11.11.2021 EOAK/7493/2021

Eduskunta, Puolustusvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

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

Yleistä

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista asiantuntijalausuntoa edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

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 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 perustuslain voimaantuloa. 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 puolustusvaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Olen esittänyt puolustusministeriölle työryhmän mietinnössä olleen esityksen luonnosvaiheessa joitakin säännöskohtaisia huomioitani ja nähdäkseni ne on otettu työryhmän tehtävänannon puitteissa asianmukaisesti huomioon esityksen lopullisessa muodossa.

Esitän seuraavassa joitakin yleisiä huomioitani perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta koskien esitystä yleensä sekä erityisiä huomioita koskien esityksessä käsiteltyjä asepalveluksen keskeyttämistä, säädöstasoa koskevia muutoksista sekä muutoksenhakusääntelyä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 9/2007 vp) mukaan perustuslaista ei 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).

Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan asevelvollisuuden säätämistä ainoastaan miehille ei pidetä sukupuoleen perustuvana syrjintänä. Tasa-arvovaltuutetun kannanottojen perusteella edellä mainittu ei kuitenkaan oikeuta kohtelemaan miehiä eriarvoisesti asevelvollisuuden vuoksi muissa yhteyksissä.

Totean asevelvollisuusjärjestelmän asettavan miehet ja naiset erilaiseen asemaan sukupuolen perusteella. Sukupuoli on perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettu kielletty syrjintäperuste. Kuitenkin tämän syrjintäperusteen olemassaoloa on ainoastaan perusteltu asepalvelusta koskevissa kysymyksissä pitkälti ”perinteisiin” vetoamalla (PeVL 9/2007 vp, s. 4) tai että poikkeuksiin on “hyväksyttävä” peruste (HE 37/2007 vp, s. 77).

Nähdäkseni sukupuolten väliselle erilaiselle kohtelulle on esitetty varsin niukasti asiaperusteluita niin aiemman naisten vapaaehtoista koskevan lain kuin nyt esitetyn lain perusteluissa. Tätä kuvastaa myös se, että perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin käsitellyt naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaa lainsäädäntöä ja tämänkin esityksen jatkovalmistelun aikana päätettiin, ettei esitystä olisi tarpeen esittää perustuslakivaliokunnalle lausuttavaksi sen ainoastaan sisältämien teknisluonteisten muutosten takia. Tästä syystä myöskään tämän esityksen perustuslakiin suhtautumista ja säätämisjärjestystä 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). Perustuslakivaliokunnan edellä esittämästä kannanotosta on kulunut lähes 15 vuotta ja sukupuolten välinen yhdenvertaisuus yhteiskunnassa on kehittynyt tässä ajassa merkittävästi. Pidänkin positiivisena, että tämä esitys on nyt

päätetty saattaa perustuslakivaliokuntaan sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

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 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.

Pidän ehdotettuja säädöstason muutoksia perusteltuina. Totean myös yleisesti pitäväni perusteltuna, 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 sinällään mahdollistaa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevasta lainsäädännöstä aiheutuvat velvoitteet huomioon ottaen kannustimien käytön naisten saamiseksi asepalvelukseen. Korostan kuitenkin, että tällaisten kannustimien käyttämistä tu-

lee 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 kanteluita, joissa kyseenalaistetaan pakollisen asevelvollisuuden koskevan vain miehiä. Tämä teema toistuu kanteluissa. 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 jatkossakin 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. 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 yhtenäistämisellä 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

Asevelvollisuuslaissa on säädetty kutsunnan tarkoituksena olevan muun muassa antaa tietoa maanpuolustusvelvollisuudesta ja edistää kansanterveystyötä (asevelvollisuuslain 12 §). Kutsuntojen kautta jokainen asevelvollinen tulee julkisen vallan toimesta tietoiseksi maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisestä.

Naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa ei ole tällaista kutsuntainstituutioon verrattavaa julkisen vallan ylläpitämää lakisääteistä informaatioväylää, jolloin naiset joutuvat aktiivisesti ja omatoimisesti ottamaan selvää asepalveluksen sisällöstä ja mahdollisuudesta kohdallaan. Vaikka tietoa sinällään on viranomaisiltakin riittävästi saatavissa, olisi mielestäni tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusteltua pohtia, tulisiko myös naisia informoida kutsuntoja vastaavalla tavalla maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisestä asepalveluksessa.

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. Puolustusministeri on 8.11.2021 pitämässään maanpuolustuskurssiin avajaispuheessa maininnut komitean julkaisevan mietintönsä kuluvan kuun aikana.

Ottamatta kantaa komitean mahdollisiin toimenpide-ehdotusten mahdolliseen sisältöön ja niiden johdosta 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.