

Asia: VN/8308/2021

Puolustusministeriön lausuntopyyntö; Asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevan sääntelyn uudistaminen; Työryhmän mietintö

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta

Lausunnot koskien esitystä asevelvollisuuslain muuttamisesta

Lakiehdotuksen 28 §:n (Varusmiespalveluksen aloittamisen ajankohta) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksellä on liityntä perustuslain 6 §:ään. Tätä ei ole kuitenkaan käsitelty lakiehdotuksen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa. Jatkovalmistelussa on otettava huomioon, että Hallituksen esitysten laatimisoheiden jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys on todettu, että säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaista viitata näihin muihin perustuslain kannalta merkityksellisiin jaksoihin. Lisäksi on kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys.

Lakiehdotuksen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa s. 15-16 viitataan yleisesti hallituksen esitykseen asevelvollisuuslaiksi HE 37/2007 vp ja perustuslakivaliokunnan siitä antamaan lausuntoon PeVL 9/2007 vp todeten, että näissä on käsitelty asevelvollisuuslain suhdetta perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Näitä tulisi kuitenkin avata niiltä osin kuin tässä lakiehdotuksessa on kysymys mainitussa hallituksen esityksessä ja lausunnossa käsitellyistä asioista.

Hallituksen esitysten laatimisoheiden mukaan hallituksen esityksen perustelut päätetään ponteen.

Ks. kyseiseen lakiehdotukseen liittyvät huomioni myös kommentaissa HE L naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Lausunnot koskien esitystä laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Varusrahaa koskee lakiehdotuksen 6 § (Varustus ja varusraha). Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys –jaksossa on säännöksellä todettu olevan linkitys perustuslain 6 §:ään. Jaksossa selostetun perusteella lakiehdotuksen tavoitteena varusrahan osalta on edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja turvata tosiasiallista tasa-arvoa (Lainkirjoittajan opas, kohta 4.2.1), jolloin olisi aiheellista selostaa perustuslakivaliokunnan aiheeseen liittyvää käytäntöä.

Lakiehdotuksen 10 §:n (Muutoksenhaku) mukaan ”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.”

Vastaavanlainen säännös on nykyisen lain (194/1995) 4 §:n (148/2006) 4 momentissa, jossa myös viitataan mainittuihin asevelvollisuuslain säännöksiin. Puolustusministeriö on nyt uudistamassa sekä asevelvollisuuslakia että naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettua lakia. Tässä yhteydessä olisi aiheellista tarkistaa viitatus säännöksen kirjoitustapa (”oikaisuosoituksineen”, ”oikaisuasiassa” ja ”valituksesta oikaisuasiassa”).

Asevelvollisuuslain (1438/2007) 112 §:n 1 momentissa on säädetty valituskielto, jonka mukaan kutsunta-asiain keskuslautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Asevelvollisuuslain 12 luvussa on myös muita muutoksenhakuun liittyviä säännöksiä.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, 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.

Lakiehdotuksen 10 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ja jaksossa Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys on muun muassa todettu, että nimenomaisten muutoksenhakusäännösten puuttuminen on osoittautunut ongelmalliseksi, sillä hallinto-oikeudet eivät ole välttämättä ottaneet erityisesti palvelukseen valitsemista koskevia valituksia käsiteltäväkseen, vaan siirtäneet niitä käsiteltäväksi kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Jatkovalmistelussa olisi hyvä esimerkinomaisesti tuoda esiin mainittuja hallinto-oikeuksien päätöksiä.

Edelleen lakiehdotuksen 10 §:ssä viitatussa asevelvollisuuslain 110 §:ssä muutoksenhaku tapahtuu kutsunta-asian keskuslautakuntaan. Tämän lainkäyttöelimen oikeudellisesta asemasta on perustuslakivaliokunta lausunut PeVL 9/2007 vp — HE 37/2007 vp, s. 11 ja ainakin siinä viitatussa PeVL 37/1997 vp. Tämä lausuntokäytäntö olisi aiheellista tuoda esiin jaksossa Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys, kun tehdään selkoa oikeusturvaa koskevasta PL 21 §:n 1 momentista. Tulisi

myös selostaa molemmat säännökset, joita kyseinen perusoikeus lakiehdotuksen mukaan koskee. Nyt jaksossa mainitaan vain lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentti, vaikka lakiehdotuksen 10 § koskee myös lakiehdotuksen 1 §:ää.

Katson yhdenvertaisuusnäkökulmien puoltavan sitä, että naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva sääntely ja sen oikeussuojaa koskevat sääntely on mahdollisimman yhtenäistä muun asevelvollisia koskevan sääntelyn kanssa. Perustuslain 21 §:n kokonaisuuteen sisältyvän hyvän hallinnon turvaamisen kannalta on tarpeen arvioida esityksiä myös hallinnon kanssa asioivan asevelvollisen näkökulmasta, eikä ainoastaan hallinnon sisäisen sujuvuuden kannalta. Nyt näin on tehty vain oikaisuvaatimuksen käsittelyajan takia, mutta esimerkiksi kertausharjoitusmääräystä koskevan oikaisuvaatimuksen osalta tällaista tarkastelua ei ole. Esimerkiksi asevelvollisuuslain 109 §:n mukaan oikaisuvaatimus tehdään asevelvollisen kotipaikan mukaan määräytyvälle aluetoimistolle. Pykälään tehtävän muutoksen mukaan kertausharjoituksesta vapauttamista koskevaa päätöstä koskeva oikaisuvaatimus tehdään kuitenkin sille aluetoimistolle, joka on käsitellyt asevelvollisen vapautushakemuksen. Säännöksen perusteluissa s. 14 todetaan, että muutos selkeyttäisi menettelytapaa reserviläisen kannalta ja samalla päätöksenteko nopeutuisi. Jatkossa voisi vielä tarkastella, onko reserviläisen asioinnin kannalta hankalampaa asioida muun kuin kotipaikan aluetoimiston kanssa.

Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon korkeimman hallinto-oikeuden 16.4.2021 antama vuosikirjapäätös (KHO:2021:43), jossa oli kysymys oikeasta muutoksenhakutiestä päätökseen, joka koski naisen ottamista vapaaehtoiseen asepalvelukseen.

Lakiehdotuksen kohdassa 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys on kappaleessa Lopuksi todettu, että ”Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin käsitellyt naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaa lainsäädäntöä, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.”

Hallituksen esitysten laatimisoheiden jaksossa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys 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 ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, jaksoon on otettava säätämisyjärjestysarvion 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.”

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 nyt ilmene jaksosta.

Lisäksi Hallituksen esitysten laatimisohjoiden jakson 8 Lakia alemman asteinen sääntely mukaan ehdotetut säädöstatot on perusteltava. Jatkovalmistelussa näin tulee tehdä ja täydentää lakiehdotuksen kyseistä jaksoa (mukaan lukien lakiehdotuksen 6 §:n valtuussäännös koskien varusrahaa).

Hallituksen esitysten laatimisohjoiden mukaan hallituksen esityksen perustelut päätetään ponteen.

Asetusluonnos: valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Lausunnot koskien asetusluonnosta

-

Asetusluonnos: puolustusministeriön asetus varusrahasta

Lausunnot koskien asetusluonnosta

-

Muut mahdolliset kommentit

Muut mahdolliset kommentit

-

Pulkkinen Minna
Oikeuskanslerinvirasto - oikeuskansleri