

22.11.2021

EOAK/7509/2021

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, HE 182/2021 vp

Yleistä

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kuulemista sekä kirjallista lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, jolla korvattaisiin samanniminen voimassa oleva laki. Uudistuksen tarkoituksena on saattaa naisten vapaaehtoisesta 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 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.

Kuten esityksessä on todettu, voimassa oleva laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta on säädetty ennen perustuslakiuudistusta. Perustuslain osalta esityksessä (s. 3) viitataan perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltoon, 21 §:n 1 momentin oikeusturvasäännökseen sekä 80 §:n 1 momentin säännökseen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien lailla säätämisestä.

Lausunto

Esitän eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Esitän seuraavassa joitakin yleisiä huomioitani laillisuusvalvojalle perustuslain nojalla kuuluvan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta koskien esitystä yleensä sekä erityisiä huomioita koskien esityksessä käsiteltyjä asepalveluksen keskeyttämistä, säädöstasoa koskevia muutoksia sekä muutoksenhakusääntelyä.

Yleistä

Jokainen Suomen kansalainen on perustuslain 127 §:n 1 momentin perusteella velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. 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 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).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan säännöksessä mainitun tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan asevelvollisuuden säätämistä ainoastaan miehille ei pidetä sukupuoleen perustuvana syrjintänä (ks. HE 57/1985 vp, s. 20–21).

Tasa-arvovaltuutetun kannanottojen perusteella edellä mainittu tasa-arvolain säännös ei kuitenkaan oikeuta kohtelemaan miehiä eriarvoisesti asevelvollisuuden vuoksi muissa yhteyksissä. Vastaavasti on niin, että niissä tilanteissa, jossa vapaaehtoista asepalvelusta suorittava nainen rinnastuu asemaltaan mieheen, heitä tulee kohdella samalla tavalla. Muutoin naista kohdellaan syrjivästi sukupuolensa perusteella. Syrjintäsäännös koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen.

Tasa-arvovaltuutetun kannanottojen perusteella asevelvollisuusjärjestelmä voi nykyisessä muodossaan joissain tapauksissa johtaa suku-

puolen perusteella tapahtuvaan välilliseen syrjintään.¹ Myös oikeuskäytännössä on käsitelty tätä kysymystä.²

Totean asevelvollisuusjärjestelmän lähtökohtaisesti asettavan miehet ja naiset erilaiseen asemaan sukupuolen perusteella. Sukupuoli on perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettu kielletty syrjintäperuste. Tämän sukupuoleen perustuvan erottelu-perusteen olemassaoloa on perusteltu asepalvelusta koskevissa kysymyksissä lähinnä perinteisiin vetoamalla (PeVL 9/2007 vp, s. 4), tai on todettu lyhyesti, että poikkeuksiin on hyväksyttävä peruste (HE 37/2007 vp, s. 77). Sinällään esitetyjä perusteita ei liene mahdollista todentaa tai määritellä tyhjentävästi oikeudellisen tulkinnan keinoin, vaan ne kuvastavat yhteiskunnassa vallitsevia näkemyksiä.³ Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon.

Tiedossani ei ole, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin olisi pitänyt yksinomaan miehiä koskevaa yleistä asevelvollisuusjärjestelmää Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena. Totean kuitenkin, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että viittaukset perinteisiin, yleisiin olettamuksiin tai valtiossa vallitseviin yhteiskunnallisiin käsityksiin ovat riittämättömiä perusteita sukupuolten erilaiselle kohtelulle (ks. Konstantin Markin v. Venäjä -tuomio 22.3.2012, kohta 127).⁴

Toisaalta tässä yhteydessä voidaan mainita vuoteen 1999 saakka toimineen ihmisoikeustoimikunnan vuonna 1996 käsittelemä tapaus Thomas Spöttl v. Itävalta (22956/93). Siinä asepalveluksesta oman tunnon syistä kieltäytynyt valitti hänelle asetetusta siviilipalvelusvelvollisuudesta katsoen sen loukkaavan 14 artiklaa luettuna yhdessä 4 artiklan kanssa, sillä velvollisuutta ei ollut asetettu naisille. Ihmisoikeustoimikunta totesi jäsenmailla olevan laaja harkintamarginaali kansallisen puolustuksen järjestämisessä ja huomautti jäsenmaiden keskuudessa vallitsevan yhteisen standardin siitä, ettei naisia ole velvoitettu asepalvelukseen. Toimikunnan mukaan tällainen standardi huomioi kansallisen puolustuksen jatkuvat perinteet, kansalaisten mielipiteen sekä yleisen edun mukaisen tehokkaan kansallisen puo-

¹ <https://tasa-arvo.fi/-/vapaaehtoista-asepalvelusta-suorittavan-naisen-rinnastaminen-varusmiespalvelusta-suorittavaan-mieheen-tas-112-2021-annettu-8.3.2021->

² <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/161035117435.html>. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyssä on valitusasia Kung v. Sveitsi (no. 73307/17), jossa on kyse varusmiespalveluksesta vapautetulle miehelle asetettavasta erityisestä veroseuraamuksesta, jollaista veroa ei määrätä naisille. Valitus on kommunikoitu vastaajavaltiolle.

³ Ks. tarkemmin Eriksson, Lars D., Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5–6/1996, s. 865.

⁴ The Court further reiterates that the advancement of gender equality is today a major goal in the member States of the Council of Europe and very weighty reasons would have to be put forward before such a difference of treatment could be regarded as compatible with the Convention (see *Burghartz v. Switzerland*, 22 February 1994, § 27, Series A no. 280-B, and *Schuler-Zraggen v. Switzerland*, 24 June 1993, § 67, Series A no. 263). In particular, references to traditions, general assumptions or prevailing social attitudes in a particular country are insufficient justification for a difference in treatment on grounds of sex. For example, States are prevented from imposing traditions that derive from the man's primordial role and the woman's secondary role in the family (see *Ünal Tekeli*, cited above, § 63).

lustusjärjestelmän ylläpitämisen niissä maissa, joiden puolustus perustuu asevelvollisuuteen. Toimikunta katsoi erilaisen kohtelun olevan oikeutettua ja päätti jättää tapauksen tutkimatta.⁵

Vaikka lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta on perustuslakiuudistuksen sekä edelleen asevelvollisuuslain käsittelyn yhteydessä ottanut kantaa naisten asepalveluksen vapaaehtoisuuteen (tai pikemminkin siihen, että asevelvollisuus säädetään lailla koskemaan vain miehiä) ja samalla myös sen perustuslainmukaisuuteen, on nähdäkseni sukupuolten väliselle erilaiselle kohtelulle esitetty varsin niukasti asaperusteluita niin aiemman naisten vapaaehtoista koskevan lain kuin nyt esitetyn lain perusteluissa.

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin käsitellyt naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaa lainsäädäntöä ja tämänkin esityksen jatkovalmistelun aikana päätettiin aiemmasta mietinnöstä poiketen, ettei esitystä olisi tarpeen esittää perustuslakivaliokunnalle lausuttavaksi sen ainoastaan sisältämien teknisluonteisten muutosten takia (s. 17). Sinällään esitys pohjautuukin voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tästä syystä myöskään tämän esityksen perustuslakiin suhtautumista ja säätämisyjärjestystä koskevassa osassa ei ole arvioitu miesten ja naisten asettamista erilaiseen asemaan asevelvollisuuden suorittamisessa perustuslakivaliokunnan omaksumien perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Syynä tähän lienee perustuslakivaliokunnan perustuslakiuudistuksen ja asevelvollisuuslain yhteydessä esittämät näkemykset, että asevelvollisuuden ulottaminen vain ehdotuksessa tarkoitetun ikäisiin miehiin ei edellä esitetyn perusteella muodostu lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 9/2007 vp, s. 4), johon esityksessäkin on viitattu (s. 3 ja 29). Edellä esitetystä perustuslakivaliokunnan kannanotosta asevelvollisuuslain käsittelyn yhteydessä on kulunut lähes 15 vuotta ja sukupuolten välinen yhdenvertaisuus ja tasa-arvo yhteiskunnassa on kehittynyt tässä ajassa merkittävästi ja kehittyä edelleen.

Eduskunnan lähetekeskustelussa 26.10.2021 päätettiin, että perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto hallituksen esityksestä. Koska hallituksen esityksessä asevelvollisuutta ei siis ole arvioitu enemmälti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvonäkökulmista, ei perustuslakivaliokunnalla tai sen kuulemilla asiantuntijoilla ole käytettävissään sellaista perusteltua hallituksen esitystä, joka toteamusta enemmän käsitelisi asevelvollisuuden miehiin rajoittumisen oikeudellisia perusteita. Muutenkin on epäselvää, mihin seikkoihin perustuslakivaliokunta katsoo omassa arvioinnissaan olevan tarpeen puuttua. Edellä ole-

⁵ Having regard to the wide margin of appreciation afforded to the Contracting States in relation to the organisation of their national defence, the Commission observes that a common standard exists among the Contracting States according to which women are not liable to mandatory military service. Such a standard takes into account continuing traditions in the field of national military defence, the opinion of the people and the public interest in maintaining an effective national defence system of those Contracting States which, like Austria, have based their system of national defence on compulsory military service. Euroopan ihmisoikeustoimikunnan päätös Spöttl v. Itävalta (15.5.1996).

vat yleisemmät huomioni olen esittänyt sen mahdollisuuden varalta, että valiokunta tulisi arvioimaan asevelvollisuusjärjestelmää sen sukupuolisidonnaisuuden kannalta.

Keskeisistä ehdotuksista

Asepalveluksen keskeyttäminen

Esityksessä ehdotetaan palveluksen keskeyttämiselle asetetun 45 vuorokauden aikarajan lyhentämistä 30 vuorokauteen. Ajan lyhentämistä perustellaan varusmiespalvelusaikojen muutoksella sekä koulutushaaravalintojen ajankohdilla.

Sinällään muutosta voidaan pitää perusteluna siltä osin, ettei asepalveluksen omatahoinen keskeyttäminen olisi ainakaan suoraan sidoksissa mieleiseen koulutushaaravalintaan, ts. valitsematta jääminen haluttuun koulutukseen ei olisi ainakaan päällimmäinen syy asepalveluksen keskeyttämiselle. Yleisesti tiedossa on, että vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeutuvat naiset haluavat useassa tapauksessa johtaja- tai erikoiskoulutukseen. Omalta osaltani näen myös esitetyn muutoksen oikeasuuntaisena, joskin pienenä askeleena kohti sukupuolten välisen yhdenvertaisuuden lisäämistä.

Säädöstasoa koskevat muutokset

Esityksessä on pidetty nykytilannetta ongelmallisena erityisesti perustuslain 80 §:n säännöksen valossa, sillä naisten vapaaehtoisen asepalveluksen yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia säännöksiä on asetus- ja määräystasolla, ei laissa. Valtioneuvoston asetuksella ja puolustusministeriön määräyksellä on säädetty sellaisista asioista, joista tulisi perustuslain 80 §:n mukaan säätää lailla. Esimerkiksi raskeiden 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 henkilökohmainen varustus, jota puolustusvoimat ei tarjoa asepalvelusta suorittaville. Varusraha on sellainen rahallinen etuus, josta tulee perustuslain 80 §:n mukaan säätää lailla.

Pidän ehdotettuja säädöstason muutoksia perusteltuina. Totean myös yleisesti pitäväni perusteltuina, että sukupuoleen perustuvista ja toista sukupuolta jollain tavoin suosivista järjestelyistä tai menettelyistä tulisi lähtökohtaisesti säätää lain tasolla, koska lainsäätäjällä on lainsoveltajaa enemmän edellytyksiä käyttää harkintavaltaa sen suhteen, milloin ja millä perusteella ihmisiä voi erotella sukupuolen perusteella.

Nähdäkseni lainsäädäntö nykyjärjestelmässä sinällään mahdollistaa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevasta lainsäädännöstä aiheutuvat velvoitteet huomioon ottaen kannustimien käytön naisten saamiseksi asepalvelukseen. Korostan kuitenkin, että tällaisten kannustimien käyttämistä tulee seurata ja niiden käytöstä tulee luopua siinä vaiheessa, kun niiden käyttämiseksi asetetut tavoitteet on saavutettu.

Totean tältä osin myös laillisuusvalvojan näkökulmasta, että eduskunnan oikeusasiamiehelle on tehty vuosien aikana kanteluita, joissa kyseenalaistetaan pakollisen asevelvollisuuden koskevan vain miehiä. Menettelyn perustuessa voimassa olevaan lainsäädäntöön, eivät kantelut ole johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Oikeusasiamies ei voi tutkia lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan menettelyä. Toinen tähän teemaan keskeisesti liittyvä kanteluissa usein toistuva aihe on miehille ja naisille asetetut erilaiset sotilaan ulkoasua koskevat vaatimukset. Erityisesti tämä kysymys on noussut esille varusmiesten hiusten pituutta koskevissa kanteluissa. Olen viimeksi vastannut tähän kysymykseen 19.3.2019 antamassani päätöksessä (<https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/578/2015>). Päätöksessäni totesin muun muassa pitäväni jossain määrin kysymyksenalaisena, voidaanko perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla katsoa, että samoissa sotilastehtävissä toimiville henkilöille on asetettu erilaisia ulkonäkövaatimuksia. Vaikka tämän esityksen käsittelyn yhteydessä ei olekaan kysymys sotilaan ulkoasua koskevista kysymyksistä, nivoutuvat nämäkin asiat myös viime kädessä siihen, että asepalvelus tulisi järjestää mahdollisimman yhdenmukaisella ja syrjimättömällä tavalla.

Muutoksenhakusääntely

Siltä osin kuin asiassa on kysymys muutoksenhakusäännösten täsmentämisestä, pidän tärkeänä esityksessäkin viitattua korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöstä (KHO:2021:43), jossa oli kysymys oikeasta muutoksenhakutiestä päätökseen, joka koski naisen ottamista vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettu laki on muutoksenhakusääntelyn osalta puutteellinen.

Voimassa olevassa laissa ei ole yleisiä tai erityisiä säännöksiä muutoksenhausta lukuun ottamatta palveluksen keskeyttämistä 45 päivän aikana, joista ei nyt ollut kysymys. Valituksen ohjaaminen hallintopäätöksestä muuhun valitusviranomaiseen kuin hallinto-oikeuteen voi tapahtua vain siitä erikseen lailla säätämällä. Pidän voimassa olevan lain muutoksenhakusäännösten epäselvyyttä ja osittaista puuttumista ongelmallisena perustuslain 21 §:n näkökulmasta, kuten myös esityksessä on todettu.

Esityksen mukaan laissa tarkoitettuihin päätöksiin saisi hakea muutosta siten kuin asevelvollisuuslaissa säädetään. Nähdäkseni muutoksenhakuprosessin yhtenäistämällä pyritään perustellusti siihen,

että naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskeva sääntely ja sen oikeussuojaa koskeva sääntely on mahdollisimman yhtenäistä muun asevelvollisia koskevan sääntelyn kanssa. Minulla ei ole huomautettavaa tältä osin.

Lopuksi

Valtioneuvosto on puolustusministeriön esittelystä 5.3.2020 päättänyt asettaa parlamentaarisen komitean selvittämään yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä. (https://www.defmin.fi/files/4873/muistio_parlam_komitea.pdf)

Komitean toimikausi on päättynyt 30.10.2021. Komitean raporttia ei ollut julkaistu vielä tätä lausuntoa antaessani. Valtioneuvoston säädösvalmistelua koskevien hanketietojen mukaan komitean loppumietinnön julkaisutilaisuus on 26.11.2021.

Ottamatta kantaa komitean esittämien mahdollisten toimenpideehdotusten sisältöön ja niiden johdosta mahdollisesti tehtäviin toimenpiteisiin, voi niillä olla mahdollisesti vaikutuksia siihen, että nyt esitetyt lakimuutokset jäävät joiltain osin lyhytikäisiksi tai että juuri voimaan tullutta lakia on tarve varsin pian muuttaa.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.