

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

15.11.2021

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (HE 182/2021 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, jolla korvattaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Tarkoituksena on siirtää tietyt säännökset alemman asteisista säännöksistä lakiin sekä ajantasaistaa ja täsmentää sääntelyä.

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa siitä lausunnon, jossa esitetyt seikat on osin otettu huomioon jatkovalmistelussa. Oikeusministeriön huomiot esityksestä koskevat erityisesti sen valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, jotka tulevat tarkemmin arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa.

Esityksen tavoitteista ja lähtökohdista

Esityksessä on todettu, että sen taustalla olleen työryhmän toimeksiannosta rajattiin pois sellainen asevelvollisuusjärjestelmän ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen laajempi kehittäminen, jota arvioidaan valtioneuvoston asettamassa parlamentaarisessa komiteassa, jonka toimikausi päättyi 31.10.2021. Komitea perustuu hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan parlamentaarinen komitea selvittää yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä.

Tässä esityksessä on siten pitkälti kyse vain sääntelyn teknisluontoisemmista päivitys- ja kehittämis ehdotuksista, joihin tässäkin lausunnossa keskitytään. Esityksen tavoitteena on nostaa yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset asetus- ja määräystasolta lain tasolle, yhdenmukaistaa sääntelyä osin asevelvollisuuslakiin ehdotettavien muutosten kanssa (HE 183/2021 vp) ja selkeyttää muutoksenhakusääntelyä. Esitystä on pidettävä hyvin tarpeellisena perustuslain 2.3 §, 6 §, 21 § ja 80 §:n näkökulmasta.

Oikeus keskeyttää palvelus (5 §)

Yksityiskohtana mainittakoon, että ehdotetusta 5 §:n 1 ja 2 momentista ei käy ilmi se, mikä taho on toimivaltainen tekemään 1 momentissa tarkoitetun päätöksen ("Jos asepalveluksen aloittamismääräyksen saanut henkilö ilmoittaa, ettei hän aloita asepalvelusta, määräys on heti peruutettava").

Raskauteen liittyvät säännökset (8 §)

Raskauteen liittyvät säännökset nostettaisiin lain tasolle, mitä on pidettävä perustuslain 6 §:n ja 80 §:n kannalta välttämättömänä uudistuksena (vastaavasti varusrahaa koskeva sääntely). Koska kyse on henkilön asettamisesta erilaiseen asemaan hänen terveydentilansa vuoksi, olisi esityksen säätämisympäristöissä tullut esittää PL 6 §:n edellyttämät hyväksyttävät perusteet tälle.

Ehdotetun 8 §:n 2 momentin mukaan asepalvelusta suorittavaan naiseen sovelletaan 5 ja 6 §:n estämättä raskauteen, synnytykseen, äitiyteen ja vanhemmuuteen liittyviä säännöksiä muualla lainsäädännössä. Ilmeisesti säännös on tarkoitettu ainoastaan informatiiviseksi. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentin säännöksiin perustuvien oikeuksien käytön huomioimisesta palveluksen järjestämisessä. Asetuksenantovaltuuden sisältö ja tarkoitus jäävät osin epäselväksi. Selvää PL 80 §:n kannalta on, että muussa laissa säädetyistä ei ole mahdollista poiketa asetuksella eikä toisaalta perustaa asetuksella oikeuksia tai velvollisuuksia.

Asepalvelus keskeytettäisiin korkeintaan siksi ajaksi, jona naisella on oikeus muuhun lakiin perustuviin lapsen syntymään ja hoitoon liittyviin poissaoloihin. Perusteluiden mukaan "käytännössä palveluksen keskeytyksen pituus perustuisi ensin lääkärin arvioon keskeytyksen pituuden tarpeellisuudesta, ja aluetoimisto voisi myöhemmin arvioida henkilön palveluskelpoisuuden, kun määräaikainen palveluksen keskeytys lähenee loppuaan."

Esityksen perusteella 8 §:n 3 momentin mukainen asepalveluksen keskeytyksen pituus jää epäselväksi ja sitä koskeva harkintavalta hyvin laajaksi. Onko ehdotuksen tarkoituksena, että keskeytys on aina yli 3 vuotta äitiysvapaasta hoitovapaaseen, vaikka henkilö itse haluaisi suorittaa asepalveluksen loppuun esimerkiksi äitiysvapaan jälkeen tai henkilö ei olekaan keskenmenon vuoksi oikeutettu esimerkiksi hoitovapaasiin? Säännös keskeytyksen pituudesta vaikuttaa vaativan lakitasoista täsmentämistä.

Muutoksenhaku (11 §)

Esityksen tavoitteena on selkeyttää voimassaolevan lain muutoksenhakusääntelyä. Esityksen perusteluiden mukaan nimenomaisten muutoksenhakusäännösten puuttuminen on johtanut ongelmiin palvelukseen hakemista koskevissa asioissa, kun hallinto-oikeudet eivät kutsuntaasioiden keskuslautakunta ole katsoneet olevansa toimivaltaisia käsittelemään valituksia. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään selkeyttämään asepalveluslain mukaisten päätösten muutoksenhakua.

Oikeaa muutoksenhakutietä naisen ottamisesta vapaaehtoiseen asepalvelukseen on arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden tänä vuonna antamassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:43. KHO katsoi, että muutoksenhakuun oli sovellettava oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuja yleisiä säännöksiä eli naisen ottamista vapaaehtoiseen asepalvelukseen koskevasta päätöksestä

muutosta haettiin valittamalla hallinto-oikeuteen ja valitusluvalla KHO:een, ei aluetoimistolle tehtävällä oikaisuvaatimuksella ja valituksella kutsunta-asiain keskuslautakuntaan.

Lain 11 §:ssä säädettäisiin, että tässä laissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan muutosta noudattaen mitä asevelvollisuuslaissa säädetään. Sinänsä asianmukaiselta vaikuttaa esityksen lähtökohta siitä, että naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain ja asevelvollisuuslain muutoksenhakusäännöksiä pyritään yhtenäistämään.

Asevelvollisuuslakiin ehdotetun (HE 183/2021 vp) 109 §:n mukaan oikaisuvaatimus koskisi päätöstä, joka koskee ”aluetoimistolta aluetoimiston, joukko-osaston komentajan tai kutsuntalautakunnan päätökseen, joka koskee palveluskelpoisuutta, palvelukseen määräämistä tai palveluksesta vapauttamista, sekä aluetoimiston tai joukko-osaston päätökseen, joka koskee koulutuksen keskeyttämistä, palveluksen keskeyttämistä, huumausaineen käyttöä selvittävään tutkimukseen määräämistä, isyysvapaan ajankohtaa sekä tässä laissa tarkoitettua etuutta.”

Koska asevelvollisuuslain 109 §:n 1 mom. (HE 183/2021 vp) on muotoiltu listaamalla oikaisuvaatimusmenettelyyn kuuluvat päätökset ja koska hallintolain 49 b §:n mukaan laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua, ehdotettu 11 §:n säännös ei kattaisi kaikkia naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisia päätöksiä. Oikaisuvaatimus ei siten koskisi esimerkiksi asepalveluksen aloittamisajankohdan muuttamista, palvelusajan ja palveluspaikan muutosta, aloittamismääräyksen peruuttamista tai asepalveluksen keskeyttämistä. Myös valintatilaisuuteen kutsumatta jättäminen (3 §:n 1 mom.) on lähtökohtaisesti muutoksenhakukelpoinen päätös. Näistä haettaisiin siten asevelvollisuuslain 110 §:n mukaan suoraa muutosta valittamalla kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Tämä ei ole esityksen perusteella ollut kuitenkaan tarkoituksena. Kutsunta-asiain keskuslautakunnan päätöksestä on muutoksenhakukiello, mitä on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 9/2007 vp. Jos kaikki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetut päätökset ohjataan suoraa kutsunta-asiain keskuslautakuntaan, muodostuu muutoksenhakujärjestelmä vain yksiportaiseksi, mitä voidaan pitää ongelmallisena myös PL 21 §:n kannalta.

Vaikuttaa siten siltä, että ehdotetut muutokset eivät kokonaisuudessaan selkeytä naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain muutoksenhakusäännöksiä. Oikeusministeriö toistaa asian valmisteluvaiheessa esittämänsä ja toteaa, että ehdotettu muutoksenhakua koskeva 11 § olisi asianmukaista ja selkeää kirjoittaa auki, eikä viitata asevelvollisuuslain 109 ja 110 §:iin mahdollisten tulkintaepäselvyyksien vuoksi. Ehdotetun muotoilun perusteella jää myös epäselväksi asevelvollisuuslain 111 §:n täytäntöönpanoa koskevien säännösten soveltuvuus haetessa muutosta naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisiin päätöksiin.