



Eduskunnan puolustusvaliokunta

Viite:

Puolustusvaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö asiassa [HE 182/2021 vp](#), valiokunnan kokoukseen 16.11.2021

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, jolla korvattaisiin samanniminen voimassa oleva laki. Uudistuksen tarkoituksena on saattaa naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva lainsäädäntö perustuslain vaatimusten mukaiseksi ja samalla muutenkin lakiteknisesti ajantasaiseksi. Laissa käytettyjä käsitteitä ja palveluksen ikärajoja ehdotetaan samalla osin yhtenäistettäväksi asevelvollisuuslain kanssa.

Laissa säädettyä aikarajaa, jonka kuluessa naisella on oikeus keskeyttää asepalvelus, ehdotetaan esityksessä lyhennettäväksi 45 vuorokaudesta 30 vuorokauteen. Lain muutoksenhakusäännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi. Varusrahaa, valintatilaisuutta ja raskautta koskevat säännökset ehdotetaan nostettavaksi alemman asteisista säädöksistä lakiin. Uudistuksella ei olisi merkittäviä käytännön vaikutuksia naisten vapaaehtoisen asepalveluksen järjestämiseen.

Olen 16.4.2021 (OKV/903/21/2021) antanut Lausuntopalvelussa [lausunnon](#) asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevan sääntelyn uudistamista koskevan työryhmän mietinnöstä ([Puolustusministeriön julkaisuja 2021:2](#)). Mietinnössä on ollut liitteenä muun muassa hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta.

Tuon esiin, että 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. 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 naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain tulkinnassa käytännön tasolla.

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

Muutoksenhaku

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on lausunnossaan 22.4.2021 antamani lausunnon lisäksi viitannut vuosikirjaratkaisuunsa [KHO:2021:43](#), jossa on otettu kantaa naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisen muutoksenhakujärjestelmän valintaan.

KHO:n vuosikirjaratkaisussa on todettu, että perustuslakivaliokunta (mm. [PeVL 23/2007 vp](#)) on pitänyt perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksellisenä järjestelynä muutoksenhaun ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä muulle lainkäyttöelimelle kuin hallintotuomioistuimelle.

KHO on todennut lausunnossaan, että mikäli tarkoituksena on poiketa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) sääntelystä, muutoksenhausta tulee säätää laissa erikseen. Koska kyse on poikkeuksesta perustuslaissa säädetystä hallintotuomioistuinten toimivallasta, poikkeamiseen tulee olla perusteltu syy ja että viittauksen asevelvollisuuslakiin tulisi pykäläkohtaisten tulkintaongelmien välttämiseksi olla yleinen.

Lausuntopalautteen (s. 15) perusteella myös oikeusministeriö ja apulaisoikeusasiamies Pölönen oli kiinnittänyt huomiota muutoksenhakua koskevan säännöksen kirjoitustapaan.

Edelleen olen lausunnossani kiinnittänyt huomiota siihen, että voimassaolevan asevelvollisuuslain (1438/2007) 112 §:n 1 momentissa on säädetty valituskielto, jonka mukaan kutsunta-asiain keskuslautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla ja että asevelvollisuuslain 12 luvussa on myös muita muutoksenhakuun liittyviä säännöksiä. Tämän vuoksi olen pyytänyt puolustusministeriötä jatkovalmistelussa arvioimaan, onko tarkoitus, että myös asevelvollisuuslain 12 luvussa olevia muita säännöksiä kuten asevelvollisuuslaissa oleva valituskieltoa koskeva säännös tai säännös oikaisuvaatimuksen ja valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon otettaisiin lakia säädettäessä huomioon

Lausunnolla olleen lakiehdotuksen muutoksenhakua koskeneen 10 §:n (nyt esityksessä 11 §) sanamuoto oli: *”Edellä 1 §:n mukaiseen päätökseen palvelukseen valinnasta sekä 4 §:n mukaiseen palveluksen aloittamismääräyksen peruuttamiseen sovelletaan, mitä asevelvollisuuslain 109 §:ssä säädetään oikaisusta ja mitä mainitun lain 110 §:ssä säädetään valituksesta oikaisuasiassa.”* Muutoksenhakua koskevaa pykälää on muutettu lausuntopalautteen jälkeen. Nyt lakiesityksen 11 §:n mukaan: *”Tässä laissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan muutosta noudattaen, mitä asevelvollisuuslaissa säädetään.”*

Tältä osin lausuntopalautteen oikeudelliset huomiot on otettu asianmukaisesti huomioon.

Säätämisjärjestys-jakso

Kysymyksessä olevassa lakiesityksessä, samoin kuin siinä muutoksenhakua koskevan säännöksen osalta viitatussa asevelvollisuuslaissa on muutoksenhakutienä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) mukaisen hallintotuomioistuimen sijasta kutsunta-asiain keskuslautakunta, mitä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 23/2007 vp, s. 3) pitänyt perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksena. Tähän on viitattu edellä mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:43.

Olen omassa työryhmämietintöä koskevassa lausunnossani 16.4.2021 todennut edellä mainittuun muutoksenhakusäännökseen ja säätämisjärjestys-jaksoon liittyen, että koska viitatussa asevelvollisuuslain 110 §:ssä muutoksenhaku tapahtuu kutsunta-asian keskuslautakuntaan ja koska tämän lainkäyttöelimen oikeudellisesta asemasta on perustuslakivaliokunta lausunut ([PeVL 9/2007 vp](#), s. 10-11 ja ainakin siinä viitatussa [PeVL 37/1997 vp](#)), tämä lausuntokäytäntö olisi aiheellista tuoda esiin jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys, kun tehdään selkoa oikeusturvaa koskevasta perustuslain 21 §:n 1 momentista.

Samoin olen katsonut yhdenvertaisuusnäkökulmien puoltavan sitä, että naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva sääntely ja sen oikeussuojaa koskevat sääntely on mahdollisimman yhtenäistä muun asevelvollisia koskevan sääntelyn kanssa.

Lausuntojen jälkeen muutoksenhakusäännös päätettiin edellä todetusti muuttaa siten, että naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan muutosta noudattaen, mitä asevelvollisuuslaissa säädetään. Ratkaisun todettiin parhaiten yhtenäistävän asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoista asepalveluksesta annetun lain muutoksenhakuprosessin. Lisäksi Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys –jaksoon on lisätty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä koskien valittua muutoksenhakutietä (s. 31).

Olen myös kiinnittänyt huomiota siihen, että tuolloisessa liitteenä olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys oli varustusta ja varusrahaa koskevalla 6 §:llä (nyt esityksessä 7 §) todettu olevan yhteys perustuslain 6 §:ään. Tuolloin kyseisessä jaksossa selostetun perusteella lakiehdotuksen tavoitteena varusrahan osalta oli tosiasiaassa edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja turvata tosiasiallista tasa-arvoa ([Lainkirjoittajan opas, kohta 4.2.1](#)) ja että tuossa tilanteessa olisi aiheellista selostaa perustuslakivaliokunnan aiheeseen liittyvää käytäntöä.

Lausunnon jälkeen on nyt kyseessä olevaan hallituksen esitykseen (s. 30) lisätty viittaus yhdenvertaisuuslakia koskeneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon [PeVL 31/2014 vp](#).

Tuon myös esiin, että lausunnolla olleen lakiesityksen säätämisjärjestystä koskeneen jakson mukaan, koska eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin käsitellyt naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaa lainsäädäntöä pidettiin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Viittasin lausunnossani Hallituksen esitysten laatimisohejeisiin ([Helo-ohjeet](#)), jonka mukaan jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys on todettu muun ohessa, että ”On tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Jos käsillä on oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut, myös tämä on tuotava esiin. On kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa.

- - Esityksen suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä tarve perustuslakivaliokunnan käsittelyyn on arvioitava valmistelusta vastaavassa ministeriössä. - - Jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, jaksoon on otettava säätämisjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. - - Lausumaa ei kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia.”

Lausuin, että jatkovalmistelussa tulisi tuoda perustellen esiin, miksi pidetään suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, eli mitkä ovat ne oikeudelliset kysymykset, joita perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut tai jotka ovat ministeriön näkemyksen mukaan tulkinnanvaraisia. Nämä kysymykset eivät ilmenneet jaksosta. Tarkoituksena tällä on jo kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, mitkä ovat hallituksen lainvalmistelussa tehdyn arvion mukaan olennaisia kysymyksiä ehdotuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa puolustusministeriö on päättänyt, ettei esitystä ole tarpeen esittää perustuslakivaliokunnan lausuttavaksi (s. 17), koska ”Esitys sisältää vain teknisiä muutoksia naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaan sääntelyyn, eikä esityksellä siis ole merkittävää käytännön vaikutusta naisten asepalveluksen käytännön järjestelyihin”.

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 aiheita 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 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 perustuslain 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 säätämisperusteluissa esitettyyn. Lisäksi valtioneuvoston istunnon yhteydessä tehtävässä hallituksen esityksen ennakollisessa tarkastuksessa voidaan kiinnittää huomiota lähinnä vain säännösten selkeyttä ja johdonmukaisuutta sekä lainvalmistelun laatua koskevien oikeudellisten vähimmäisvaatimusten toteutumisesta. 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