

19.3.2019

Dnro 578/2/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

VARUSMIESTEN HIUSTEN PITUUS

1 TAUSTAA

Varusmiesten hiusten pituutta koskevat kysymykset ovat olleet useissa eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitetuissa kanteluissa esillä. Kantelut ovat koskeneet asevelvollisilta miehiltä ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilta naisilta edellytetyjä hiusten pituutta koskevien määräysten erilaisuutta. On kyseenalaistettu, eroavatko heidän palvelustehtävänsä toisistaan niin merkittävästi, että määräysten erilaisuutta voitaisiin perustella palvelusturvallisuuteen liittyvillä seikoilla.

Aiempi eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja on tehnyt 23.6.1999 ratkaisun (dnro 58/4/99), jossa hän on arvioinut sotilaan hiusten pituutta koskevaa erilaista kohtelua silloisessa hallitusmuodossa säädetyn henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityisyyden suojan sekä toisaalta yhdenvertaisuuden ja naisten ja miesten välisen tasa-arvon näkökulmista. Lehtimaja on päätenyt arvioissaan mm. siihen, että erilaisen kohtelun mahdollista epäoikeudenmukaisuutta arvioidessa oli otettava huomioon sotilaan ulkoasua koskeva ohjeistus kokonaisuudessaan eikä ollut mielekäästä tarkastella hiusten pituutta muusta ohjeistuksesta erillisenä asiana.

Oikeusasiamies Lehtimajan ratkaisussa ei katsottu hiusten pituutta koskevan eron olevan käytännössä suuri huomioiden sen, että naissotilaankin hiusten tulee olla päätä vasten kiinnitetty, jotta niska jää paljaaksi ja hiukset mahtuvat päähineen alle. Myönnetty tosiasia oli, että voimassa oleva ohjeistus antaa vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville naisille jonkin verran enemmän valinnanvapautta hiusten pituuden suhteen kuin vastaavasti asevelvollisille miehille. Ratkaisussa katsottiin, että naisten hiusten pituutta koskeva laajempi valinnanvapaus kompensoi ylimääräisiä rajoituksia, joita sotilasorganisaation miehisestä pukeutumiskulttuuria edustavasta sotilaan pukeutumisesta löytyi.

Loppupäätelmänä ratkaisussa todettiin, että hiuksia koskeva laajempi valinnanvapaus naisilla oli joka tapauksessa omiaan madaltamaan naisten kynnystä hakeutua vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Tämä taas osaltaan edisti naisten vapaaehtoisen asepalveluksen tarkoitusten toteutumista eli naisten mahdollisuuksia päästä maanpuolustuksen tehtäviin. Viime kädessä oli kysymys naisten aseman parantamisesta työelämässä. Tässä mielessä naissotilaan hiuksia koskevan erilaisen ohjeistuksen voitiin katsoa liittyvän positiiviseen erityiskohteluun. Oikeusasiamies Lehtimajan ratkaisuun on viitattu useissa myöhemmin tulleisiin samaa kysymystä käsitteleviin kanteluasioihin annetuissa ratkaisuissa.

Lisäksi oikeusasiamiehen päätöksen antamisajankohtana voimassa olleeseen asevelvollisuuslakiin (452/1950) lisättiin vuonna 2000 uusi 50 d §, jonka mukaan asevelvollisen ulkoasun on täytettävä sotilaallisesta yhdenmukaisuudesta ja palvelusturvallisuudesta johtuvat vaatimukset. Myös 1.1.2008 voimaan tulleeseen uuteen asevelvollisuuslakiin (1438/2007) sisältyy saman sisältöinen asevelvollisen ulkoasua koskeva säännös (66 §). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 7/2007 vp) arvioinut lakia mm. yhdenvertaisuuden ja sukupuoleen perustuvan erottelun kannalta eikä ole siinä yhteydessä puuttunut asevelvollisen ulkoasua koskevaan pykälään.

Oikeusasiamies Lehtimajan ratkaisusta on kulunut lähes 20 vuotta. Asevelvollisten miesten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien naisten palvelusolosuhteissa ja heidän hiusten pituutta koskevissa määräyksissä ei ole kyseisenä aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia. Puolustusvoimien hallinnonalan laillisuusvalvonnasta minua ennen vastannut apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin piti aiheellisena tarkastella asevelvollisilta miehiltä ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilta naisilta edellytettyjen hiusten pituutta koskevien määräysten erilaisuutta ja noudatetun käytännön hyväksyttävyyttä uudelleen. Tästä syystä asia otettiin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla tutkittavaksi oikeusasiamiehen omana aloitteena. Ratkaisun tekeminen asiassa on eduskunnan kanslian sisäisen työnjaon muutoksen myötä siirtynyt minulle.

2 SELVITYS

Pääesikunnalta pyydettiin lausunto asiassa. Lausuntopyyntöä tuli kiinnittää huomiota erityisesti asevelvollisilta miehiltä ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilta naisilta edellytettyjen hiusten pituutta koskevien määräysten erilaisuuteen ja perusteisiin erilaisille hiusten pituutta koskeville vaatimuksille erityisesti voimassa olevan yhdenvertaisuuden edistämistä koskevan lainsäädännön valossa.

Pääesikunta toimitti sen oikeudellisella osastolla valmistellun lausuntonsa sekä Pääesikunnan henkilöstöosaston ja koulutusosaston lausunnot.

3 RATKAISU

3.1 Selvitysten sisältöä

Pääesikunta on antanut 21.9.2015 päivätyn lausunnon asiassa. Lausunnossa viitattiin silloin vireillä olleen Yleisen palvelusohjesäännön uudistamistyöhön ja todettiin, että yhdenvertaisuuslain ja asevelvollisuuslain mukaisen yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi ja syrjinnän estämiseksi sekä vastaavasti toimintatapojen selkeyttämiseksi ja tulkinnanvaraisuuksien poistamiseksi hiusten pituutta koskevaa ohjeistusta olisi tarkistettava. Lausunnossa todettiin, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle varataan mahdollisuus kommentoida ohjesääntöluonnosta sen valmisteluvaiheessa.

3.2 Lähtökohtia

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, johon sisältyy mielivallan kieltäminen ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien henkilöiden kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. 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. Syrjintäsäännös koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan pidetään perusoikeussäännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 43–44.)

Lainsäädännön kehityksen kannalta on merkityksellistä, että uusi yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) on tullut voimaan 1.1.2015. Yhdenvertaisuuslaista ilmenevät kielletyt syrjintäperusteet sekä entistä tarkemmin oikeuttamisperusteet erilaiselle kohtelulle vertailukelpoisissa tilanteissa. Asevelvollisuuden ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittamista ei ole rajattu

lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi asevelvollisuuslaissa on erikseen säännös syrjintäkielosta asevelvollisuutta täytöntöön pantaessa.

Sotilaan ulkoasusta säädetään tällä hetkellä lain tasolla puolustusvoimista annetun lain 45 §:n 4 momentissa, jonka mukaan sotilaspuvusta ja virkapuvusta sekä sotilaspuvun käyttämisestä määrää tarkemmin puolustusvoimien Pääesikunta.

Asevelvollisuuslain 56 §:n mukaan asevelvollisuuslakiin perustuvaa asevelvollisuutta täytöntöön pantaessa ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän, alkupe-
rän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Asevelvollisuuslain 66 §:n mukaan asevelvollisten ulkoasun on täytettävä sotilaallisesta yhdenmukaisuudesta ja palvelusturvallisuudesta johtuvat vaatimukset. Tarkempia määräyksiä tässä laissa tarkoitetussa palveluksessa olevan ulkoasusta annetaan sotilaskäskynä.

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen Yleisen palvelusohjesäännön sotilaan pukeutumista ja siisteyttä koskevan 3.6 luvun 90. kohdan mukaan miesten hiusten on oltava lyhyiksi ja siistiksi leikatut sekä kammatut. Parta ja viikset on kielletty. Kasvojen alueen on oltava sileäksi ajeltu. Pulisonkien alaraja ei saa ulottua korvakäytävän yläreunan alapuolelle. Sotilasta ei voida käskä ajattamaan siilitukkaa tai päättään kokonaan kaljuksi. Kaikki erikoismallit, kuten ”irokeesi” ja kaikenlaiset hiuskuviot tai muuten huomiota herättävät hiusmallit ja leikkaukset ovat kiellettyjä epäsovivina.

Yleisen palvelusohjesäännön 91. kohdan mukaan naisten hiusten pituutta ei rajoiteta. Palveluksessa pitkät hiukset eivät kuitenkaan saa olla vapaana. Hiukset on pidettävä siististi kiinnitettynä päätä myötäillen (esimerkiksi nuttura tai sidottu letti) siten, että niska jää paljaaksi ja hiukset mahtuvat päähineen alle eivätkä ne haittaa palvelusta. Tietyissä tehtävissä naisten hiusten pituudelle tai käytettäville hiussoljille ja -pidikkeille voidaan asettaa erityisvaatimuksia työ- ja palvelusturvallisuuden varmistamiseksi.

3.3 Arviointi

Sotilaan hiuksia koskeva ohjeistus liittyy Suomessa kiinteänä osana sotilaan pukeutumista ja siisteyttä koskeviin ohjeisiin. Niiden tarkoituksena on turvata toisaalta sotilaiden yhdenmukainen, ”sotilaallisuuden” kriteerit täyttävä ulkoasu, toisaalta vaativissakin olosuhteissa asianmukainen hygienia. Näitä tavoitteita on yleisesti perusteltu sekä puolustusvoimien nauttimalla ulkonaisella luottamuksella että sotilaallisella toimintakyvyllä.

Perussäännökset sotilaan ulkoasusta sisältyvät puolustusvoimista annetun lain 45 §:ään sekä asevelvollisuuslain 66 §:ään. Ensiksi mainitussa puolustusvoimista annetussa laissa on säädetty sotilaspuvusta ja virkapuvusta sekä sotilaspuvun käyttämisestä. Asevelvollisuuslaissa on säädetty asevelvollisten ulkoasusta, jonka on täytettävä sotilaallisesta yhdenmukaisuudesta ja palvelusturvallisuudesta johtuvat vaatimukset.

Lain tasoisten säännösten lisäksi sotilaan pukeutumisesta ja siisteydestä on annettu tarkentavia määräyksiä Yleisessä palvelusohjesäännössä, jonka puolustusvoimain komentaja on vahvistanut sotilaskäskynä.

Tasa-arvovaltuutettu on lausunnoissaan katsonut, etteivät puolustusvoimien antamat varusmiespalvelusta suorittavien hiuksia koskevat määräykset kokonaisuutena tarkastellen aseta miehiä siinä määrin epäoikeudenmukaiseen ja epäedulliseen asemaan naisiin verrattuna, että kysymyksessä olisi tasa-arvolaisissa kielletty syrjintä (muun muassa lausunnot TAS/411/2013, TAS/210/2013, TAS/329/2011, TAS/372/2009 ja TAS/241/2009).

Toisaalta tasa-arvovaltuutettu on jo pitkään todennut, että sotilasviranomaisten harkintavalta sotilaiden pukeutumis- ja ulkoasuasioissa mahdollistaa haluttaessa joustavan mukautumisen yhteiskunnan arvojen ja odotusten muuttumiseen. Yleiset sukupuolten ulkonäköä koskevat käsitykset ovat suomalaisessa yhteiskunnassa muuttuneet siten, ettei hiusten pituus enää liity sukupuoleen samalla tavalla kuin aikaisemmin. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan olisi positiivista, jos tämä seikka tultaisiin ottamaan huomioon myös sotilaan ulkonäköä koskevissa ohjeistuksissa. Tasa-arvovaltuutetun asiaa koskeva viimeisin kannanotto on annettu 20.10.2016 (TAS/216/2016).

Eduskunnan oikeusasiamiehen asiana ei sinänsä ole arvioida puolustusvoimien Yleisen palvelusohjesäännön määräysten tarkoituksenmukaisuutta. Puolustusvoimien toimintaan liittyvät asiat ovat pääosin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Kuitenkin myös tarkoituksenmukaisuusharkinnassa tulevat noudatettaviksi hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate ja suhteellisuusperiaate. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Sen sijaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvojana lausua siitä, miten Yleisen palvelusohjesäännön määräyksiä on arvioitava perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Oikeusasiamies valvoo myös sitä, etteivät sotilasviranomaiset ylitä tai käytä väärin niille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa.

Aiempi eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja on vuonna 1999 antamassaan ratkaisussa arvioinut sotilaan hiusten pituutta koskevaa erilaista kohtelua silloisessa hallitusmuodossa säädetyn henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityisyyden suojan sekä toisaalta naisten ja miesten välisen tasa-arvon näkökulmista.

Tasa-arvovaltuutettu on viimeisimmässä sotilaan hiusten pituutta koskevassa kannanotossaan katsonut, ettei naisten ja miesten erilaisessa kohtelussa varusmiespalveluksessa muun muassa hiuksilta edellyttävän pituuden osalta ole kyse tasa-arvolain vastaisesta syrjinnästä.

Totean omalta osaltani, että asevelvollisuuslain mukaan asevelvollisen on täytettävä sotilaallisesta yhdenmukaisuudesta ja palvelusturvallisuudesta johtuvat vaatimukset. Mielestäni on selvää, että sotilalta voidaan edellyttää yhdenmukaisuuden ja palvelusturvallisuuden ohella siistiä ulkonäköä. Huolimatta käsitteen subjektiivisuudesta ja arvolatauksesta, siisti ulkoasu usein nivoutuu yhdeksi elementiksi arvioitaessa yhdenmukaisuutta ja palvelusturvallisuutta.

Suhtaudun kuitenkin jossain määrin kriittisesti siihen, että kaikki puolustusvoimien sotilastehtävät olisivat sellaisia, joissa miehiltä voidaan edellyttää lyhyitä hiuksia tai muita ulkoasua koskevia vaatimuksia, ainakaan sillä jyrkkyydellä ja yksityiskohtaisuudella, mitä Yleisessä palvelusohjesäännössä on todettu.

Uudistettu ja vuoden 2017 alusta voimaan tullut Yleinen palvelusohjesääntö ei tuonut merkittäviä muutoksia sotilaan ulkoasua koskeviin vaatimuksiin ainakaan hiusten pituutta koskevien vaatimusten osalta. Käsitykseni mukaan Suomen asettamat sotilaan ulkoasua koskevat vaatimukset ovat kansainvälisestikin arvioiden varsin tiukat.

Yhdenvertaisuuden vaatimus ei edellytä ihmisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Jotta olosuhteiden samankaltaisuus tulisi nyt puheena olevassa kysymyksessä asianmukaisesti arvioiduksi, olisi mielestäni perusteltua arvioida tapauskohtaisesti niitä nimenomaisia tehtäviä, joissa työskentelee niin nais- kuin miespuolisia sotilaita.

Tällöin tulisi ottaa huomioon kyseisen tehtävän edellyttämät yksilölliset vaatimukset sotilaan ulkoasulle esimerkiksi palvelusturvallisuuden tai yhtenäisen ulkoasun korostuneen merkityksen kannalta ja ulkoasua koskevat vaatimukset tulisi määrittää tätä kautta.

Toisin kuin Pääesikunnan edellä mainitussa lausunnossa vuonna 2015 esitettiin, eduskunnan oikeusasiamiehelle ei varattu mahdollisuutta kommentoida tuolloin päivitetävänä ollutta yleistä palvelusohjesääntöluonnosta. Yleisen palvelusohjesäännön uudistamistyössä ei lähdetty edellä mainitsemani tavoin tarkastelemaan eri sotilastehtäviä ja niiden yksilöllisiä vaatimuksia sotilaan ulkoasulle, jolloin esimerkiksi hiusten pituutta tai muutoin sotilaan ulkoasua koskeville kysymyksille olisi voitu mahdollistaa tapauskohtaisempaa harkintaa. Sinällään yleisen Palvelusohjesäännön kohdan 91. mukaan tietyissä tehtävissä naisten hiusten pituudelle tai käytettäville hiussoljille ja -pidikkeille voidaan asettaa erityisvaatimuksia työ- ja palvelusturvallisuuden varmistamiseksi. Kyseisen kohdan perusteella on tehtävissä johtopäätös, että ainakin naisten osalta on mahdollista käyttää tehtävään perustuvaa tapauskohtaista harkintaa hiusten pituutta koskevissa kysymyksissä. Näin ollen on pidettävä selvänä, että vastaava tehtävien luonteen arviointiin perustuva lähestymistapa olisi mahdollinen myös miesten kohdalla. Yhdenvertaisen kohtelun kannalta kysymykseksi jää, miksi tätä mahdollisuutta ei ole käytetty miehiin sovellettavan palvelusohjesäännön kohdalla.

Ymmärrän, että sellaisten sotilastehtävien selvittäminen, joissa hiuksia tai esimerkiksi viiksiä ja partaa koskevat ulkonäkövaatimukset ovat tai eivät ole merkityksellisiä, olisi työmäärältään mitattava. Sotilastehtävät myös muuttuvat varusmieskoulutuksen eri aikoina. Viittaaan kuitenkin jälleen siihen, että vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien naisten kohdalla tätä työtä on jo (ainakin osittain) tehty.

Sukupuolten sekä yleisemminkin varusmiesten ulkonäköä koskevat käsitykset ja näkemykset ovat ymmärtääkseni muuttuneet ja muuttuvat koko ajan monimuotoisemmiksi. Pidän jossain määrin kysymyksenalaisena, voidaanko edelleen jatkossakin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla katsoa, että samoissa sotilastehtävissä toimiville henkilöille on asetettu erilaisia ulkonäkövaatimuksia. Edellä kertomani menettely huomioiden tehtäväkohtaisten vaatimusten selvittäminen olisi edesauttanut sen selvittämistä, voidaanko erilaista kohtelua perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja onko hiusten pituudelle asetetut vaatimukset ylipäättään tarkoitussidonnaisuuden mukaisia ja oikeasuhtaisia.

Oikeusasiamies ei voi lähtökohtaisesti ottaa kantaa siihen, kuinka pitkät tai lyhyet hiukset sotilaalla tulisi olla tai yleisemmin, minkälainen riittävän sotilaalliseksi katsottavan ulkoasun tulisi olla. Puolustusvoimilla on toimivalta määrätä sotilaan pukeutumisen lisäksi myös sotilaalta edellytettävästä ulkonäöstä osana sotilaalta edellytettävää siisteyttä. En pyri tähän puolustusvoimille kuuluvaan toimivaltaan puuttumaan. Oma näkemykseni perustuu eduskunnan oikeusasiamiehelle kuuluvaan erityistehtävään valvoa varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien kohtelua, jota voidaan pitää jossain määrin perinteistä laillisuusvalvonta laajempaan tehtävänä.

Pidän tärkeänä, että asepalvelus järjestetään mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla. Olen niin ikään tasa-arvovaltuutetun kanssa samaa mieltä siitä, ettei hiusten pituus enää liity sukupuoleen samalla tavalla kuin aikaisemmin. Olisi positiivista, jos tämä seikka tultaisiin ottamaan huomioon myös sotilaan ulkonäköä koskevissa vaatimuksissa.

4 TOIMENPITEET

En katso asian edellyttävän muita toimenpiteitäni kuin että saatan arvioni Pääesikunnan tietoon.