

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 37/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 28 päivänä loka-kuuta 1997 hallituksen esityksen 184/1997 vp laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta puolustusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pekka Pitkänen, puolustusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan asevelvollisuuslakia täydennettäväksi kansainväliseen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoimintaan koulutettavan valmiusjoukon säädösperustalla. Varusmiesten palvelusaikoja ehdotetaan muutettavaksi. Uudet palvelusajat ovat 180, 270 ja 362 päivää. Noin puolet varusmiehistä suorittaisi 180 päivän palveluksen. Erikoistehtäviin koulutettava miehistö palvelisi 270 tai 362 päivää ja johtotehtäviin koulutettavat 362 päivää. Lain muutoksenhaku-säännöksiä ehdotetaan tarkistettaviksi perusoi-keusuudistuksen ja uuden hallintolainkäyttölain periaatteiden mukaisesti.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään sitä, että hallitusmuodon 75 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus ei kohdistu kaikkiin kansalaisiin samanlaisena. Poikkeuksiin on esityksen mukaan kuitenkin katsottu olevan hyväksyttävä syy. Esityksessä ehdotetun palvelusaikojen erilaisuuden katsotaan merkitse-

vän erilaista rasi- tusta eri asevelvollisille, mutta palvelusaikojen pituudet on määritelty puolustusvoimien koulutuksellisten ja toiminnallisten tavoitteiden perusteella mahdollisimman tehokkaan maanpuolustusvalmiuden aikaan saamiseksi. Tämän vuoksi aikojen erilaisuuden ei katsota saattavan kansalaisia eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Säännökset varusmiespalveluksen, kertausharjoitusten, ylimääräisen palveluksen ja vapaaehtoisten harjoitusten tarkoituksesta eivät laajenna hallitusmuodon 75 §:n 1 momentissa tarkoitettua isänmaan puolustuksen käsitettä. Varusmiespalveluksen yhteydessä annettava sotilaalliseen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen edellyttämä peruskoulutus on omiaan edistämään ja kehittämään niitä valmiuksia, joita luodaan asevelvollisille heidän suorittaessaan asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusvelvollisuutta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Varusmiespalvelusaika*

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan varusmiespalvelusaika on vähintään 180 päivää. Miehistön erityistaitoa vaativiin tehtäviin koulutettavien palvelusaika on 270 päivää sekä upseereiksi, aliupseereiksi ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutettavien 362 päivää. Ehdotus merkitsee sitä, että lyhyemmän aikaa koulutettavan miehistön palvelusaika lyhenee ja johtajatehtäviin ja vaativimpiin erityistehtäviin koulutettavan miehistön palvelusaika pitenee nykyisestä. Lyhimmän ja pisimmän palvelusajan välinen ero kasvaa kolmesta kuuteen kuukauteen.

Hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen olemaan osallisena isänmaan puolustuksessa tai sitä avustamaan niin kuin siitä laissa säädetään. Perustuslakivaliokunta on tulkinnut tätä siten, että ”säännös sisältää kaikkiin kansalaisiin ulottuvan maanpuolustusvelvollisuuden, jonka yksityiskohtainen sääntely on jätetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävän lain varaan. Maanpuolustusvelvollisuus merkitsee hallitusmuodon 75 §:n tarkoituksen huomioon ottaen ... rauhan aikana määrätyn ikäisten terveiden miesten velvollisuutta palvella tietty aika vakinaisessa väessä tai korvaavassa palveluksessa” (PeVL 9 ja 10/1985 vp).

Ehdotus erilaisista varusmiespalvelusajoista koskee sitä, millä tavoin laissa säädetään kyseisestä perustuslakiin pohjautuvasta velvollisuudesta. Palvelusaikojen erilaistamista on arvioitava hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta.

Palvelusaikojen erilaistaminen ei johdu mistään sellaisesta henkilöön liittyvästä syystä, jota tarkoitetaan hallitusmuodon 5 §:n 2 momentissa. Hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä on huomattava, että perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 42—43) viitattiin perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön, jolla siten on merkitystä säännöksen tulkinnassa. Valiokunnan

aiemmasta tulkintakäytännöstä voidaan todeta valiokunnan tämän vuosikymmenen alusta lähtien korostaneen, ettei yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä voi johtua tiukkoja rajoja pyritäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 12/1990 vp ja 3/1991 vp sekä perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeiseltä ajalta PeVL 19/1997 vp).

Palvelusaikamuutoksen taustaksi esityksessä mainitaan, että sotilaallisen välineistön hallinta vaatii aiempaa enemmän ammattitaitoa ja erikoistumista. Nuorten koulutustason nousun myötä varusmiehille voidaan antaa entistä vaativampia tehtäviä. Myös käytännön johtamiskoulutus edellyttää riittävän pitkää ja tehokasta palvelusaikaa. Puolustusvoimissa on myös sellaisia tehtäviä, joihin voidaan harjaantua nykyistä vähimmäispalvelusaikaa lyhyemmässäkin ajassa. Tämän kaltaiset seikat saattavat muodostaa sellaisen perusteen, joka yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta oikeuttaa ehdotetunlaisen palvelusaikojen erilaistamisen. Näistä lähtökohdista lakiehdotuksen 5 § ei vaikuta ehdotuksen käsittelyjärjestykseen, mutta valiokunta korostaa, että perusteet palvelusaikojen ehdotetunlaiselle erilaistamiselle tulee osoittaa yksityiskohtaisemmin ja konkreettisemmin kuin esityksessä.

Uudistukseen liittyen valiokunta pitää tärkeänä, että pyritään toteuttamaan sellaisia taloudellisia ja koulutukseen liittyviä seikkoja, joita esityksen perusteluissa mainitaan. Pitempää palvelusaikaa merkitsevä erikoiskoulutus tuottaisi perustelujen mukaan lisäpisteitä oppilaitosten pääsykokeissa ja johtajakoulutus ja -kokemus sekä muu koulutus ja ohjattu harjoittelu luettaisiin hyväksi opintoviikkoina tai kursseina oppilaitoksissa. Tämän vuoksi on kiinnitettävä huomiota tasa-arvonäkökohtiin. Asevelvollisuus koskee vain miehiä. Naisten asepalvelus perustuu vapaaehtoisuuteen ja naisia hyväksytään palvelukseen hyvin vähän verrattuna ikäluokittain palvelukseen astuviin miehiin. Näistä syistä perusteluissa viitattu järjestelmä tulisi toimimaan käytännöllisesti katsoen kokonaan miesten hyväksi. Valiokunta tähdentää, että järjestelmän tulee

kuitenkin olla lainsäädännössämme omaksutun naisten ja miesten tasa-arvon edistämisperiaatteen mukainen eikä se saa olla sukupuoleen perustuvan syrjintäkiellon vastainen.

Rauhanturvaaminen ja kriisinhallinta

Lakiehdotuksen 3 a §:n 2 momentin mukaan varusmiespalveluksen ja kertausharjoitusten yhteydessä voidaan antaa kansainväliseen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen edellyttämää sotilaallista peruskoulutusta ja sitä voidaan lyhytaikaisesti järjestää myös ulkomailla. Säännöksen tarkoituksena on luoda asevelvollisuuslaissa oikeudellinen perusta sille, että osa varusmiespalvelusajasta voidaan käyttää ns. valmiusjoukkokoulutukseen. Perustelujen mukaan säännös sisältää valmiusjoukkoa koskeeneen valtioneuvoston selonteon (VNS 2/1996 vp) eduskuntakäsittelyssä esitetyn mukaisesti perussääntelyn kyseisen koulutuksen antamisesta asevelvollisille varusmiespalveluksen ja kertausharjoitusten aikana.

Valiokunta on mainitun selonteon johdosta antamassaan lausunnossa 9/1996 vp katsonut, että sellainen valmiusjoukkokoulutus, johon varusmiehet vapaaehtoisesti hakeutuvat, on sopusoinnussa hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin kanssa. Lausunnossa 18/1995 vp valiokunta totei mahdollisuudesta määrätä muun muassa asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta suorittavia henkilöitä rauhanturvaamiskoulutukseen liittyviin tehtäviin, että heidän ulkomailla tapahtuvan koulutuksensa tulee jäädä lyhytaikaiseksi.

Näiden aiempien kannanottojen johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellytys ulkomailla järjestettävän koulutuksen lyhytaikaisuudesta sisältyy nimenomaisesti ehdotukseen. Siinä ei sen sijaan ole mitään valmiusjoukkokoulutukseen hakeutumisen vapaaehtoisuudesta. Näin muotoiltuna säännös näyttää siksi oikeudelliselta kannalta merkitsevän sitä, että asevelvollinen voidaan määrätä valmiusjoukkokoulutukseen. Valiokunnan käsityksen mukaan sen edellytyksenä, että lakiehdotus käsitellään tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, on kirjoittaa lakiin nimenomainen säännös asevelvollisten kansainväliseen valmiusjoukkokoulutukseen hakeutumisen vapaaehtoisuudesta.

Kutsunta-asiain keskuslautakunta

Asevelvollisuusasiain muutoksenhakuelimenä säilyisi kutsunta-asiain keskuslautakunta. Esityksen mukaan valituskielto poistetaan asioissa, jotka koskevat asevelvollisen kelpoisuutta palvelukseen, mutta jatkovalitusmahdollisuutta keskuslautakunnan päätöksiin ei avata. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kutsunta-asiain keskuslautakunnan kokoonpanosta säädetään asevelvollisuuslain soveltamisesta annetun asetuksen 8 §:ssä. Sen mukaan keskuslautakunnassa on lainoppinut puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, joilla on kokemusta tuomarintoimessa, sekä neljä muuta jäsentä, joista kahden on oltava lainoppineita ja kahden asevelvollisuusasioihin perehtynyttä vähintään esiupseerin arvoista upseeria. Heidät määrää tähän tehtävään valtioneuvosto neljäksi vuodeksi kerrallaan puolustusministeriön esityksestä. Saadun selvityksen mukaan käytäntönä on ollut, että lautakunnan puheenjohtaja on korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja varapuheenjohtaja Helsingin hovioikeudesta.

Keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys on, onko kutsunta-asiain keskuslautakunta sillä tavoin riippumaton kuin hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Perusoikeus uudistuksen perustelujen mukaan (HE 309/1993 vp, s. 74/I) lainkäyttöelimen riippumattomuusvaatimuksella on tarkoitettu paitsi toimielimen riippumattomuutta suhteessa toimeenpanovaltaan, myös sen puolueettomuutta suhteessa asian eri osapuoliin. Valiokunnan käsityksen mukaan jälkimmäinen vaatimus ei täysin täyty kutsunta-asiain keskuslautakunnan osalta, koska sen kokoonpanosääntely avoimuudessaan jättää sen mahdollisuuden, että jopa puolet lautakunnan jäsenistä tulee puolustushallinnosta. Tällöin sitä olisi luonnehdittava hallinnonalan sisäiseksi toimielimeksi (vrt. PeVL 22/1997 vp).

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotus on tältä osin ristiriidassa hallitusmuodon 16 §:n 1

momentin kanssa. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on joko avata kutsunta-asiain keskuslautakunnan päätöksiin valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai muuttaa lautakunnan kokoonpanosääntöksiä niin, että ne takaavat puolustushallinnon ulkopuolisille jäsenille enemmistön. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa keskuslautakunta toimisi perustuslain edellyttämänä riippumattomana lainkäyttöelimenä ja toteuttaisi hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa säädettyä perusoikeutta. Tällöin kokoonpanosääntely on nostettava asetuksesta lain tasoon sen periaatteen johdosta, että perusoikeuksien käyttämisen kannal-

ta keskeisistä seikoista on säädettävä lailla (esim. PeVL 31/1997 vp).

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 3 a §:n 2 momentista ja kutsunta-asiain keskuslautakunnasta muutoksenhakuelimenä tekevät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
jäsen. Gunnar Jansson /r (osittain)
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-aho /kesk
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok

Paavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Tuula Haatainen /sd
Reijo Kallio /sd (osittain)
Juha Karpio /kok (osittain).