

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 9/2007 vp**

Hallituksen esitys asevelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä kesäkuuta 2007 lähettäessään hallituksen esityksen asevelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 37/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi asevelvollisuuslaki, jolla korvataan vuonna 1950 asiasta annettu samanniminen laki. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on ajanmukaistaa asevelvollisuuslainsäädäntöä ja saattaa se vastamaan perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Laki ehdotus sisältää säännöksiä muun ohella asevelvollisten kutsunnasta ja palveluskelpoisuuden tarkastamisesta, palvelukseen määräämisestä ja palveluksen järjestämisestä, aseettomasta palveluksesta, maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomasta palveluksesta ja asevelvollisuusrekisteristä samoin kuin ylimääräisestä palveluksesta ja palveluksesta liikekannallepanon aikana. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lait sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain muuttamisesta, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 18 ja 39 §:n muutta-

misesta, rikoslain 45 luvun 27 §:n muuttamisesta ja sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n muuttamisesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2008 talousarvioon.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 127 §:n kannalta Suomen kansalaisen maanpuolustusvelvollisuudesta sekä oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus tästä velvollisuudesta. Sääntelyä arvioidaan myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta samoin kuin perustuslain 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan ja perustuslain 18 §:ssä vahvistetun työn,

ammatin ja elinkeinon valinnan vapauden kannalta. Perusteluissa kiinnitetään huomiota myös perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksistä lainsäädännölle johtuviin vaatimuksiin. Lisäksi perusteluissa sivutaan perustuslain 23 §:n säännöksiä perusoikeuksien rajoittamisesta poikkeusoloissa samoin kuin perustuslain 121 §:n

säännöksiä kuntien asemasta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi pitänyt suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Jokainen Suomen kansalainen on perustuslain 127 §:n 1 momentin perusteella velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.

Säännöksessä on vahvistettu maanpuolustus jokaisen Suomen kansalaisen perustuslakiin perustuvaksi velvollisuudeksi ja annettu valtuus säätää tämän velvollisuuden yksityiskohtaisemmasta sisällöstä lailla. Perustuslaissa tarkoitettu maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi myös muut isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Asevelvollisuus puolustusvoimissa kuuluu säännöksen piiriin samoin kuin varusmiespalvelusta korvaava siviilipalvelus sekä velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoituksessa järjestettävään muuhun koulutukseen (HE 1/1998 vp, s. 181—182, PeVL 10/1985 vp, s. 3/I, PeVL 18/1995 vp, s. 2/II, PeVL 9/1996 vp, s. 2/I).

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on korvata vuoden 1950 asevelvollisuuslaki uudella saman nimisellä lailla. Tarkoitus on ajanmukaistaa ja selkeyttää asevelvollisuuslainsäädäntöä sekä saattaa se vastaamaan perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Ehdotettu laki täsmentää osaltaan perustuslaissa säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden yksityiskohtaista sisältöä. Lakiehdotus on samalla merkityksellinen perustuslain useiden perusoikeussäännösten kannalta. Se koskee esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen samoin kuin perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattua liikku-

misvapautta sekä perustuslain 21 §:ssä säänneltyä oikeusturvaa.

Perustuslakiin ei sisälly aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon 16 §:n¹ kaltaista erityissäännöstä sotapalveluksessa olevien perusoikeuksien rajoittamisesta. Vain perustuslain 9 §:n 2 momentin säännöksissä oikeudesta lähteä maasta on mainittu erikseen maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaaminen perusoikeuden hyväksyttävänä rajoitusperusteena. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa on erityinen rajoituslauseke, jonka mukaan artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin kuuluviin nähden heidän käyttäessään kokoontumis- ja yhdistymisvapauden suojaamia oikeuksia. Vastaava, asevoimiin kuuluvia koskeva erityinen rajoituslauseke sisältyy kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä KP-sopimus) 22 artiklaan yhdistymisvapaudesta.

Perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus muodostaa sinänsä hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia. Asevelvollisten ja muiden sotilashenkilöiden perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on kuitenkin pääsäännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (HE 309/1995 vp, s. 24—25).

¹ Hallitusmuodon 16 § kuului seuraavasti: "Mitä Suomen kansalaisen yleisistä oikeuksista on sanottu, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä."

Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä — samaan tapaan kuin laitoksissa olevien perusoikeuksia rajoitettaessa (ks. esim. PeVL 20/2005 vp, s. 2/II, PeVL 21/2006 vp, s. 2/II, PeVL 58/2006 vp, s. 3/I) — asevelvollisten oikeusturvaan.

Asevelvollisuuslakiin ei ole 56 §:ssä olevan syrjintäkiellon lisäksi ehdotettu otettavaksi säännöksiä asevelvollisten kohtelun yleisistä periaatteista. Laitosolosuhteissa olevien perusoikeuksien kannalta herkässä lainsäädännössä on kuitenkin nykyisin tapana nimenomaisin säännösin korostaa viranomaisen toimivaltuuksien käyttöön kohdistuvia vaatimuksia laki- ja tarkoituksidonnaisuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta (ks. esim. PeVL 34/2001 vp, s. 2—3, PeVL 20/2005 vp, s. 2—3, PeVL 21/2006 vp, s. 2—3, PeVL 58/2006 vp, s. 3).² Käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen on tästä syystä valiokunnan mielestä aiheellista lisätä esimerkiksi näin kuuluva säännös: "Asevelvollisen oikeuksia ei saa tämän lain nojalla rajoittaa enempää kuin palvelusvelvollisuuden suorittaminen, sotilaallisen järjestyksen ylläpito sekä asevelvollisten ja muiden henkilöiden turvallisuus välttämättä vaativat."

Lakiehdotuksen 57 § sisältää yleiset säännökset asevelvollisen palvelus- ja paikallaolovelvollisuudesta. Asevelvollisen tulee 1 momentin mukaan palvella hänelle määrättyssä joukossa sekä noudattaa sotilaallista järjestystä ja palvelusta koskevia määräyksiä, esimiehen antamia käskyjä ja muita palvelukseen kuuluvia velvollisuuksiaan. Palveluksessa olevan tulee 2 momentin takia olla hänelle määrättyssä palveluspaikassa silloin, kun hänelle ei ole annettu lupaa poistua sieltä. Palvelus- ja paikallaolovelvollisuuden tarkemmasta sisällöstä määrätään 3 momentin nojalla sotilaskäskynä annettavalla ohjesäännöllä.

Säännökset asevelvollisen palvelusvelvollisuudesta ovat laissa yleispiirteisiä. Velvollisuuden sisältö jää siksi varsin laajasti ohjesäännöllä täsmennettäväksi. Tämä ei ole perustuslain kannalta aivan ongelmatonta, vaikka onkin valiokunnan mielestä selvää, ettei palvelusvelvollisuuden sisällöstä ole tarpeen eikä mahdollista säätää lailla hyvin yksityiskohtaisesti. Laintasoisien sääntelyn yleispiirteisyys voi toisaalta muodostua ongelmalliseksi perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen sisältyvien rikoslainsäädännön lakitasoisuuteen ja rikostunnusmerkistön täsmällisyyteen kohdistuvien vaatimusten näkökulmasta. Rikoslain sotilasrikoksia koskevan 45 luvun 1 §:n säännös palvelusrikoksesta on ns. blankorangaistussäännös, jolla on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 3/1999 vp) kriminalisoitu paitsi palvelukseen kuuluvan velvollisuuden, myös ohjesäännöllä tai muulla tavoin annetun määräyksen rikkominen tai täyttämättä jättäminen. Lakiehdotuksen 57 §:n 1 momenttia on tähän liittyen tarpeen täydentää esityksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta vastaavilla nimenomaisilla maininnoilla palvelusvelvollisuuden ulottamisesta vain sellaisiin sotilaallista järjestystä ja palvelusta koskeviin käskyihin ja määräyksiin, jotka annetaan lakiin perustuvan toimivallan nojalla. Palvelusvelvollisuutta koskevan lakitasoisien sääntelyn yleispiirteisyys on valiokunnan mielestä lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota sovellettaessa rangaistussäännöksiä yksittäistapauksissa (vrt. PeVL 7/2005 vp, s. 3/I).

Ehdotettuun sääntelyyn liittyy heikkouksia myös perustuslain 80 §:n säännösten kannalta viranomaisten määräystenantovallasta. Muu viranomainen kuin ministeriö voidaan pykälän 2 momentin mukaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lailla on pykälän 1 momentin mukaan kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka

² Ks. esim. vankeuslain 1 luvun 3 ja 6 §, tutkintavankeuslain 1 luvun 4 §, poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 3 §, lastensuojelulain 64 § ja mielenterveyslain 22 a §.

perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Lakiehdotuksen 57 §:n 1 momentin säännös palvelusvelvollisuudesta rajaa verraten väljästi 3 momentissa tarkoitettua ohjesäännön antamisvaltaa. Valiokunta on toisaalta vakiintuneesti korostanut perustuslain 80 §:n säännösten rajoittavan suoraan määräystenantovaltuuksien tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien määräysten sisältöä. Viranomaismääräyksillä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi sellaisista seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla tai asetuksella (ks. esim. PeVL 47/2006 vp, s. 4/II).

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi voimassa oleva yleinen palvelusohjesääntö sisältää erinäisiä sellaisia määräyksiä muun ohella vaalimainonnasta ja julkaisujen levittämistä, jotka ovat kyseenalaisia perustuslaista johtuvien, laintasasoista sääntelyä edellyttävien vaatimusten kannalta. Perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevia ohjesäännön määräyksiä ei perustuslain 107 §:n takia saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa vianomaisessa. Määräys voi olla tämän säännöksen tarkoittamassa mielessä ristiriidassa perustuslain kanssa myös silloin, kun se koskee perustuslain mukaan lailla säänneltävää seikkaa.

Voimassa olevat ohjesäännöt ja määräykset jäävät lakiehdotuksen 129 §:n 4 momentin perusteella voimaan. Ne on kuitenkin uusittava kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Valiokunta pitää ohjesääntöjen ja määräysten uudistamista edellä esitetyn perusteella hyvin tärkeänä ja kiirehtii uudistusta. Hankkeen yhteydessä on arvioitava ohjesääntöjen ja määräysten suhde myös perustuslaista johtuviin vaatimuksiin sääntelyn säädöstavasta ja täsmällisyydestä.

Lakiehdotuksen 129 §:n 4 momentin perusteista ilmenee, ettei säännöksen ole tarkoitus koskea uuden lain kanssa ristiriidassa olevia ohjesääntöjen ja määräysten oikeusohjeita. Tästä on syytä sisällyttää maininta puheena olevaan momenttiin.

Yhdenvertaisuus

Sukupuoleen ja ikään perustuva erottelu. Asevelvollisia ovat lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin perusteella vain tietyn ikäiset miespuoliset Suomen kansalaiset. Henkilö on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n 2 momentissa olevan syrjintäkiellon kannalta. Ketään ei sen mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn, kuten sukupuolen tai iän perusteella.

Maanpuolustusvelvollisuus koskee perustuslain 127 §:n 1 momentin perusteella jokaista Suomen kansalaista sen mukaan kuin laissa säädetään. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti tulkinnut aiemmin voimassa olleen perustuslain vastaavaa säännöstä siten, että se sisältää kaikkiin kansalaisiin kohdistuvan maanpuolustusvelvollisuuden, jonka yksityiskohtainen sääntely on jätetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävän lain varaan. Velvollisuuden on katsottu perustuslain säännöksen tarkoitus huomioon ottaen merkitsevän rauhan aikana määrätyn ikäisten terveiden miesten velvollisuutta palvella tietty aika vakinaisessa väessä tai korvaavassa palveluksessa (PeVL 9/1985 vp, s. 1/II, PeVL 10/1985 vp, s. 2/I). Valiokunta on toistanut tämän kantansa myös vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen (PeVL 37/1997 vp, s. 2/I).

Perustuslaista ei perinteisesti ole katsottu johtuvan estettä sille, että asevelvollisuus säädetään lailla koskemaan vain miehiä. Naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta on voitu säätää tavallisella lailla. Perustuslain kokonaisuudistuksen voimaantulo ei ole merkinnyt perustuslakisääntelyyn tältä osin muutosta. Naisten asepalvelus voidaan perustuslakiesityksen perusteluissa olevan nimenomaisen maininnan mukaan säätää edelleen vapaaehtoisuuteen perustuvaksi (HE 1/1998 vp, s. 182/I).

Asevelvollisuuden ulottaminen vain ehdotuksessa tarkoitetun ikäisiin miehiin ei edellä esitetyn perusteella muodostu lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi. Ehdotettu säännös asevelvollisuuden alkamisistä on

sopuoinnussa lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan määräysten kanssa lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin.

Vapautus vakaumuksen perusteella. Oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään perustuslain 127 §:n 2 momentin nojalla lailla. Säännöksessä tarkoitettua vapautuksesta säädetään lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin viittaussäännöksessä mainituissa siviilipalveluslaissa ja laissa Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa, joihin ei nyt käsiteltävänä olevalla esityksellä ehdoteta puututtavaksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Jehovan todistajien vapauttamista koskeva laki on aikanaan säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeukseksi perustuslaista (PeVL 9/1985 vp). Perustuslakiuudistuksen yhteydessä valiokunta kehotti hallitusta arvioimaan ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin sekä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 23/I; ks. myös esim. PeVL 3/2005 vp, s. 4 ja PeVL 46/2005 vp, s. 4/II).

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen perusteista ilmenee, että puolustusministeriö on asettanut toimikunnan selvittämään kyseisen lain tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslain säännöksiin sekä laatimaan ehdotusta sääntelyn tarkistamiseksi.

Varusmiespalvelusaika aseellisessa palveluksessa. Palvelusaika on lakiehdotuksen 37 §:n perusteella miehistön tehtäviin koulutettavalta 180 päivää, miehistön erityistaitoa vaativiin tehtäviin koulutettavalta 270 päivää sekä upseeriksi, aliupseeriksi ja miehistön vaativimpiin eristestehtäviin koulutettavalta 362 päivää.

Ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan myönteisvaikutuksella annettua nykyistä palvelusaikasääntelyä. Valiokunta on arvioinut voimassa olevaan oikeustilaan johtanutta ehdotusta perustuslain nykyisessä 6 §:n 1 momentissa olevaa yleis-

tä yhdenvertaisuussäännöstä aiemmin vastanneen perustuslakisääntelyn näkökulmasta ja todennut perusoikeusuudistuksen esitöihin (HE 309/1993 vp, s. 42—43) samoin kuin omaan, tuolloin jo vakiintuneeseen tulkintakäytäntöönsä viitaten, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 37/1997 vp, s. 2/II). Valiokunta on myöhemmässä käytännössään vahvistanut tämän tulkintalähtökohdan ja pitänyt olennaisena, voidaanko kulloinenkin sääntely henkilöiden asettamisesta eri asemaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. PeVL 46/2006 vp, s. 2/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on palvelusaikojen koskevassa edellä mainitussa lausunnossaan todennut sotilaallisen välineistön hallinnan vaativan aiempaa enemmän ammattitaitoa ja erikoistumista. Yleisen koulutustason nousun on katsottu mahdollistavan entistä vaativampien tehtävien antamisen varusmiehille. Käytännön johtamiskoulutuksen on arvioitu edellyttävän riittävän pitkää ja tehokasta palvelusaikaa. Toisaalta puolustusvoimissa on todettu olevan myös sellaisia tehtäviä, joihin voidaan harjaantua lyhyemmässäkin ajassa. Tämän kaltaiset seikat saattoivat perustuslakivaliokunnan tuolloisen kannan mukaan muodostaa sellaisen perusteen, joka perustuslain yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta oikeutti palvelusaikojen erilaistamisen (PeVL 37/1997 vp, s. 2/II).

Lakiehdotuksen 37 §:n säännökset palvelusajoista eivät valiokunnan aiemman lausunnon valossa vaikuta lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen. Palvelusaikojen erilaisuutta voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla puolustusvoimien koulutuksellisilla ja toiminnallisilla tarpeilla.

Aseettoman palvelusaika. Aseettomana palvellevan varusmiehen palvelusaika on lakiehdotuksen 69 §:n perusteella 270 päivää, jollei häntä määrätä 362 päivän palvelusaikaa edellyttävään koulutukseen. Aseettoman palvelusaika on siten

aina pidempi kuin miehistön tehtäviin koulutettavan 180 päivää.

Aseettomaan palveluun määrätään lakiehdotuksen 67 §:n 1 momentin mukaan asevelvollinen, joka vakuuttaa vakaumukseen perustuvien omantunnon syiden estävän suorittamasta asevelvollisuutta aseellisessa palveluksessa ja joka hakee aseettomaan palvelukseen. Ehdotus on siksi merkityksellinen perustuslain 6 §:n 2 momentissa olevan sen kiellon kannalta, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan vakaumuksen perusteella.

Ehdotusta voidaan esityksen mukaan perustella yhtäältä sillä, että aseeton palvelus on tavanomaista varusmiespalvelusta helpompaa, ja toisaalta sillä, ettei aseettoman vakaumusta tutkita, vaan ilmoitus vakaumuksesta riittää. Jälkimmäistä perustelua ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellisenä. Palvelun kokonaisrasittavuuteen viittaava, sinänsä hyväksyttävä perustelu ei puolestaan muodostu vakuuttavuudeltaan kovin vahvaksi, jos vertailu tehdään kaikenlaisiin miehistötehtäviin koulutettavien palvelun rasittavuuteen.

Aseettoman palveluksen erilaisuudesta aseelliseen palveluun verrattuna ovat säännökset lakiehdotuksen 68 §:ssä. Aseeton ei ole sen mukaan velvollinen palveluksessa käyttämään asetta tai ampumatarvikkeita, harjoittelemaan niiden käyttöä eikä osallistumaan niiden huoltoon. Sama koskee muita välineitä ja tarvikkeita, jotka on tarkoitettu välittömästi vihollisen tuhoamiseen tai vahingoittamiseen. Muutoin aseettoman on suoritettava ehdotetun lain mukaista palvelusta ja häneen sovelletaan, mitä sotilaasta säädetään. Esityksen perusteluissa todetaan aseettoman noudattavan muiden varusmiesten kanssa samaa palvelusohjelmaa.

Aseeton palvelus eroaa aseellisesta sisällöltään mutta ei välttämättä muilta osin kokonaisrasittavuudeltaan. Ero palveluksen sisällössä taas perustuu aseettomana palvelemaan hakeutuneen itse ilmoittamiin omantunnon syihin. Palvelusaikasääntelyn erilaisuus ei siksi vaivatta sovi yhteen perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjäintäkiellon kanssa.

Ehdotettuun sääntelyyn liittyvää tiettyä ongelmallisuutta lieventää se, että kysymys on sinänsä asianmukaisesta muutoksesta kaikkia aseettomia nykyisin koskevaan 330 päivän palvelusaikaan. Puolustusvoimien koulutuksellisten ja toiminnallisten tarpeiden kannalta ei valiokunnan mielestä kuitenkaan liene välttämätöntä, että kaikki aseettomat palvelevat vähintään 270 päivää. Aseettomana ja aseellisena palvelevien varusmiesten palvelusaikasäännösten yhtenäistämistä on siksi aiheellista harkita.

Palveluksen järjestäminen ulkomailla ja eräät asevelvolliselle määrättävät tehtävät

Palveluksen järjestäminen ulkomailla. Varusmiespalvelusta suoritettava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan 62 §:ssä mainituilla edellytyksillä määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomailla. Osallistuminen pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun koulutukseen ja 5 kohdassa mainittuun sotilaalliseen harjoitukseen on vapaaehtoista. Ehdotus vastaa näiltä osin voimassa olevan asevelvollisuuslain 3 b §:ää, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 54/2005 vp, s. 8) tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Määräys lyhytaikaiseen palvelukseen ulkomaille voidaan 62 §:n 1 momentin perusteella antaa myös sellaiselle asevelvolliselle, joka kuuluu momentin 3 kohdassa tarkoitettuun virka-apuosastoon. Kysymys on osastosta, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella. Säännös vastaa tältäkin osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä nykyistä oikeustilaa.

Virka-apuosastoon kuuluvat asevelvolliset voivat lakiehdotuksen 62 §:n 2 momentin ja 78 §:n 1 momentin perusteella osallistua paitsi puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 (b) kohdassa tarkoitettuun pelastustoimintaan myös 2 (a) kohdassa mainittuun virka-avun antamiseen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Tyypillisiä varusmiehille osoitettuja tehtäviä esityksen perustelujen mukaan ovat ihmisten, omaisuuden ja ympäris-

tön suojaaminen samoin kuin henkilöiden etsinnät sekä alueen tai paikan eristäminen. Asevelvollisia ei lakiin otettavaksi ehdotetun nimenomaisen säännöksen takia saa virka-aputehtävissä käyttää vaarallisten henkilöiden kiinnittämiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Virka-apuosaston tehtävät soveltuvat valiokunnan mielestä asevelvollisille. Tehtäviin harjoittautumiseen ja niiden suorittamiseen liittyy myös koulutuksellisia näkökohtia. Voimankäyttöä koskeva rajausta puolestaan täyttää valiokunnan puolustusvoimista annettua lakia säädettäessä antamasta lausunnosta johtuvan sen vaatimuksen, että tavallisella lailla ei perustuslain 127 §:n 1 momentin takia voida säätää muiden kuin tehtävään vapaaehtoisesti ilmoittautuneiden varusmiesten käytöstä toiselle valtiolle annettavaan voimakkeinoapuun (PeVL 51/2006 vp, s. 3/II).

Lakiehdotuksen samoin kuin voimassa olevan lain sanamuodon perusteella ("kuuluu virka-apuosastoon") on jossain määrin epäselvää, voidaanko kansainvälistä virka-apua antavaan osastoon määrätä muitakin kuin vapaaehtoisia asevelvollisia. Varusmiesten määrääminen virka-apuosastoon ei valiokunnan mielestä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi silloin, kun on kysymys Suomen lähialueilla suoritettavista lyhytaikaisista pelastustehtävistä. Kansainvälisen kanssakäymisen lisääntyminen yhteiskunnan eri aloilla on valiokunnan käsityksen mukaan muutenkin otettava huomioon arvioitaessa perustuslaista johtuvia rajoituksia mahdollisuudelle käyttää asevelvollisia tehtäviin Suomen rajojen ulkopuolella.

Virka-apuosasto voidaan lakiehdotuksen ja voimassa olevan lain sanamuodon perusteella määrätä Suomen lähialueiden lisäksi minne tahansa "Suomen rajojen ulkopuolelle". Pelastustehtävien ohella osasto voidaan nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen nojalla määrätä muihinkin 78 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin. Vaikka asevelvollisia ei ehdotettujen säännösten takia saa tällöinkään käyttää voimankäyttöä edellyttäviin tai muihin vaarallisiin tehtä-

viin, on virka-apuosaston tehtävien maantieteellisen ja asiallisen laaja-alaisuuden vuoksi valiokunnan mielestä tärkeää lisätä asevelvollisen nimenomainen suostumus lakiehdotuksen 62 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun virka-apuosastoon kuulumisen edellytykseksi. Lisäystä puoltaa myös perustuslain 9 §:n 3 momentissa oleva säännös, jonka mukaan Suomen kansalaisista ei saa vastoin tahtoaan siirtää toiseen maahan.

Erinäiset tehtävät. Palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan lakiehdotuksen 78 §:n 2 momentin nojalla tarvittaessa määrätä puolustusvoimille sinänsä kuulumattomaan, mutta maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävään tehtävään. Tällaisia ovat lakiehdotuksen mukaan esimerkiksi yleishyödylliset keräykset, suurten yleisö- ja muiden tapahtumien turvallisuusjärjestelyt, sotaveteraanien ja veteraanijärjestöjen tukeminen sekä harjoituksiin käytettävien kiinteistöjen kunnostaminen.

Ehdotuksessa on kysymys lyhytkestoisista tehtävistä, jotka liittyvät — joskin väljätkösti — puolustusvoimille säädettyihin tehtäviin. Lisäksi asevelvolliselle määrättävän tehtävän tulee olla luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävä. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Reserviläisen määrääminen erityistehtäviin

Tasavallan presidentti voi lakiehdotuksen 79 §:n nojalla päättää valtioneuvoston esityksestä, että pääesikunnalla on oikeus määrätä reservissä olevia asevelvollisia puolustusvoimissa saamansa koulutuksen mukaisiin tehtäviin. Edellytyksenä on, että määräys on välttämätön valmiuslain 2 §:n 5 kohdassa tarkoitettussa suuronnettomuustilanteessa silloin, kun tilanne on erityisen vakava, sekä tilanteessa, jossa laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti vastaa vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta.

Reserviläinen on ehdotetun sääntelyn nojalla mahdollista määrätä muuhun kuin perustuslain 127 §:n 1 momentissa tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen sisältyvään tehtävään. Sääntelyssä on siksi valtiosääntöoikeudellisessa mielessä kysymys mahdollisuudesta rajoittaa perus-

tuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua henkilökoh- taista vapautta (ks. esim. PeVL 31/1998 vp, s. 3/II, PeVL 24/2001 vp, s. 3/I). Lähtökohtai- sesti merkityksellisiä ovat myös Euroopan ih- misoikeussopimuksen 4 artiklan ja KP-sopimuk- sen 8 artiklan määräykset pakkotyön ja muun pak- kollisen työn kielloista. Nämä kiellot eivät kuitenkaan ulotu työ- tai palvelusvelvollisuuksiin tilanteissa, joissa vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia.

Sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kan- nalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Ehdot- tuksessa tarkoitetuissa tilanteissa on kysymys väestön terveydestä ja viime kädessä jokaisen oikeudesta elämään.

Perustuslakivaliokunta on työ- ja avustamis- velvollisuutta koskevia lakiehdotuksia aiemmin arvioidessaan kiinnittänyt sääntelyn tarkkarajai- suudesta ja täsmällisyydestä sekä oikeasuhtai- suudesta johtuvien vaatimusten takia huomiota velvollisuuden ajalliseen keston samoin kuin velvoitettavan henkilöryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin. Valiokunta on pitänyt sääntelyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla on- gelmallisena ehdotusta, josta ei selvästi ilmen- nyt, ketkä kuuluivat tai voivat kuulua väestön- suojelukoulutukseen velvoitettavien joukkoon ja miten heidät valitaan (PeVL 31/1998 vp, s. 4/I). Samoin ongelmallinen oli ehdotus, jossa ei ollut täsmällisiä säännöksiä työvelvollisuuden ajalli- sesta kestosta (PeVL 8/2006 vp, s. 5/II).

Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa tar- koitetun työvelvollisuuden piiriin kuuluu varsin laaja henkilöjoukko. Säännös koskee sanamuot- onsa mukaan jokaista reservissä olevaa asevel- vollista, joka on saanut puolustusvoimissa kou- lutuksen johonkin tehtävään. Tarkemmin näistä tehtävistä säädettäisiin lakiehdotuksen 81 §:n 3 momentin nojalla annettavalla valtioneuvos- ton asetuksella. Velvoitettava henkilöryhmä jää siten perustuslain kannalta ongelmallisella ta- valla valtioneuvoston asetuksella annettavan sääntelyn varaan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta sinänsä asianmukainen edellytys määräyksen välttämättömyydestä ei merkittä- västi lievennä tätä ongelmaa. Valiokunnan saa- man selvityksen mukaan sääntelyn on tarkoitus

kohdistua lähinnä suojele- tai muun vastaavan puolustusvoimien erityiskoulutuksen saaneisiin reserviläisiin. Tällaisesta rajauksesta on sisälly- tettävä lakiin nimenomainen maininta. Lisäys on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle taval- lisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotus ei sisällä lainkaan säännöksiä tasa- vallon presidentin päätöksen voimassaoloajasta eikä siitä, kuinka pitkäksi ajaksi pääesikunta voi määrätä reserviläisiä tehtäviin. Lakiin on välttä- mätöntä lisätä säännökset työvelvollisuuden ajallisesta kestosta, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjär- jestyksessä. Säännökset tulee muotoilla niin, että määräys työvelvollisuudesta voidaan antaa vain verraten lyhyeksi ajaksi.

Lakiehdotuksen 79 § on rakenteeltaan ja asia- sisällöltään yhteydessä valmiuslakiin, jonka ko- konaisuudistukseen tähtäävä hanke on valtio- neuvostossa vireillä. Ehdotetun säännöksen tar- ve ja sisältö tulee hankkeen yhteydessä asialli- sesti uudelleen arvioitavaksi. Tämä on tarpeen jo pelkästään siksi, että käsiteltävänä olevassa py- kälässä on nimenomainen viittaus valmiusla- kiin. Esityksen perusteluista saa lisäksi sen käsi- tyksen, että lakiehdotuksessa tarkoitettut tilan- teet on tarkoitus ottaa huomioon valmisteltava- na olevan valmiuslakiehdotuksen säännöksessä poikkeusolojen määritelmästä. Valiokunnan mielestä on siksi syytä harkita 79 §:n poistamis- ta tässä vaiheessa. Tarvittaessa pykälää vastaa- va ehdotus on aikanaan mahdollista sisällyttää valmiuslainsäädännön uudistamista tarkoitta- vaan esitykseen.

Tarkastukset, kokeet ja tutkimukset

Terveystarkastus ja soveltuvuusko. Lakiehdot- tuksessa on säännöksiä kutsunanalaiselle ja palveluksessa olevalle asevelvolliselle toimitet- tavista terveystarkastuksista (14 ja 63 §) sekä sellaisista soveltuvuuskokeista (17 ja 64 §), joi- hin perustuvan arvion tekee terveydenhuollon ammattihenkilö.

Tällaiset säännökset mahdollistavat puuttu- misen asevelvollisen henkilökohtaiseen koske- mattomuuteen. Lisäksi ne rajoittavat asevelvol- lisen itsemääräämisoikeutta, joka valtiosääntö-

oikeudellisesti kiinnittyy perustuslain säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja yksityiselämän suojasta (PeVL 39/2001 vp, s. 2/I, PeVL 59/2006 vp, s. 8). Ehdotetulle sääntelylle on kuitenkin perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseen ja tarkastettavan asevelvollisen oman terveyden edistämiseen tukeutuvat painavat perusteet. Sääntely ei näiltä osin muodostu muutoinkaan perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Huumausaineen käyttöä selvittävä tutkimus. Asevelvollinen voidaan 65 §:n 1 momentissa mainituilla edellytyksillä määrätä 63 §:ssä tarkoitetun terveystarkastuksen yhteydessä huumausaineen käyttöä selvittävään tutkimukseen. Määräys edellyttää muun ohella asevelvollisen suostumusta. Lisäksi palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan 65 §:n 2 momentin nojalla määrätä huumetutkimukseen suostumuksestaan riippumatta, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on huumausaineen vaikutuksen alaisena palveluksessa tai että hän on riippuvainen huumeista.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojan kannalta. Sillä puututaan myös perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta (PeVL 28/2004 vp, s. 3/II, PeVL 12/2006 vp, s. 2/II).

Ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. On tärkeää torjua huumeiden käyttöä palveluksessa olevien asevelvollisten keskuudessa. Palvelustehtävien suorittamiseen liittyy niiden luonteen vuoksi erityisiä vaaroja. Siksi kysymys on viime kädessä muiden palveluksessa olevien samoin kuin ulkopuolisten oikeuksien ja turvallisuuden suojaamisesta. Ehdotuksesta ei ole valiokunnan aiemman käytännön valossa huomautettavaa myöskään sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen tai oikeasuhtaisuuteen kohdistuvien vaatimusten näkökulmasta (PeVL 28/2004 vp, s. 3—4, PeVL 12/2006 vp, s. 2/II). Oikeusturvan kannalta on olennaista, että laissa ei ehdoteta rajoitettavaksi oikeutta hakea muutosta pää-

tökseen huumetestiin määräämisestä. Lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä

Oikeusturva

Kutsunta-asiain keskuslautakunta ja kielto hakea muutosta sen päätökseen. Asevelvollisuusasioiden muutoksenhakuviranomaisena säilyy lakiehdotuksen 7 ja 110 §:n säännösten perusteella kutsunta-asiain keskuslautakunta, jonka päätökseen ei 112 §:n 1 momentin takia saa hakea muutosta valittamalla.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on kutsunta-asiain keskuslautakunnan oikeudellista asemaa aiemmin arvioidessaan katsonut lainkäyttöelimen riippumattomuuteen kohdistuvasta vaatimuksesta johtuvan, että joko lautakunnan päätöksiin avataan valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai kokoonpanosäännöksillä taataan puolustushallinnon ulkopuolisille jäsenille enemmistö lautakunnassa (PeVL 37/1997 vp, s. 3—4).

Säännökset kutsunta-asiain keskuslautakunnan kokoonpanosta vastaavat valiokunnan aiemmassa lausunnossa esittämiä vaatimuksia. Ehdotetun 115 §:n mukaan lautakunnassa on lainoppinut, tuomarin kokemusta omaava puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä viisi muuta jäsentä, joista kolmen tulee olla oikeustieteen kandidaatin³ tutkinnon suorittaneita ja kahden asevelvollisuusasioihin perehtyneitä, vähintään everstiluutnantin arvoisia upseereita. Jäsenistä enintään kolme saa olla puolustusministeriön hallinnonalan palveluksessa. Lautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, yksi upseerijäsen sekä muita jäseniä siten, että puolustusministeriön hallin-

³ Säännöksessä lienee tarkoitettu oikeustieteen maisterin tutkintoa, joka nykyisin on ylempi korkeakoulututkinto oikeustieteen alalla (ks. korkeakoulututkintojen järjestelmästä annetun asetuksen 6 §).

nonalan edustajat eivät muodosta läsnä olevien enemmistöä.

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään pitänyt erinäisiä muutoksenhakulautakuntia sellaisina muutoksenhakueliminä, joista tulee perustuslain 98 §:n 3 momentin takia säätää lailla ja joiden toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täytyä. Näiden vaatimusten on valiokunnan käytännössä katsottu koskevan myös sellaisia muutoksenhakuelimiä, joiden päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen. Valiokunta on tällaisissa tapauksissa katsonut muutoksenhakuelimen riippumattomuutta vahvistavaksi sääntelyn, jonka mukaan lautakunnan jäsenen oikeudesta pysyä tehtävässään on voimassa mitä tuomarinviran haltijoista on säädetty. Tällaisen sääntelyn on todettu täyttävän perustuslain 103 §:ssä säädetyn vaatimuksen tuomarille turvasta erityisestä virassapysymisoikeudesta (PeVL 34/2006 vp, s. 2/II). Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden näkökulmasta on lisäksi pidetty perusteltuna, että muutoksenhakuelimen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsenet toimivat laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan tuomarin vastuulla (PeVL 35/2006 vp, s. 3/II).

Valiokunta pitää edellä esitetyn perusteella tärkeänä, että lakiehdotusta täydennetään säännöksillä, joiden mukaan kutsunta-asiain keskuslautakunnan puheenjohtajalla, varapuheenjohtajalla ja jäsenillä on näissä tehtävissään tuomariin verrattava virassapysymisoikeus ja virkavastuu. Lakiehdotuksen täydentäminen tällä tavoin poistaa osaltaan kutsunta-asiain keskuslautakunnan riippumattomaan asemaan ja siten myös lakiehdotuksen 112 §:n 1 momentissa olevaan valituskieltoon kohdistettavissa olevia epäilyjä.

Eräät muut valituskiellot. Lakiehdotuksen 112 §:n 2 momentin 4 kohta sisältää kiellon valittaa sotilasviranomaisen sellaisesta päätöksestä, joka koskee 44 §:ssä tarkoitettua loman ja vapaan ajankohtaa. Viimeksi mainitussa pykälässä säädetään varusmiehen oikeudesta paitsi palve-

lusajan pituuden mukaan määräytyvään henkilökohtaiseen lomaan myös oman lapsen syntymän yhteydessä pidettävään 12 päivän isyysvapaaseen.

Valituskielto henkilökohtaisen loman ajankohtaa koskevasta harkinnanvaraisesta päätöksestä ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Viranomaisen päätöksenteko isyysvapaasta ja sen ajankohdasta on sen sijaan varsin tarkasti lakiehdotuksen 44 §:n 2 kohdan säännöksiin sidottua. Tältä osin kysymys on sellaisesta varusmiehen oikeutta koskevasta päätöksestä, joka hänellä on perustuslain 21 §:n 1 momentin takia oikeus saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lakiehdotuksen 112 §:n 2 momentin 4 kohtaa on siksi muutettava niin, ettei siinä tarkoitettu valituskielto ulotu päätökseen isyysvapaan ajankohdasta. Muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valittamalla ei saa hakea muutosta sotilasviranomaisen päätökseen lakiehdotuksen 112 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua koulutuksen keskeyttämisestä eikä 7 kohdassa tarkoitettua palveluksen keskeyttämisestä. Ehdotuksen 40 ja 60 §:ssä on kuitenkin verraten tarkat säännökset koulutuksen ja palveluksen keskeyttämisestä. Viranomaisen päätöksenteko on näiden säännösten perusteella oikeusharkintaista. Sääntely muodostaa valiokunnan mielestä riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä (PeVL 18/2005 vp, s. 2—3, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Oikeusturvan kannalta on lisäksi tärkeää, että asevelvollisella on oikeus saattaa keskeyttämisspäätöksen edellytyksiin liittyvät kysymykset esimerkiksi mahdollisesta sopimattomasta tai muiden palvelusturvallisuuden vaarantavasta käyttäytymisestään tuomioistuimen tutkittavaksi (PeVL 52/2006 vp, s. 6/I). Lakiehdotuksen 112 §:n 2 momentista on siksi poistettava sen 2 ja 7 kohdassa olevat valituskiellot, jotta ehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valittaa ei saa lakiehdotuksen 112 §:n 3 momentissa tarkoitettujen sotilasviranomaisten päätöksistä momentissa mainitussa asiassa eikä "muussa sotilaskäskynä ratkaistavassa asiassa". Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt tällaisia, yleisluonteisia ja erittelemättömiä valituskieltoja ongelmallisina perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 70/2002 vp, s. 5—6). Ehdotuksen ongelmallisuutta lisää sotilaskäskyasian käsitteen täsmennyttömyys. Käsitteellisellä tasolla on hyvin vaikea tehdä eroa sotilaskäskyasioiden ja hallintoasioiden välille. Ehdotuksen perusteella sotilasviranomaisen näyttäisi olevan mahdollista luonnehtia hallintoasioita sotilaskäskyasioiksi ja estää asevelvollista hakemasta muutosta sellaiseenkin päätökseen, joka koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettussa mielessä. Maininta sotilaskäskynä ratkaistavista muista asioista on näistä syistä poistettava 112 §:n 3 momentista, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Säätelyn selkeyden takia on poistettava lakiehdotuksen 109 §:n 3 momentti kiellosta hakea sotilaskäskyyn oikaisua. Säännöksestä saa sen harhaanjohtavan vaikutelman, että 109 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös — johon saa hakea oikaisua — olisi mahdollista antaa sotilaskäskynä. Lisäksi 110 §:n 1 momentin pääsäännöstä näyttäisi olevan tehtävissä vastakohtaispäätelmä, jonka mukaan sotilaskäskystä olisi esityksen tarkoituksen vastaisesti mahdollista hakea muutosta valittamalla.

Muita seikkoja

Asetuksenantovaltuudet. Valtioneuvoston asetuksella voidaan ylimääräisen palveluksen ja liikkekannallepanon aikana säätää poikkeuksia lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentissa luetelluista lain säännöksistä.

Ehdotuksen taustalla on sinänsä ymmärrettäviä seikkoja. Tämän kaltaiset avoimet valtuudet poiketa lain säännöksistä ovat kuitenkin lähtökohtaisesti ongelmallisia lain ja asetuksen välisen hierarkkisten suhteiden näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 9/II). Valtuuksia ei ole ehdotuk-

sessä rajattu koskemaan pelkästään vähäisinä pidettäviä poikkeuksia, eikä valtuuksissa muutoinkaan ole sellaisia asetuksenantovallan käyttöä rajaavia tai ohjaavia mainintoja, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on tällaisen säätelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 5/II, PeVL 1/2004 vp, s. 4/I, PeVL 35/2005 vp, s. 4/II, PeVL 14/2006 vp, s. 2/II).

Lisäksi asetuksella on ehdotuksen nojalla mahdollista säätää muun ohella varusmiespalvelusajasta, isyysvapaan pituudesta ja sen myöntämisen perusteista sekä päivärahan, reserviläispalkan ja matkustamiskorvausten maksamisen perusteista. Tällaiset valtuudet ulottuvat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sellaisiin perusteisiin, joista perustuslain 80 §:n 1 momentin takia on säädettävä lailla ja joiden säätelyä ei voida ehdotetulla tavalla, täysin avoimilla valtuuksilla siirtää asetuksella toteutettavaksi (PeVL 6/2003 vp, s. 3—4, PeVL 20/2004 vp, s. 4/II, PeVL 8/2006 vp, s. 6). Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä näiltä osin on, että valtuussäännöksiä täsmennetään olennaisesti. — Valiokunta huomauttaa yleisesti vielä siitä, että myös poikkeusoloissa välttämättömistä tilapäisistä perusoikeuspoikkeuksista on säädettävä perustuslain 23 §:n takia lailla (ks. PeVL 1/2000 vp, PeVL 57/2002 vp).

Lakiehdotuksen 90 §:n 3 momentin valtuussäännös on syytä muuttaa lakia tarkempien säännösten antamista tarkoittavaksi.

Toiminta palveluksen ulkopuolella. Varusmiespalveluksessa oleva ei 43 §:n mukaan saa harjoittaa elinkeinoa tai ammattia tai ottaa toimitukseen kunnallista taikka muuta julkista tehtävää ilman joukko-osaston komentajan lupaa, jos toiminta edellyttää muun kuin vapaa-ajan käyttämistä tai muutoin voi haitata palvelustehtävien asianmukaista hoitamista.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Sen perusteella jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotus liittyy myös perustuslain

14 §:n 2 momentin siihen säännökseen, jonka mukaan oikeudesta osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Luvanvaraisuus ei tällaisessa sääntely-yhteydessä sinänsä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Ehdotuksessa oleva maininta palvelustehtävien asianmukaiselle hoitamiselle mahdollisesti aiheutuvasta muusta haitasta on kuitenkin varsin epämääräinen. Jos säännöstä ylipäätään pidetään tältä osin tarpeellisena, on sitä syytä täydentää maininnalla kyseessä olevan haitan vakavuudesta tai merkittävydestä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 79 §:stä, 90 §:n 2 momentista sekä 112 §:n 2 ja 3 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Veijo Puhjo /vas
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk (osittain)	Tapani Tölli /kesk
	Ulla Karvo /kok (osittain)	Tuulikki Ukkola /kok (osittain)
	Elsi Katainen /kesk	Antti Vuolanne /sd
	Esko Kiviranta /kesk	vjäs. Hannu Hoskonen /kesk
	Elisabeth Naucclér /r	Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.