

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (HE 182/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Joonas Lapinlampi, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Martin Scheinin

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, jolla korvataan samanniminen voimassa oleva laki.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022. Uuden lain säännöstä viimeisestä mahdollisesta palveluksen aloittamisajankohdasta sovellettaisiin kuitenkin vasta 1.1.2024 alkaen vapaaehtoisesta asepalveluksen aloittaviin naisiin. Säännöstä hakemuksen viimeisestä mahdollisesta toimitusajankohdasta sovellettaisiin 1.1.2023 alkaen. Lisäksi säännöstä asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta sovellettaisiin vasta 1.7.2022 alkaen.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan suhteessa perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja syrjinnän kieltoon, 21 §:ssä säädettyihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin sekä 80 §:ssä säädettyyn lailla säätämisen vaatimukseen.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, jolla korvataan voimassa oleva laki.

(2) Esityksen ensisijaisena tavoitteena on tehdä naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaan lainsäädäntöön muutokset, joilla se saatetaan kokonaisuudessaan vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Esityksen tavoitteena on samalla lakiteknisesti ajantasaistaa naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaa lainsäädäntöä ja yhtenäistää sääntelyä ja laissa käytettyä terminologiaa asevelvollisuuslain kanssa.

(3) 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 (PeVL 9/2007 vp, s. 2/I).

(4) 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).

(5) Perustuslaista ei ole katsottu johtuvan estettä sille, että asevelvollisuus säädetään lailla koskemaan vain miehiä. Naisten asepalvelus on voitu 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).

(6) Valtioneuvoston asettama parlamentaarinen komitea on vastikään jättänyt mietintönsä yleisen asevelvollisuuden kehittämisestä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisestä. Sikäli kuin komitean työn seurauksena ryhdytään asevelvollisuutta koskevan lainsäädännön muutoksia tarkoittavaan lainvalmisteluun, on tässä työssä perusteltua tarkastella myös asevelvollisuuteen liittyviä sukupuolten erilaista kohtelua koskevia yhdenvertaisuuskysymyksiä sekä muodollisen että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös siihen, että nyt ehdotettua sääntelyä naisten asepalveluksen vapaaehtoisuudesta perustellaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 29) myös sillä, että valiokunnan käytännössä maanpuolustusvelvollisuuden on katsottu merkitsevän rauhan aikana määrätyn ikäisten terveiden miesten velvollisuutta palvella tietty aika vakinaisessa väessä tai korvaavassa palveluksessa ja että valiokunta on toistanut tämän kantansa myös vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen. Sanottu tulkinta koskee kuitenkin hallitusmuodon aikaista sääntelyä (ks. PeVL 9/2007 vp, s. 4/II), eikä sitä ole sellai-

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2021 vp

senaan valiokunnan käytännössä kiinnitetty perustuslain 127 §:n tulkintaan. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota säätämisyjärjestysperusteluiden asianmukaiseen laadintaan.

Asepalveluksen järjestäminen ja suhde varusmiespalvelukseen

(8) Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan asepalvelus järjestetään asevelvollisuuslaissa säädetyn varusmiespalveluksen yhteydessä ja se suoritetaan samalla tavalla kuin varusmiespalvelus sekä rinnastetaan siihen kaikissa suhteissa, jollei 5 tai 8 §:stä muuta johdu. Kun henkilö on aloittanut asepalveluksen tai on hakemuksensa mukaisesti annetun määräyksen mukaan ollut velvollinen aloittamaan palveluksen, häneen sovelletaan 5 ja 8 §:ssä säädettyin poikkeuksin kaikkia niitä säännöksiä, jotka koskevat asevelvollisuuslain mukaisesti varusmiespalvelukseen määrättyä (6 §:n 2 momentti). Lain 5 §:ssä ehdotetaan säädettävän naisten vapaaehtoisen asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta ja 8 §:ssä raskauden vaikutuksista palvelukseen valintaan ja palveluksen suorittamiseen.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että koska 5 ja 8 §:ssä ei säädetä nimenomaisista poikkeuksista asevelvollisuuslain säännöksiin, jättää sääntely jossain määrin avoimeksi sen, miltä osin asevelvollisuuslain säännöksiä ei sovelleta 5 ja 8 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaan lakiin ei sisälly esimerkiksi lainkaan terveystarkastusta koskevaa sääntelyä. Asevelvollisuuslain 63 §:ssä puolestaan säädetään mahdollisuudesta määrätä asevelvollinen terveydentilansa toteamiseksi lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön tarkastukseen ja tutkimukseen, jos se on tarpeen palvelustehtävien hoitamisen edellytysten selvittämiseksi tai palveluskelpoisuuden määrittämiseksi. Säännös ei kuitenkaan tule nyt arvioitavan lakiehdotuksen 8 §:n tarkoittaman raskauden kohdalla sovellettavaksi, jos asevelvollisuuslain säännöksiä ei sovelleta lainkaan 8 §:n soveltamisalalla. Koska yhtäältä asevelvollisuuslain ja toisaalta naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevan lain soveltamisalat määrittävät asevelvollisuutta suorittavien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet, on sääntelyä valiokunnan mielestä täsmennettävä.

(10) Jos asepalveluksen aloittamismääräyksen saanut henkilö ilmoittaa, ettei hän aloita asepalvelusta, määräys on lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan heti peruutettava. Lakiehdotuksen 5 §:n 1 ja 2 momentista ei käy ilmi päätöksentekoon toimivaltainen viranomainen. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Säännöstä on syytä täydentää.

Raskauteen liittyvät säännökset

(11) Lakiehdotuksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän raskauden vaikutuksesta palvelukseen ottamiseen ja palveluksen suorittamiseen. Pykälä vastaa perustelujen (s. 24) mukaan sisällöltään osin voimassa olevan lain 7 §:ää ja osin naisten vapaaehtoisen asepalveluksen järjestämisestä annetun puolustusministeriön määräyksen 1 §:ää. Palvelukseen valitsemista sekä palveluksen järjestämistä ja keskeyttämistä koskevat säännökset vaikuttavat yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joten raskautta koskevat säännökset ehdotetaan nostettavan kokonaisuudessaan lain tasolle.

(12) Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen ei oteta raskaana olevaa naista. Säännös on sinänsä täsmällinen ja tarkkarajainen. Perustuslakivaliokun-

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2021 vp

nan mielestä asiasta olisi kuitenkin ollut perusteltua säätää esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin asevelvollisuuslain 9 §:ssä säädetään palveluskelpoisuudesta.

(13) Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentissa säädetään asepalveluksessa raskaaksi tulevan naisen palveluksen keskeyttämisestä. Jos asepalveluksessa oleva nainen tulee raskaaksi, hänen palveluksensa keskeytetään määräajaksi. Joukko-osaston komentaja määrää lääkärin lausunnon perusteella palveluksen keskeytyksen alkamisajankohdan. Tarkoitus lienee, että lausunto koskee palveluskelpoisuutta eikä raskautta sinänsä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua säännöksen sanamuotoa ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen syrjintäkiellon kannalta ongelmattomana. Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momenttia on täsmennettävä siten, että palveluksen keskeyttäminen sidotaan säännösperusteisesti raskaaksi tulleen naisen palveluskelpoisuuteen eikä raskauteen sinänsä. Tällainen täsmentäminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(14) Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaan asepalvelus keskeytetään korkeintaan siksi ajaksi, jona naisella on oikeus muuhun lakiin perustuviin lapsen syntymään ja hoitoon liittyviin poissaoloihin. Hallituksen esityksestä ei ilmene, onko ehdotuksen tarkoituksena esimerkiksi, 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä asepalveluksen keskeytyksen pituus jää epäselväksi ja sitä koskeva joukko-osaston komentajan harkintavalta hyvin laajaksi ja avoimeksi. Säännöstä on syytä täsmentää.

Muutoksenhaku

(15) Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi asevelvollisuuslain ja siviilipalveluslain 79 §:n muuttamisesta (HE 183/2021 vp), jossa on säännökset oikaisuvaatutusmenettelyn piiriin lukeutuvista päätöksistä. Kutsunta-asiaain keskuslautakunnan päätöksiä koskee asevelvollisuuslain 112 §:n 1 momentissa säädetty muutoksenhakukielto, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2007 vp). Naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevan lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetaan säädettävän, että laissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan muutosta noudattaen, mitä asevelvollisuuslaissa säädetään. Valiokunnan mielestä sääntely jää tältä osin epäselväksi. Sääntelyä on syytä täsmentää ja selventää luettelomalla, missä järjestyksessä nyt arvioitavan esityksen mukaisiin päätöksiin haetaan muutosta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 8 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2021 vp

Helsingissä 2.12.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr (osittain)
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäin sd
varajäsen Johannes Koskinen sd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen