

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

ESITYKSEN PÄÄSIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, jolla korvattaisiin samanniminen voimassa oleva laki. Uudistuksen tarkoituksena on saattaa naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva lainsäädäntö perustuslain vaatimusten mukaiseksi ja samalla muutenkin lakiteknisesti ajantasaiseksi. Laissa käytettyjä käsitteitä ja palveluksen ikärajoja ehdotetaan samalla osin yhtenäistettäväksi asevelvollisuuslain kanssa.

Laissa säädettyä aikarajaa, jonka kuluessa naisella on oikeus keskeyttää asepalvelus, ehdotetaan esityksessä lyhennettäväksi 45 vuorokaudesta 30 vuorokauteen. Lain muutoksenhakusäännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi. Varusrahaa, valintatilaisuutta ja raskautta koskevat säännökset ehdotetaan nostettavaksi alemman asteisista säädöksistä lakiin. Uudistuksella ei olisi merkittäviä käytännön vaikutuksia naisten vapaaehtoisen asepalveluksen järjestämiseen.

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

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄSIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Lainsäädäntö	3
2.2 Nykytilan arviointi	6
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	11
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	11
6 Lausuntopalaute.....	12
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	18
7.1. Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta	18
8 Lakia alemman asteinen sääntely	27
9 Voimaantulo	27
10 Suhde muihin esityksiin.....	28
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	28
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	29
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	29
LAKIEHDOTUS	32
Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta	32

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

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.

Puolustusministeriö asetti 11.9.2020 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus sellaisiksi säädösmuutoksiksi, joilla naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva sääntely saatetaan kaikilta osin vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Työryhmän tehtävänä oli samalla selvittää ja valmistella muut tarpeelliset muutokset lakiin. Työryhmässä oli jäseniä puolustusministeriöstä, Puolustusvoimista sekä Varusmiesliitto ry:stä. Työryhmän alkuperäinen määräaika oli 31.1.2021 asti, ja määräaika jatkettiin 20.1.2021 tehdyllä puolustusministeriön päätöksellä 28.2.2021 saakka.

Työryhmä luovutti mietintönsä puolustusministeriölle 24.2.2021. Työryhmän mietintöön sisällynyt hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella 24.3.2021–23.4.2021 [Lausunto-palvelu.fi](https://www.lausunto.fi) –palvelussa ja sen jatkovalmistelu on tehty virkatyönä puolustusministeriössä. Lausuntoa pyydettiin puolustushallinnon alan viranomaisilta, yhdistyksiltä ja muilta sidosryhmiltä sekä viranomaisilta, muun muassa ministeriöiltä, tuomioistuimilta, syyttäjälaitokselta ja työmarkkinajärjestöiltä.

Säädöshankkeen asiakirjat löytyvät valtioneuvoston hankeikkunasta hanketunnisteella PLM003:00/2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö

Perustuslaki

Suomen perustuslain 127 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla.

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 9/2007 vp) mukaan perustuslaista ei kuitenkaan perinteisesti ole katsottu johtuvan estettä sille, että asevelvollisuus säädetään lailla koskemaan vain miehiä. Naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta on voitu säätää tavallisella lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan naisten asepalvelus voidaan perustuslakiesityksen perusteluissa olevan nimenomaisen maininnan mukaan säätää edelleen vapaaehtoisuuteen perustuvaksi (HE 1/1998 vp, s. 182/I).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi perustuslain 80

§:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, on säädettävä lailla.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä.

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty. Pykälän 2 momentin mukaan välittömällä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan tässä laissa: 1) naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella; 2) eri asemaan asettamista raskaudesta tai synnytyksestä johtuvasta syystä; 3) eri asemaan asettamista sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella.

Pykälän 3 momentin mukaan välillisellä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan tässä laissa: 1) eri asemaan asettamista sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella; 2) eri asemaan asettamista vanhemmuuden tai perheenhuoltovelvollisuuden perusteella.

Pykälän 4 momentin mukaan edellä 3 momentissa tarkoitettu menettely ei kuitenkaan ole syrjintää, jos sillä pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen ja valittuja keinoja on pidettävä aiheellisina ja tarpeellisina tähän tavoitteeseen nähden. Lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan asevelvollisuuden säätämistä ainoastaan miehille ei pidetä sukupuoleen perustuvana syrjintänä.

Asevelvollisuuslaki ja siviilipalveluslaki

Asevelvollisuuslaissa (1438/2007) säädetään maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisestä asevelvollisena Puolustusvoimissa. Laki sisältää perussäännökset koskien kutsuntoja ja palveluskelpoisuuden tarkastamista, palvelukseen määräämistä ja sen järjestämistä, aseetonta palvelusta ja maanpuolustusvelvollisuuteen perustumatonta palvelusta, ylimääräistä palvelusta ja palvelusta liikekannallepanon aikana, sekä asevelvollisuuteen kuuluvia etuuksia. Laissa on lisäksi säännöksiä varusmiespalveluksesta vapauttamisesta toisessa valtiossa suoritettun palveluksen perusteella sekä toisen valtion kansalaisuuden perusteella. Lakiin sisältyy myös rangaistussäännöksiä ja säännöksiä muutoksenhausta. Laissa säädetään lisäksi asevelvollisen määräämisestä virka-apu- ja pelastustehtäviin sekä muihin Puolustusvoimille laissa säädettyihin tehtäviin.

Asevelvollisuuslain 2 §:n 1 momentin mukaan jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta, jollei jäljempänä toisin säädetä. Lain 37 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus suorittaa varusmiespalvelusta rauhan aikana päättyy sen vuoden lopussa, jona asevelvollinen täyttää 30 vuotta. Lain 3 §:n 5 momentin mukaan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta säädetään naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007).

Siviilipalveluslaissa (1446/2007) säädetään maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvasta siviilipalvelusvelvollisuudesta. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan asevelvollinen, jonka vakaumukseen

perustuvat syyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa (1438/2007) säädettyä palvelusta, vapautetaan sen suorittamisesta ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta niin kuin tässä laissa säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan lakia sovelletaan myös naiseen, joka hakeutuu siviilipalvelukseen naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) 4 §:n 1 momentissa säädetyn määräajan jälkeen.

Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) säädetään naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakemisesta, vapaaehtoisen asepalveluksen käytännön järjestelyistä sekä asepalveluksen keskeyttämisestä. Lakia on muutettu viimeksi vuonna 2010 (148/2010).

Voimassa olevan lain 1 §:ssä säädetään vapaaehtoiseen asepalvelukseen valinnan edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan nainen voidaan hakemuksesta ottaa varusmiespalvelusta vastaavaan vapaaehtoiseen asepalvelukseen, jos hän palvelukseen astuessaan on 1) Suomen kansalainen; 2) täyttänyt 18 mutta ei 30 vuotta; sekä 3) terveydeltään ja muilta henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan asepalvelukseen sopiva. Pykälän 2 momentin mukaan puolustusministeriö määrää vuosittain asepalvelukseen otettavien naisten määrän. Asepalveluksen hakemusmenettelystä säädetään lain 2 §:ssä. Pykälän mukaan aluetoimisto ratkaisee asepalvelukseen ottamista koskevan asian ja määrää henkilön palvelukseen.

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan asepalvelus suoritetaan asevelvollisuuslaissa säädetyn varusmiespalveluksen yhteydessä, ja asepalvelus rinnastetaan varusmiespalvelukseen kaikin tavoin, jollei lain 7 §:stä muuta johdu. Pykälän 2 momentissa on viittaus vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettuun lakiin (556/2007), jossa säädetään naisten osallistumisesta vapaaehtoiisiin harjoituksiin ja koulutuksiin.

Lain 4 §:ssä säädetään palveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos asepalvelusta suorittava nainen 45 päivän kuluessa palveluksen aloittamispäivästä ilmoittaa, ettei hän jatka palvelusta, hänet on heti kotiutettava. Pykälässä säädetään myös peruuttamismenettelystä. Pykälän 4 momentissa säädetään, että pykälässä tarkoitettuun päätökseen sovelletaan, mitä asevelvollisuuslain 109 §:ssä säädetään oikaisusta ja mitä mainitun lain 110 §:ssä säädetään valituksesta oikaisuasiassa.

Lain 5 §:n mukaan vapaaehtoiseen asepalvelukseen määrättyyn naiseen sovelletaan 4 §:ssä säädettyin poikkeuksin kaikkia säännöksiä, jotka koskevat asevelvollisuuslain mukaisesti varusmiespalvelukseen määrättyä. Pykälässä säädetään myös naisen oikeudesta palveluksen päätyttyä palata työhön siten kuin maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (305/2009) säädetään.

Lain 6 §:ssä säädetään velvollisuudesta selvittää vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakevalle naiselle palvelukseen määräämisen oikeusvaikutukset. Lain 7 §:n mukaan asepalvelusta suorittavaan naiseen sovelletaan 5 §:n estämättä raskauteen, synnytykseen ja äitiyteen liittyviä säännöksiä.

Valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (541/2013) säädetään tarkemmin naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta. Asetuksella on kumottu naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettu asetus (266/1995).

Voimassa olevan asetuksen 1 §:ssä säädetään hakemuksen toimittamisesta aluetoimistolle. Asetuksen 2 §:ssä säädetään vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeville järjestettävästä valintatilaisuudesta.

Lisäksi asetuksen 3 §:ssä säädetään, että aluetoimiston on toimitettava palveluksen aloittamismääräys asepalvelukseen hyväksytyille todisteellisesti. Määräyksessä on ilmoitettava, milloin ja mihin joukko-osastoon asianomaisen on saavuttava palvelukseen.

Yhteismajoituskokeiluasetus

Puolustusministeriö antoi 18.2.2020 asetuksen varusmiespalveluksessa ja naisten vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevien yhteismajoitusta koskevasta kokeilusta (80/2020). Asetus tuli voimaan 1.4.2020 ja se on voimassa 31.12.2022 saakka. Kokeilun aikana varusmiespalvelusta suorittavat ja yhteismajoitukseen suostuneet miehet ja naiset majoitetaan joukko-osastoissa samoihin majoitustiloihin kaikilla koulutusjaksoilla. Kokeilu toteutetaan vuosina 2020-2022.

Yhteismajoituskokeilu koskee ainoastaan majoittumista kasarmilla. Sosiaalitilat, kuten peseytymis- ja muut saniteetitilat ovat miehille ja naisille erilliset. Kokeilu ei aiheuta muutoksia maastoharjoitusten ja laivapalveluksen majoitusjärjestelyihin.

Kokeilun tavoitteena on majoittaa yhteistupiin yhtä paljon miehiä ja naisia. Vähemmistöön kuuluvaa sukupuolta tulee olla tuvassa vähintään kaksi henkilöä. Kokeilun aikana seurataan vaikutuksia palveluksessa olevien toimintakykyyn, ryhmäkiinteyteen, palveluksen sujuvuuteen, tilojen käyttöön sekä tiedonkulkuun.

Yhteismajoituskokeiluun osallistuminen on vapaaehtoista ja edellyttää kaikkien samassa yhteistuvassa majoittuvien suostumusta. Suostumuksen antajalla on myös oikeus peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa ilman perusteluja.

Puolustusministeriön määräys naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Puolustusministeriö on antanut 31.3.1995 määräyksen, jossa säädetään tarkemmin naisten vapaaehtoisen asepalveluksen järjestämisestä.

Määräyksen 1 §:ssä on määryksiä raskauden vaikutuksesta asepalvelukseen. Pykälän mukaan raskaana olevaa naista ei valita asepalvelukseen, eikä raskaana olevaa määrätä kertausharjoitukseen. Lisäksi naiselle voidaan myöntää lykkäystä tai hänet voidaan vapauttaa palveluksesta toistaiseksi raskauden perusteella.

Määräyksen 2 §:n mukaan asepalvelusta suorittavat naiset majoitetaan joukko-osastoissa naisia varten järjestettyihin erillisiin tiloihin. Määräyksen 3 §:n mukaan sellainen henkilökohtainen varustus, jota ei järjestetä Puolustusvoimien toimesta, korvataan erityisellä varusrahalla Pääesikunnan määräyksen mukaisesti. Lisäksi määräyksen 4 §:n mukaan Pääesikunta antaa tarvittaessa tarkempia ohjeita päätöksen täytäntöönpanoa koskien.

2.2 Nykytilan arviointi

Yleistä

Naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva sääntely ei tällä hetkellä kaikilta osin vastaa 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. Esimerkiksi raskauden vaikutuksesta asepalvelukseen määräämiseen ja asepalveluksen suorittamiseen on säännöksiä puolustusministeriön määräyksessä. Palvelukseen määräämisellä ja palveluksen keskeyttämisellä on suora vaikutus yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, mistä syystä niistä tulisi säätää lailla. Lisäksi puolustusministeriön määräyksessä säädetään erityisestä varusrahasta, jolla korvataan vapaaehtoista asepalvelusta suorittavalle naiselle sellainen välttämätön henkilökohtainen varustus, jota Puolustusvoimat ei tarjoa asepalvelusta suorittaville. Varusraha on sellainen rahallinen etuus, josta tulee perustuslain 80 §:n mukaan säätää lailla.

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 terminologisia uudistuksia ei ole tehty vastaavasti naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettuun lakiin. Vapaaehtoinen asepalvelus suoritetaan yhdessä varusmiespalveluksen kanssa, mistä syystä lakien säädöstekninen ja terminologinen yhdenmukaistaminen olisi perusteltua.

Muutoksenhakumenettely

Asevelvollisuuslain 109 §:n mukaan asevelvollinen saa kirjallisesti vaatia oikaisua aluetoimistolta aluetoimiston 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 asevelvollisuuslaissa tarkoitettua etuutta. Asevelvollisuuslain 110 §:n 2 momentin mukaan aluetoimiston oikaisuasiassa antamaan päätökseen sekä muuhun pääesikunnan, puolustushaaran esikunnan, aluetoimiston, joukko-osaston ja kutsuntalautakunnan asevelvollisuuslain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla kutsunta-asiain keskuslautakuntaan.

Voimassa olevassa laissa naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ei ole lain 4 §:ssä tarkoitettua palveluksen aloittamismääräyksen peruuttamista koskevaa säännöstä lukuun ottamatta muita säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä tai muutoksenhausta. Muista lain perusteella tehtävistä hallintopäätöksistä valitetaan siten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n mukaisesti suoraan hallinto-oikeuteen. Käytännössä tulkinta ei ole kuitenkaan aina osoittautunut selväksi, vaan nimenomaisten muutoksenhakusäännösten puuttuminen on johtanut ongelmiin palvelukseen hakemista koskevissa asioissa. 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.

Korkein hallinto-oikeus on 16.4.2021 antanut päätöksen (KHO 2021:43), jota koskevassa asiassa oli kysymys oikeasta muutoksenhakutiestä päätökseen, joka koski naisen ottamista vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Hallinto-oikeus oli asevelvollisuuslain säännöksiä soveltaen katsonut, että päätökseen haetaan muutosta aluetoimistolle tehtävällä oikaisuvaatimuksella, johon annettavasta päätöksestä saa valittaa kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Hallinto-oikeus oli tämän vuoksi jättänyt sille tehdyn valituksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta sekä siirtänyt sen aluetoimistolle oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että huolimatta lain esitöissä ilmaistusta tavoitteesta naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettuun lakiin ja asevelvollisuuslakiin sisältyville säännöksille ei voitu antaa sellaista tulkintaa, että kysymyksessä oleviin päätöksiin haettaisiin muutosta asevelvollisuuslain mukaisessa järjestyksessä. Muutoksenhakuun oli siten sovellettava oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuja yleisiä säännöksiä. Koska hallinto-oikeus oli ollut asiassa toimivaltainen, asia palautettiin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Nimenomaisten muutoksenhakusäännösten puuttuminen on siten johtanut tilanteisiin, joissa palvelukseen hakenut nainen ei ole viivytyksettä saanut asiaansa minkään muutoksenhakuviranomaisen käsiteltäväksi. Tätä voidaan pitää erittäin ongelmallisena perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Palveluksen keskeyttämisen määräaika

Voimassa olevan lain 4 §:n mukaan, jos palveluksen aloittamismääräyksen saanut nainen ilmoittaa, ettei hän aloita asepalvelusta, määräys on heti peruutettava. Jos asepalvelusta suoritettava nainen 45 päivän kuluessa palveluksen aloittamispäivästä ilmoittaa, ettei hän jatka palvelusta, hänet on pykälän mukaan kotiutettava heti. Pykälän mukainen määräaika perustuu vuonna 1995 voimassa olleen peruskoulutuskauden pituuteen. Määräaika on suhteutettu siten, että naisten harkinta-aika vapaaehtoisen asepalveluksen keskeyttämisestä on päättynyt ennen kuin koulutushaaravalinnat on tehty.

Koulutusrakenteen muutos on mahdollistanut sen, että naisilla on ollut mahdollisuus käyttää lain mukaista harkinta-aikaa ja keskeyttää palvelus koulutushaaravalintojen julkaisun jälkeen kuudennella palvelusviikolla. Koulutushaaravalintojen jälkeisten keskeytysten vaikutusta on vaikea hallinnoida, koska seitsemännen palvelusviikon alussa toteutetaan valintoihin liittyvät mahdolliset perusyksiköiden väliset siirrot. Tämän vuoksi on riskinä, että koulutusvalintojen jälkeen tehtyjen keskeytysten vuoksi joitakin keskeisiä tehtäviä jää täyttämättä tai tehtyjä valintoja joudutaan muuttamaan. Keskeisten tehtävien täyttäminen tulisi turvata kaikissa tilanteissa.

Kun keskeytys on mahdollista vielä tehtyjen koulutushaaravalintojen jälkeen, osa varusmiehistä voi mahdollisesti joutua vaihtamaan yksikköä uudestaan keskeytyksestä aiheutuvien muutosten johdosta, mikä saattaa aiheuttaa jälkeen jäämistä koulutuksessa. Tämä saattaa nämä varusmiehet epätasa-arvoiseen asemaan myöhemmin tehtäviä johtajavalintoja koskien. Keskeytyksen aiheuttamien koulutushaaravalintoihin liittyvien päätösten purkaminen ja keskeytyksistä johtuvien uusien päätösten tekeminen aiheuttaa myös turhaa hallinnollista työtä.

3 Tavoitteet

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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, jolla korvattaisiin voimassa oleva laki. Kyseessä olisi naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevan sääntelyn lakitekkinen ajantasaistaminen. Yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset nostettaisiin perustuslain 80 §:ssä edellytetyllä tavalla asetus- ja määräystasolta lain tasolle. Lain tasolle nostettaisiin asepalvelukseen hakemisen määräaika, valintatilaisuutta, ras-kautta ja varusrahaa koskevat säännökset.

Palveluksen aloittamisen ikäraja muutettaisiin siten, että asepalvelus olisi aloitettava viimeis-tään sinä vuonna, jona asevelvollinen täyttää 29 vuotta. Vastaava muutos on tarkoitus sisällyttää myös valmisteilla olevaan asevelvollisuuslain muutosehdotukseen. Lisäksi palveluskelpoi-suutta koskeva sääntely yhdenmukaistettaisiin asevelvollisuuslain 9 §:n kanssa. Voimassa ole-van lain 1 §:ää ehdotettaisiin muutettavaksi siten, että 1 §:n 1 momentin 2 kohta korvattaisiin viittauksella asevelvollisuuslain 9 §:ään, jossa määritellään asevelvollisen palveluskelpoisuus.

Ehdotuksessa voimassa olevan lain 4 §:n mukainen 45 päivän määräaika laskettaisiin 30 päi-vään. Myös asepalvelukseen hakemisen määräaika muutettaisiin siten, että uusi määräaika olisi 15. tammikuuta. Lisäksi muutoksenhakusäännöstä täsmennettäisiin. Ehdotuksen mukaan laissa tarkoitettuihin päätöksiin saisi hakea muutosta siten kuin asevelvollisuuslaissa säädetään. Oi-kaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saisi tällöin valittaa kutsunta-asiain keskuslautakun-taan. Lisäksi palvelukseen määräämistä koskevat säännökset koottaisiin yhteen uuteen pykä-lään.

Naisen oikeudesta palata työhönsä palveluksen päätyttyä työ- ja virkasuhteen jatkumisesta an-netun lain (305/2009) mukaisesti lisättäisiin oma pykälänsä. Lisäksi lakiin otettaisiin henkilö-tietojen käsittelyn osalta viittaus henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettuun lakiin (332/2019) sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitä-misen yhteydessä annettuun lakiin (1054/2018).

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Yleiset vaikutukset

Esityksen keskeisimpänä tavoitteena on saattaa naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva sääntely kokonaisuudessaan perustuslain vaatimusten mukaiseksi ja samalla lakiteknisesti ajan-tasaiseksi. Esityksellä ei arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Asepalvelusta suorittavalla naisella olisi ehdotuksen mukaan 30 vuorokauden kuluessa palve-luksen aloittamispäivästä oikeus ilmoittaa, ettei hän jatka palvelusta. Harkinta-ajan lyhentämi-nen 45 vuorokaudesta 30 vuorokauteen merkitsisi, että koulutushaaravalinnat tehtäisiin vasta harkinta-ajan päättymisen jälkeen. Näin ollen asepalvelusta suorittavien naisten keskeytysten

vuoksi tehtävät uudet koulutushaaravalinnat ja niistä johtuvat siirrot perusyksiköiden välillä loppuisivat. Muutos siis sujuvoittaisi palveluksen järjestämistä niin asevelvollisten, vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien naisten, kuin Puolustusvoimienkin kannalta.

Harkinta-ajan lyhentämisellä 45 vuorokaudesta 30 vuorokauteen ei arvioida olevan merkittävää kielteistä vaikutusta asevelvollisuuden kiinnostavuuteen tai asevelvollisuutta suorittavan oikeuksiin. Pääosa naisten keskeytyksistä on jo ennen koulutusrakenteen muutosta tapahtunut ensimmäisen 30 palvelusvuorokauden aikana. Saapumiserittäin naisilla on keskimäärin noin 70 keskeytystä, joista noin 50 tapahtuu ennen 30 vuorokauden täyttymistä. Naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeutuvien määrän ja palvelushalukkuuden arvioitaisiin siis pysyvän muutoksesta huolimatta ennallaan.

Muutoksella saavutettaisiin myös aikaisempaa tasa-arvoisempi tilanne. Nykyinen 45 vuorokauden mittainen oikeus keskeyttää palvelus on muuttunut koulutusrakenteen vaihtuessa aikaisempaa epätasa-arvoisemmaksi, kun keskeyttäminen on mahdollista vielä koulutushaaravalintojen tekemisen jälkeen. Muutoksen myötä pystyttäisiin myös paremmin turvaamaan keskeisten tehtävien täyttäminen.

Esityksellä yhtenäistettäisiin lisäksi naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaa sääntelyä asevelvollisuuslain kanssa, mikä parantaisi naisten asepalvelusta suorittavien ja asevelvollisten yhdenvertaisuutta. Kutsunta-asiain keskuslautakunnan käsittelyaika on tyypillisesti valitusasioissa muutaman viikon mittainen, kun taas hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat huomattavasti tätä pidempiä. Lisäksi kutsunta-asiain keskuslautakunnan käsittely on maksutonta, kun taas hallinto-oikeus perii käsittelystä tuomioistuimmaksulaissa (1455/2015) säädetyn mukaisesti käsittelystä mahdollisesti maksun. Hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksun suuruus on lain 2 §:n mukaan 260 euroa. Tuomioistuimen maksuttomista suoritteista säädetään lain 5 §:ssä. Muutoin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Ehdotettu palvelukseen hakemisen määräajan aikaistaminen mahdollistaisi lisäksi naisten valintatilaisuuden järjestämisen kutsuntojen yhteydessä ja terveystarkastusrytmin yhtenäistämisen miesten kanssa. Valintatilaisuuksien järjestäminen kutsuntojen yhteydessä edellyttää käytännössä erityisesti tilavarausten vuoksi, että Puolustusvoimilla on jo tammikuussa tiedossa naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeneiden määrä kullakin alueella. Voimassa olevan määräajan mukaan Puolustusvoimat saa tiedon palvelukseen hakeneiden naisten määrästä vasta maaliskuun alussa, jolloin seuraavan syksyn kutsuntojen tilavaraukset on käytännössä jo tehty.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotettu 18 vuoden ikäraja palvelukseen hakemiselle vastaisi Suomen kansainvälisiä sitoumuksia. Suomi on ratifioinut YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin (SopS 30–31/2002), jonka 1 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, etteivät niiden asevoimien alle 18-vuotiaat jäsenet suoraan osallistu vihollisuuksiin. Sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot varmistavat, ettei niiden asevoimiin värvätä alle 18-vuotiaita henkilöitä pakolla.

Esitys vastaa myös muita Suomea koskevia kansainvälisiä sitoumuksia, joilla edistetään naisten asemaa ja sukupuolten tasa-arvoa. Esitys vastaisi kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67 ja 68/1986) periaatteita. Hallituksen viimeisimmässä, kahdeksannessa määräaikaisraportissa yleissopimuksen täytäntöönpanosta (CEDAW/C/FIN/8) viitataan naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittamiseen ja Puolustusvoimissa palvelemisen

kehittämiseen. Määräaikaisraportti odottaa Yhdistyneiden kansakuntien naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean (CEDAW) käsittelyä. Esityksellä otetaan huomioon myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976), johon Suomi on sitoutunut. Sopimus sisältää muun muassa yleisen syrjinnän kiellon (2 artikla) sekä asepalvelukseen liittyviä ihmisoikeuskysymyksiä.

Lisäksi esitys ottaa huomioon yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; Euroopan ihmisoikeussopimus). Mainitun yleissopimuksen 14 artikla kieltää syrjinnän muun muassa sukupuolen perusteella. Suomi on osapuolena myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirjassa (SopS 8 ja 9/2005), jonka 1 artiklassa on kaikkinaisen syrjinnän kiello.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtoja nyt tehtäville muutoksille olisi ensinnäkin nykytilan säilyttäminen. Nykytilan säilyttämisen myötä nykylain säädännön mukaiset lakitekniset ongelmat jäisivät kuitenkin voimaan, mistä syystä nykytilan säilyttäminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Uudistuksen tavoitteena on saattaa naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva lainsäädäntö teknisesti ajantasaiseksi ja perustuslain lailla säätämisen vaatimusten mukaiseksi, joten uudistuksen tekemättä jättäminen ja nykytilan säilyttäminen ilman muita toimenpiteitä ei sen vuoksi ole toteuttamiskelpoinen vaihtoehto.

Vaihtoehtoinen tapa toteuttaa tarvittavat muutokset voimassa olevan lain kumoamisen ja uuden säätämisen sijaan olisi muutosten tekeminen voimassa olevaan lakiin. Voimassa oleva laki on kuitenkin säädetty ennen perustuslakiuudistusta ja on osin lakiteknisesti vanhentunut. Lakiin on tehtävä useita muutoksia ja selkeyden vuoksi myös tiettyjen säännösten järjestyksen vaihtamista on pidetty esitystä valmisteltaessa tarpeellisenä. Lakiin on lisäksi nostettava useita säännöksiä lakia alemman tasoista säädöksistä. Voimassa olevan lain muuttaminen johtaisikin todennäköisesti soveltajan kannalta tarpeettoman sekavaan lopputulokseen, mikä korostuisi entisestään mahdollisten tulevien uudistusten myötä. Lainsäädännön nykyaikaistamisen kokonaisuudessaan voidaan arvioida myös helpottavan naisten vapaaehtoista lainsäädäntöä koskevan lainsäädännön tulevaa kehittämistä.

Valmistelussa tarkasteltiin monia erilaisia vaihtoehtoja peruuttamisoikeuden aikarajalle. Palvelukseen astutaan aina maanantaina, joten neljän palvelusviikon (ensimmäiset 28 päivää) aikana sekä Puolustusvoimille että palveluksen astuneelle itselleen käsitys soveltuvuudesta asepalvelukseen on jo alkanut muodostua. Tämän jälkeen viikonloppuvapaalta, tai mahdolliselta maanantain henkilökohtaiselta lomapäivältä (HL-päivä) tultaessa on mahdollisuus tehdä vielä peruutusilmoitus jommankumman osapuolen toimesta, sillä ehdotettu 30 päivää täyttyisi tiistaina.

Tarkastelussa oli myös vaihtoehto, jossa aikaraja olisi 26 päivää, jolloin peruuttaminen tulisi tehdä ennen yllä tarkoitettua viikonloppuvapaata perjantaina. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisimpana, sillä se turhaan lyhentäisi aikaa, joka asepalvelukseen soveltuvuuden toteuttamiseksi jää, tuomatta kuitenkaan muita positiivisia vaikutuksia.

40 päivän aikaraja oli niin ikään tarkastelussa, mutta se ei olisi riittävän suuri muutos nykytilaan nähden muutokselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Aikarajan tulisi olla suhteutettu

alokaskauden pituuteen siten, että jatkokoulutusvalinnat tehtäisiin vasta sitten, kun peruuttamisoikeus olisi jo päättynyt. Tarkastelussa oli myös 35 päivää, joka taas ei sovi, sillä se on sunnuntai ja osuisi viikonloppuvapaiden yhteyteen.

Valmistelussa nousi esille myös kaksi eri vaihtoehtoa muutoksenhakureitille. Vaihtoehtoina olivat kutsunta-asiain keskuslautakunta ja hallinto-oikeus. Kutsunta-asiain keskuslautakuntaa pidettiin lopulta parhaana valintana käsittelyn maksuttomuuden ja hallinto-oikeuteen nähden verrattain nopean käsittelyn vuoksi. Myös asevelvollisten muutoksenhaku tapahtuu kutsunta-asiain keskuslautakunnan kautta. Muutoksenhakumahdollisuus kutsunta-asiain keskuslautakuntaan nopeuttaisi, yhdenmukaistaisi ja tasa-arvoistaisi asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien naisten muutoksenhakumenettelyä.

6 Lausuntopalaute

Johdanto

Työryhmän mietinnöstä pyydettiin ajalla 24.3.2021 – 23.4.2021 lausunto yhteensä 59 taholta [Lausuntopalvelu.fi](https://lausuntopalvelu.fi) -palvelun kautta. Myös tahoilla, joilta lausuntoa ei nimenomaisesti pyydetty, oli mahdollisuus antaa lausunto. Lausunnon antoivat Akava ry, Aseistakieltäytyjäliitto, eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto, Into etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry (Into), korkein hallinto-oikeus, Maanpuolustusnaisten Liitto ry, Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta, Naisten Valmiusliitto ry, oikeuskanslerinvirasto, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Pääesikunta, Päälystöliitto ry, Reserviläisliitto ry, Siviilipalveluskeskus, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Rauhanliitto, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry, Suomen Reserviupseeriliitto ry, tasa-arvovaltuutettu, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, syyttäjälaitos, Varusmiesliitto ry sekä yksi yksityinen henkilö.

Naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen ottaminen

Syyttäjälaitos huomautti, että naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeutuvasta ei voitane käyttää ilmaisuja asevelvollinen, kuten esityksen 1 § 1 momentin 2-kohdassa on tehty.

Pääesikunta kiinnitti samaan ilmaisuun huomiota ja esittää 1 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että ilmaisu asevelvollinen korvataan sanalla hakija, koska naisten vapaaehtoista asepalvelusta suoritettava nainen rinnastuu laissa säädetyin poikkeuksin kaikilta osin asevelvolliseen vasta palveluksen alussa olevan harkinta-ajan umpeuduttua. Esityksen jatkovalmistelussa pykäläehdotusta muutettiin lausuntojen ehdotusten mukaisesti.

Asepalvelukseen hakeminen

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan ehdotetun 2 §:n 1 momentin toinen virke ”hakemuksen voi jättää aikaisintaan sinä vuonna, kun nainen täyttää 18 vuotta” ei ole kielellisesti onnistunut. EOA ja oikeusministeriö totesivat lausunnoissaan, että käsitteet ”hakija” tai ”henkilö” sopisivat säännökseen paremmin kuin ehdotuksen sisältämä käsite ”nainen”. Jatkovalmistelussa ehdotettu sanamuoto muutettiin lausuntojen mukaisesti.

Oikeusministeriön mukaan 2 §:n 1 momentin viittaus ”viimeistään 15 päivänä tammikuuta” vaikuttaa kohdistuvan kotipaikkaan, eikä hakemuksen toimittamisajankohtaan. Lisäksi lain asepuksenantovaltuudet (esim. 2 §:n 2 mom. ja 3 §:n 3 mom.) voisi muotoilla tavanomaiseen tapaan: ”Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä...”. Pykäläehdotusta muutettiin jatkovalmistelussa lausunnossa ehdotetun mukaisesti.

Valintatilaisuus

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan ehdotetun 3 §:n perusteella jää jossain määrin tulkin-
nanvaraiseksi, tarkoitetaanko asepalvelukseen ottamisen edellytyksillä nimenomaan lain 1 §:stä
ilmeneviä edellytyksiä siinä olevine viittauksine asevelvollisuuslakiin. Säännöksessä olisi oi-
keusasiamiehen mukaan ainakin sen yksityiskohtaisissa perusteluissa perustelua olla selvyiden
vuoksi viittaus lain 1 §:ään. Esitettyä 3 §:ä tarkennettiin jatkovalmistelussa siten, että aluetoi-
misto kutsuu valintatilaisuuteen ne hakijat, jotka hakemusten perusteella täyttävät 1 §:n 1 ja 2
momentissa säädetty edellytykset.

Niin ikään ainakin säännöksen perusteluista tulisi eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan il-
metä, että valintatilaisuuteen kutsumatta jättämisestä ei voi hakea oikaisua tai valittaa, jos näin
on tarkoitettu. Pääesikunta taas katsoi lausunnossaan, että naisten vapaaehtoiseen asepalveluk-
seen hakeneella naisella tulisi olla muutoksenhakumahdollisuus tilanteessa, jossa aluetuomisto
ei ole kutsunut hakijaa valintatilaisuuteen sillä perusteella, että aluetuomisto on katsonut, ettei
hakija täytä asepalveluksen aloittamisen edellytyksiä. Pääesikunnan näkemyksen mukaan ky-
seessä on päätös, johon tulisi olla muutoksenhakumahdollisuus. Esityksen jatkovalmistelussa
perusteluja täsmennettiin niin, että vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeneella olisi muutok-
senhakumahdollisuus.

Asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttaminen

Työryhmän mietinnön liitteenä olleessa hallituksen esityksessä laiksi naisten vapaaehtoisesta
asepalveluksesta palveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta oltaisiin säädetty lain 4
§:ssä. Jatkovalmistelun aikana pykälän numerointi muuttui 5 §:ksi.

Ehdotetun 5 §:n mukaista määräajan lyhentämistä 45 päivästä 30 päivään kannatettiin useassa
lausunnossa. Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry:n mukaan etsivien nuorisotyönteki-
jöiden kokemusten mukaan 30 päivää on riittävä aika todeta käytännössä, soveltuuko palvelus
alokkaalle. Pääesikunnan mukaan muutos on tarpeellinen nykyisen koulutusjärjestelmän toimi-
vuuden ja joukkotuotannon kannalta. Varusmiesliitto totesi lähtökohtaisesti tukevansa jopa ai-
karajan poistamista kokonaan mm. yhdenvertaisuuden lisäämiseksi.

Suomen Rauhanliitto ja Aseistakieltäytyjäliitto ry:n lausuntojen mukaan ehdotus heikentää va-
paaehtoisesta asepalveluksesta aloittaneiden asemaa ja voi koulutushaara-avaintojen jälkeenkin vai-
kuttaa sopeutumiseen ja soveltuvuuteen. Siviilipalveluskeskus totesi, että teoriassa keskey-
tysajan lyhentymisen voi ajatella lisäävän siviilipalvelusvelvolliseksi siirtyvien naisten määrää,
kun ns. harkinta-aika jää huomattavasti lyhyemmäksi.

Oikeusministeriön mukaan ehdotetun 5 §:n 2 momentti jättää komentajalle liian väljän harkin-
tavallan aloittamismääräyksen peruuttamispäätöksen tekemiseen. Säännöstä on pyrittävä jatko-
valmistelussa täsmentämään esimerkiksi kiinnittämällä mainitut seikat siihen, että niiden arvi-
oidaan vaikuttavan henkilön kykyyn suorittaa asepalvelus tms. Jatkovalmistelussa pykälää
muutettiin siten, että siihen lisättiin viittaus asevelvollisuuslain 9 §:ssä tarkoitettuun palvelus-
kelpoisuuteen.

Pääesikunta esitti, että säännökseen lisättäisiin asevelvollisuuslain 30 §:n 3 momenttia vastaava
kirjaus, jonka mukaan palveluksen aloittamista koskeva määräys voidaan peruuttaa. Tällä het-
kellä palvelukseen astumismääräyksen saaneen naisen osalta ei palvelukseen astumismääräyk-
sen peruuttaminen ole mahdollista sillä perusteella, että määräyksen antamisen jälkeen on tullut
ilmi seikkoja, jotka osoittavat vapaaehtoiseen palvelukseen tulevan naisen olevan vaaraksi pal-

velusturvallisuudelle, vaan tilanteeseen on mahdollista reagoida vasta naisen jo aloitettua palveluksen. Esityksen jatkovalmistelussa ehdotettuun 5 §:ään lisättiin uusi momentti, joka vastaa asevelvollisuuslain 30 §:n 3 momenttia.

Varusmiesliiton mukaan lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentti tulisi poistaa kokonaisuudessaan, myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja esityksessä linjatun sijaan mukauttaa kohta vastaamaan palvelustaan suorittavien miesten kohdalla tapahtuvaa prosessia vastaavassa tilanteessa. Tämä tarkoittaisi kuitenkin 30 päivän aikarajasta luopumista, mitä ei nähty jatkovalmistelussa tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon, että vapaaehtoista asepalvelusta suorittavalla henkilöllä olisi esityksen mukaan joka tapauksessa oikeus ilmoittaa 30 päivän kuluessa palveluksen aloittamispäivästä, ettei hän jatka palvelusta.

Asepalveluksen järjestäminen ja suhde varusmiespalvelukseen sekä varusraha

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan mietinnöstä ei ilmene tässä tapauksessa eikä yleisemminkään, miksi ehdotetuissa säännöksissä asetuksenantovaltuus on valtioneuvostolla puolustusministeriön sijaan lukuun ottamatta ehdotettua 7 §:ää puolustusministeriön asetuksenantovaltuudesta varusrahasta, jota koskeva asetusluonnos sisältyy mietintöön. Perusteluja on tämän osalta täydennetty jatkovalmistelun aikana.

Oikeuskanslerinviraston lausunnon mukaan Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys –jaksossa on ehdotetulla 7 §:llä todettu olevan yhteys 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 oikeuskanslerinviraston mukaan aiheellista selostaa perustuslakivaliokunnan aiheeseen liittyvää käytäntöä. Lausunto on huomioitu jatkovalmistelussa ja perusteluja on täydennetty tältä osin.

Raskauteen liittyvät säännökset

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että esitykseen on jatkovalmistelussa lisättävä säännöksen osalta asianmukaiset perustelut. Lisäksi säännöksessä käytetään käsitettä ”palvelukseen ei valittaisi”, kun muissa lain säännöksissä käytetään käsitettä aloittamismääräyksestä. Käytetty käsitteistö tulisi olla johdonmukaista ja loogista. Lisäksi säännöksissä käytetään sekä käsitettä ”aloittamismääräys” että ”asepalvelukseen annettu määräys”. Esitystä on jatkovalmistelun aikana tältä osin tarkennettu lausunnossa ehdotetun mukaisesti ja perusteluja on lisätty.

Edelleen 8 §:n 3 momentin perusteella asepalveluksen keskeytyksen pituuden osalta jäi oikeusministeriön mukaan epäselväksi, perustuisiko keskeytyksen pituus raskaana olevan ilmoituksen, komentajan harkintaan vai johonkin muuhun seikkaan. Perusteluiden mukaan palveluksesta vapauttaminen toistaiseksi ei myöskään käytännössä ole mahdollista, vaan palvelus keskeytetään aina määräajaksi, jolloin keskeytyksen yhteydessä määrätään ajankohta, jolloin nainen on jatkettava palvelusta. Jatkovalmistelussa säännöstä ja sen perusteluja on tarkennettu näiltä osin.

Muutoksenhaku

Työryhmän mietinnön liitteenä olleessa hallituksen esityksessä laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta muutoksenhausta oltaisiin säädetty lain 10 §:ssä. Jatkovalmistelun aikana pykälän numerointi muuttui pykäläksi 11. Lausuntokierroksella olleen muutoksenhakupykälän muotoiluksi ehdotettiin, että 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.

Eduskunnan oikeusasiamies piti nykyistä selvempien ja kattavampien muutoksenhakusääntelyn lisäämistarvetta ilmeisenä huomioiden työryhmän mietinnössä kuvatut ongelmat muutoksenhaussa. Jossain määrin voidaan oikeusasiamiehen mukaan pohtia, voidaanko viittausta erityislakiin hallinnon yleislain sijasta pitää riittävän informatiivisena muutoksenhakusäännöksenä vai tulisiko muutoksenhausta säätää yksityiskohtaisemmin.

Korkein hallinto-oikeus viittasi lausunnossaan vuosikirjaratkaisuunsa KHO 2021:43, jossa se on ottanut kantaa muutoksenhakuun päätöksiin, jotka on tehty naisten vapaaehtoisesta asepalvelusta annetun lain 2 §:n nojalla. Ratkaisussa on todettu, että muutoksenhakuun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuja yleisiä säännöksiä, koska naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa ei ole säädetty tällaisten päätösten osalta toisin. Korkein hallinto-oikeus totesi mainittuun vuosikirjaratkaisuun viitaten, että mikäli tarkoituksena on poiketa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain sääntelystä, muutoksenhausta tulee säätää laissa erikseen. Koska kyse on poikkeuksesta perustuslaissa säädetystä hallintotuomioistuinten toimivallasta, poikkeamiseen tulee olla perusteltu syy.

Naisten asepalvelusta koskevilla asioilla tehdään myös muita päätöksiä kuin lakiehdotuksen 1 §:ssä ja 5 §:ssä mainitut. Ehdotuksen perusteella korkeimman hallinto-oikeuden mukaan jää edelleen epäselväksi, miten näihin muihin päätöksiin on tarkoitettu haettavan muutosta. Mikäli tarkoituksena on, että kaikkiin naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen liittyviin asioihin haetaan muutosta asevelvollisuuslaissa säädetyssä järjestyksessä, viittauksen asevelvollisuuslakiin tulisi pykäläkohtaisten tulkintaongelmien välttämiseksi olla yleinen.

Ehdotetussa 11 §:ssä viitataan ainoastaan asevelvollisuuslain 109 ja 110 §:ään. Asevelvollisuuslain 12 luvussa on kuitenkin muitakin muutoksenhakua koskevia säännöksiä, joihin lienee myös korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tarkoitettu viitata.

Oikeusministeriön mukaan naisten vapaaehtoista asepalveluksesta annetun lain muutoksenhakusääntelyn on johdonmukaista noudattaa vastaavanlaista muutoksenhakujärjestelmää kuin asevelvollisuuslaissa. Kuitenkin ehdotettu muutoksenhakua koskeva 11 § olisi asianmukaista ja selkeää kirjoittaa auki, eikä viitata asevelvollisuuslain 109 ja 110 §:in mahdollisten tulkinta-epäselvyyksien vuoksi. Tällaisen viittaussäännöksen perusteella jää oikeusministeriön mukaan epäselväksi se, mistä asioista haetaan ensivaiheessa muutosta oikaisuvaatimusmenettelyssä, koska asevelvollisuuslain 109 § on poikkeuksellisesti muotoiltu luettelemalla ne päätökset, joihin oikaisuvaatimus soveltuu. Ehdotetun muotoilun perusteella jää myös epäselväksi täytäntöönpanoa koskevien säännösten soveltuvuus.

Oikeusministeriön mukaan oikaisuvaatimuksen koskiessa kaikkia ko. lain tarkoittamia tai tiettyjen viranomaisten tekemiä päätöksiä, tulisi säännös muotoilla viittaamalla laissa tässä laissa tarkoitettuihin x:n ja y:n päätöksiin. Jatkovalmistelussa muutoksenhakusäännöksen muotoilussa tulisi oikeusministeriön mukaan pyrkiä noudattamaan tavanomaisia muotoiluja niiltä osin kuin ne sääntely-yhteyteen sopivat. Oikeuskanslerinvirasto huomautti lausunnossaan, että vastaavanlainen säännös on nykyisen lain (194/1995) 4 §:n (148/2006) 4 momentissa, jossa myös viita-

taan mainittuihin asevelvollisuuslain säännöksiin. Asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain muutosten yhteydessä olisi oikeuskanslerinviraston mukaan aiheellista tarkistaa viitatus säännöksen kirjoitustapa.

Oikeuskanslerinviraston mukaan asevelvollisuuslain 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 oikeuskanslerinviraston mukaan 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 säättämisjärjestys 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. Oikeuskanslerinviraston mukaan jatkovalmistelussa olisi hyvä esimerkinomaisesti tuoda esiin mainittuja hallinto-oikeuksien päätöksiä. Perusteluja on jatkovalmistelun aikana täydennetty tältä osin lausunnon mukaisesti.

Edelleen oikeuskanslerinvirasto totesi, että lakiehdotuksen 11 §: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 oikeuskanslerinviraston mukaan aiheellista tuoda esiin jaksossa Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys, kun tehdään selkoa oikeusturvaa koskevasta perustuslain 21 §:n 1 momentista.

Oikeuskanslerinvirasto katsoo yhdenvertaisuusnäkökulmien puoltavan sitä, että naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva sääntely ja sen oikeussuojaa koskeva 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 todetaan, että muutos selkeyttäisi menettelytapaa reserviläisen kannalta ja samalla päätöksenteko nopeutuisi. Jatkossa voisi oikeuskanslerinviraston mukaan vielä tarkastella, onko reserviläisen asioinnin kannalta hankalampaa asioida muun kuin kotipaikan aluetoimiston kanssa.

Muutoksenhakusäännöstä ja sen perusteluja on täydennetty jatkovalmistelun aikana lausunnoissa esiin tuodut seikat huomioiden. Muutoksenhakusäännös päätettiin jatkovalmistelun yhteydessä yksinkertaistaa siten, että naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan muutosta noudattaen, mitä asevelvollisuuslaissa säädetään.

Ratkaisun todettiin parhaiten yhtenäistävän asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain muutoksenhakuprosessin.

Asepalveluksen aloittamisajankohdan ja -paikan muuttaminen

Pääesikunta esitti, että naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaan lakiin lisättäisiin maininta mahdollisuudesta palveluksen aloittamisajankohdan muuttamiseen. Nykyisessä laissa ei ole mitään mainintoja asiasta, mutta siitä huolimatta hakemuksia palveluksen aloittamisajankohdan muuttamiseksi tehdään ja niitä myös käsitellään. Erityisen ongelman ovat Pääesikunnan mukaan muodostaneet tilanteet, joissa tehtyyn kielteiseen päätökseen on haettu muutosta. Nykyisen käytännön mukaan muutoksenhaku ohjautuu hallinto-oikeuteen, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena muutoksenhakutapana. Palveluksen aloittamisajankohdan muutosta koskeva sääntely voitaisiin toteuttaa helpoimmin ja yhdenvertaisella tavalla viittaamalla asevelvollisuuslain 31 §:n säännökseen.

Jatkovalmistelun aikana päädyttiin lakiehdotukseen lisäämään uusi 4 §, johon avattiin asevelvollisuuslain 31 §:n sisältö. Pykälässä säädettäisiin asepalvelukseen määrittämisestä ja asepalveluksen ajankohdan ja paikan muuttamisesta.

Muut huomiot

Lausunnolla olleen työryhmän mietinnön liitteenä olleessa hallituksen esityksessä todettiin, että koska eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin käsitellyt naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaa lainsäädäntöä, pidettäisiin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä tasa-arvovaltuutettu kannattivat esitystä. Oikeuskanslerinvirasto totesi, että mikäli hallituksen esityksestä halutaan perustuslakivaliokunnan lausunto, olisi esityksessä tuotava hallituksen esitysten laatimisohjeen mukaisesti selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä.

Esityksen jatkovalmistelun aikana päätettiin, ettei esitystä ole tarpeen esittää perustuslakivaliokunnalle lausuttavaksi. Esitys sisältää vain teknisiä muutoksia naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaan sääntelyyn, eikä esityksellä siis ole merkittävää käytännön vaikutusta naisten asepalveluksen käytännön järjestelyihin.

Suomen Rauhanliitto katsoi, että olisi olennaista kirjata ja avata tarkemmin millä tavalla esitykset huomioivat ja suhtautuvat perustuslakiin, perusoikeuksien toteutumiseen, ja millä lailla esitykset suhteutuvat Suomen sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Ulkoministeriö esitti, että esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia arvioitaisiin ajantasaisesti ja kokonaisvaltaisemmin tässä nimenomaisessa hallituksen esityksessä huomioiden kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten tulkinnan kehittyminen ja muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön dynaaminen ja kehittyvä luonne sekä esityksen vaikutukset laajaan väestöryhmään Suomessa. Tämä olisi tärkeää myös perustuslain 22 §:ään kirjatun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta.

Ulkoministeriö kiinnitti huomiota siihen, että luonnoksessa laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ei käsitellä lainkaan Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Naisten aseman ja sukupuolten tasa-arvon edistämisen kannalta olisi aiheellista viitata muun muassa kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen (SopS 67 ja 68/1986), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 7 ja 8/1976) sekä yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; Euroopan ihmisoikeussopimus).

Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta ulkoministeriö piti erittäin tärkeänä esitettyä muutosta naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakemisen alaikärajan tarkkarajaisesta määrittämisestä. Tämä olisi yhdenmukaista lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin (SopS 30 ja 31/2002) kanssa, jonka 1 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, etteivät niiden asevoimien alle 18-vuotiaat jäsenet suoranaisesti osallistu vihollisuuksiin. Valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee varmistaa, ettei niiden asevoimiin värvätä alle 18-vuotiaita henkilöitä pakolla. Jatkovalmistelun aikana esityksen perusteluja on täydennetty lausunnossa esitetyn mukaisesti.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1. Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

1 §. Naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen ottaminen. Pykälässä säädettäisiin naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen ottamisesta ja se vastaisi pääosin sisällöltään voimassa olevan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 1 §:ää. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin palvelukseen ottamisen aineellisista edellytyksistä. Momentin 1 kohdan mukaan palvelukseen valittavan naisen tulisi olla palveluksen aloittamishetkellä Suomen kansalainen. Tämä vastaisi voimassa olevan lain säännöstä. Palvelukseen hakevan naisen mahdollinen muu kuin Suomen kansalaisuus ei vaikuttaisi valintaan.

Pykälän 1 momentin 2 kohta vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin 3 kohtaa, mutta säännöksen sanamuotoa ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi asevelvollisuuslain kanssa. Voimassa olevan säännöksen mukaan palvelukseen voidaan valita nainen, joka on terveydeltään ja muilta henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan asepalvelukseen sopiva. Vapaaehtoiseen palvelukseen hakevat naiset käyvät palveluksessa läpi saman koulutuksen ja heidät määrätään samoihin sodan ajan tehtäviin kuin asevelvollisuuslain mukaan palvelustaan suorittavat miehet. Tosiasiallisesti naisten ja miesten sopivuus palvelukseen arvioidaan siksi samojen palveluskelpoisuutta koskevien kriteerien mukaisesti, eikä ole tarkoituksenmukaista, että naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain ja asevelvollisuuslainsäännökset on kirjoitettu eri tavalla. Momentin 3 kohdan säännös ehdotetaan siksi selvyiden ja sääntelyn yhdenmukaisuuden vuoksi kirjoitettavaksi viittaamalla jatkossa suoraan asevelvollisuuslain 9 §:ään, jossa säädetään palveluskelpoisuudesta ja palveluskelpoisuudesta päättämisestä.

Momentissa säädettyjen ehtojen lisäksi myös palvelukseen hakevan naisen raskaus voisi estää valinnan palvelukseen. Raskauden vaikutuksista palvelukseen valintaan ja palveluksen suorittamiseen säädettäisiin erikseen lain 8 §:ssä. Voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin käsite pal-

velukseen astuminen ehdotetaan samalla muutettavaksi uudessa pykälässä muotoon palveluksen aloittaminen. Muutoksen myötä säännös vastaisi asevelvollisuuslaissa käytettyä terminologiaa.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelukseen otettavan hakijan tulisi olla palveluksen aloittamishetkellä täyttänyt 18 vuotta, mikä vastaisi voimassa olevan lain 1 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Palveluksen aloittamisen yläikärajaa ehdotetaan sen sijaan alennettavaksi siten, että palvelus tulisi jatkossa aloittaa viimeistään sinä vuonna, jona hakija täyttää 29 vuotta. Voimassa olevan lain 1 §:n mukaan palvelus on aloitettava ennen kuin nainen täyttää 30 vuotta.

Asevelvollisuuslain 37 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus suorittaa varusmiespalvelus päättyy sen vuoden lopussa, jona asevelvollinen täyttää 30 vuotta. Voimassa oleva sääntely mahdollistaakin palveluksen aloittamisen niin myöhään, ettei nainen välttämättä ehdi suorittamaan koulutustaan loppuun asti ennen kuin hänet pitää jo mainitun asevelvollisuuslain säännöksen nojalla kotiuttaa. Ehdotetun säännöksen myötä palvelus aloitettaisiin aina siten, että kaikki palvelusajat 347 päivään asti olisivat palveluksen aloittamishetkellä vielä mahdollisia.

Pykälään ei sisällytettäisi enää voimassa olevassa laissa olevaa säännöstä, jonka mukaan puolustusministeriö määrää vuosittain asepalvelukseen otettavien naisten määrän. Käytännössä puolustusministeriö ei ole tähänkään mennessä puuttunut palvelukseen hakevien naisten valintaan, vaan aluetoimistot ratkaisevat asian itsenäisesti. Säännös on siis jäänyt tosiasiallisesti kuolleeksi kirjaimeksi, eikä sille nähdä tarvetta myöskään tulevaisuudessa. Puolustusvoimien sisäisesti Pääesikunta voisi edelleen tarvittaessa ohjeistaa aluetoimistoja valintamenettelyssä.

Pykälään ei sisällytettäisi myöskään voimassa olevassa laissa olevaa asetuksenantovaltuutta, jonka mukaan asetuksella voidaan säätää tarkemmin niistä edellytyksistä, joiden mukaan nainen on terveydeltään ja muilta henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan asepalvelukseen sopiva. Tältä osin vapaaehtoisten naisten valintaan sovellettaisiin jatkossa pykälän 1 momentin 3 kohdan viittaussäännöksen perusteella asevelvollisuuslain palveluskelpoisuutta koskevia säännöksiä, eikä erillinen asetuksenantovaltuus olisi siksi enää tarpeen.

2 §. Asepalvelukseen hakeminen. Pykälässä säädettäisiin naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakemisesta. Pykälä vastaisi osittain sisällöltään voimassa olevan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 2 §:ää. Pykälän 1 momentin mukaan hakemus asepalvelukseen olisi toimitettava hakijan kotipaikan aluetoimistolle viimeistään 15. tammikuuta. Aikarajasta säädetään tällä hetkellä naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 2 momentissa, jonka mukaan hakemus tulee toimittaa hakijan kotipaikan aluetoimistolle viimeistään 1. maaliskuuta. Hakemuksen toimittamisen ajankohtaa ehdotetaan siten aikaistettavaksi noin kuudella viikolla. Muutos mahdollistaisi naisten valintatilaisuuden järjestämisen asevelvollisuuslaissa tarkoitettujen kutsuntojen kanssa samanaikaisesti. Myös valintoihin liittyvät terveystarkastukset saataisiin hakemuksen toimittamisen ajankohtaa aikaistamalla samaan rytmiin miesten kanssa.

Momentin toisen virkkeen mukaan hakemuksen voisi jättää aikaisintaan sinä vuonna, kun hakija täyttää 18 vuotta. Voimassa olevassa laissa ei säädetä hakemuksen jättämisen alaikärajasta, eli säännös olisi uusi. Asevelvollisuuslain 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kutsunnalainen on Suomen kansalainen, joka kutsuntavuonna täyttää 18 vuotta. Käytännössä samaa ikärajaa on noudatettu myös naisten vapaaehtoiseen palvelukseen hakemisen osalta, vaikka laintasoinen säännös asiasta tällä hetkellä puuttuukin. Muutoksen myötä vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeva nainen voisi siten hakea palvelukseen ja osallistua valintatilaisuuteen aikaisintaan samana vuonna kuin miehet osallistuvat kutsuntoihin. Pykälän 2 momentti vastaa pääosin voimassa olevan lain 2 §:n 2 momenttia. Momentin mukaan hakemusmenettelystä, hakemuksen

sisällöstä sekä palvelukseen määräämisestä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Voimassa olevaa asetuksenantovaltuutta täydennettäisiin siten lisäämällä mahdollisuus säätää valtioneuvoston asetuksella myös hakemuksen sisällöstä.

3 §. Valintatilaisuus. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin naisten vapaaehtoisen asepalveluksen valintatilaisuudesta. Valintatilaisuudesta ei ole tällä hetkellä laintasoisia säännöksiä, vaan asiasta säädetään ainoastaan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Pykälän 1 momentin mukaan hakijoille järjestettäisiin jokaisen aluetoimiston toimialueella valintatilaisuus. Aluetoimisto kutsuisi valintatilaisuuteen ne hakijat, jotka hakemusten perusteella täyttäisivät 1 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut edellytykset. Erikoisjoukkoihin pyrkivien olisi lisäksi osallistuttava erikoisjoukkojen järjestämiin valintatilaisuuksiin. Momentti vastaisi pääosin naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momenttia. Ehdotettu säännös eroaisi voimassa olevassa asetuksessa olevasta säännöksestä ainoastaan siltä osin, että valintatilaisuutta ei kuvattaisi siinä enää sanoilla erityinen valintatilaisuus. Muutos olisi kielellinen, eikä sillä olisi muita vaikutuksia.

Vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeneella olisi muutoksenhakumahdollisuus tilanteessa, jossa aluetoimisto ei ole kutsunut hakijaa valintatilaisuuteen sillä perusteella, että aluetoimisto on katsonut, ettei hakija täytä asepalveluksen aloittamisen edellytyksiä. Kyseessä olisi aluetoimiston päätös, johon olisi mahdollista hakea muutosta siten kuin lain 11 §:ssä säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan asepalvelukseen hakevalle olisi valintatilaisuudessa selvitettävä palvelukseen määräämisen oikeusvaikutukset. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 6 §:n 1 momenttia. Tosiasiallisesti oikeusvaikutusten selvittäminen tapahtuu valintatilaisuudessa, minkä vuoksi säännös ehdotetaan siirrettäväksi valintatilaisuutta koskevaan pykälään.

Pykälän 3 momentin mukaan valintatilaisuudesta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Kyseessä olisi uusi asetuksenantovaltuus.

4 §. Asepalvelukseen määrääminen. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin asepalvelukseen määräämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan aluetoimisto ratkaisisi asepalvelukseen ottamista koskevan asian ja määräisi henkilön palvelukseen. Säännös on sama kuin voimassa olevan lain 2 pykälän 1 momentissa, mutta se siirrettäisiin selkeyden vuoksi omaan pykäläänsä, jossa palvelukseen määräämisen käytänteistä säädettäisiin. Puolustusvoimien aluetoimistoista ja niiden tehtävistä säädetään tarkemmin asevelvollisuuslain 5 ja 8 §:ssä. Menettelyyn sovellettaisiin nykytilaa vastaavasti hallintolain säännöksiä, siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä.

Pykälän 2 momentin mukaan palveluksen aloittamisajankohtaa voitaisiin hakemuksesta muuttaa, jos se on hakijalle erittäin tarpeellista ammattiin valmistumisen, opiskelun, taloudellisten asioiden järjestämisen tai muun erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi. Pykälän 3 momentin mukaan palveluspaikkaa voitaisiin hakemuksesta muuttaa, jos se on hakijalle erittäin tarpeellista erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi. Tällainen erityinen henkilökohtainen syy voisi olla esimerkiksi, että palvelukseen määrätty hakija olisi yksinhuoltaja tai elinkeinonharjoittaja.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että mitä 2 momentissa säädetään, sovellettaisiin myös palveluksessa olevan henkilön palvelukseen. Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettua palvelusajan ja palveluspaikan muutosta haettaisiin kirjallisesti aluetoimistolta. Hakemukseen olisi liitettävä selvitys 2 ja 3 momentissa tarkoitetusta perusteesta.

Lisäksi pykälän 6 momentissa säädettäisiin, että edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettu hakemus ei olisi pätevä syy jäädä pois palveluksesta. Pykälän 7 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä palvelukseen määräämisestä.

Pykälän 2–7 momentit vastaisivat valtaosin asevelvollisuuslain 31 §:ää. Voimassa olevasta naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetusta laista puuttuvat asevelvollisuuslaista löytyvät säännökset, jotka mahdollistaisivat vapaaehtoisen asepalveluksen ajankohdan tai palveluspaikan muutoksen hakemuksesta, mutta siitä huolimatta hakemuksia palveluksen aloittamisajankohdan muuttamiseksi tehdään ja niitä myös käsitellään, mistä syystä naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettavaan lakiin on tarpeen lisätä vastaavat säännökset.

Erityisen ongelman ovat muodostaneet tilanteet, joissa tehtyyn kielteiseen päätökseen on haettu muutosta. Nykyisen käytännön mukaan muutoksenhaku ohjautuu hallinto-oikeuteen, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena muutoksenhakutapana. Säännökset siis yhtenäistäisivät asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien asemaa, kun muutoksenhaku olisi mahdollista tehdä kutsunta-asiain keskuslautakuntaan.

Käytännössä hakijalla olisi palveluksen aloittamisajankohdan tai palveluspaikan siirrosta huolimatta aina voimassa oleva palvelusmääräys. Palveluksen aloittamisen ajankohdan tai palveluspaikan muutoksen hakeminen olisi siis eri asia kuin se, että asepalvelukseen määrätty hakisi palveluksen aloittamismääräyksen peruuttamista, jolloin asepalvelus päättyisi kokonaan. Ehdotetuilla säännöksillä vahvistettaisiin siis jo käytännön tasolla toteutunut mahdollisuus siirtää palveluksen aloittamisen ajankohtaa tai muuttaa palveluspaikkaa siten, ettei vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan hakijan tarvitse peruuttaa asepalvelusta kokonaan, jos hakijan elämäntilanne ei ole palveluksen suorittamisen kannalta otollinen. Myöskään mahdollisissa erityisjoukkoihin tarvittavissa valintatilaisuuksissa ei tarvitsisi käydä uudelleen uuden hakuprosessin myötä.

5 §. Asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttaminen. Pykälä vastaisi muilta osin voimassa olevan lain 4 §:ää, mutta palveluksen keskeyttämiselle asetettu 45 vuorokauden aikaraja ehdotetaan lyhennettäväksi 30 vuorokauteen. Pykälän 1 momentin mukaan, jos palveluksen aloittamismääräyksen saanut henkilö ilmoittaa, ettei hän aloita asepalvelusta, määräys olisi heti peruutettava. Jos asepalvelusta suorittava henkilö 30 päivän kuluessa palveluksen aloittamispäivästä ilmoittaisi, ettei hän jatka palvelusta, hänet olisi heti kotiutettava.

Varusmiespalvelusaikojen muutoksista on viimeksi säädetty asevelvollisuuslain muutoksella 310/2012. Asevelvollisuuslain 37 §:n mukaan varusmiespalvelusaika on 165, 255 tai 347 päivää. Ennen muutosta palvelusajat olivat 180, 270 ja 365 päivää. Nykyisen naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 4 §:n säännös 45 päivän aikarajasta on säädetty muutosta edeltävien palvelusaikojen mukaan. Nykyisen lain 4 §:n 45 päivän aikaraja muutettaisiin suhteessa voimassa oleviin palvelusaikoihin ottaen huomioon koulutusohjelmien ja koulutusvalintojen aikataulut.

Naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittamisen mahdollistuessa vuonna 1995 peruskoulutuskautsi oli kahdeksan ja puolen viikon pituinen, jolloin 45 vuorokauden aikaraja perumiselle sisältyi peruskoulutusjakson sisälle ja päättyi ennen peruskoulutuskauden loppuvaiheen koulutusvalintoja. Peruskoulutuskauden sisältö on ollut kaikille yhteinen ja sen aikana on opetettu sotilaan perustaidot. Lyhin palvelusaika on tuolloin ollut 240 päivää, kun se nykyisin on 165

päivää. Peruskoulutuskauden lopussa on tehty valinnat miehistön erityistehtäviin ja johtajakoulutukseen. Päätökset johtajavalinnoista on tehty hallintoyksiköstä riippuen pääosin peruskoulutuskauden kahdeksannella viikolla (palveluspäivät 50-56) tai seitsemännen viikon lopussa (palveluspäivät 47-48). Peruskoulutuskauti on myöhemmin lyhentynyt kahdeksan viikon mittaiseksi ja Koulutus 2020 -ohjelman myötä vuoden 2020 alusta lukien sen on korvannut kuuden viikon mittainen alokasjakso. Koulutus 2020 -ohjelman kautta varusmieskoulutuksen rakennetta on muutettu siten, että sotilaan perustaidot opetetaan alokasjaksolla, jonka kesto on kuusi viikkoa, eli 42 vuorokautta. Alokasjakson lopulla tehdään soveltuvuuden perusteella koulutushaaravalinnat, joiden perusteella määräytyy, minkä koulutushaaran peruskurssin varusmies suorittaa koulutushaarajaksolla. Lähtökohtaisesti valinnat tehdään kuudennella palvelusviikolla tai viidennen palvelusviikon lopussa (palveluspäivät 32 - 37).

Koulutukseen määräämiset taas tehdään koulutushaarajakson lopulla yhdennellätoista palvelusviikolla. Koulutukseen määräämisellä tarkoitetaan joukko-osaston valintaesittelyyn perustuvaa joukko-osaston komentajan päätöstä varusmiesten valinnoista johtajakoulutukseen (ml. AUKurssin linja) sekä miehistön eri palvelustehtäviin. Koulutukseen määräämisen yhteydessä määrätään palvelusajat (255 päivää ja 347 päivää).

Muutoksen tarkoituksena olisi minimoida perumisesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia nykyisessä palvelusajakajaksotellussa. 30 vuorokauden ajankohta vastaisi nykyisillä koulutusjaksoilla ja palvelusajoilla paremmin aikanaan määritettyä 45 vuorokauden ajankohtaa. Nykyisessä varusmiesten koulutusrakenteessa 30 vuorokauden ajankohta olisi rinnastettavissa lain käyttöönoton aikaiseen 45 vuorokauden ajankohtaan.

Saapumiserät aloittavat palveluksensa maanantaisin. Neljän ensimmäisen palvelusviikon, eli 28 päivän, aikana on molempien osapuolten mahdollista muodostaa kuva soveltuvuudesta asepalvelukseen. Neljän viikon palveluksen jälkeen viikonloppuvapaalta (tai mahdolliselta maanantain HL-päivältä) palatessa olisi mahdollisuus vielä tehdä peruuttamisilmoitus, sillä 30 vuorokautta täyttyisi tiistaina. Koulutushaaravalinnat alkavat joukko-osastosta riippuen palveluspäivästä 32 lukien.

Koulutushaaravalintojen ei tulisi vaikuttaa naisten palveluksen keskeyttämispäätökseen. Tähän ei ole ollut mahdollisuutta myöskään ennen koulutusrakenteen muutosta. Puolustusvoimien puolelta pitää soveltuvuus asepalvelukseen olla selvillä ennen koulutushaaravalintoja. Koulutushaaravalintojen julkaisemisen jälkeen ei ole tarkoituksenmukaista enää peruuttaa palvelusta kummankaan osapuolen toimesta, kun jatkokoulutuskelpoisuus on jo todettu johonkin koulutushaaraan tai tehtävään. 45 vuorokauden aikaraja soveltuu siksi heikosti nykyiseen palvelusajakajaksotelluun.

Päätös palveluksen keskeytyksestä olisi myös tarkoituksenmukaisinta tehdä ennen kuin asepalvelusta suoritettava nainen antaa sotilasvalan tai -vakuutuksen. Sotilasvala tai -vakuutus annetaan alokasjakson lopussa.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus olisi tehtävä kirjallisesti asian merkityksellisyyden ja todistettavuuden vuoksi. Ilmoitus olisi henkilön ollessa palveluksessa toimitettava joukko-osaston komentajalle ja muulloin aluetoimistolle.

Pykälän 3 momentin mukaan aluetoimisto voisi peruuttaa palveluksen aloittamismääräyksen ennen palveluksen aloittamista, jos määräyksen antamisen jälkeen on tullut ilmi seikkoja, jotka osoittavat henkilön olevan vaaraksi palvelusturvallisuudelle. Säännös olisi uusi ja vastaisi asevelvollisuuslain 30 §:n 3 momenttia.

Pykälän 3 momentin toisen virkkeen mukaan joukko-osaston komentaja voisi 1 momentissa tarkoitetun 30 päivän aikana peruuttaa asepalveluksen aloittamismääräyksen, jos henkilö ei ole asevelvollisuuslain 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla palveluskelpoinen. Asevelvollisuuslain 9 §:n mukaan palveluskelpoisuudella tarkoitetaan sitä, että asevelvollinen suoriutuu asevelvollisuuslaissa tarkoitetusta palveluksesta eikä vaaranna omaa tai muiden palvelusturvallisuutta. Kun palvelus perustuu vapaaehtoisuuteen, tulisi Puolustusvoimilla olla mahdollisuus peruuttaa asepalvelukseen annettu määräys, jos käy ilmi, ettei edellytyksiä asepalveluksen suorittamiseen ole. Tällä tarkoitettaisiin sellaisia palveluksen aikana ilmeneviä perusteita, jotka olisivat 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan olleet esteenä asepalvelukseen ottamiselle, jos ne olisivat silloin olleet olemassa tai tiedossa.

Pykälän 4 momentin mukaan asepalvelusta suorittavalle henkilölle olisi hyvissä ajoin ennen 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun määräajan päättymistä ilmoitettava oikeudesta keskeyttää palvelus sanotun lainkohdan mukaisesti sekä selvitettävä, mikä hänen oikeudellinen asemansa on, jos hän jatkaisi palvelusta. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 6 §:n 2 momenttia. Voimassa olevan lain 4 §:n 4 momentin muutoksenhakusäännös poistettaisiin, sillä muutoksenhausta säädetäisiin ehdotetun uuden lain 11 §:ssä.

6 §. Asepalveluksen järjestäminen ja suhde varusmiespalvelukseen. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 3 §:ää ja siinä säädettäisiin asepalveluksen käytännön järjestelyistä. Pykälän 1 momentin mukaan asepalvelus järjestettäisiin asevelvollisuuslaissa säädetyn varusmiespalveluksen yhteydessä ja se suoritettaisiin samalla tavalla kuin varusmiespalvelus sekä rinnastettaisiin siihen kaikissa suhteissa, jollei 5 tai 8 §:stä muuta johdu. Lain 5 §:ssä säädettäisiin naisten vapaaehtoisen asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta. Lain 8 §:ssä säädettäisiin raskauden vaikutuksista palvelukseen valintaan ja palveluksen suorittamiseen.

Pykälään ei enää ehdoteta sisällytettäväksi voimassa olevan lain 3 §:n 2 momentissa olevaa viittausta vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettuun lakiin. Viittaus on puhtaasti informatiivinen ja sitä voidaan pitää nykyään tarpeettomana.

Pykälän 2 momentti vastaisi osittain voimassa olevan lain 5 §:n 1 momenttia. Pykälän 2 momentin mukaan, kun henkilö on aloittanut asepalveluksen tai on hakemuksensa mukaisesti annetun määräyksen mukaan ollut velvollinen aloittamaan palveluksen, häneen sovellettaisiin 5 ja 8 §:ssä säädettyin poikkeuksin kaikkia niitä säännöksiä, jotka koskevat asevelvollisuuslain mukaisesti varusmiespalvelukseen määrättyä. Pykälän 3 momentin mukaan 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun määräajan jälkeen henkilö rinnastettaisiin palveluksen aikana ja hänen siitä vapauttuaan kaikilta osin asevelvolliseen.

Pykälän 4 momentin mukaan asepalveluksen käytännön järjestelyistä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella olisi mahdollista säätää esimerkiksi majojusjärjestelyistä ja muista vastaavista seikoista. Asetuksenantovaltuus vastaisi voimassa olevan lain 3 §:n 3 momenttia, jonka mukaan puolustusministeriö voi antaa määräyksiä asepalveluksen käytännön järjestelyistä.

7 §. Varustus ja varusraha. Pykälässä säädettäisiin naisten vapaaehtoisessa asepalveluksessa käytettävästä varustuksesta ja varusrahasta. Pykälän mukaan asepalveluksessa käytettäisiin varusmiespalveluksessa käytettävää varustusta. Varustuksella tarkoitetaan esimerkiksi Puolustusvoimien tarjoamaa vaatetusta. Lisäksi sellainen välttämätön henkilökohtainen varustus, jota ei järjestetä Puolustusvoimien puolesta, korvattaisiin erityisellä varusrahalla. Tällaisena välttämättömänä varustuksena voitaisiin pitää esimerkiksi kuukautissuojia tai muita palveluksen kannalta välttämättömiä henkilökohtaisia tarvikkeita. Varusrahaa maksettaisiin ainoastaan vapaaehtoisista asepalvelusta suorittaville, eivätkä esimerkiksi kertausharjoitukseen osallistuvat näin ollen olisi

oikeutettuja varusrahaan. Nykyisin naiset ovat voineet hakea Puolustusvoimilta päiväkohtaista korvausta henkilökohtaisen varustuksen hankinnasta koituneista kustannuksista puolustusministeriön määräyksen (77/1995) 3 §:n perusteella. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla. Varusrahaa koskevat perussäännökset ehdotetaan siksi nostettavaksi lain tasolle.

8 §. Raskauteen liittyvät säännökset. Pykälässä säädettäisiin raskauden vaikutuksesta palvelukseen ottamiseen ja palveluksen suorittamiseen. Pykälä vastaisi 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 nostettavaksi kokonaisuudessaan lain tasolle.

Pykälän 1 momentin mukaan vapaaehtoiseen asepalvelukseen ei otettaisi raskaana olevaa naista. Säännös vastaisi voimassa olevan naisten vapaaehtoisen asepalveluksen järjestämisestä annetun puolustusministeriön määräyksen 1 §:n 1 momenttia, eikä säännös siten muuttaisi tosiasiallista oikeustilaa.

Pykälän 2 momentin mukaan asepalvelusta suorittavaan naiseen sovellettaisiin 5 ja 6 §:n estämättä raskauteen, synnytykseen, äitiyteen ja vanhemmuuteen liittyviä säännöksiä. Näitä säännöksiä ovat esimerkiksi työsopimuslain (55/2001) 4 luvun perhevapaaseen liittyvät säännökset ja sairausvakuutuslain (1224/2004) 9 luvun säännökset vanhempainpäivärahasta. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 7 §:ää, mutta viittaus vanhemmuuteen liittyviin säännöksiin olisi uusi. Lisäyksellä on tarkoitus ottaa huomioon monimuotoiset perhetaustat ja -tilanteet. Jos muualla laissa on raskauteen, äitiyteen ja vanhemmuuteen liittyviä säännöksiä, myös ne tulisivat sovellettaviksi. Pykälän 3 momentin mukaan, jos asepalveluksessa oleva nainen tulee raskaaksi, hänen palveluksensa keskeytettäisiin määräajaksi. Joukko-osaston komentaja määräisi lääkärin lausunnon perusteella keskeytyksen alkamisajankohdan.

Asepalvelus keskeytetään korkeintaan siksi ajaksi, jona naisella on oikeus muuhun lakiin perustuviin lapsen syntymään ja hoitoon liittyviin poissaoloihin, joista säädetään työsopimuslain 4 luvussa. Säännös vastaisi pääosin naisten vapaaehtoisen asepalveluksen järjestämisestä annetun puolustusministeriön määräyksen 1 §:n 2 momenttia. Voimassa olevan määräyksen mukaan, jos asepalveluksessa oleva nainen tulee raskaaksi, hänelle myönnetään lykkäystä tai hänet vapautetaan palveluksesta toistaiseksi siten kuin asevelvollisuuslaissa säädetään. Vuoden 2007 asevelvollisuuslaissa on luovuttu kokonaan lykkäyksen käsitteestä, minkä lisäksi lykkäyksellä arkikielessä viitataan yleensä palveluksen aloittamisajankohdan siirtämiseen. Palveluksesta vapauttaminen toistaiseksi ei myöskään käytännössä ole mahdollista, vaan palvelus keskeytetään aina määräajaksi, jolloin keskeytyksen yhteydessä määrätään ajankohta, jolloin naisen on jatkettava palvelusta. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan näistä syistä muutettavaksi vastaamaan selkeämmin sen tarkoitusta.

Käytännössä palveluksen keskeytyksen pituus perustuisi ensin lääkärin arvioon keskeytyksen pituuden tarpeellisuudesta, ja aluetoimisto voisi myöhemmin arvioida henkilön palveluskelpoisuuden, kun määräaikainen palveluksen keskeytys lähenee loppuaan. Pisimmillään palvelus voisi keskeytyä kerrallaan ainakin siksi ajaksi, jona naisella on oikeus hoitovapaaseen. Työsopimuslain 3 §:n mukaan työntekijällä on oikeus saada hoitovapaata lapsensa tai muun hänen taloudessaan vakituisesti asuvan lapsen hoitamiseksi, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 129/2021 vp) annettiin eduskunnalle 16.9.2021. Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukainen perhevapaaudistus. Esitys pitää sisällään sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahasäännösten, työsopimuslain perhevapaita koskevien säännösten sekä liitännäislakien muutokset. Hoitovapaan pituuteen ei kuitenkaan olla esitetty muutoksia.

Pykälän 4 momentin mukaan raskaana oleva nainen vapautettaisiin velvollisuudesta osallistua kertausharjoitukseen. Säännös vastaisi pääosin naisten vapaaehtoisen asepalveluksen järjestämisestä annetun puolustusministeriön määräyksen 1 §:n 3 momenttia, jonka mukaan raskaana olevaa naista ei määrätä osallistumaan kertausharjoituksiin. Käytännössä reserviin kuuluvan naisen raskaus on harvoin Puolustusvoimien tiedossa kertausharjoituksiin käskettäessä, minkä vuoksi usein on mahdotonta välttää oma-aloitteisesti määräämästä raskaana olevaa naista harjoitukseen. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan siksi muutettavaksi siten, että nainen vapautetaan raskauden perusteella harjoituksesta. Säännös eroaisi asevelvollisuuslain 34 §:ssä säädettyistä muista vapautusperusteista siten, että Puolustusvoimilla ei olisi asiassa harkintavaltaa, vaan vapautus olisi myönnettävä, jos nainen esittää raskaudestaan riittävän näytön, käytännössä lääkärintodistuksen.

Pykälän 5 momentin mukaan 2 momentin säännöksiin perustuvien oikeuksien käytön huomioimisesta palveluksen järjestämisessä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

9 §. Työ- ja virkasuhteen jatkuminen. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevan lain 5 §:n 3 momenttia, ja siinä viitattaisiin työsuhteen jatkumisen osalta maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta annettuun lakiin (305/2009). Lakia sovellettaisiin myös vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevaan tai olleeseen naiseen. Naisella olisi oikeus palata aiempaan työhönsä myös siinä tapauksessa, että hänelle annettu määräys palvelukseen peruutetaan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 5 §:n 1 momentin nojalla. Naisten tulisi myös noudattaa työsuhteen jatkumiseksi niitä menettelytapoja, joista säädetään edellä mainitussa laissa.

Pykälän 2 momentin mukaan valintatilaisuudessa olisi huolehdittava siitä, että hakija saa 1 momentissa tarkoitettua laista riittävät tiedot. Joukko-osaston komentajan tai tämän määräämän olisi annettava palveluksessa olevalle ennen palveluksen päättymistä tai keskeytymistä tieto edellä mainitun lain 5 §:ssä säädetystä.

10 §. Henkilötietojen käsittely. Pykälän mukaan naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa (332/2019) sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018).

11 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen liittyvien päätösten muutostenhaku. Pykälän mukaan tässä laissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan muutosta siten kuin asevelvollisuuslaissa säädetään.

Voimassa olevan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin mukaan mainitussa pykälässä tarkoitettuun päätökseen sovelletaan, mitä asevelvollisuuslain 109 §:ssä säädetään oikaisusta ja mitä mainitun lain 110 §:ssä säädetään valituksesta oikaisuasiassa. Laki ei sisällä muita muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Muihin kuin lain 4 §:n nojalla annettuihin naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeviin päätöksiin ei siten sovelleta oikaisuva-

timusmenettelyä, eikä niistä voi valittaa kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Muista lain perusteella tehtävistä hallintopäätöksistä valitetaan siten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n mukaisesti suoraan hallinto-oikeuteen.

Nimenomaisten muutoksenhakusäännösten puuttuminen on johtanut ongelmiin palvelukseen hakemista koskevissa asioissa. 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.

Muutoksenhakusäännösten puuttuminen on siis johtanut tilanteisiin, joissa palvelukseen hakenut nainen ei ole viivytyksettä saanut asiaansa minkään muutoksenhakuviranomaisen käsiteltäväksi. Tätä voidaan pitää erittäin ongelmallisena perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Asevelvollisuuslain 12 luku sisältää kattavat säännökset muutoksenhakumenettelystä asevelvollisuutta koskevissa asioissa. Lain 109 §:n mukaan asevelvollinen saa kirjallisesti vaatia oikaisua aluetoimistolta aluetoimiston 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.

Lain 110 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, johon saa vaatia 109 §:ssä tarkoitettua oikaisua, ei saa hakea suoraan muutosta valittamalla. Pykälän 2 momentin mukaan aluetoimiston oikaisuasiassa antamaan päätökseen sekä muuhun Pääesikunnan, puolustushaaran esikunnan, aluetoimiston, joukko-osaston ja kutsuntalautakunnan tämän lain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla kutsunta-asiain keskuslautakuntaan.

Asevelvollisuuslain muutoksenhakusääntely on koettu käytännössä toimivaksi. Muutoksenhakuasioiden keskittäminen kutsunta-asiain keskuslautakuntaan mahdollistaa valitusten nopean ja joustavan käsittelyn sekä Puolustusvoimien toimintaan liittyvän erityisasiantuntemuksen hyödyntämisen. Kutsunta-asiain keskuslautakunta pystyy pääosin käsittelemään vireille pannut valitusasiat muutamassa viikossa ja käsittely on asevelvolliselle maksutonta.

12 §. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain voimaantulosta. Pykälä sisältää myös siirtymäsäännöksiä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta valtioneuvoston asetuksella säätää tarkemmin hakemusmenettelystä, hakemuksen sisällöstä sekä palvelukseen määrittämisestä. 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.

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.

Lakiehdotuksen 7 § sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan varusrahan määrästä säädettäisiin puolustusministeriön asetuksella. Lain 8 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 8 §:n 2 momentin säännöksiin perustuvien oikeuksien käytön huomioimisesta asepalveluksen järjestämisessä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Nämä oikeudet tulevat raskauteen, synnytykseen ja äitiyteen liittyvistä säännöksistä. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi työsopimuslain 4 luvun mukaiset säännökset perhevapaata koskien. 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 rahamääräisten etuuk-sien, kuten esimerkiksi lain 100 §:ssä tarkoitetun ylläpidon korvausten ja 101 §:ssä tarkoitetun päivärahan määrästä säädetään puolustusministeriön asetuksella, joten käytäntö olisi molemmissa laeissa yhdenmukainen.

9 Voimaantulo

Esityksessä edotetaan, että laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta tulee voimaan 1.1.2022 tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Lailla kumottaisiin voimassa oleva naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettu laki. Jos muussa lainsäädännössä viitataan tällä lailla kumottavaan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettuun lakiin, viittauksen olisi katsottava tarkoittavan tätä lakia.

Lakiin tulisi siirtymäsäännös, jonka mukaan mitä tämän lain 1 §:n 2 momentissa säädetään viimeisestä mahdollisesta palveluksen aloittamisajankohdasta, sovellettaisiin kuitenkin vasta 1.1.2024 alkaen vapaaehtoisen asepalveluksensa aloittaviin naisiin. Ennen mainittua päivää vapaaehtoisen asepalveluksen aloittaneisiin naisiin sovellettaisiin kumotun lain säännöksiä viimeisestä mahdollisesta palveluksen aloittamisajankohdasta. Siirtymäajalla mahdollistettaisiin vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeville ja Puolustusvoimille riittävä varautumisaika ennen asepalveluksen aloittamista.

Lakiin tulisi myös siirtymäsäännös, jonka mukaan mitä lain 2 §:n 1 momentissa säädetään hakemuksen viimeisestä mahdollisesta toimitusajankohdasta, sovellettaisiin vasta 1.1.2023 alkaen. Ennen mainittua päivää sovellettaisiin kumotun lain säännöksiä hakemuksen viimeisestä

mahdollisesta toimitusajankohdasta. Myös tällä siirtymäajalla mahdollistettaisiin vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeville ja Puolustusvoimille riittävä varautumisaika ennen asepalveluksen aloittamista. Naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeminen on jo vuoden 2021 osalta käynnissä, ja hakemusten toimittamisen määräajan aikaistaminen heti vuoden 2022 alusta aiheuttaisi käytännön ongelmia sekä hakijalle itselleen että Puolustusvoimille.

Lisäksi lakiin tulisi siirtymäsäännös, jonka mukaan mitä lain 5 §:ssä säädetään asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta, sovellettaisiin vasta 1.7.2022 alkaen. Ennen mainittua päivää sovellettaisiin kumotun lain säännöksiä asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta. Siirtymäsäännöksellä mahdollistettaisiin Puolustusvoimille riittävä varautumisaika toteuttaa hallinnolliset ja tietotekniset muutokset, joita säädösmuutos aiheuttaisi.

Lisäksi on tarpeen säätää siitä, miten käsitellään loppuun hallinto-oikeudessa vireillä olevat lain soveltamisalaan kuuluvat asiat. Lain 12 §:n 5 momentin mukaan tämän lain voimaan tullessa hallinto-oikeudessa vireillä olleet asiat käsiteltäisiin loppuun noudattaen niitä säännöksiä, jotka olivat voimassa tämän lain voimaan tullessa. Lain voimaantulo ei siten aiheuta muutoksia hallinto-oikeudessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn.

Kumottavan lain nojalla annettu puolustusministeriön asetus varusmiespalveluksessa ja naisten vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevien yhteismajoitusta koskevasta kokeilusta jää edelleen voimaan. Määräaikainen asetus tuli voimaan 1.4.2020, ja on voimassa 31.12.2022 saakka.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Valtioneuvosto on 5.3.2020 asettanut parlamentaarisen komitean selvittämään yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä. Komitean toimikausi on 5.3.2020–31.10.2021 ja sen tehtävänä on laatia kuvaus maanpuolustusvelvollisuudesta sekä asevelvollisuuden (ml. siviilipalvelus) ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen nykytilasta. Komitean tehtävänä on lisäksi selvittää:

1. asevelvollisuuden (varusmiespalvelus, reserviaika ja vapaaehtoinen maanpuolustus) ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen kehittämistarpeita
2. kehittämistarpeita siviilipalveluksen ja siviilipalvelusaikana hankitun osaamisen hyödyntämisestä kokonaisturvallisuuden toimintamallin tarpeisiin
3. mahdollisuuksia edistää kutsunnoissa nuorten tietoisuutta maanpuolustusvelvollisuuteen ja yleiseen asevelvollisuuteen liittyvissä asioissa. Selvitetään mahdollisuuksia myös naisia koskeviin kutsuntoihin
4. yleisen koulutusjärjestelmän mahdollisuuksia edistää nuorten tietoisuutta kokonaisturvallisuuteen, maanpuolustusvelvollisuuteen ja yleiseen asevelvollisuuteen liittyvissä asioissa
5. kansalaispalvelusmallin toteuttamismahdollisuudet sekä itsenäisenä vaihtoehtona että yhdessä siviilipalveluksen kanssa muodostettavana kokonaisuutena. Kansalaispalvelusta tarkastellaan asepalvelusta täydentävänä mallina.

Tähän esitykseen sisältyvien ehdotusten ensisijaisena tarkoituksena on korjata naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaan lainsäädäntöön sisältyviä perustuslaillisia ja lainsäädännön vanhentuneisuuteen liittyviä lakitekniisiä ongelmia. Esityksellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia naisten vapaaehtoisen asepalveluksen järjestämiseen käytännössä. Esityksellä ei siten olisi vaiku-

tuksia parlamentaarisen komitean työhön, eikä se miltei osin estäisi naisten vapaaehtoisen asepalveluksen mahdollista laajempaa kehittämistä tulevaisuudessa parlamentaarisen komitean työn pohjalta.

Eduskunnalle on tarkoitus samanaikaisesti tämän esityksen kanssa antaa hallituksen esitys laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta. Mainittuun esitykseen sisältyy vastaava viimeistä mahdollista palveluksen aloittamisajankohtaa koskeva ehdotus kuin tähän hallituksen esitykseen. Varusmiespalveluksen suorittamista koskevista ikärajoista on syytä säätää samalla tavalla sekä naisten että miesten osalta ja esitysten käsittely on tältä osin aiheellista sovittaa yhteen eduskunnan käsittelyaikataulun puitteissa. Esitykset eivät ole muilta osin riippuvaisia toisistaan.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla ei olisi vaikutuksia valtion talousarvioon.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yleistä

Voimassa oleva laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta on säädetty ennen perustuslain voimaantuloa. Lakiin on tehty tämän jälkeen useita vähäisiä muutoksia, mutta sitä ei ole kattavasti päivitetty vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Esityksen ensisijaisena tavoitteena onkin saattaa lainsäädäntö kokonaisuudessaan perustuslaissa asetettujen vaatimusten mukaiseksi.

Maanpuolustusvelvollisuus koskee perustuslain 127 §:n 1 momentin perusteella jokaista Suomen kansalaista sen mukaan kuin laissa säädetään. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti tullut kinnut aiemmin voimassa olleen perustuslain vastaavaa säännöstä siten, että se sisältää kaikkiin kansalaisiin kohdistuvan maanpuolustusvelvollisuuden, jonka yksityiskohtainen sääntely on jätetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädettävän lain varaan. Velvollisuuden on katsottu merkitsevän rauhan aikana määrätyn ikäisten terveiden miesten velvollisuutta palvella tietty aika vakinaisessa väessä tai korvaavassa palveluksessa (PeVL 9/1985 vp, s. 1/II, PeVL 10/1985 vp, s. 2/I). Valiokunta on toistanut tämän kantansa myös vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen voimaantumisen jälkeen (PeVL 37/1997 vp, s. 2/I ja PeVL 9/2007 vp, s.4/II).

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). Nainen voi vapaaehtoisesti hakeutua asepalvelukseen, jolloin hän laissa säädetyn ajan palveltuaan tulee asevelvollisen asemaan (lakiehdotuksen 4 ja 5 §).

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 vapaaehtoista asepalvelusta koskeva lainsäädäntö ei kaikilta osin täytä näitä vaatimuksia. Esityksessä ehdotetaan nostettavaksi alemman tasoista säädöksistä lain tasolle valintatilaisuutta, varusrahaa sekä raskauden vaikutuksia palvelusvalintoihin ja palvelukseen koskevat säännökset. Hakumenettelyä koskevaa laintasoista sääntelyä ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi. Valintatilaisuudesta ei ole tällä hetkellä lainkaan laintasoista sääntelyä, vaan siitä

säädetään naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä. Varusrahasta sekä raskauden vaikutuksista palvelukseen valitsemiseen ja palveluksen suorittamiseen säädetään puolestaan naisten vapaaehtoisen asepalveluksen järjestämistä koskevalla puolustusministeriön määräyksellä.

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 yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista sääntelystä, varusrahasta on perustuslain 80 §:n mukaisesti syytä säätää lailla. Myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan viranomaisen määräyksellä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä sellaisista seikoista, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla tai asetuksella. Asetuksella ei puolestaan voida antaa säännöksiä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 29/2004 vp, s. 4).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen perusteella. Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42–43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3).

Varusrahan ehdotetaan jatkossakin olevan vain vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville naisille maksettava etuus, minkä vuoksi sen hyväksyttävyys on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Näitä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, rajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävyydestä ja ihmis-oikeusvelvoitteiden noudattamisesta (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5).

Varusrahasta ja sen maksamisen perusteista säädettäisiin ehdotuksen mukaan lailla, eli lailla säätämisen vaatimus tämän myötä täyttyisi. Varusrahan maksaminen ja määrä sidottaisiin säännöksessä sellaisen välttämättömän henkilökohtaisen varustuksen korvaamiseen, jota ei järjestetä Puolustusvoimien puolesta. Varusrahan määrästä säädettäisiin puolustusministeriön asetuksella, mutta laissa olevan säännöksen voidaan katsoa asettavan sille riittävän täsmälliset ja tarkkarajaiset perusteet. 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).

Muutoksenhakusäännökset

Voimassa olevan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin mukaan mainitussa pykälässä tarkoitettuun päätökseen 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 nimenomaisten muutoksenhakusäännösten puuttuminen on osoittautunut ongelmalliseksi, sillä hallinto-oikeudet eivät ole välttämättä ottaneet erityisesti palvelukseen valitsemista koskevia valituksia käsiteltäväkseen, vaan siirtänyt niitä käsiteltäväksi kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Myöskään kutsunta-asiain keskuslautakunta ei ole katsonut olevansa toimivaltainen käsittelemään palvelukseen valitsemista koskevia asioita, mikä on pahimmillaan johtanut useisiin asian siirtämisiin ja pitkiin viivästyksiin asian käsittelyssä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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 täyttyvän, minkä vuoksi lain muutoksenhakusääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi. Ehdotuksen mukaan laissa tarkoitettuihin päätöksiin haettaisiin muutosta noudattaen, mitä asevelvollisuuslaissa säädetään. Muutos mahdollistaisi valittamisen kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Käsittely 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.

Perustuslakivaliokunta on kutsunta-asiain keskuslautakunnan oikeudellista asemaa arvioidesaan katsonut lainkäyttöelimen riippumattomuuteen kohdistuvasta vaatimuksesta johtuvan, että joko lautakunnan päätöksiin avataan valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai kokoonpanosäännöksillä taataan puolustushallinnon ulkopuolisille jäsenille enemmistö lautakunnassa (PeVL 37/1997 vp, s. 3—4). Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden näkökulmasta on lisäksi pidetty perusteltuna, että muutoksenhakuelimen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsenet toimivat laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan tuomarin vastuulla (PeVL 35/2006 vp, s. 3/II ja PeVL 9/2007 vp, s. 10).

Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen ottaminen

Nainen voidaan kirjallisesta hakemuksesta ottaa varusmiespalvelusta vastaavaan vapaaehtoiseen asepalvelukseen (asepalvelus) siten kuin tässä laissa säädetään, jos hän palveluksen aloittaessaan on:

1) Suomen kansalainen;

2) asevelvollisuuslain (1438/2007) 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla palveluskelpoinen.

Asepalvelukseen voidaan lisäksi ottaa vain hakija, joka on palveluksen aloittaessaan täyttänyt 18 vuotta. Asepalvelus on aloitettava viimeistään sinä vuonna, jona hakija täyttää 29 vuotta.

2 §

Asepalvelukseen hakeminen

Hakemus asepalvelukseen on toimitettava viimeistään 15 päivänä tammikuuta aluetoimistolle, jonka alueella hakijan kotipaikka sijaitsee. Hakemuksen voi jättää aikaisintaan sinä vuonna, kun hakija täyttää 18 vuotta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hakemusmenettelystä ja hakemuksen sisällöstä.

3 §

Valintatilaisuus

Hakijoille järjestetään jokaisen aluetoimiston toimialueella valintatilaisuus. Aluetoimisto kutsuu valintatilaisuuteen ne hakijat, jotka hakemusten perusteella täyttävät 1 §:n 1 ja 2 momentissa säädetty edellytykset. Erikoisjoukkoihin pyrkivien on lisäksi osallistuttava erikoisjoukkojen järjestämiin valintatilaisuuksiin.

Asepalvelukseen hakevalle on valintatilaisuudessa selvitettävä palvelukseen määräämisen oikeusvaikutukset.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valintatilaisuudesta.

4 §

Asepalvelukseen määrääminen

Aluetoimisto ratkaisee asepalvelukseen ottamista koskevan asian ja määrää henkilön asepalvelukseen.

Asepalveluksen aloittamisajankohtaa voidaan hakemuksesta muuttaa, jos se on hakijalle erityisen tarpeellista:

- 1) ammattiin valmistumisen vuoksi;
- 2) opiskelun vuoksi;
- 3) taloudellisten asioiden järjestämisen vuoksi; tai
- 4) muun kuin 1-3 kohdassa tarkoitetun erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Palveluspaikkaa voidaan hakemuksesta muuttaa, jos se on hakijalle erittäin tarpeellista erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Mitä 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös asepalveluksessa olevan henkilön asepalvelukseen.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettua palvelusajan ja palveluspaikan muutosta haetaan kirjallisesti aluetoimistolta. Hakemukseen on liitettävä selvitys 2 ja 3 momentissa tarkoitetusta perusteesta.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettu hakemus ei ole pätevä syy jäädä pois asepalveluksesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asepalvelukseen määräämisestä.

5 §

Asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttaminen

Jos asepalveluksen aloittamismääräyksen saanut henkilö ilmoittaa, ettei hän aloita asepalvelusta, määräys on heti peruutettava. Jos asepalvelusta suorittava henkilö 30 päivän kuluessa asepalveluksen aloittamispäivästä ilmoittaa, ettei hän jatka asepalvelusta, hänet on heti kotiutettava.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus on tehtävä kirjallisesti. Ilmoitus on henkilön ollessa asepalveluksessa toimitettava joukko-osaston komentajalle ja muulloin aluetoimistolle.

Aluetoimisto voi peruuttaa asepalveluksen aloittamismääräyksen ennen asepalveluksen aloittamista, jos määräyksen antamisen jälkeen on tullut ilmi seikkoja, jotka osoittavat henkilön olevan vaaraksi palvelusturvallisuudelle. Joukko-osaston komentaja voi 1 momentissa tarkoitetun 30 päivän aikana peruuttaa asepalveluksen aloittamismääräyksen, jos henkilö ei ole asevelvollisuuslain 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla palveluskelpoinen.

Asepalvelusta suorittavalle henkilölle on hyvissä ajoin ennen 1 momentissa tarkoitetun määräajan päättymistä ilmoitettava oikeudesta keskeyttää asepalvelus sanotun lainkohdan mukaisesti sekä selvitettävä, mikä hänen oikeudellinen asemansa on, jos hän jatkaa asepalvelusta.

6 §

Asepalveluksen järjestäminen ja suhde varusmiespalvelukseen

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 annetun määräyksen mukaan ollut velvollinen aloittamaan palveluksen, häneen sovelletaan 5 ja 8 §:ssä säädettyin poikkeuksin kaikkia niitä säännöksiä, jotka koskevat asevelvollisuuslain mukaisesti varusmiespalvelukseen määrättyä.

Edellä 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun määräajan jälkeen henkilö rinnastetaan palveluksen aikana ja hänen siitä vapauduttuaan kaikilta osin asevelvolliseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asepalveluksen käytännön järjestelyistä.

7 §

Varustus ja varusraha

Asepalveluksessa käytetään varusmiespalveluksessa käytettävää varustusta. Sellainen välttämätön henkilökohtainen varustus, jota ei järjestetä Puolustusvoimien puolesta, korvataan erityisellä varusrahalla. Varusrahan määrästä säädetään puolustusministeriön asetuksella.

8 §

Raskauteen liittyvät säännökset

Naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen ei oteta raskaana olevaa naista.

Asepalvelusta suorittavaan naiseen sovelletaan 5 ja 6 §:n estämättä raskauteen, synnytykseen, äitiyteen ja vanhemmuuteen liittyviä säännöksiä muualla lainsäädännössä.

Jos asepalveluksessa oleva nainen tulee raskaaksi, hänen palveluksensa keskeytetään määräajaksi. Joukko-osaston komentaja määrää lääkärin lausunnon perusteella keskeytyksen alkamisajankohdan. Asepalvelus keskeytetään korkeintaan siksi ajaksi, jona naisella on oikeus muuhun lakiin perustuviin lapsen syntymään ja hoitoon liittyviin poissaoloihin.

Raskaana oleva nainen vapautetaan velvollisuudesta osallistua kertausharjoitukseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä edellä 2 momentin säännöksiin perustuvien oikeuksien käytön huomioimisesta palveluksen järjestämisessä.

9 §

Työ- ja virkasuhteen jatkuminen

Palveluksen päätyttyä tai keskeydyttyä tai kun määräys aloittaa palvelus on 5 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla peruutettu, naisella on oikeus palata työhön noudattaen, mitä maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (305/2009) säädetään.

Valintatilaisuudessa on huolehdittava siitä, että hakija saa 1 momentissa mainitusta laista riittävät tiedot. Joukko-osaston komentajan tai tämän määräämän on annettava asepalveluksessa olevalle ennen asepalveluksen päättymistä tai keskeytymistä tieto edellä mainitun lain 5 §:ssä säädetystä.

10 §

Henkilötietojen käsittely

Naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa (332/2019) sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018).

11 §

Muutoksenhaku

Tässä laissa tarkoitettuihin päätöksiin haetaan muutosta noudattaen, mitä asevelvollisuuslaissa säädetään.

12 §

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettu laki (194/1995), jäljempänä *kumottu laki*.

Mitä 1 §:n 2 momentissa säädetään viimeisestä mahdollisesta palveluksen aloittamisajankohdasta, sovelletaan vasta 1 päivästä tammikuuta 2024 alkaen vapaaehtoisen asepalveluksen aloittaviin naisiin. Ennen mainittua päivää vapaaehtoisen asepalveluksen aloittaneisiin naisiin sovelletaan kumotun lain säännöksiä viimeisestä mahdollisesta palveluksen aloittamisajankohdasta. Tämän lain voimaantulo ei vaikuta lain voimaan tullessa voimassa olleen lain nojalla annettuihin palveluksen aloittamista koskeviin päätöksiin.

Mitä 2 §:n 1 momentissa säädetään hakemuksen viimeisestä mahdollisesta toimitusajankohdasta, sovelletaan vasta 1 päivästä tammikuuta 2023. Ennen mainittua päivää sovelletaan kumotun lain säännöksiä hakemuksen viimeisestä mahdollisesta toimitusajankohdasta.

Mitä 5 §:ssä säädetään asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta, sovelletaan vasta 1 päivästä heinäkuuta 2022. Ennen mainittua päivää sovelletaan kumotun lain säännöksiä asepalveluksen aloittamismääräyksen peruuttamisesta.

Tämän lain voimaan tullessa hallinto-oikeudessa vireillä oleva asia käsitellään loppuun noudattaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Kumotun lain nojalla annettu puolustusministeriön asetus varusmiespalveluksessa ja naisten vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevien yhteismajoitusta koskevasta kokeilusta (80/2020) jää edelleen voimaan.

Jos muualla lainsäädännössä viitataan kumottuun lakiin, viittauksen on katsottava tarkoittavan tätä lakia.

Helsingissä 21.10.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Puolustusministeri Antti Kaikkonen