellä, joka on "suorittanut asevelvollisuuden" tarkoitettaneen säännöksessä miestä, joka on suorittanut varusmiespalveluksen.
- Säännöksen sanamuodosta saa käsityksen, että henkilö kuuluisi reserviin lain voimaantulo-hetkellä ("tämän lain voimaantullessa") – ei kuitenkaan lain voimaantulon jälkeen tai siitä al-kaen.
- Ilmoitus lienee tarkoitus tehdä *sille aluetoimistolle, jonka toimialueella* henkilön kotipaikka si-jaitsee (vrt. ehdotettu 49 a §).
- Pykälän 3 momentti tulisi kirjoittaa yksikköön ("...sovelletaan myös henkilöön, joka on vahvis-tanut...")