

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om frivillig militärtjänst för kvinnor

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om frivillig militärtjänst för kvinnor (RP 182/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Joonas Lapinlampi, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om frivillig militärtjänst för kvinnor, som ska ersätta den gällande lagen med samma namn.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022. Den nya lagens bestämmelse om den sista möjliga tidpunkten för inledande av tjänstgöring ska dock tillämpas först från och med den 1 januari 2024 på kvinnor som inleder frivillig militärtjänst. Bestämmelsen om sista möjliga inlämningstidpunkt för ansökan ska tillämpas från och med den 1 januari 2023. Dessutom ska bestämmelsen om återkallande av förordnande att inleda militärtjänst tillämpas först från och med den 1 juli 2022.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen med avseende på följande bestämmelser i grundlagen: jämlikhetsprincipen och diskrimineringsförbudet i 6 §, garantier för rättssäkerhet och god förvaltning i 21 § och kravet på bestämmelser i lag i 80 § i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 49/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår en ny lag om frivillig militärtjänst för kvinnor, som ska ersätta den gällande lagen.

(2) Det primära syftet med propositionen är att införa de ändringar i lagstiftningen om frivillig militärtjänst för kvinnor som behövs för att bestämmelserna i sin helhet ska uppfylla kraven i grundlagen. Samtidigt är målet att i lagtekniskt hänseende uppdatera lagstiftningen om frivillig militärtjänst för kvinnor och samordna bestämmelserna och terminologin med värnpliktslagen.

(3) Varje finsk medborgare är enligt 127 § 1 mom. i grundlagen skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. I bestämmelsen föreskrivs det att försvaret är en grundlagsfäst skyldighet för varje finsk medborgare och att den innehåller ett bemyndigande att genom lag bestämma närmare vad denna skyldighet innebär (GrUU 9/2007 rd, s. 2).

(4) Den försvarsskyldighet som grundlagen talar om täcker in inte bara det militära försvaret utan också andra sätt att försvara fosterlandet och att bistå försvaret. Bestämmelsen omfattar värnplikt inom försvarsmakten samt civiltjänst som ersätter beväringstjänst och skyldighet att delta i annan försvarsutbildning (RP 1/1998 rd, s. 182, GrUU 10/1985 rd, s. 3, GrUU 18/1995 rd, s. 2, GrUU 9/1996 rd, s. 2).

(5) Grundlagen har inte ansetts innebära något hinder för att lagstifta om att värnplikten bara gäller män. Det sägs i motiven till grundlagsreformen att det fortsatt ska kunna bestämmas genom lag att militärtjänst för kvinnor är frivillig (RP 1/1998 rd, s. 182, och GrUU 9/2007 rd, s. 4).

(6) En parlamentarisk kommitté tillsatt av statsrådet har nyligen lämnat sitt betänkande om utvecklande av den allmänna värnplikten och fullgörande av skyldigheten att försvara landet. Om kommitténs arbete utmynnar i lagberedning som syftar till ändringar i lagstiftningen om värnplikt, är det motiverat att också gå in på likabehandlingsfrågor kring särbehandling av könen med avseende på såväl formell som verklig likabehandling.

(7) Grundlagsutskottet vill påminna statsrådet om att den föreslagna regleringen om frivillig militärtjänst för kvinnor i avsnittet om lagstiftningsordning (s. 29–30) också motiveras med att skyldigheten att försvara landet i utskottets praxis har ansetts innebära en skyldighet för friska män i en viss ålder att under fredstid tjänstgöra en viss tid i aktiv tjänst eller i ersättande tjänst. Vidare framhåller utskottet att det har upprepat sin ståndpunkt också efter att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 trädde i kraft. Tolkningen gäller dock regleringen under den tid som regeringsformen gällde (se GrUU 9/2007 rd, s. 4) och har inte i den meningen kopplats till tolkningen av 127 § i grundlagen. Utskottet uppmärksammar statsrådet på att motiveringen till lagstiftningsordning måste upprättas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 49/2021 rd

Anordnande av militärtjänst och förhållande till beväringstjänst

(8) Enligt 6 § 1 mom. ordnas militärtjänsten i samband med den beväringstjänst som föreskrivs i värnpliktslagen och fullgörs på samma sätt som beväringstjänsten. Militärtjänst jämställs med beväringstjänst i alla avseenden, om inte något annat följer av 8 §. När någon har inlett sin militärtjänst eller enligt ett förordnande i sin ansökan har varit skyldig att inleda militärtjänst, ska alla de bestämmelser som gäller den som med stöd av värnpliktslagen förordnats till beväringstjänst tillämpas på den personen, men med de undantag som anges i 5 och 8 §. I 5 § föreslås bestämmelser om återkallande av förordnande att inleda frivillig militärtjänst för kvinnor och i 8 § ingår bestämmelser om vilka konsekvenser graviditet har för val till tjänstgöring och fullgörande av tjänstgöringen.

(9) Grundlagsutskottet noterar att 5 och 8 § inte innehåller några explicita undantag från bestämmelserna i värnpliktslagen och regleringen därför till viss del är öppen beträffande till vilka delar bestämmelserna i värnpliktslagen inte ska tillämpas i de situationer som avses i 5 och 8 §. Lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor innehåller exempelvis inga bestämmelser om hälsokontroll. I 63 § i värnpliktslagen föreskrivs det om möjlighet att förordna att en värnpliktig ska genomgå en kontroll eller en undersökning som utförs av en läkare eller någon annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården för fastställande av sitt hälsotillstånd, om det är nödvändigt för att bedöma personens förutsättningar att sköta sina tjänstgöringsuppdrag eller för att fastställa personens tjänsteduglighet. Bestämmelsen blir dock inte tillämplig på graviditet enligt 8 § i det aktuella lagförslaget, om bestämmelserna i värnpliktslagen över huvud taget inte tillämpas inom tillämpningsområdet för 8 §. Grunderna för rättigheterna och skyldigheterna för dem som fullgör värnplikt avgör å ena sidan tillämpningsområdet för värnpliktslagen och å andra sidan tillämpningsområdet för lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor bestämmer. Följaktligen måste regleringen preciseras, anser utskottet.

(10) Om den som fått ett förordnande att inleda militärtjänst meddelar att han eller hon inte inleder militärtjänst, ska förordnandet enligt 5 § 1 mom. omedelbart återkallas. Av 5 § 1 och 2 mom. framgår det inte vilken myndighet som är behörig att fatta beslutet. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Bestämmelsen behöver preciseras.

Bestämmelser som gäller graviditet

(11) I 8 § ingår bestämmelser om graviditetens inverkan på antagning till tjänstgöring och fullgörande av tjänstgöring. Paragrafen motsvarar enligt motiven (s. 24) innehållsligt delvis 7 § i den gällande lagen och delvis 1 § i försvarsministeriets föreskrift om anordnandet av frivillig militärtjänst för kvinnor. Bestämmelserna om antagning till tjänstgöring samt om ordnande och avbrytande av tjänstgöringen påverkar individens rättigheter och skyldigheter. Därför föreslår regeringen att bestämmelserna om graviditet i sin helhet tas in i lagen.

(12) Enligt 8 § 1 mom. i lagförslaget antas inte gravida kvinnor till frivillig militärtjänst för kvinnor. Bestämmelsen är i sig exakt och noggrant avgränsad. Grundlagsutskottet anser dock att det hade varit motiverat att föreskriva om det på samma sätt som i 9 § i värnpliktslagen om tjänsteduglighet.

Utlåtande GrUU 49/2021 rd

(13) I 8 § 3 mom. föreskrivs det att tjänstgöringen avbryts om en kvinna som fullgör militärtjänst blir gravid. Tjänstgöringen avbryts då för viss tid. Kommendören för truppförbandet fattar på grundval av ett läkarutlåtande beslut om tidpunkten när avbrottet inleds. Avsikten är sannolikt att utlåtandet ska gälla tjänsteduglighet och inte graviditet i sig. Enligt grundlagsutskottet kan den föreslagna formuleringen inte anses vara problemfri med avseende på diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Lagförslaget 8 § 3 mom. måste preciseras så att avbrytande av tjänstgöringen med stöd av bestämmelser kopplas till den gravida kvinnans tjänsteduglighet och inte till graviditeten i sig. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(14) Enligt 8 § 3 mom. avbryts militärtjänsten för högst den tid som kvinnan med stöd av någon annan lag har rätt till frånvaro i samband med barnets födelse och vården av barnet. Av propositionen framgår det inte om syftet med förslaget bland annat är att avbrottet i militärtjänsten alltid ska vara längre än tre år räknat från moderskapsledigheten till vårdledigheten, också när personen själv vill slutföra militärtjänsten exempelvis omedelbart efter moderskapsledigheten eller om personen på grund av missfall inte har rätt att få exempelvis vårdledighet. Längden på avbrottet i militärtjänsten är enligt utskottet oklar och kommendören för truppförbandet har mycket omfattande och öppen prövningsrätt i fråga om avbrottet. Bestämmelsen behöver preciseras.

Ändringssökande

(15) Riksdagen har godkänt regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av värnpliktslagen och 79 § i civiltjänstlagen (RP 183/2021 rd), som innehåller bestämmelser om beslut som omfattas av omprövningsförfarandet. Beslut av centralnämnden för uppståndsärenden omfattas av förbudet mot ändringssökande i 112 § 1 mom. i värnpliktslagen. Bestämmelsen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 9/2007 rd). Enligt 11 § i förslaget till lag om frivillig militärtjänst för kvinnor får ändring i beslut som avses i den lagen sökas med iakttagande av vad som föreskrivs i värnpliktslagen. Utskottet anser att bestämmelsen är otydlig. Regleringen behöver preciseras och förtydligas med en förteckning över i vilken ordning ändring söks i beslut enligt den aktuella propositionen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 8 § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 49/2021 rd

Helsingfors 2.12.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna (delvis)
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen.