

## PUOLUSTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/1997 vp

### Hallituksen esitys laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 28 päivänä lokakuuta 1997 lähettänyt puolustusvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 184/1997 vp laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta.

##### *Eduskunta-aloite*

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä — lakialoitteen 73/1996 vp (Sulo Aittoniemi /kesk) laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta, joka on lähetetty valiokuntaan 2.12.1996.

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 37/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Ilkka Puukka, hallitusneuvos Pekka Pitkänen, vanhempi hallitussihteeri Seppo Paasonen ja vanhempi hallitussihteeri Juha Sarkio, puolustusministeriö
- budjettineuvos Heikki Seppälä, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- opetusneuvos Anita Lehtikainen, opetusministeriö

- ylitarkastaja Timo Jokiperä, työministeriö
- asessori Kaarina Buure-Häggglund, eversti Leo Kotilainen, eversti Hannu Luotola ja eversti Erkki Nordberg, pääesikunta
- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, Rajavartiolaitos
- everstiluutnantti Kari Heinonen, Hämeen So-tilasläänin Esikunta
- eversti Olli-Matti Multamäki, Porin Prikaati
- vararehtori Arto Mustajoki, Helsingin yliopisto
- tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen
- puheenjohtaja Pekka Kouri, Upseeriliitto ry. (edustaen myös Päälystöliitto ry:tä)
- puheenjohtaja Pirkko Mattila, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHIL ry.
- puheenjohtaja Tuula Räsänen, Sotilasammattiliitto ry.
- puheenjohtaja Vesa Yrjölä ja varapuheenjohtaja Juhan-Ville Kaarnakari, Suomen Sinibarettiliitto ry.
- varapuheenjohtaja Heikki Ruoppa, Suomen Varusmiesliitto ry.
- varapuheenjohtaja Lotta Laine, Suomen Ylioppilaskuntien Liitto ry.
- erityisasiantuntija Kaj Raninen, Aseistakiel- täytyjäliitto ry.

## HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

### *Hallituksen esitys*

Hallituksen esityksen tarkoituksena on täydentää asevelvollisuuslakiin pohjautuvaa kansainväliseen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistointimintaan koulutettavan valmiusjoukon säädösperustaa lisäämällä lakiin tätä koskeva sääntely. Valmiusjoukon koulutus kansainvälisiin tehtäviin on aloitettu heinäkuun 1996 saapumiserästä. Asianomaiset saavat normaalin sotilaskoulutuksen lisäksi koulutusta rauhanturvaamistehtäviin. Koulutusta täydennetään aikanaan kertausharjoituksissa.

Asevelvollisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi varusmiespalveluksen tarkoitusta ja siihen liittyen kertausharjoitusten, ylimääräisen palveluksen sekä vapaaehtoisten harjoitusten tarkoitusta koskevat säännökset. Vaikka palveluksen perimmäisenä tarkoituksena hallituksen esityksen mukaan on harjoittautuminen isänmaan ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamisen edellyttämiin tehtäviin, edellä tarkoitettujen asevelvollisuusajan osajaksojen tarkoituksesta ei ole lainkaan säädetty. Varusmiespalveluksen tarkoitukseksi määriteltäisiin asevelvollisten kouluttaminen ja harjaannuttaminen erilaatuisiin sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin. Kertausharjoitusten, ylimääräisen palveluksen ja vapaaehtoisten harjoitusten tarkoitukseksi puolestaan määriteltäisiin varusmiespalvelusajana saatujen sotilaallisten tietojen ja taitojen ylläpitäminen sekä niissä harjaannuttaminen sekä kouluttautuminen vaativampiin tehtäviin. Samoin jälkimmäisten osajaksojen tarkoituksena olisi asevelvollisten perehdyttäminen sotilaallisen maanpuolustuksen alalla tapahtuneeseen kehitykseen ja edellytysten luominen joukkojen harjoituksille niissä kokoonpanoissa, joissa niiden on suunniteltu toimivan sodan olosuhteissa tai kansainvälisissä kriisinhallintatehtävissä.

Uusiksi palvelusajoiksi ehdotetaan 180, 270 ja 362 päivää. Uudessa järjestelmässä varusmiehet astuisivat palvelukseen kaksi kertaa vuodessa.

Noin puolet varusmiehistä suorittaisi 180 päivän varusmiespalveluksen. Erikoistehtäviin koulutettava miehistö palvelisi joko 270 tai 362 päivää ja johtajatehtäviin koulutettavat 362 päivää. Muutoksen seurauksena lyhyemmän aikaa koulutettavan miehistön palvelusaika lyhenee, mutta johtajatehtäviin koulutettavien ja vaativimpiin erityistehtäviin koulutettavan miehistön palvelusaika pitenee. Keskimäärin palvelusaika lyhenee kuukaudella.

Uudet järjestelyt vapauttavat hallituksen esityksen mukaan noin 7 000 vuodepaikkaa ja mahdollistavat osaltaan henkilöstön uudelleen kohdentamisen ja varuskuntien supistamisen. Palvelusajojen muutoksen seurauksena varusmiespäivien määrä vähenee siten, että siitä syntyy noin 45 miljoonan markan vuotuinen kustannussäästö. Näin säästytävät varat on tarkoitus käyttää ensisijaisesti varusmiesten sosiaalisen aseman parantamiseen.

Varusmies saisi ehdotuksen mukaan käyttää ns. henkilökohtaista lomaa päivän kuukaudessa. Varusmiehet, jotka on määrätty palvelemaan kuutta kuukautta pidempään, saisivat kuitenkin kuuden kuukauden palveluksen jälkeen henkilökohtaista lomaa kaksi päivää kuukaudessa.

Lisäksi ehdotetaan tarkistettavaksi asevelvollisuuslain muutoksenhakua hallintoasioissa koskevia säännöksiä perusoikeusuudistuksen ja uuden hallintolainkäyttölain periaatteiden mukaisesti.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Palvelusajamuutokseen liittyviä säännöksiä sovellettaisiin vuoden 1998 toisesta saapumiserästä lähtien.

### *Lakialoite*

Lakialoitteeseen 73/1996 vp sisältyvän lakiehdotuksen mukaan varusmiehen päiväraha suoritettaisiin lomapäiviltä kaksinkertaisena.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Puolustusvaliokunta toteaa, että hallituksen esitys on valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa (VNS 1/1997 vp) ja osittain jo aiemmissa yhteyksissä hahmotettujen uudistusten toimeenpanoa säädöstasolla. Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä.

### *Valmiusjoukon koulutus*

Suomen rauhanturva- ja humanitaaristen valmiuksien kehittämisestä annetun selonteon johdosta antamassaan lausunnossa (PuVL 1/1996 vp — VNS 2/1996 vp) puolustusvaliokunta piti tarpeellisena, että asevelvollisuuslakiin otetaan laintasaiset perussäännökset varusmiesaikaisesta ja kertausharjoituksiin kuuluvasta valmiusjoukkokoulutuksesta sekä tähän koulutukseen hakeutumisen vapaaehtoisuudesta. Ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään tältä osin puolustusvaliokunnan lausuntoon.

Eduskunnan enemmistö on aiemmissa yhteyksissä pitänyt kansainvälisen valmiusjoukon muodostamista ja kouluttamista tarpeellisena. Voimassa olevassa asevelvollisuuslaissa ei säännellä asevelvollisten kouluttamista kansainvälisiin tehtäviin. Kun osa varusmiespalvelusajasta voidaan käyttää kansainväliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamistoimintaan tähtäävään valmiusjoukkokoulutukseen, on myös puolustusvaliokunnan mielestä perusteltua luoda sille oikeellinen perusta sisällyttämällä siitä säännös asevelvollisuuslakiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan aiemman kantansa mukaisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että määrättäessä asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta suorittavia henkilöitä rauhanturvaamiskoulutukseen liittyviin tehtäviin tulee heidän ulkomailla tapahtuvan koulutuksensa jäädä lyhytaikaiseksi. Edellytys ulkomailla järjestettävän koulutuksen lyhytaikaisuudesta sisältyy nimenomaisesti ehdotukseen.

Valmiusjoukkoa koskeneen valtioneuvoston selonteon johdosta antamassaan lausunnossa

perustuslakivaliokunta katsoi, että sellainen koulutus, johon varusmiehet vapaaehtoisesti hakeutuvat, on sopusoinnussa hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin kanssa. Tämän mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen olemaan osallisena isänmaan puolustuksessa tai sitä avustamaan niin kuin siitä laissa säädetään. Lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta toteaa, että siihen ei sisälly säädöstä valmiusjoukkokoulutukseen hakeutumisen vapaaehtoisuudesta. Oikeudelliselta kannalta tämä saattaisi merkitä sitä, että asevelvollinen voitaisiin määrätä valmiusjoukkokoulutukseen. Puolustusvaliokunta on kirjoittanut lain 3 a §:n 2 momenttiin perustuslakivaliokunnan edellyttämän nimenomaisen säännöksen asevelvollisten valmiusjoukkoon hakeutumisen vapaaehtoisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että ehdotuksessa jää avoimeksi, kuinka laaja normaalin varusmiesajan koulutuksen lisäksi annettava peruskoulutus rauhanturvatehtäviin voisi olla. Puolustusvaliokunta toteaa, että edellä mainitussa valmiusjoukkoa koskeneessa selonteossaan valtioneuvosto totesi suunnitellun valmiusjoukkokoulutuksen sisältävän varusmieskoulutuksen osalta noin kaksi viikkoa sellaista koulutusta, joka vain välillisesti edistää valmiutta isänmaan puolustamiseen. Kertausharjoituksissa noin 3/4 on sodan ajan tehtäviin liittyvää koulutusta ja noin 1/4 valmiusjoukkokoulutusta.

Tässä yhteydessä valiokunta on saamansa selvityksen perusteella kiinnittänyt huomiota siihen, että YK-Koulutuskeskuksessa Niinisalossa vuosittain tapahtuvaa, noin 1 300 henkilön sotilaallista koulutusta ei tällä hetkellä rinnasteta kertausharjoituksiin. Kuitenkin kaikki osallistujat saavat kolmen neljän viikon aikana perusteellisen koulutuksen niihin kansainväliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamisoperaatioihin tarkoitettuihin tehtäviin, joihin myös valmiusjoukkokoulutus tähtää. Valiokunta katsoo, että valmistavana koulutuksena rauhanturvaamistehtävään tai -organisaatioon annettava reserviläisten koulutus sekä kotimaassa että lyhytaikai-

sena myös ulkomailla tulisi rinnastaa valmiusjoukon kertausharjoitukseen.

### *Varusmiespalveluksen uudistaminen*

Puolustusvaliokunta pitää varusmiespalveluksen uudistamista periaatteessa myönteisenä. Valiokunta katsoo, että uudistus on kokonaisuus, jossa on otettava huomioon useita eri osa-alueita. Varusmiespalveluksen uudistaminen perustuu joukkotuotannon tarpeisiin. Varusmieskoulutuksen tarkoituksena on kouluttaa ja harjaannuttaa asevelvolliset sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin ja siten luoda edellytyksiä sodan varalta tarvittavien joukkokokonaisuuksien tuottamiselle. Palvelusaikojen on oltava sellaiset, että ne parhaalla mahdollisella tavalla palvelevat joukkojen tuotantoa.

*Palvelusajat.* Nykyisessä palvelusaikajärjestelmässä, joka pienin muutoksin on ollut voimassa jo lähes 50 vuotta, on ilmennyt joitakin koulutuksen järjestelyyn ja henkilöstön käyttöön liittyviä epäkohtia. Vuoden aikana varuskunnissa on enimmillään palveluksessa 30 000 varusmiestä ja vähimmillään runsas 15 000. Ehdotetussa järjestelmässä vaihteluväli on 24 000—26 000. Muutos vaikuttaa myös siten, että kouluttajia riittää nykyistä paremmin. Tavoitteena on saadun selvityksen mukaan kaksi kouluttajaa joukkuetta kohti. Myös koulutuksen osuus palvelusajasta lisääntyy 68:sta 75 prosenttiin.

Kuten hallituksen esityksestäkin ilmenee, varusmiespalvelusaikojen muuttaminen on yksi osa kokonaisuudesta, jolla toteutetaan puolustusvoimien rakenteellinen uudistus. Puolustusvoimien sodan ajan kokoonpanoa supistetaan valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti 540 000 hengestä 430 000 henkeen. Samalla rauhan ajan organisaatio ja varusmiesten koulutus mitoitetaan nykyistä paremmin sodan ajan joukkojen tuottamiseen.

Uudistuksella on tarkoitus tehostaa myös johtajakoulutusta. Uudessa järjestelmässä varusmiesjohtajat saavat puolen vuoden johtamisharjoittelun oman sodan ajan miehistönsä kanssa. Varusmiesjohtajat ottavat vastaan alokkaiksi tulevan miehistönsä, kouluttavat heidät ja kotiutuvat yhdessä heidän kanssaan. Koulutettava so-

dan ajan yksikkö pysyy kiinteänä joukkona koko kuuden kuukauden koulutusjakson ajan ja johtajat ja miehistö sijoitetaan yhdessä valmiina joukkona sodan ajan organisaatioon.

Saadun selvityksen mukaan suunnittelun perustana on, että noin 50 prosenttia varusmiehistä palvelisi 180 vuorokautta, noin 15 prosenttia 181—270 vuorokautta ja noin 35 prosenttia 271—362 vuorokautta. Aseettoman varusmiespalvelun pituus jäisi tämän lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeenkin ennalleen eli 330:ksi vuorokauksi. Tähän saakka se on ollut sama kuin pisin palvelusaika. Näin ollen uudessa palvelusaikajärjestelmässä tulee olemaan itse asiassa neljä erilaista palvelusajakautta.

*Valiokunta edellyttää, että hallitus seuraa uusien palvelusaikojen toimivuutta ja antaa mahdollisten ongelmien ilmetessä tarvittavat korjausehdotukset eduskunnalle.*

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, ettei palvelusaikamuutoksen sisältävä lakiehdotuksen 5 § vaikuta ehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

*Yhteydet suomalaiseen koulutusjärjestelmään.* Tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan, että pidempää palvelusajakautta merkitsevä erikoiskoulutus tuottaisi lisäpisteitä oppilaitosten pääsykokeissa, ja johtajakoulutus ja -kokemus sekä muu koulutus ja ohjattu harjoittelu luettaisiin hyväksi opintoviikkoina tai kursseina oppilaitoksissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös varusmiespalvelus voisi antaa työkokemuksena valintapisteitä muun muassa väliaikaiseen ammattikorkeakouluun tai ammatilliseen perustutkintoon johtavaan koulutukseen pyritäessä. Vakinaiseen ammattikorkeakouluun pyritäessä se luettaisiin alakohtaiseksi työkokemukseksi vain rajoitetusti.

Hyväksiluettavuus opinnoissa koskisi yleisesti ottaen vain tiettyjä ja usein vain saman alan opintoja. Peruseriaatteena olisi, että asianomainen oppilaitos päättäisi, mitä aiemmin suoritettuja opintoja voidaan hyväksyä suoritettavaan tutkintoon. Useissa tapauksissa hyväksiluettavuudesta päättää asianomaisen oppiaineen pääopettaja tai professori. Hyväksiluettavuus edellyttäisi

muun muassa sitä, että varusmiespalvelukseen kuuluvat opintokokonaisuudet olisi järjestettävä opintoviikkokokonaisuuksina. Se edellyttäisi yleisemminkin, että puolustusvoimien koulutussuunnitelmia muokattaisiin yhteensopiviksi siivilikoulutuksen opetussuunnitelmien kanssa.

Saadun selvityksen mukaan varusmiesesi-  
miesten johtajakoulutuksesta muokataan 20 opintoviikon pituinen opintokokonaisuus. Siitä käytetään 13 viikkoa johtajakaudeksi tapahtuvaan ohjattuun johtaja- ja kouluttajaharjoitteluun. Harjoitusjoukkona toimii tällöin ryhmänjohtajan tai upseerikokelaan oma tuleva sodan ajan joukko.

Puolustusvaliokunta toteaa, että esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa suomalaista koulujärjestelmää sinänsä. Valintaperusteet ja aikaisempien opintojen hyväksilukeminen kuuluvat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen omaan toimivaltaan. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut tarvitsevat tarkat tiedot suunnitellun koulutuksen sisällöstä ja toteutuksesta voidakseen arvioida sen samantasoisuutta yliopisto- ja korkeakouluopintojen kanssa. Laajimmillaankaan ei voine olla kyse kovin suurista opintoviikkomääristä.

Valintakokeissa tiedekunnat ovat viime vuosina suhtautuneet hyvin pidättyväisesti erilaisten lisäpisteiden käyttöön lähtien hakijoiden tasavertaisesta kohtelusta. Kun asepalvelus on naisille vapaaehtoinen, valiokunta katsoo, että pidättyvä linja on myös varusmiespalveluksesta annettavien lisäpisteiden suhteen paikallaan. Opetusministeriö päättää väliaikaisten ammattikorkeakoulujen valintaperusteista, mutta asialla ei ole suurta merkitystä, koska väliaikaiset ammattikorkeakoulut lakkaavat olemasta parin vuoden sisällä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt yleisemminkin huomiota tasa-arvönäkökohtiin pidemmän palvelusajan huomioonottamisessa niin pääsykokeissa kuin varsinaisissa opinnoissakin. Perustuslakivaliokunta on todennut, että järjestelmä tulisi toimimaan käytännöllisesti katsoen kokonaan miesten hyväksi. Se on myös katsonut, että järjestelmän tulee olla lainsäädännössämme omaksutun naisten ja miesten tasa-arvon edistämisperiaatteen mukainen eikä se saa olla sukupuoleen perustuvan syr-

jintäkiellon vastainen. Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että nämä näkökohdat otetaan huomioon järjestelmää rakennettaessa.

*Palvelusmotivaatio.* Uudistuksen kannalta on tärkeää, että varusmiespalvelusta suorittavat ovat motivoituneita, mihin puolestaan voidaan vaikuttaa hyvän koulutuksen lisäksi palvelusetuisuuksilla.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, palvelusmotivaatioon on kiinnitettävä erityistä huomiota tilanteessa, jossa lyhimmän ja pisimmän palvelusajan ero kasvaisi kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen. Edellä todettu pidemmän palvelusajan huomioon ottaminen muun yhteiskunnan koulutusjärjestelmässä on yksi osa motiivointia.

Motiivointi edellyttää myös, että varusmiesten etuuksia kehitetään merkittävästi. Kuten edellä jo todettiin, palvelusaikojen muutoksen seurauksena syntyy merkittäviä kustannussäästöjä. Saadun selvityksen mukaan säästöjä on tarkoitus käyttää 9 ja 12 kuukautta palvelevien varusmiesten päivärahakorotukseen ja ilmaismatkojen määrän lisäämiseen korvauksena muita pidemmästä palvelusajasta. Hallituksen esityksessä on todettu, että näitä kysymyksiä ei säännellä lain tasolla. Valiokunta pitää kuitenkin huolestuttavana, että näitä koskevat maininnat on poistettu myös hallituksen esityksen perusteluista. Puolustusministeriö on saadun selvityksen mukaan esittänyt, että 6, 9 ja 12 kuukauden palvelusaikojen mukaan porrastetut päivärahat olisivat 19, 34 ja 49 markkaa.

*Valiokunta edellyttää, että varusmiesten päivärahat porrastetaan palvelusaikojen muutoksen yhteydessä siten, että kaikki saavat 180 vuorokaudelta 19 markkaa, 181—270 vuorokautta palvelevat saavat 34 markkaa ja 271—362 vuorokautta palvelevat 49 markkaa.*

### *Muutoksenhaku*

Asevelvollisuusasiain muutoksenhakuelimenä säilyisi kutsunta-asiain keskuslautakunta. Esityksen mukaan valituskielto poistetaan asioissa, jotka koskevat asevelvollisen kelpoisuutta palvelukseen, mutta jatkovalitusmahdollisuutta keskuslautakunnan päätöksiin ei avata. Perustusla-

kivaliokunta toteaa lausunnossaan, että 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. Keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys on, onko kutsunta-asiain keskuslautakunta sillä tavoin riippumaton kuin hallitusmuodossa tarkoitetaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakiehdotus on tältä osin ristiriidassa hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin kanssa, koska se avoimuudessaan mahdollistaa sen, että jopa puolet keskuslautakunnan jäsenistä tulee puolustushallinnosta. Puolustusvaliokunta ehdottaa lautakunnan kokoonpanosäännöksiä muutettavaksi siten, että ne takaavat puolustushallinnon ulkopuolisille jäsenille enemmistön. Perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla kokoonpanosääntely on nostettu asetuksesta lain tasoon lisäämällä siihen uusi 37 a §.

Ehdotetun 38 §:n perusteluissa todetaan, että pykälään sisällytettävä viittaus hallintolainkäyttölakiin merkitsee muun muassa suullisen käsittelyn mahdollistamista kutsunta-asiain keskuslautakunnassa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 38 §:n nojalla noudatettaisiin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään — kuitenkin siten, että lautakunnalla ei olisi oikeutta valan tai vakuutuksen nojalla kuulla asianosaista todistajana tai asiantuntijana eikä käyttää sellaisia prosessuaalisia pakkokeinoja, kuten uhkasakko ja nouto.

### *Sopimussotilaat*

Puolustusvaliokunta on esityksen käsittelyn yhteydessä kuullut asiantuntijoita myös ns. sopimussotilasasiasta. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todettiin, että "puolustusvoimien vakinaisen henkilöstön lisäksi tärkeimpiin operatiivisiin joukkoihin, kuten valmiusyhtymiin sekä meri- ja ilmavoimiin,

palkataan varusmiespalveluksensa päättäneitä nuoria noin vuoden pituiseen palvelussuhteeseen". Tätä perusteltiin selonteossa tarpeella lisätä ammattitaitoista reserviä, jonka tarve kasvaa järjestelmien teknistyessä. Selonteossa kaavailtiin myös, että sopimussotilaiden palkkaamiseen voitaisiin suunnata myös nuorisotyöttömyyden vähentämiseen käytettäviä varoja. Saatujen selvitysten perusteella valiokunta katsoo, että vaikka säännökset eivät estä työllisyysmäärärahojen käyttöä tarkoitukseen, näitä määrärahoja ei käytännössä ole irrotettavissa työministeriön hallinnonalan budjetista. Mikäli sopimussotilaita palkkattaisiin työllisyysmäärärahoilla, se samalla vähentäisi mahdollisuuksia suunnata näitä varoja esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen ja muutenkin työttömyyden lievittämisen kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Puolustusvaliokunta katsoo, että puolustusministeriön on osoitettava varat tähän tarkoitukseen omalta hallinnonalaltaan. Henkilöstöjärjestöt ovat edellyttäneet riittävää selvitystä tehtävistä, joihin sopimussotilaat sijoitetaan. Järjestelmä ei puolustusvaliokunnankaan mielestä saa olla uhkana nykyisille, vakinaisessa palveluksessa oleville siviili- tai sotilasammattihenkilöille.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten esitys voidaan puolustusvaliokunnan ehdottamien muutosten jälkeen käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

### *Päätösehdotus*

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta, jonka käsittelyn pohjana on ollut hallituksen esitys sekä lakialoite 73/1996 vp, kunnioittavasti ehdottaa,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus) ja*

*että lakialoite 73/1996 vp hylätään.*

*Valiokunnan muutosehdotus*

**Laki**

**asevelvollisuuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 15 päivänä syyskuuta 1950 annetun asevelvollisuuslain (452/1950) 5 §, 15 §:n 2 momentti, 16 §:n 1 momentti, 31 §, 33 §:n 5 momentti, 37 § ja 38 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 5 § ja 16 §:n 1 momentti laissa 1169/1988, 15 §:n 2 momentti laissa 387/1971, 31 §, 33 §:n 5 momentti ja 38 §:n 1 momentti laissa 1260/1992 ja 37 § osaksi mainituissa laeissa 1169/1988 ja 1260/1992, sekä  
*lisätään lakiin uusi 3 a (poist.), 7 a ja 37 a §, seuraavasti:*

3 a §

(1 mom. kuten HE)

Varusmiespalveluksen ja kertausharjoitusten yhteydessä voidaan antaa kansainväliseen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen edellyttämä sotilaallinen peruskoulutus niille asevelvollisille, jotka vapaaehtoisesti haakeutuvat tällaisiin tehtäviin tarkoitetun valmiusjoukon koulutukseen, jota voidaan lyhytaikaisesti järjestää myös ulkomailla.

5, 7 a, 15, 16, 31, 33 ja 37 §

(Kuten HE)

37 a § (Uusi)

*Kutsunta-asiain keskuslautakunnassa on lainoppinut puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, joilla on kokemusta tuomarin toimessa, sekä viisi muuta*

*jäsentä, joista kolmen on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ja kahden asevelvollisuusasioihin perehtyneitä, vähintään everstiluutnantin arvoisia upseereita. Jäsenistä enintään kolme saa olla puolustusministeriön hallinnonalan palveluksessa olevia. Keskuslautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, yksi upseerijäsen sekä muita jäseniä siten, että puolustusministeriön hallinnonalan edustajat eivät muodosta läsnä olevien enemmistöä. Keskuslautakunnan asettamisesta ja toimikaudesta säädetään asetuksella.*

38 §

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös

(Kuten HE)

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kalevi Lamminen /kok  
 vpj. Jaakko Laakso /vas  
 jäs. Satu Hassi /vihr  
 Reijo Kallio /sd  
 Antero Kekkonen /sd  
 Ossi Korteniemi /kesk  
 Maija-Liisa Lindqvist /kesk  
 Raimo Mähönen /sd

Tuija Nurmi /kok  
 Erkki Partanen /sd  
 Tuija Pohjola /sd  
 Matti Ryhänen /kesk  
 Pauli Saapunki /kesk  
 Outi Siimes /kok  
 Raimo Tiilikainen /r  
 vjäs. Reino Laine /vas.

## **PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 37/1997 vp**

**Hallituksen esitys laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta**

***Puolustusvaliokunnalle***

### **JOHDANTO**

#### ***Vireilletulo***

Eduskunta on lähettäessään 28 päivänä lokakuuta 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 säädösperstalla. 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 perusoikeusuudistuksen ja uuden hallintolainkäyttölain periaatteiden mukaisesti.

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

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa 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 räsitusä 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 sopu-soinnussa hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin kanssa. Lausunnossa 18/1995 vp valiokunta totesi 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 säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 3 a §:n 2 momentista ja kutsunta-asiain keskuslautakunnasta muutoksenhakuelimenä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

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

