



25.11.2021

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Joona Lapinlampi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 182/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, jolla korvattaisiin samanniminen voimassa oleva laki (194/1995).

Esityksen sisältö ja tavoitteet

Esitetyt lain keskeisimpänä tavoitteena on saattaa naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta koskeva sääntely lakiteknisesti ajantasaiseksi ja perustuslain vaatimusten mukaiseksi. Yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset varusrahasta, valintatilaisuudesta ja raskaudesta nostettaisiin perustuslain 80 §:ssä edellytetyllä tavalla asetus- ja määräystasolta lain tasolle. Esityksellä yhtenäistettäisiin naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta koskevan lain sääntelyä asevelvollisuuslain (1438/2007) kanssa, mikä parantaisi naisten asepalvelusta suorittavien ja asevelvollisten yhdenvertaisuutta ja vastaisi näin paremmin perustuslain 6 §:n vaatimukseen yhdenvertaisuudesta.

Voimassa oleva laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta on myös säädösteknisesti osin vanhentunut. Vuoden 2007 asevelvollisuuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä ei päivitetty naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettua lakia, mistä syystä esimerkiksi asevelvollisuuslain terminologia uudistuksia ei ole tehty vastaavasti naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettuun lakiin.

Esitykseen sisältyvissä muutosehdotuksissa on kyse naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta koskevan sääntelyn yksityiskohtien kehittämisestä ja ajantasaistamisesta. Esitys ei siten ole ristiriidassa valtioneuvoston 5.3.2020 asettaman parlamentaarisen komitean tehtävien kanssa.

Esityksen suhde perustuslakiin

Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta on tullut voimaan 1.4.1995. Lakiin on sen voimaantulon jälkeen tehty useita yksittäisiä muutoksia, mutta sitä ei ole perustuslakiuudistuksen jälkeen kattavasti päivitetty vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Ongelmallisena voidaan tältä osin pitää erityisesti sitä, että valtioneuvoston asetuksella ja puolustusministeriön määräyksellä säädetään sellaisista asioista, joista tulisi perustuslain 80 §:n mukaan säätää lailla.

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 ja PeVL 9/2007 vp, s.4/II).

Säädöstäsoa koskevat muutosehdotukset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Voimassa oleva naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta koskeva lainsäädäntö ei kaikilta osin täytä näitä vaatimuksia.



25.11.2021

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Joonas Lapinlampi

Esityksessä ehdotetaan nostettavaksi alemman tasoista säädöksistä lain tasolle valintatilaisuutta (3 §), varusrahaa (7 §) sekä raskauden vaikutuksia palvelusvalintoihin ja palvelukseen (8 §) koskevat säännökset.

Valintatilaisuus

Valintatilaisuudesta ei ole tällä hetkellä lainkaan laintasoista sääntelyä, vaan siitä säädetään naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (541/2013) 2 §:ssä. Lakiehdotuksen 3 § vastaa pääosin naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ää. Ehdotetussa 3 §:ssä säädettäisiin esimerkiksi, että aluetuomisto kutsuisi valintatilaisuuteen ne hakijat, jotka hakemusten perusteella täyttävät 1 §:n 1 ja 2 momentissa säädetty edellytykset. Erikoisjoukkoihin pyrkivien olisi lisäksi osallistuttava erikoisjoukkojen järjestämiin valintatilaisuuksiin. Koska valintatilaisuutta koskevilla säännöksillä on merkitystä hakijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskien, on valintatilaisuudesta syytä säätää valtioneuvoston asetuksen sijaan lain tasolla.

Raskaus

Voimassaolevan lain 7 §:n mukaan asepalvelusta suorittavaan naiseen sovelletaan 5 §:n estämättä raskauteen, synnytykseen ja äitiyteen liittyviä säännöksiä. Puolustusministeriö voi antaa määräyksiä siitä, miten näihin säännöksiin perustuvien oikeuksien käyttö on otettava huomioon palveluksen järjestämisessä. Raskauden vaikutuksesta palvelukseen valitsemiseen ja palveluksen suorittamiseen säädetään puolestaan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksen järjestämisestä koskevalla puolustusministeriön määräyksellä. Määräyksen 1 §:ssä säädetään, että naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen ei valita raskaana olevaa naista. Lisäksi määräyksessä säädetään muun muassa siitä, että jos asepalveluksessa oleva nainen tulee raskaaksi, hänelle myönnetään lykkäystä tai hänet vapautetaan palveluksesta toistaiseksi siten kuin asevelvollisuuslaissa säädetään. Raskaana olevaa naista ei puolustusministeriön määräyksen mukaan myöskään määrätä osallistumaan kertausharjoituksiin.

Koska raskaudella on suora vaikutus asepalvelukseen valitsemiseen sekä asepalveluksen suorittamiseen ja siten naisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on raskautta koskeva sääntely syytä nostaa kokonaisuudessaan lain tasolle. Ehdotetun lain 8 §:n on koottu raskautta koskevat säännökset, jotka vastaavat pääosin voimassa olevan lain 7 §:ää ja puolustusministeriön määräyksen 1 §:ää.

Varusraha

Vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville naisille on järjestelmän koko olemassaolon ajan maksettu erillistä varusrahaa. Varusrahan tarkoituksena on korvata palveluksessa oleville naisille kustannuksia sellaisesta varustuksesta, jota Puolustusvoimat ei tarjoa. Käytännössä tällaista varustusta ovat erityisesti alusvaatteet ja kuukautissuojat. Varusrahan maksaminen perustuu tällä hetkellä ainoastaan puolustusministeriön vuonna 1995 antamaan määräykseen, eikä siitä ole lainkaan laintasoisia säännöksiä. Varusrahan määrästä päättää mainitussa määräyksessä olevan valtuutuksen nojalla pääesikunta. Koska kyse on naisille maksettavasta rahallista etuutta ja siten yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta sääntelystä, varusrahasta on perustuslain 80 §:n mukaisesti syytä säätää lailla.

Varusrahan tarkoituksena olisi saattaa vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat naiset taloudellisesti mahdollisen yhdenvertaiseen asemaan asevelvollisuuslain mukaista palvelusta suorittavien miesten kanssa, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena sääntelylle. Perustuslain 6 §:n 4 momentti sisältää perustuslaillisen toimeksiannon edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä (PeVL 31/2014 vp, s. 3).



25.11.2021

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Joonas Lapinlampi

Muutoksenhakusäännökset

Voimassa olevan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin mukaan mainitussa pykälässä tarkoitettuun päätökseen asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta sovelletaan, mitä asevelvollisuuslain 109 §:ssä säädetään oikaisusta ja mitä mainitun lain 110 §:ssä säädetään valituksesta oikaisuasiassa. Säännös koskee muutoksenhakua joukko-osaston komentajan päätökseen peruuttaa palvelusta koskeva määräys. Säännöksen myötä päätökseen saa vaatia oikaisua ja valittaa tämän jälkeen hallinto-oikeuden sijaan kutsunta-asiain keskuslautakuntaan.

Voimassa oleva laki ei sisällä muita muutoksenhakua koskevia säännöksiä, minkä johdosta muihin kuin lain 4 §:n perusteella tehtäviin hallintopäätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Käytännössä muiden kuin 4 §:ää koskevien nimenomaisten muutoksenhakusäännösten puuttuminen naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetusta laista on johtanut ongelmallisiin tilanteisiin esimerkiksi palvelukseen hakemista koskevista asioista.

Hallinto-oikeudet ovat muutamissa tapauksissa soveltaneet naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 3 §:n 1 momenttia siten, että säännöksen perusteella myös palvelukseen hakemista koskevaan asiaan sovellettaisiin asevelvollisuuslain 109 ja 110 §:n muutoksenhakusäännöksiä. Momentin mukaan asepalvelus järjestetään asevelvollisuuslaissa säädetyn varusmiespalveluksen yhteydessä ja se suoritetaan samalla tavalla kuin varusmiespalvelus sekä rinnastetaan siihen kaikissa suhteissa, jollei 7 §:stä muuta johdu. Hallinto-oikeudet ovat mainitun säännöksen perusteella siirtäneet valituksia käsiteltäväksi kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Lain 3 §:n 1 momenttia ei ole kuitenkaan tarkoitettu sovellettavaksi palvelukseen hakemiseen ja valitsemiseen, vaan sanamuotonsa mukaisesti vasta palveluksen järjestämiseen. Myöskään kutsunta-asiain keskuslautakunta ei ole siksi katsonut olevansa toimivaltainen käsittelemään palvelukseen valitsemista koskevia valituksia. Tämä on pahimmillaan johtanut useisiin asian siirtämissiin ja pitkiin viivästyksiin asian käsittelyssä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain oikeusturvaa koskevan säännöksen ei voida katsoa tällä hetkellä lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden vuoksi kaikissa tapauksissa täyttävän, minkä vuoksi lain muutoksenhakusääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi.

Ehdotuksen mukaan laissa tarkoitettuihin päätöksiin haettaisiin muutosta noudattaen, mitä asevelvollisuuslaissa säädetään. Muutos mahdollistaisi valittamisen kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Käsitteily kutsunta-asiain keskuslautakunnassa on maksutonta ja lautakunta pystyy keskimäärin käsittelemään asiat noin kuukauden kuluessa valituksen vireillepanosta. Saman muutoksenhakumenettelyn ja muutoksenhakureitin soveltaminen vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeviin naisiin ja asevelvollisuuslain mukaista palvelusta suorittaviin miehiin parantaisi lisäksi järjestelmien yhdenvertaisuutta.

Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotuksessa on useita asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta valtioneuvoston asetuksella säätää tarkemmin hakemusmenettelystä, hakemuksen sisällöstä sekä palvelukseen määräämisestä. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa olisi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valintatilaisuudesta voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että asepalveluksen käytännön järjestelyistä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lain 8 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 8 §:n 2 momentin säännöksiin perustuvien oikeuksien käytön huomioimisesta asepalveluksen järjestämisessä voitaisiin säätää tarkemmin valtio-



25.11.2021

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Joona Lapinlampi

neuvoston asetuksella. Nämä oikeudet tulevat raskauteen, synnytykseen ja äitiyteen liittyvistä säännöksistä. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi työsopimuslain 4 luvun mukaiset säännökset perhevapaata koskien.

Tällä hetkellä naisten vapaaehtoisen asepalveluksen käytännön järjestelyistä, kuten palvelukseen hakemisen ja valintatilaisuuden yksityiskohdista, säädetään naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (541/2013). Naisten vapaaehtoisesta asepalveluksen käytännön järjestelyiden on katsottu olevan sellainen merkityksellinen ja periaatteellinen kokonaisuus, josta on syytä säätää valtioneuvoston asetuksella. Myös asevelvollisuuslain asetuksenantovaltuudet on pääsääntöisesti säädetty valtioneuvostolle, joten käytäntö olisi molemmissa laeissa yhdenmukainen.

Lakiehdotus sisältää myös yhden asetuksenantovaltuuden puolustusministeriölle. Lakiehdotuksen 7 § sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan varusrahan määrästä säädettäisiin puolustusministeriön asetuksella. Varusrahan määrästä säädettäisiin puolustusministeriön asetuksella, sillä varusrahan määrä on sellainen merkitykseltään vähäinen ja teknisluontoinen toimeenpanoa koskeva asia, josta ministeriö voi asetuksella säätää tarkemmin. Myös asevelvollisuuslaissa tarkoitettujen rahamäärien etuuksien, kuten esimerkiksi lain 100 §:ssä tarkoitetun ylläpidon korvausten ja 101 §:ssä tarkoitetun päivärahan määrästä säädetään puolustusministeriön asetuksella, joten käytäntö olisi molemmissa laeissa yhdenmukainen.

Yhteenveto

Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.