

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 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.

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 kehittämisehdotuksista, eikä laajemmasta asevelvollisuusjärjestelmän tai vapaaehtoisen asepalveluksen kehittämisestä. Oikeusministeriö keskittyy lausunnossaan siten arvioimaan tämän rajauksen mukaisesti ainoastaan ehdotettuja teknisempiä täsmennysehdotuksia.

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 näin ollen pidettävä hyvin tarpeellisenä perustuslain 2.3 §, 6 §, 21 § ja 80 §:n näkökulmasta.

Raskauteen liittyvät säännökset (8 §) ja varusraha (7 §)

Raskauteen liittyvät ja varusrahaa koskevat säännökset nostettaisiin lain tasolle, mitä on pidettävä PL 6 §:n ja 80 §:n kannalta välttämättömänä. Koska raskautta koskevien säännösten osalta

kyse on henkilön asettamisesta erilaiseen asemaan hänen terveydentilansa vuoksi, olisi esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tullut selostaa PL 6 §:n edellyttämät hyväksyttävät perusteet.

Ehdotetun 8 §:n 2 momentin mukaan asepalvelusta suorittavaan naiseen (lakiehdotuksessa käytetään epäjohdonmukaisesti käsitettä nainen ja henkilö) 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 joukko-osaston komentajan harkintavalta hyvin laajaksi ja avoimeksi. Onko ehdotuksen tarkoituksena, että asepalveluksen keskeytyksen pituus on aina yli 3 vuotta äitiysvapaasta hoitovapaaseen, vaikka henkilö itse haluaisi suorittaa asepalveluksen loppuun esimerkiksi välittömästi äitiysvapaan jälkeen tai henkilö ei olekaan keskenmenon vuoksi oikeutettu esimerkiksi hoitovapaisiin? Säännös keskeytyksen pituudesta vaatii lakitaseista täsmentämistä ja toisaalta henkilön oikeus hakeutua takaisin palvelukseen ennen kaikkien laissa säädettyjen poissaolojen kulumista tulisi turvata.

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 eivätkä kutsuntaasioiden keskuslautakunta ole katsoneet olevansa toimivaltaisia käsittelemään valituksia. Ehdotetut muutokset ovat PL 21 §:n kannalta tarpeellisia

Oikeaa muutoksenhakutietä naisen ottamisesta vapaaehtoiseen asepalvelukseen on arvioitu myös 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-asiaiden keskuslautakuntaan.

Lain 11 §:ssä säädettäisiin, että tässä laissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan muutosta noudattaen mitä asevelvollisuuslaissa säädetään. Sinänsä esityksen lähtökohta naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain ja asevelvollisuuslain muutoksenhakusäännösten yhtenäistämistä on asianmukainen.

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, naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lakiin ehdotettu 11 §:n säännös ei kuitenkaan 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 muutoksenhakukielto, 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 haettaessa muutosta naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisiin päätöksiin.

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 tarkoitettun päätöksen (”Jos asepalveluksen aloittamismääräyksen saanut henkilö ilmoittaa, ettei hän aloita asepalvelusta, määräys on heti peruutettava”). PL 2.3 §:n vuoksi ko. säännöstä tulisi täsmentää toimivaltaisen viranomaisen osalta.