

Nicole Onnela

NAISET KUTSUNTOIHIN?

SÄÄNTELYVAIHTOEHTOJA PUOLUSTUSVOIMIEN KUTSUNTAJÄRJESTELMÄN TASA-ARVOISTAMISEKSI

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Kesäkuu 2021

TIIVISTELMÄ

Nicole Onnela: Naiset kutsuntoihin? Sääntelyvaihtoehtoja puolustusvoimien kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Kesäkuu 2021

Tutkielma tarkastelee puolustusvoimien kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen sääntelyvaihtoehtoja. Nykyisellään asevelvollisuus koskee vain miehiä, jolloin vain miehet ovat kutsunnanalaisia. Naiset voivat hakeutua vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeutuvat naiset eivät osallistu miehille järjestettäviin kutsuntoihin, vaan heille järjestetään erillinen naisille suunnattu valintatilaisuus. Tutkielman lähtökohtana on, että nykyinen kutsuntajärjestelmä ei ole tasa-arvoinen sukupuolten näkökulmasta. Perustuslainmukainen maanpuolustusvelvollisuus koskee kaikkia Suomen kansalaisia, mutta se tosiasiallisesti konkretisoituu ase- tai siviilipalveluksen suorittamisena muodostaen vain miehiä koskevia juridisia velvoitteita.

Tutkielma on julkisoikeuden opinnäytetyö. Tutkimuskysymyksinä on, miten puolustusvoimien kutsuntajärjestelmä näyttäytyy perus- ja ihmisoikeuksien valossa erityisesti sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta, sekä mitä sääntelykeinoja ja sääntelyn vaihtoehtoja voidaan pitää realistisina puolustusvoimien kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi. Menetelmällisesti tutkielma nojaa lainoppiin sekä empiiriseen oikeustieteeseen. Tutkimusote on lainsäädäntötutkimuksellinen. Tutkimus hyödyntää Jyrki Talan jaotteluja lain tavoitteenasettelun, sääntelystrategian, sääntelyvaihtoehtojen ja sääntelykeinojen osalta. Nämä toimivat tutkielman viitekehystenä. Talan jaotteluihin perustuen tutkielma arvioi, mitä sääntelyvaihtoehtoja kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi on.

Tutkielma tarkastelee erilaisia oikeudellisia sekä ei-oikeudellisia vaihtoehtoja. Oikeudellisen sääntelyn keinot tarkastelevat velvoittavaa sääntelyä naisten kutsumiseksi kutsuntoihin, kun taas pehmeämmän sääntelyn näkökulmasta tarkastellaan keinoja asepalvelukseen hakeutuvien naisten määrän kasvattamiseksi. Nykyisen kutsuntajärjestelmän sukupuolten tasa-arvoa koskevaa voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkastellaan kriittisesti. Lainsäädännön tarkastelun keskiössä on perus- ja ihmisoikeudet – erityisesti tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä. Tutkielma tarkastelee, miten nykyinen sääntely on perusteltu Suomessa ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan tulkinnat perusoikeuksien rajoittamisesta. Sääntelyä tarkastellaan niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla huomioiden Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja oikeuskäytäntö. Kokonaisarviossa huomioidaan myös aikaisempi tutkimus sekä eri verokkimaiden kutsuntajärjestelmää koskevat valinnat ja toteutusmallit.

Tutkielmassa havaitaan, että kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi relevanteimmat sääntely- tai ohjauskeinot ovat oikeudellinen sääntely, taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus. Lisäksi tutkielmassa kokeilulakia pidetään yhtenä mahdollisena oikeudellisen sääntelyn käytännön testikeinona. Keinon valintaan vaikuttaa hypoteettiselle sääntelylle asetetut tavoitteet ja sääntelystrategiat. Oikeudellisen sääntelyn sisällä tarkastellaan nykyisen asevelvollisuuslain muuttamista tai uuden ”kutsuntalain” säätämistä. Taloudellisen ohjauksen osalta tutkielma esittää verotukseen perustuvaa sääntelyä. Informaatio-ohjauksen keinoina tutkielmassa todetaan, että vaihtoehtoina voidaan pitää naisille järjestettävää asepalveluksesta kertovaa informaatiotilaisuutta tai informaatiokirjettä. Tutkimustuloksia on mahdollista hyödyntää tilanteessa, jossa Suomessa aloitettaisiin lainvalmistelu koskien naisten kutsuntoja.

Avainsanat: Puolustusvoimat, kutsuntajärjestelmä, kutsunnat, tasa-arvo, yhdenvertaisuus, naisten kutsunnat, sääntelyvaihtoehdot, sääntelykeinot, asevelvollisuus, maanpuolustus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

KUVIOT.....	iv
LÄHTEET	iv
LYHENTEET.....	xii
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Asevelvollisuuden tasa-arvonäkökulmia.....	1
1.2 Tutkimuskysymys, tutkielman rajaukset ja aineisto	3
1.3 Lainsäädäntötutkimus: lainoppia ja empiriaa.....	6
1.4 Keskeisimmät käsitteet.....	9
1.4.1 Tasa-arvo	10
1.4.2 Lain tavoitteenasettelu	11
1.4.3 Sääntelystrategiat ja sääntelykeinot	12
1.4.4 Sääntelyn vaihtoehdot.....	13
1.5 Rakenne	15
2 KUTSUNTAJÄRJESTELMÄN KEHITYS JA NYKYTILAN ARVIOINTI.....	16
2.1 Kutsuntajärjestelmän sääntelyn historia itsenäisessä Suomessa	17
2.2 Kutsuntajärjestelmän nykytila.....	19
2.2.1 Kutsuntojen hallinnollinen toteutus ja viranomaisnäkökulma	20
2.2.2 Palveluskelpoisuuden määrittely.....	22
2.2.3 Kutsuntalautakunta ja aluetoimistot	23
2.2.4 Kuntien lakisäätöiset velvollisuudet kutsunnassa	24
2.3 Naisten hakeutuminen vapaaehtoiseen asepalvelukseen.....	25
2.3.1 Naisten valintatilaisuus.....	26
2.3.2 Naisten ja miesten oikeudellisen aseman eroista	27
3 KUTSUNTAJÄRJESTELMÄN TASA-ARVO JA YHDENVERTAISUUS.....	30
3.1 Asevelvollisuuslainsäädäntö tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta	30
3.1.1 Maanpuolustusvelvollisuus	30
3.1.2 Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö.....	31
3.1.3 Tasa-arvolaki, syrjinnän kieltö ja ei syrjintänä pidettävä menettely	33
3.2 Kansainväliset kehityssuunnat	37
3.2.1 Naisten rooli asevoimissa	37
3.2.2 Kansallinen turvallisuus ja valtion harkintamarginaali.....	38
3.2.3 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja oikeuskäytäntö	40
4 KUTSUNTOJEN SÄÄNTELYN TASA-ARVOISTAMISEN TAUSTOITUS	46
4.1 Lain tavoitteenasettelu osana lainvalmisteluprosessia	46
4.2 Sääntelystrategiset vaihtoehdot	47

4.3 Sääntelytyypit oikeudellisen sääntelyn sisällä	49
4.4 Sääntelyn vaihtoehdot oikeudelliselle sääntelylle	50
4.5 Lainvalmistelua koskevia rajoitteita	52
4.6 Muiden maiden kutsuntajärjestelmien temaattista vertailua	54
4.6.1 Sukupuolineutraali kutsunnanlaisuus: Norja ja Ruotsi	55
4.6.2 Informaatio-ohjaus: Tanska ja Sveitsi	58
4.6.3 Verokannuste: Sveitsi	61
5 KUTSUNTOJEN TASA-ARVOISTAMISEN SÄÄNTELY- JA OHJAUSKEINOT	63
5.1 Oikeudellinen sääntely	63
5.1.1 Voimassa olevan lain muuttaminen	65
5.1.2 Uuden lain säätäminen	67
5.2 Informaatio-ohjaus	69
5.3 Taloudellinen ohjaus	73
5.4 Kokeilulaki naisten kutsunanalaisuudesta	76
5.4.1 Hyväksyttävä tavoite ja vaatimus säätää lailla	77
5.4.2 Kokeilualue ja kokeiluun osallistujat	78
5.4.3 Kokeilu ei ole syrjivää	80
5.4.4 Voimassaolorajoitus	80
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	82

KUVIOT

Kuvio 1. Sääntelyn vaihtoehdot, s. 14.

Kuvio 2. Kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen vaihtoehtojen arviointi ja ohjauskeinot, s. 49.

Kuvio 3. Kutsunanalaisesta asevelvolliseksi, s. 63.

LÄHTEET

Säädökset

Asevelvollisuuslaki (207/1922). (Kumottu).

Asevelvollisuuslaki (219/1932). (Kumottu).

Asevelvollisuuslaki (452/1950). (Kumottu).

Asevelvollisuuslaki (1438/2007).

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto), EUVL L 204/23.

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02, EUVL C 326/391.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67/1986).

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (8/1976).

Laki asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta (331/2019).

Laki puolustusvoimista (551/2007).

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986).

Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995).

Neuvoston direktiivi 76/207/ETY, annettu 9 päivänä helmikuuta 1976, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa. (Kumottu).

Perustuslaki (731/1999).

Puolustusministeriön asetus asevelvollisuuslaissa ja terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetussa laissa tarkoitetuista etuuksista (1444/2007).

Siviilipalveluslaki (1446/2007).

Sotilasavustuslaki (781/1993).

Terveydenhuoltolaki (1326/2010).

Tuloverolaki (1992/1535).

Valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (541/2013).

Valtioneuvoston asetus puolustusvoimien aluetoimistoista (539/2013).

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014).

Ulkomaalaiset säädökset

Constitution fédérale de la Confédération suisse (RO 1999 2556). Saatavilla osoitteessa: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>.

Danmarks Riges Grundlov (LOV nr 169 af 05/06/1953). Saatavilla osoitteessa: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1953/169>.

Lag om totalförsvarsplikt (1994:1809). Saatavilla osoitteessa: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19941809-om-totalforsvarsplikt_sfs-1994-1809.

Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven). LOV-2016-08-12-77. Saatavilla osoitteessa: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-08-12-77/>.

Muut virallislähteet

Kansalliset virallislähteet

Asevelvollisuuslakitoimikunnan mietintö. *Ehdotus uudeksi asevelvollisuuslaiksi*. Komiteanmietintö 2006:2.

CEDAW-sopimuksen kansalliset määräaikaisraportit 1-7. Haettu osoitteesta: https://um.fi/ykn-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/vcCt60yvIDdt/content/kaikkinaisen-naisten-syrjinnan-poistamista-koskeva-yleissopimus-1979-.

Hallituksen esitysten laatimisohteet. Haettu osoitteesta: <http://helo.finlex.fi/>.

HE 57/1985 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaiksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 131/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 195/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

HE 37/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

HE 139/2018 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta ja asevelvollisuus lain 3 §:n muuttamisesta.

KK 193/2014 vp – Anna Kontula /vas. Vapaaehtoisen asepalveluksen hakukäytännöt.

Kokeiluopas. Haettu osoitteesta: <http://kokeiluohje.finlex.fi/>.

Lainkirjoittajan opas. Haettu osoitteesta: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.

OM (2013). *Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta*. Helsinki. Selvityksiä ja ohjeita.

PeVL 1/1986 vp – HE 1/1986 vp.

PeVL 19/1997 vp – HE 85 ja 90/1997 vp.

PeVL 58/2001 vp – HE 212/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta.

PeVL 11/2002 vp – HE 248/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

PeVL 70/2002 vp – HE 205/2002 vp. Hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.

PeVL 9/2007 vp – HE 37/2007 vp. Hallituksen esitys asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 20/2012 vp – HE 115/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 31/2014 vp – HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 55/2016 vp – HE 169/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

PeVL 55/2016 vp – HE 169/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PLM (2010). Suomalainen asevelvollisuus. Painoyhtymä.

PLM (2020). PLM/2020/6. Parlamentaarisen komitean asettaminen selvittämään yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä. Muistio.

PV (2019). Varusmies 2020. PunaMusta 2019.

PV (2020). Sotilaan käsikirja 2020.

PE (2012). Terveystarkastusohje TTO. Juvenes Print Oy. Tampere.

Pääministeri Sanna Marin hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

TAS 216/2016. Naisten ja miesten erilainen kohtelu armeijassa. Annettu 20.10.2016.

UM (2018). *Naiset, rauha ja turvallisuus Suomen kansallinen toimintaohjelma 2018–2021*. Ulkoministeriön julkaisusarja 1/2018. Helsinki. Valtioneuvoston hallintayksikkö, Julkaisutuotanto.

VNK (2006). Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. 2006:8. Helsinki. Edita.

Kansainväliset ja ulkomaiset virallislähteet

Armée suisse (2020). Informations pour préparer le recrutement. Brochure pour les conscrits et les femmes intéressées par le service militaire.

Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Concluding observations on periodic report of Finland. Haettu osoitteesta: https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoi-keussopimukset/-/asset_publisher/vcCt60yvlDdt/content/kaikkinaisen-naisten-syrjinnan-pois-tamista-koskeva-yleissopimus-1979-

EIT (2013). National security and European case-law.

Tanskan parlamentti. My Constitutional Act with explanations. Saatavilla osoitteessa: https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/my_constitutional_act_with_explanations.ashx.

The United Nations, Security Council Resolution 1325. ”Women, Peace and Security”. S/RES/1325. 13.10.2000.

Kirjallisuus

Anttila, O. (2010). Sukupuolisyrynnän kielto Suomen ja EU:n oikeudessa. *Edilex*.

Anttila, O. (2014) a. Kohti tosiasiallista tasa-arvoa? *Lakimies*, 2/2014, 267–271.

Anttila, O. (2014) b. Tasa-arvo-oikeus tutkimuksen kohteena. *Lakimies*, 7–8/2014, 1078–1081.

Braw, E. (2017). The Return of the Military Draft. Atlantic Council. Saatavilla osoitteessa: <http://www.jstor.org/stable/resrep03488>.

Braw, E. (2019). Competitive National Service. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. Saatavilla osoitteessa: https://rusi.org/sites/default/files/201910_competitive_national_service_web.pdf.

Cronberg, T. & Terävä, S. (2010). Valikoivan asevelvollisuuden kautta kohti tasa-arvoisempaa turvallisuuspolitiikkaa. Teoksessa Jukarainen, P. & Terävä, S. (toim.). *Tasa-arvoinen turvallisuus? Sukupuolten yhdenvertaisuus suomalaisessa maanpuolustuksessa ja kriisinhallinnassa*. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Egnell, R. & Alam, M. (2019). Women and Gender Perspectives in the Military: An International Comparison. Georgetown University Press.

Elisabeth Rehn – Bank of Ideas (2018). *Kansalaispalvelus kokonaisturvallisuuden tueksi. Selvitys maanpuolustuksen kehittämistä*. Helsinki: Bofori Oy.

Ervasti, K. (2011). Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja*, 44, 61–132.

Haari, S. (2013). Sveitsin asevelvollisuus. Teoksessa Mäkinen, J. (toim.). *Asevelvollisuuden tulevaisuus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Tampere: Juvenes Print.

Heikkilä, J. & Laukkanen, I. (2020). Gender-specific Call of Duty: A Note on the Neglect of Conscription in Gender Equality Indices. *Defence and Peace Economics*.

Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.

Jauhola, M. (2010). Hankala sukupuoli – kriittisiä näkökulmia sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Teoksessa Jukarainen, P. & Terävä, S. (toim.). *Tasa-arvoinen turvallisuus? Sukupuolten yhdenvertaisuus suomalaisessa maanpuolustuksessa ja kriisinhallinnassa*. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

- Jokinen, A. (2010). Asevelvollisuus tasa-arvokysymyksenä. Teoksessa Jukarainen, P. & Terävä, S. (toim.). *Tasa-arvoinen turvallisuus? Sukupuolten yhdenvertaisuus suomalaisessa maanpuolustuksessa ja kriisinhallinnassa*. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Keinänen, A. & Vartiainen, N. (2017). Vaihtoehtojen punninta lakitasoisen sääntelyn sisällä: Empiirinen analyysi vuoden 2014 hallituksen esityksistä. *Edilex*, 48.
- Keinänen, A. & Väättänen, U. (2015). Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? *Edilex*, 3.
- Kolehmainen, A. (2016). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa T. Miettinen, (toim.) *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 105–134). Helsinki: Edita Publishing Oy.
- MTS (2020). *Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta*. Julkaisu 2020:2. Helsinki. Punamusta Oy.
- Ojanen, T. (2016). *EU-oikeuden perusteita*. Keuruu. Kirjapaino Oy.
- Pakarinen, A. (2012). *Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta*. Tampere. Juvenes Print.
- Pellonpää, M. & Gullans, M. & Pölönen, P. & Tapanila, A. (2012). *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Talentum.
- Ranchordás, S. (2013). The Whys and Woes of Experimental Legislation. *Theory and Practice of Legislation*. 1(3), 415–440.
- Rautiainen, P. (2019). Kokeilulainsäädäntö ja sen perustuslailliset reunaehdot. *Lakimies*, 2/2019, 192–220.
- Rudolf, B. (2005). European Union: Compulsory military service. *International Journal of Constitutional Law*, 3(4), 673–679.
- Schaub, G. & Pradhan-Blach, F. & Larsen, E. & Larsen, J. (2012). *Diversity in the Danish Armed Forces*. Centre for Military Studies. University of Copenhagen.
- Sipilä, J. (2013). Asevoimien järjestämisen tavat ja Suomi. Teoksessa Mäkinen, J. (toim.). *Asevelvollisuuden tulvaisuus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Tampere: Juvenes Print.
- Tala, J. (2001). *Lakien vaikutukset*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 177. Helsinki.
- Tala, J. (2004). Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? *Oikeus*, 33; 4; 378–397.
- Tala, J. (2005) a. Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta. Teoksessa Tala, J. & Wikström, K. (toim.). *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa*. Turku: Turun yliopisto.
- Tala, J. (2005) b. *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tala, J. (2012). *Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115.

Tallberg, T. & Puustinen, A. & Kosonen, J. (2018). Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimus laajentaa käsitystä maanpuolustustahdosta. Teoksessa Klemola, O. & Nousiainen, M. (toim.) 2018. *Puolustustutkimuksen vuosikirja 2018*. Riihimäki: Puolustusvoimat, s. 78–79.

Viljanen, V. (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy.

Genderlab – Collaboration between Copenhagen Business School and Kvinno (2019). The Danish Defence Case on International Women's Day.

Kansainvälinen oikeuskäytäntö

Asia C-186/01 Alexander Dory v. Saksan liittotasavalta

Asia C-285/98 Kreil v. Saksan valtio

Asia C-274/07 Sirdar v. The Army Board ja Secretary of State for Defence

Emel Boyraz v. Turkki

Verkkolähteet

Uutiset, tiedotteet, kannanotot

Karjalainen (2014). Puolustusvoimat vaatii: Naisille ilmaiset terveystarkastukset. Haettu osoitteesta: <https://www.karjalainen.fi/uutiset/uutis-alueet/kotimaa/item/63240>, 10.3.2021.

Le Nouvelliste (2020). Armée: le chef veut augmenter la part des femmes. Haettu osoitteesta: <https://www.lenouvelliste.ch/articles/suisse/armee-le-chef-veut-augmenter-la-part-des-femmes-950650>, 4.1.2021.

MTV Uutiset (2020). Puolustusministeri Kaikkonen selvittäisi naisille kutsuntoja ja kansalaispalvelusta – “Voisi olla kevyempi malli, vaikka 2–3 kuukautta”. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/puolustusministeri-kaikkonen-selvittaisi-naisille-kutsuntoja-ja-kansalaispalvelusta-voisi-olla-kevyempi-malli-vaikka-2-3-kuukautta/7694502#gs.617c5s>, 5.9.2020.

Reserviläisliitto (2020). Asevelvollisuuden ulottamista naisiin harkittava. <https://www.reservilaisliitto.fi/kirjoitus/asevelvollisuuden-ulottamista-naisiin-harkittava/>, 6.9.2020.

RTS (2019). Les opérations séduction de l'armée pour enrôler davantage de femmes. Haettu osoitteesta: <https://www.rts.ch/info/suisse/10796919-les-operations-seduction-de-larmee-pour-enroller-davantage-de-femmes.html>, 4.1.2021.

Ruotsin hallitus (2017). Re-activation of enrolment and conscription. Haettu osoitteesta: <https://www.government.se/articles/2017/03/re-activation-of-enrolment-and-the-conscription/>, 20.12.2020.

TdG (2019). Femmes à l'armée: pas de journée d'info obligatoire. Haettu osoitteesta: <https://www.tdg.ch/suisse/femmes-armee-journee-dinfo-obligatoire/story/15809610>, 4.1.2021.

Varusmiesliitto (2019). Varusmiesliitto vaatii tasa-arvoista asevelvollisuutta. Haettu osoitteesta <http://varusmiesliitto.fi/2019/07/08/kannanotto-varusmiesliitto-vaatii-tasa-arvoista-asevelvollisuutta/>, 12.8.2020.

Muut verkkolähteet

Intti.fi: naisten vapaaehtoinen asepalvelus. Haettu osoitteesta: <https://intti.fi/naisten-vapaaehtoinen-asepalvelus>, 24.2.2021.

Norjan asevoimat (2017). Esitys Suomen puolustusministeriölle. Haettu osoitteesta https://www.defmin.fi/files/3825/BOTILLE_2017-06-12_Universal_Conscription_in_Norway.pdf, 20.4.2021.

Plikt- och prövningsverket. Haettu osoitteesta: <https://www.pliktverket.se/totalforsvarsplikten/om-totalforsvarsplikten>, 3.1.2021.

Ruotsin puolustusvoimat. Personalförsörjning med plikt. Haettu osoitteesta: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/varnplikt/personalforsorjning-med-plikt/>, 3.1.2021.

Sveitsin viranomaiset. Military Service Exemption Tax. Haettu osoitteesta: <https://www.ch.ch/en/military-service-exemption-tax/>, 18.11.2020.

The World Factbook. Military service age and obligation. Haettu osoitteesta: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/military-service-age-and-obligation/>, 5.6.2020.

LYHENTEET

AsevL	Asevelvollisuuslaki (1438/2007)
CEDAW	Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
HELO	Hallituksen esityksen laatimisohteet
KK	Kirjallinen kysymys
L	Laki
MTS	Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta
NVAsepl	Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995)
OM	Oikeusministeriö
PE	Pääesikunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki (731/1999)
PLM	Puolustusministeriö
PV	Puolustusvoimat
PvL	Laki puolustusvoimista (551/2007)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SiviilipL	Siviilipalveluslaki (1446/2007)
SopS	Sopimussarja

Tasa-arvolaki	Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986)
TervHL	Terveydenhuoltolaki (1326/2010)
TN	Turvallisuusneuvosto
TTO	Terveystarkastusohje
UM	Ulkoministeriö
VNK	Valtioneuvoston kanslia
vp	Valtiopäivät
YhdenvertL	Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Asevelvollisuuden tasa-arvonäkökulmia

”Maanpuolustus kuuluu koko kansalle. Tämä periaate toteutuu yleisen asevelvollisuuden kautta. Kun kaikki asevelvolliset taustastaan riippumatta palvelevat samoin ehdoin, on yleinen asevelvollisuus omiaan korostamaan myös yhteiskunnallista tasa-arvoa.”¹

Näillä sanoilla alkaa Asevelvollisuuslakitoimikunnan komiteamietintö, joka julkaistiin vuonna 2006 osana asevelvollisuuslain uudistamisen valmisteluja. Komitean lauseen voi lukea sellaisenaan kuin se on yllä suoraan lainattu tai sen voi lukea myös näin: Maanpuolustus kuuluu koko kansalle. Tämä periaate toteutuu yleisen asevelvollisuuden kautta koskien vain miehiä, koska naiset eivät ole asevelvollisia. Kun kaikki asevelvolliset taustastaan riippumatta palvelevat samoin ehdoin, on yleinen asevelvollisuus omiaan korostamaan myös miesten välistä, yhteiskunnallista tasa-arvoa.

Suomessa on voimassa yleinen asevelvollisuus ja reserviin perustuva maanpuolustuskyky. Yleinen asevelvollisuus on sukupuoliperusteinen: miehet ovat asevelvollisia (AsevL 2.1 §), kun taas naiset voivat suorittaa vapaaehtoisen asepalveluksen (NVAsepL 1.1 §).² Näin ollen asepalveluksen suorittaminen muodostaa miehille velvollisuuden ja naisille oikeuden. Asevelvollisuus tarjoaa miehelle käytännössä kolme vaihtoehtoa: suorittaa asepalvelus, suorittaa siviilipalvelus tai suorittaa vankeusrangaistus, jos hän kieltäytyy kahdesta edellä mainitusta suoritustavasta.³ Naisesta voi tulla asevelvollinen vasta kun hän on astunut naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen ja suorittanut asepalvelusta yli 45 päivää.⁴ Tätä ennen nainen ei ole asevelvollinen. Ennen palvelukseen astumista koko ikäluokan miehet osallistuvat pakolliseen kutsuntaan, jossa määritetään muun muassa asevelvollisen palvelukelpoisuus, mikä vaikuttaa päätökseen hänen palveluksestaan (AsevL 12 §). Suomessa naiset eivät osallistu kutsuntaan.

¹ Asevelvollisuuslakitoimikunnan komiteamietintö.

² Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995) astui voimaan vuonna 1995, mistä lähtien naiset ovat voineet suorittaa asepalveluksen.

³ Asevelvollisuuslain (1438/2007) 118 §:ssä säädetään asevelvollisuudesta kieltäytymisen rangaistavuudesta: ”Varusmies, joka kieltäytyy kokonaan tässä laissa säädetystä palveluksesta, on, jollei hän hae siviilipalvelukseen, rikoslain (39/1889) 45 luvun säännösten soveltamisen sijasta tuomittava asevelvollisuudesta kieltäytymisestä rangaistukseen siten kuin siviilipalveluksesta kieltäytymisestä säädetään siviilipalveluslaissa.” Kieltäytyminen ase- ja siviilipalveluksesta kutsutaan totaalkieltäytymiseksi.

⁴ HE 131/1994 vp, s. 13.

Yleisestä maanpuolustusvelvollisuudesta säädetään perustuslain (731/1999) 127 §:n 1 momentissa ”Jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.” Maanpuolustusvelvollisuus velvoittaa siis kaikki kansalaiset sukupuoleen katsomatta maanpuolustukseen. Perustuslain maanpuolustusvelvollisuus konkretisoituu asevelvollisuuden (AsevL 1.1 §) tai siviilipalveluksen suorittamisena (SiviilipL 1.1 §).⁵ Koska asevelvollisuuden tai siviilipalvelun pakottavuus ei koske naisia, perustuslain maanpuolustusvelvollisuus ei tosiasiallisesti koske kaikkia Suomen kansalaisia -ainakaan rauhan aikana.

Edellä esitetty sukupuoliperusteinen asevelvollisuus herättää kysymyksen naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Pohjoismaat, Suomi mukaan lukien, ovat tyypillisesti maailman kärkimaita tasa-arvomittauksissa. On havaittu, että näissä tasa-arvomittauksissa ei huomioida sukupuoliperusteista asevelvollisuutta.⁶ Tulos voisi olla eri, jos myös asevelvollisuus nähtäisiin tasa-arvokysymyksenä. On totta, että Suomessa on viime vuosina tehty merkittäviä tasa-arvoa edistäviä päätöksiä ja sukupuoliperusteinen jaottelu on vähenevissä määrin nykypäivää. 2000-luvulla tasa-arvodiskurssi on noussut tärkeäksi osaksi niin oikeudellista, poliittista kuin yhteiskunnallista keskustelua. Tasa-arvoon vetoamalla on saavutettu merkittäviä lakiuudistuksia, joista tunnetuin lienee avioliittolakiin (234/1929) vuonna 2019 voimaan tulleet muutokset tasa-arvoisesta avioliitosta. Samalla kun yhteiskunnasta pyritään rakentamaan entistä tasa-arvoisempaa, on syytä pohtia, miksi suomalaisessa oikeusjärjestelmässä asevelvollisuus ei ole tasa-arvoinen sukupuolten näkökulmasta. Suomen naapurimaissa Norjassa ja Ruotsissa asevelvollisuus koskee niin miehiä kuin naisia. Juridisesti tarkasteltuna Suomessa vain miehiä koskeva asevelvollisuus ei ole syrjivää (Tasa-arvolaki 9 § kohta 2). Tutkielmassa asetetaan voimassa oleva sääntely kriittiseen tarkasteluun.

Yleisen asevelvollisuuden tasa-arvonäkemykset ovat saaneet osakseen kritiikkiä myös julkisessa keskustelussa. Osana keskustelua on esitetty erilaisia vaihtoehtoja tasa-arvoisemman asevelvollisuuden toteuttamiseksi. Näistä ehdotuksista tunnetuin lienee Elisabeth Rehn – Bank of Idea -ajatushautomon toteutusmalli. Ajatushautomo esitti vuonna 2018 yleisen asevelvollisuuden korvaamista kansalaispalvelusvelvollisuudella, jossa koko ikäluokka sukupuoleen tai vakaumukseen katsomatta velvoitettaisiin yleisiin kutsuntoihin.⁷ Myös Varusmiesliitto on vuodesta 2019 julkisesti vaatinut, että

⁵ Ks. myös HE 37/2007 vp, s. 6–7 ja s. 16.

⁶ Heikkilä – Laukkanen 2020, s. 5–6.

⁷ Elisabeth Rehn – Bank of Ideas 2018.

”Suomen asevelvollisuusjärjestelmä uudistetaan niin, että se kohtelee koko kumpaakin sukupuolta tasa-arvoisesti.”⁸ Reserviläisliitto on myös esittänyt kutsuntojen laajentamista naisia koskeviksi.⁹

Kansalaisten suhtautumista suomalaiseen asevelvollisuusjärjestelmään on tutkittu useasti. Joulukuussa 2020 valmistunut Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) vuosittain teettämä haastattelututkimus indikoi kansalaisten suhtautumisen nykyiseen asevelvollisuusjärjestelmään muuttuneen. Vuoden 2020 tutkimuksen mukaan nykyinen asevelvollisuusmalli, jossa miehet ovat asevelvollisia ja naisille asepalvelus on vapaaehtoista, sai tukea vain 52 prosentilta vastanneista. Vuoden 2019 vastaava luku oli 65 %.¹⁰ Vuoden 2020 tutkimuksessa MTS esitti uutena kysymyksenä naisten osallistumisen kutsuntoihin. 19 % prosenttia vastaajista kannatti naisille pakollisia kutsuntoja siten, että naisille ei muodostuisi asevelvollisuutta. Vastaavasti 18 % vastaajista kannatti koko ikäluokalle pakollisia kutsuntoja niin, että myös naiset olisivat asevelvollisia.¹¹ Isoimman tuen (38 %) sai malli, jossa naisille lähetettäisiin tietoa mahdollisuudesta suorittaa naisten vapaaehtoinen asepalvelus.¹²

Kansalaisyhteiskunnan lisäksi asevelvollisuuden tasa-arvokysymykset ovat nousseet politiikan agendalle. Tammikuussa 2020 puolustusministeri Antti Kaikkonen esitti, että kutsunnat voitaisiin laajentaa myös naisiin.¹³ Asiaa selvittää parhaillaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti alkuvuonna 2020 perustettu laajapohjainen parlamentaarinen komitea¹⁴, jonka toimikausi päättyy 31.10.2021.¹⁵ Komitean yhtenä tehtävänä on selvittää mahdollisuuksia naisia koskeviin kutsuntoihin.¹⁶

1.2 Tutkimuskysymys, tutkielman rajaukset ja aineisto

Puolustusvoimien kutsuntajärjestelmä on Suomessa säännelty osana asevelvollisuuslakia (1438/2007). Kutsuntajärjestelmä perustuu siihen, että julkinen valta rajoittaa yksilön oikeuksia

⁸ Varusmiesliitto 2019.

⁹ Reserviläisliitto 2020.

¹⁰ MTS 2020, s. 10.

¹¹ MTS 2020, s.13.

¹² MTS 2020, s. 14.

¹³ MTV Uutiset 2020.

¹⁴ Pääministeri Sanna Marin hallituksen ohjelma 2019, s. 94.

¹⁵ PLM 2020, s. 1.

¹⁶ PLM 2020, s. 4.

velvoittamalla miehet osallistumaan pakollisiin kutsuntoihin. Julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin (PL 2.3 §). Muutokset kutsuntajärjestelmään vaatisi väistämättä lainsäädännön muutoksia, lakien kumoamista tai mahdollisesti jopa uusia lakeja. Lainsäädännöllisiä mahdollisuuksia on siinä useita. Voimassa oleva sääntely asettaa tiettyjä reunaehtoja muutoksien tekemiselle tai voimassa olevia lakeja voidaan joutua muuttamaan. Oman haasteensa muodostaa jo aikaisemmin tehdyt lainsäädännölliset valinnat sekä kutsuntaa ja tasa-arvoa koskevan lainsäädännön polkuriippuvuus, mitkä tulee ottaa huomioon lakimuutoksia tehdessä. Kysymyksenasettelun osalta tutkimuskysymykset hahmottuvat seuraavasti:

Miten puolustusvoimien kutsuntajärjestelmä näyttäytyy perus- ja ihmisoikeuksien valossa erityisesti sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta?

Mitä sääntelykeinoja ja sääntelyn vaihtoehtoja voidaan pitää realistisinä puolustusvoimien kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi?

Tutkielma tarkastelee eri sääntelystrategioita, sääntelykeinoja ja sääntelyn vaihtoehtoja, joiden avulla voitaisiin tasa-arvoistaa nykyistä kutsuntajärjestelmää. Osana tätä tarkastelua puntaroidaan erilaisia sääntelyvaihtoehtoja, lain tavoitteenasettelua sekä vertaillaan muiden maiden tapoja toteuttaa kutsuntoja. Kyseessä on tulevaisuuteen katsova näkökulma, joka tuottaa konkreettisia ehdotuksia siitä, miten kutsunnat voitaisiin järjestää tasa-arvoisemmin erilaisiin sääntelyvaihtoehtoihin ja ohjauskeinoihin tukeutuen. Tältä osin tutkielma lähestyy hypoteettista maailmaa, sillä Suomessa ei tällä hetkellä ole sellaista lakivalmistelua, jossa kutsuntajärjestelmää oltaisiin tasa-arvoistamassa. Pohjustuksena tälle tarkastelulle tutkielmassa arvioidaan ensin nykyisen kutsuntajärjestelmän tasa-arvoasetelmaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta erityisesti yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kautta.

Tutkielma ei tarkastele vain yhtä sääntelystrategiaa, sääntelyvaihtoehtoa tai -keinoa vaan se pyrkii olemaan avoin erilaisille tavoille saavuttaa tietty yhteiskunnallinen tavoite lainsäädännön tarjoamin keinoin tai lainsäädännölle vaihtoehtoisin keinoin. Samalla pyritään pohtimaan, mitä reunaehtoja nykyinen lainsäädäntö ja oikeusjärjestys asettavat kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi. Valinta sääntelyvaihtoehtojen punninnalle pohjautuu pitkälti tutkimuksiin siitä, että Suomessa lainvalmistelussa ei anneta riittävää painoarvoa eri sääntelyvaihtoehtojen tarkastelulle.¹⁷ Sääntelyvaihtoehtojen tarkasteluun nivoutuu vahvasti myös vaikutusarviointi, sillä eri sääntelyvaihtoehtojen voi olla

¹⁷ OM 2013, s. 35.

erilaisia vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueilla. Vaikutusarviointi vaatii monen alan asiantunte-
musta¹⁸ sekä menetelmien yhdistämistä, mistä johtuen laaja-alainen vaikutusten arviointi on rajattu
tutkielman ulkopuolelle.

Tutkielmassa tarkastelun lähtökohtana on, että nykyinen kutsuntajärjestelmä on epätasa-arvoinen,
jopa syrjivä. Vain miehiä koskevaa velvollisuutta on hankala nähdä tasa-arvoisena tai tasa-arvoa edis-
tävänä. Oikeustilan tasa-arvoistamiseksi kutsuntojen tulisi koskea myös naisia, tai vähemmän kunni-
anhimoisesta näkökulmasta naisten osallisuutta kutsuntoihin tai naisten valintatilaisuuteen tulisi kas-
vattaa. Tutkielmassa tarkastelu on rajoitettu vain kutsuntaan. Tutkielma ei pyri tarkastelemaan koko
asevelvollisuusjärjestelmää. Tutkielma ei liioin ota kantaa siihen, tulisiko naisten olla myös yleisen
asevelvollisuuden piirissä. Tutkielma ideoi vain kutsuntajärjestelmää, joka olisi sukupuolten näkö-
kulmasta tasa-arvoinen tai ainakin nykyistä mallia tasa-arvoisempi. Taustalla on myös ajatus parantaa
puolustusvoimien mahdollisuutta rekrytoida koko ikäluokan paras aines asepalvelukseen. Jos kutsun-
nat ja informaatio asepalveluksen suorittamisesta tuodaan naisille lähemmäksi ja jopa pakolliseksi,
vapaaehtoisten kyvykkäiden naisten määrä asepalveluksessa mahdollisesti nousisi. Tällä hetkellä
naisten ikäluokasta saadaan houkutelua ja koulutettua varusmiespalvelukseen vain 1 %.¹⁹

Muita rajauksia tehdessä on ensin hahmotettava asevelvollisuuden ja kutsuntajärjestelmän tasa-arvo-
kysymyksien laajuus. Aihetta voisi hyvin tarkastella esimerkiksi vakaumuksen tai ahvenanmaalaisten
erityisaseman kautta. Lisäksi aihe tarjoaisi mahdollisuuden hyvin laajaan tasa-arvotutkimukseen.
Muutokset kutsuntajärjestelmään tulisivat väistämättä aiheuttamaan myös kustannuksia puolustus-
hallinnolle, mikä tarjoaisi esimerkiksi taloustieteen puolella paljon tutkittavaa. Tutkimusaihe tarjoaisi
myös paljon tutkittavaa sukupuolentutkimuksen (*gender studies*) puolella, mutta sukupuolentutki-
muksellinen tai sukupuolioikeudellinen näkökulma ei tarjoa parhaita eväitä vastaamaan tutkimusky-
symykseen, joka on hyvin lainsäädäntötutkimuksellinen. Aiheen ollessa vahvasti koko yhteiskuntaa
poikkileikkaava, kutsuntojen laajentaminen naiseen tarjoisi mielenkiintoisia tutkimusmahdollisuuksia
myös monella muulla tieteenalalla.

Tutkielman aineiston rakentuu pitkälti säädösten, lain esitöiden sekä oikeuskirjallisuuden varaan. Ko-
timaisen aineiston merkitys on suuri, koska tutkimuksen kohteena on Suomen puolustusvoimien

¹⁸ Vaikutusarvioinnissa yhdistyy helposti esimerkiksi oikeudellinen, poliittinen, yhteiskunnallinen ja taloudel-
linen asiantuntemus.

¹⁹ Sipilä 2013, s. 26.

kutsuntajärjestelmä. Oikeustieteissä ei ole aikaisempaa kirjallisuutta, jossa tarkasteltaisiin naisten ja miesten välisiä eroja kutsuntajärjestelmän osalta. Ylipäätään suomalainen oikeuskirjallisuus ei käsittele asevelvollisuutta sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Suomessa on siis selkeä tutkimusaukko aiheen käsittelyssä oikeustieteen alalla. Oikeustieteellisen tutkimuksen vähäisyydestä johtuen tutkielmassa hyödynnetään muuta yhteiskunnallista tutkimusta, mikä käsittelee kutsuntajärjestelmää, naisten vapaaehtoista asepalvelusta sekä ylipäätään asevoimien rekrytointimuotoja. Esimerkiksi puolustusministeriö on julkaissut materiaalia, joka sisältää viitteitä kutsuntajärjestelmän kehittämiseen.

Tutkielmassa hyödynnetään sellaista oikeuskirjallisuutta, joka käsittelee tasa-arvokysymyksiä oikeudellisesta näkökulmasta, lainsäätämistä sekä sääntelyvaihtoehtojen punnitsemista. Näiden osalta tutkielmassa hyödynnetään lainsäädäntötutkimuksen parissa elämäntyönsä tehneen emeritusprofessori Jyrki Talan teoksia. Tutkielman kannalta tärkeimpiä näistä ovat ”*Lakien laadinta ja vaikutukset*”²⁰ ja ”*Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot*”²¹. Tutkielmassa hyödynnetään myös lainsäätäjälle laadittuja ohjeteoksia, jotka käsittelevät lain valmistelua kuin myös kokeilulakeja.²²

Kotimaisen aineiston painottamisesta huolimatta tutkimuksessa hyödynnetään myös kansainvälistä aineistoa. Kansainvälistä aineistoa hyödynnetään erityisesti tarkasteltaessa verrokkimaiden kutsuntajärjestelmiä sekä kansainvälisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Näiden lisäksi tutkielmassa perehdytään verrokkimaiden kutsuntoja ympäröivään lainsäädäntöön siltä osin, kuin se on tutkielman kannalta relevanttia.

1.3 Lainsäädäntötutkimus: lainoppia ja empiriaa

Tämä tutkielma on lainsäädäntötutkimuksellinen ja oikeustieteellinen. Oikeustieteissä metodit eivät ole yksiselitteisiä tai aseta tiukkoja reunaehtoja toteutukselle.²³ Lainsäädäntötutkimukselle taas ominaista on sen monitieteellisyys sekä näkökulmien rikkaus. Monitieteellisyys mahdollistaa useiden eri menetelmien käytön lainsäädäntötutkimuksissa.²⁴ Tutkielma yhdistää kahta menetelmää. Tutkielman alkuosa on vahvasti lainopillinen ja tutkielman loppuosa empiirinen, olkoonkin, että se sisältää jonkin verran lainopillisia elementtejä, kuten tulkintaa ja systematisointia. Seuraavaksi tarkastellaan

²⁰ Tala 2005 b.

²¹ Tala 2012.

²² Erityisesti Lainkirjoittajan opas ja Kokeiluopas.

²³ Hirvonen 2011, s. 8–9.

²⁴ Tällaisia menetelmiä voi olla esimerkiksi laadulliset tai määrälliset menetelmät.

lainopillista menetelmää tarkemmin, ja sen jälkeen erikseen empiiristä menetelmää, jota hyödynnetään tavallisesti lainsäädäntötutkimuksessa.²⁵ Lopuksi syvennytään tutkielman lainsäädäntötutkimukselliseen näkökulmaan.

Lainopin eli oikeusdogmatiikan pääasiallisena tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus.²⁶ Tutkielman keskiössä on se osa lainsäädäntöä, joka perinteisesti kuuluu lainvalmistelun piiriin. Tutkielmassa tehdään ensin selkoa kutsuntajärjestelmän lainsäädännöllisestä nykytilasta sekä sen suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin. Tämä tarkastelu vaatii voimassa olevien lakien tulkintaa. Voimassa olevan oikeuden tulkinta antaa tutkielmassa välineet rajata niin sääntelystrategiset vaihtoehdot kuin myös sääntelyn vaihtoehdot ja keinot suhteessa tutkimuskohteeseen eli kutsuntajärjestelmään.

Lainopillinen ote tutkielmassa on välttämätön, jotta voidaan ensin tehdä selkoa voimassa olevasta oikeudesta ennen siirtymistä empiiriseen osioon.²⁷ Tällöin ollaan *oikeuden sisäisessä maailmassa*.²⁸ Voimassa olevan oikeuden tarkastelu on tärkeässä osassa, jotta voidaan muodostaa yleiskäsitys siitä, mitkä oikeusnormit ovat relevantteja tutkimusaiheen kannalta ja mitä niistä tulisi mahdollisesti muuttaa. Samalla voimassa olevan oikeuden tarkastelulla saadaan ymmärrystä siitä, miten nykyinen kutsuntajärjestelmä näyttäytyy perus- ja ihmisoikeuksien valossa erityisesti sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lainoppi metodina on tulkintatiedettä²⁹, ja tutkielmassa tulkitaan oikeudellista aineistoa. Näiltä osin tutkielman menetelmällinen ote on lainopillinen.

Empiirinen menetelmällinen ote korostuu tutkielman osioissa, joissa tehdään lain tavoitteenasettelua, tarkastellaan sääntelystrategiaa ja sääntelyn vaihtoehtoja sekä lopulta sääntely- ja ohjauskeinoja. Empiria jaotellaan perinteisesti kvalitatiiviseen eli määrälliseen tutkimukseen ja kvantitatiiviseen eli laadulliseen tutkimukseen.³⁰ Tässä tutkielmassa empiirisessä osiossa hyödynnetään laadullisena menetelmänä empiiristä oikeustutkimusta. Kehyksenä käytetään Jyrki Talan³¹ laatimia jaotteluja koskien lain tavoitteenasettelua, sääntelystrategioita, sääntelyvaihtoehtoja sekä ohjauskeinoja. Lopuksi kokeilulakia käsittelevässä osiossa kehyksenä hyödynnetään lainsäätäjän kokeiluopasta, joka antaa

²⁵ Pakarinen 2011, s. 67.

²⁶ Hirvonen 2011, s. 21.

²⁷ Myös Keinänen ja Väätäsen 2015, s. 14 mukaan oikeustieteessä voi olla tarpeen yhdistää lainoppi ja empiria, jotta voidaan ensin selittää voimassa olevan oikeuden tila.

²⁸ Keinänen – Väätänen 2015, s. 7.

²⁹ Hirvonen 2011, s. 36, Kolehmainen 2016, s. 114.

³⁰ Ks. esim. Keinänen – Väätänen 2015, s. 7–8.

³¹ Jyrki Talasta jotain?

viitekehysten kokeilulain suunnittelulle ja toteuttamiselle.³² Tämän avulla jäsennellään kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen eri vaihtoehtoja lainvalmistelun viitekehukseen, huomioiden oikeudenala sekä aikaisemmat lainsäädännölliset valinnat. Nämä nivoutuvat aina reaali maailmaan, mikä on tyypillistä laadulliselle tutkimukselle.³³

Empiirisen menetelmän valintaa perustelee osaltaan myös tutkielman tiedonintressi, joka on pääasiassa oikeustieteellinen, mutta nojaa myös yhteiskuntatieteiden puolelle. Tämä on tyypillistä lainsäädäntötutkimukselle, jonka tiedonintressi on usein hyvin yhteiskuntatieteellinen.³⁴ Empiirinen oikeustiede laajentaa tarkastelun *oikeuden ulkoiseen maailmaan*.³⁵ Osaltaan tämä näkyy tutkielman aiheen valinnassa, jossa tarkastelun kohteena ei ole yksinomaan voimassa oleva sääntely, vaan lain valmistelua koskeva alue. Empiirinen tutkimus ei ole oikeustieteen valtavirtaa siinä missä lainoppi on.³⁶

Metodologisten valintojen jälkeen on syytä tehdä selkoa tutkimuksen näkökulmista. Tutkimuksen näkökulma on *lainsäädäntötutkimuksellinen* tarkastellen oikeutta *instrumentaalisenä* välineenä. Tutkielmassa lainsäädäntö nähdään julkisen vallan välineenä, minkä avulla voidaan vaikuttaa yhteiskuntaan ja siinä oleviin ongelmiin.³⁷ Tällaisessa näkökulmassa on kyse *instrumentaalisesta* käsityksestä oikeudesta. Lainsäädäntötutkimus pyrkii vastaamaan laaja-alaisempiin kysymyksiin kuin pelkällä lainopilla pystytään,³⁸ mikä osaltaan alleviivaa menetelmän laajentamista empiriaan, kuten edellä todettiin.

Lainsäädäntötutkimuksen kohteena on nimenomaisesti lainsäädäntö. Lainsäädäntötutkimus nähdään tutkimusalana, joka on lähellä muun muassa hallintotieteellistä ja oikeussosiologista tutkimusta.³⁹ On myös esitetty, että lainsäädäntötutkimusta ei tulisi ymmärtää oikeudenalana, vaan ensisijaisesti tutkimusnäkökulmana.⁴⁰ Lainsäädäntötutkimusta on vaikea asettaa ahtaasti vain oikeustieteen sisälle, sillä lainsäädäntötutkimuksen tiedonintressit ovat yleisiä myös muilla tieteenaloilla kuten

³² Kokeiluopas.

³³ Keinänen – Väättänen 2015, s. 11.

³⁴ Pakarinen 2012, s. 22.

³⁵ Keinänen – Väättänen 2015, s. 7.

³⁶ Keinänen – Väättänen 2015, s. 6.

³⁷ Tala 2004, s. 378.

³⁸ Tala 2004, s. 380.

³⁹ Ervasti 2011, s. 87.

⁴⁰ Tala 2004

oikeussosiologiassa tai oikeustaloustieteessä.⁴¹ Tässä tutkielmassa lainsäädäntötutkimus ymmärretään ennen kaikkea tutkimusnäkökulmana.

Perinteisesti lainsäädäntötutkimuksen kohde voidaan jaotella kahteen pääkategoriaan: tutkimus, joka tarkastelee lainsäädäntöä kokonaisuutena, instituutiona, tai tutkimus, joka tarkastelee yksittäistä lakia tai säädöshanketta.⁴² Tässä tutkielmassa tarkastellaan jälkimmäistä, sillä tutkielman ytimessä on kutsuntajärjestelmä. Kyseessä on osaltaan voimassa olevan sääntelyn synnyn tarkastelu, kun tutkielmassa tarkastellaan, miten kutsuntajärjestelmää koskeva sääntely on kehittynyt ja mikä sen nykytila on. Toisaalta tutkimuksen kohteena on niin ikään hypoteettinen säädöshanke, siltä osin kun tutkielmassa hyödynnetään tulevaisuuteen katsovaa näkökulmaa, eli miten nykyistä kutsuntajärjestelmää koskevaa sääntelyä voitaisiin tasa-arvoistaa ja mitä sääntelyn vaihtoehtoja ja keinoja tähän olisi. Osana lainvalmistelua tarkastellaan erilaisia sääntelyn vaihtoehtoja, mikä kuuluu tavanomaisesti lainsäädäntötutkimuksen piiriin.⁴³

Yksittäisen säädöshankkeen tarkastelu lainsäädäntötutkimuksessa voi periaatteessa kattaa koko lain elinkaaren aina lainvalmistelusta sen implementointiin ja vaikutusten tarkasteluun.⁴⁴ Se voi myös kattaa vain yhden tai useamman osan lain elinkaaren tarkastelusta. Tässä tutkielmassa tarkastelu on rajattu lain valmisteluvaiheeseen. Koska tutkimuskohteena on hypoteettinen säädöshanke, olisi irrallista pohtia kaikkia mahdollisen säädöshankkeen vaiheita, joihin tosiasiallisesti kontribuoisivat useat toimijat valmisteluprosessin aikana.

1.4 Keskeisimmät käsitteet

Tutkielman keskiössä on sellaista käsitteistöä, mikä ei välttämättä ole aihepiiriä vähemmän tuntevalle tuttua. Kutsuntajärjestelmään itsessään liittyy laaja-alaisesti käsitteitä, jota ei kuitenkaan ole tarpeen määrittellä omana osionaan. Keskeisimpien käsitteiden määrittelyyn on valittu laaja-alaisempia käsitteitä, jotka ovat tutkielman keskiössä ja jopa läpileikkaavat tutkimusta. Näiden määrittelyllä pyritään yhtäältä sijoittamaan tutkimusta oikeustieteen kentälle sekä toisaalta valottamaan, mistä näkökulmasta kyseisiä käsitteitä lähestytään tutkielmassa. Tutkielman keskeisimmät käsitteet ovat tasa-arvo, lain tavoitteenasettelu, sääntelystrategia ja sääntelykeinot sekä sääntelyn vaihtoehdot.

⁴¹ Pakarinen 2011, s. 25.

⁴² Tala 2004, s. 379.

⁴³ Tala 2004, s. 380.

⁴⁴ Tala 2004, s. 380.

1.4.1 Tasa-arvo

Tasa-arvon käsitteen merkitys sekä monitulkintaisuus on noussut esille eri vaiheissa tutkielman kirjoittamista. On käynyt ilmi, että tasa-arvoa ei pystytä määrittelemään tyhjentävästi, sillä käsite on liian kompleksinen sekä usein subjektiiviseen kokemukseen perustuva. Tästä huolimatta tutkielman kannalta on tarpeen tehdä selkoa, mistä näkökulmasta ja missä kontekstissa tasa-arvokäsitettä lähestytään tässä tutkielmassa.

Ensinnäkin tutkielman näkökulma tasa-arvoon on sukupuolten välinen tasa-arvo.⁴⁵ Tällöin tarkastelun keskiössä on miesten ja naisten välinen tasa-arvo. Tiedostetaan, että nykymaailmassa sukupuolten kategorisointi vain mies- ja naissukupuoleen on ontuva, mutta tutkimuksen kannalta perusteltu. Tutkimuksen aineiston perustuessa kutsuntajärjestelmää ympäröivään lainsäädäntöön, on johdonmukaisinta seurata lainsäätäjän viitoittamalla tiellä: suomalainen asevelvollisuus tai naisten vapaaehtoinen asepalvelus ei lainsäädännön osalta tunne muita sukupuolia kuin mies ja nainen. Tästä johtuen on loogista, että tutkielma ei ota laajemmin kantaa sukupuolikeskusteluun eikä se haasta mies/nais - jaottelua.⁴⁶

Tutkielma lähestyy tasa-arvoa eri konteksteissa. On eri asia puhua tasa-arvosta oikeudellisessa kontekstissa kuin poliittisessa kontekstissa.⁴⁷ Tutkielman kannalta tasa-arvoa ei ole mielekästä rajoittaa vain oikeudelliseen kontekstiin, koska tutkielma pyrkii hahmottamaan oikeudellista sääntelyä suhteessa reaali maailmaan ja yhteiskuntaan. Tutkielman aihe ja menetelmät ovat vahvasti kytköksissä yhteiskuntaan, mikä osaltaan laajentaa tasa-arvon käsitteen kontekstia. Tutkielman tasa-arvon kontekstit on tunnistettu yhtäältä oikeudelliseksi ja toisaalta maanpuolustukselliseksi.

Tutkielman oikeustieteellinen luonne tekee sen, että tasa-arvoa tarkastellaan oikeudellisesti institutionalisoituneena käsitteenä. On hyvin eri asia tarkastella tasa-arvoa oikeusperiaatteena, kuin esimerkiksi kysymällä kansalaisilta, mitä he ymmärtävät sanalla tasa-arvo. Tähän esimerkkiin pohjautuen sanottakoon, että tutkielma ei tarkastele subjektiivista kokemusta tasa-arvosta. Tämän tutkielman

⁴⁵ Sukupuolten välinen tasa-arvo on hyvin monitulkintainen nykymaailmassa, jossa puhutaan yhä enemmän sukupuolista ja sukupuolirooleista erityisesti feministisen diskurssin kautta. Oman haasteensa ja mahdollisuutensa tuo englannin kielen sanapari *sex* ja *gender*, joista molemmista puhutaan suomeksi sukupuolena. Tutkielman aihe ja valittu lähestymistapa vievät tutkimusta kuitenkin kohti perinteistä sukupuolijaottelua eli jakoa miehiin ja naisiin. Tällainen jaottelu voi näyttäytyä nykymaailmassa liian kapealta, mutta on mielekkäin tarkastelun lähtökohta tutkielman aiheen kannalta.

⁴⁶ Jauhola 2010, s. 258.

⁴⁷ Anttila 2014 a, s. 270.

tasa-arvo käsitteen tulkinta perustuu lainsäädäntöön. Merkittävin käsitteellinen haaste juontuu tasa-arvon nivoutumisesta yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon, mihin tullaan paneutumaan tutkielman myöhemmissä osioissa.⁴⁸

Maanpuolustuksellisessa kontekstissa tasa-arvon kriittisessä tarkastelussa voidaan esimerkiksi kysyä, miksi asevelvollisuus koskee vain miehiä. Toisaalta maanpuolustusvelvollisuus koskee kaikkia sukupuolesta riippumatta. Tutkielman ytimessä on miehiä koskeva kutsunnanalaisuus ja asevelvollisuus. Tutkielma lähtee siitä näkökulmasta, että vain miehiä koskeva kutsunnanalaisuus ja asevelvollisuus on epätasa-arvoista, eikä kaikkia koskeva maanpuolustusvelvollisuus poista sitä tosiasiaa, että vain miesten on vankeusrangaistuksen uhalla suoritettava joko asepalvelus tai siviilipalvelus.

1.4.2 Lain tavoitteenasettelu

Lain tavoitteenasettelulla tarkoitetaan Talan mukaan ”sitä tosiasiallista ja oikeudellista asiantilaa, jonka on määrä toteutua tietyn lain myötä”.⁴⁹ Lain tavoitteet kumpuavat usein poliittisesta tahtotilasta ja esimerkiksi hallitusohjelmilla voidaan paljon vaikuttaa siihen, mitä tavoitteita asetetaan tai mitä lakeja ylipäätään säädetään.⁵⁰ Tala puhuu lain tavoitteenasettelusta hyvin laajassa merkityksessä katkaen lakihankkeeseen liittyvien kaikkien toimijoiden tavoitteenasettelun.⁵¹ Suomessa lainvalmistelun tavoitteenasetteluun osallistuu tavanomaisesti useita eri toimijoita.⁵²

Tutkielman hypoteettisesta luonteesta ja aiheen rajauksista johtuen tutkielmassa ei tarkastella, miten eri toimijat kuten sidosryhmät kontribuoisivat lainvalmistelun tavoitteenasetteluun, tai miten eri toimijoiden näkemyksiä tulisi huomioida osana tavoitteenasettelua. Tästä näkökulmasta tutkielman asettelma lain tavoitteenasettelun osalta on jokseenkin keinotekoinen, koska tavoite asetetaan tutkielman puitteissa huomioiden tutkielman aihe ja tutkimusongelma. Tutkielmassa ideoidaan sellaista oikeudellista tilaa, jossa koko ikäluokka sukupuoleen katsomatta olisi kutsunnanalainen tai vapaaehtoisuuteen perustuen yhä useampi nainen saataisiin osallistumaan kutsuntoihin tai naisten valintatilaisuuteen. Tutkielmassa tavoitteenasettelu ei siis ole täysin monotoninen, joskaan ei yhtä laaja-alainen kuin se reaali maailmassa voisi olla.

⁴⁸ Esim. Anttila (2014 b, s. 1081) nivoo tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja syrjinnän käsitteinä toisiinsa.

⁴⁹ Tala 2005 a, s. 218.

⁵⁰ Esim. Tala 2012, s. 71.

⁵¹ Tala 2005 b, s. 155.

⁵² Tala 2005 b, s. 156.

1.4.3 Sääntelystrategiat ja sääntelykeinot

Lainvalmistelu voidaan substanssin osalta karkeasti jakaa kahteen osa-alueeseen: *sääntelystrategiaan* ja *sääntelykeinoihin*.⁵³ Sääntelystrategialla voidaan tarkoitaa sitä lähestymistapaa, miten julkisen vallan käyttäjä tarkastelee tiettyä sääntelykysymystä.⁵⁴ Sääntelystrategiset valinnat siis kertovat siitä, miten lainvalmistelussa hahmotetaan esillä oleva ongelma sekä miten tätä ongelmaa lähestytään.⁵⁵ Samalla näiden hahmottelujen kautta pystytään arvioimaan, millä keinoilla ongelmaa voidaan ratkoa. Käytännössä siis tarkastellaan, mitä todellisia sääntelystrategisia vaihtoehtoja ongelman ratkaisemiseksi on. Tästä seuraa, että sääntelystrategiset valinnat vaikuttavat siihen millaisia tuloksia ja vaikutuksia valitulla strategialla on. Sääntelystrategian ja sääntelykeinojen erottelu ja ymmärtäminen on tärkeää, jotta voidaan hyödyntää sääntelyn vaihtoehtojen tarkastelua.⁵⁶

Terminologisesti sääntelystrategian ja sääntelykeinojen erottelu ei ole täysin vakiintunut, eikä oikeusministeriön lainvalmisteluohjeet tee selkeää eroa niiden välille.⁵⁷ Yleisluontoisesti voidaan todeta, että sääntelystrategiassa kyse on laajasta kokonaisuudesta, jonka sisällä on erilaisia sääntelykeinoja.⁵⁸ Sääntelystrategiset vaihtoehdot ovat niin laajat, että ne voivat sisältää myös sellaisia vaihtoehtoja, jotka eivät vaatisi sääntelykeinoja eli lainsäädäntöä ollenkaan.⁵⁹ Kyseessä on siis paljon laajempi tarkastelu kuin sääntelykeinojen valinta.

Sääntelystrategisia vaihtoehtoja voidaan jaotella usein eri tavoin. Tutkielmassa hyödynnetään yhtä Talan esittelemää sääntelystrategista jaottelua⁶⁰:

- 1) Suora normatiivinen ohjaus
- 2) Taloudellinen ohjaus
- 3) Informaatio-ohjaus

⁵³ Tala 2005 b, s. 108.

⁵⁴ Tala 2012, s. 7.

⁵⁵ Tala 2012, s. 70.

⁵⁶ Tala 2012, s. 69.

⁵⁷ Tala 2012, s. 83 ja Keinänen – Vartiainen 2017, s. 2.

⁵⁸ Keinänen – Vartiainen 2017, s. 2.

⁵⁹ Tala 2012, s. 70, ks. myös Keinänen – Vartiainen 2017, s. 2.

⁶⁰ Tästä jaottelusta on jätetty pois neljäs Talan (2005, s. 172) esittelemä vaihtoehto, itsesääntely. Tämä johtuu siitä, että itsesääntely kuuluu perinteisesti yksityisen sääntelyn piiriin (ks. myös Tala 2012, s. 19–20). Tämän tutkielman keskiössä on julkinen sääntely keskittyttäessä puolustusvoimiin ja kutsuntajärjestelmään. Puolustusvoimat ei ole julkisena toimijana verrattavissa yksityisen puolen toimijoihin, kuten yrityksiin. Näihin lähtökohtiin perustuen on katsottu, että itsesääntely ei ole relevantti tämän tutkimusintressin tai -kohteen kannalta.

Sääntelykeinojen kirjo on laaja. Tyypillistä on, että sääntelykeino on tapa konkretisoida sääntelystrategia.⁶¹ Esimerkiksi yllä esitettyjen sääntelystrategioiden sisällä voidaan nähdä erilaisia keinovaihtoehtoja. *Suoran normatiivisen ohjauksen* osalta kyse voi olla esimerkiksi kielloista, rajoituksista tai lupasääntelystä. *Taloudellisen ohjauksen* osalta kyseeseen voi tulla verotus, etuudet tai tuet. *Informaatio-ohjauksessa* kyse on perinteisesti tiedottamisesta, neuvomisesta tai suostuttelusta.⁶² Keinot ovat siis usein hyvin konkreettisia. Valitut tavoitteet ja strategiat vaikuttavat lopulta siihen, mitä keinoja lainvalmistelija voi esittää käsillä olevan sääntelyongelman ratkaisemiseksi. Tässä tutkielmassa ei pyritä avaamaan sääntelykeinoja tyhjentävästi vaan avaamaan mahdollisuus erilaisille sääntelykeinoille kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi.

1.4.4 Sääntelyn vaihtoehdot

Sääntelyn vaihtoehdot tai *sääntelyvaihtoehdot* voidaan jakaa kahteen osa-alueeseen: oikeudellista sääntelyä sisältäviin keinoihin sekä oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoisin keinoihin.⁶³ Oikeudellisen sääntelyn keinoilla tarkoitetaan sellaisia vaihtoehtoja, jotka tehdään säädettävän oikeuden sisällä.⁶⁴ Tällöin puhutaan sellaisista vaihtoehdoista, jotka ovat oikeudellisen *sääntelyn sisällä*.⁶⁵ Ennen oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtojen punnitsemista lainvalmistelijan on syytä pohtia, voisiko tavoitteeseen päästä ilman oikeudellista sääntelyä, eli oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoisin keinoin. Tällöin Talan mukaan puhutaan *aidoista* sääntelyvaihtoehdoista. Kyse on siis sellaisista vaihtoehdoista, jotka eivät vaadi lainsäädäntöä.⁶⁶ Tällaisilla vaihtoehdoilla voidaan tavoitella asetettuja tavoitteita, mutta tällöin keinot ovat sääntelyä pehmeämmät. Vaihtoehtojen jaottelua voidaan hahmotella seuraavalla kuviolla:

⁶¹ Tala 2005 b, s. 176.

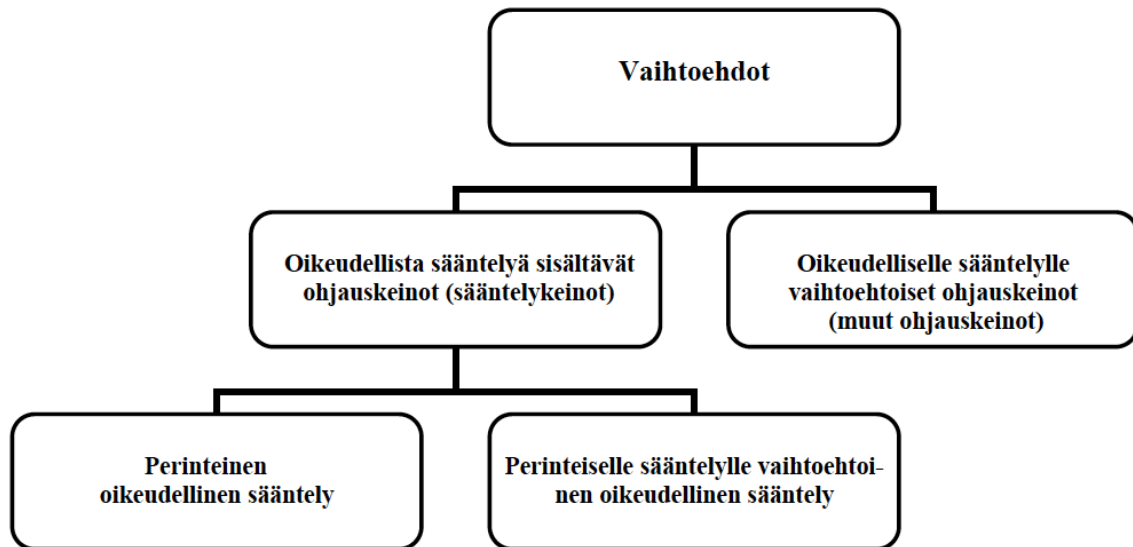
⁶² Tala 2005 b, s. 172.

⁶³ Ks. Kaavio 1.

⁶⁴ Tala 2004, s. 380. Tala mainitsee, että perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoisia oikeudellisen sääntelyn keinoja esimerkiksi ryhmäkanne, asiamiesjärjestelmät, varautumisperiaate, yhteisörankaistus ja velkajärjestely.

⁶⁵ Tala 2005 b, s. 18.

⁶⁶ Tala 2004, s. 380. Tällaisia keinoja voi olla esimerkiksi tiedotus, sopimus pohjaiset järjestelyt tai itsesääntely.



Kuvio 1. Sääntelyn vaihtoehdot.⁶⁷

Eri sääntelyvaihtoehtojen sisällä voi olla paljon eri keinoja, kuten edellä annettiin esimerkkejä mahdollisista keinoista. Joskus voi näyttäytyä, että keinoja olisi loputtomiin.⁶⁸ Tästä huolimatta lainvalmistelussa on taipumusta päätyä perinteisiin sääntelykeinoihin sen sijaan, että uskallettaisiin kokeilla uusia sääntelykeinoja.⁶⁹ Laadukas lainvalmistelu edellyttää eri sääntelyvaihtoehtojen punnitsemista. Vaihtoehtojen arviointi on tiivis osa lainvalmisteluprosessia⁷⁰ ja sillä pyritään osaltaan parantamaan sääntelyn laatua⁷¹ Vaihtoehtojen tarkastelulla saadaan tietoa myös eri vaihtoehtojen vahvuuksista ja heikkouksista.⁷² Samalla lainvalmistelijan tulee pohtia, onko sääntely ylipäänsä tarpeellista, vai voitaisiinko muita vaihtoehtoja hyödyntää. Sääntelyvaihtoehtojen tarkastelua varten tarvitaan paljon tietoa, jotta tiedetään, mitä vaihtoehtoja voidaan pitää realistisina. Osana lainvalmistelua lainvalmistelijan tulisi hahmottaa erilaisia vaihtoehtoja sekä niiden toimivuutta oikeusjärjestelmässä.⁷³

⁶⁷ OM 2013, s. 22.

⁶⁸ Tala 2005 b, s. 177.

⁶⁹ Tala 2005 b, s. 179.

⁷⁰ HELO, s. 8. Osana ehdotettuja lainsäädäntökeinoja hallituksen esityksestä tulisi ilmetä, mitä muita vaihtoehtoisia keinoja on tarkasteltu. Samalla tulisi ilmetä arviot siitä, miksi näiden vaihtoehtojen ei ole katsottu pystyvän vastaavan riittävästi lain tavoitteeseen.

⁷¹ Tala 2012, s. 76 ja s. 1.

⁷² Tala 2005 b, s. 109.

⁷³ Tala 2012, s. 75–76.

1.5 Rakenne

Rakenteen osalta tutkielmassa tarkastellaan ensin luvussa 2 Suomen kutsuntajärjestelmän kehitysvaiheita sekä nykytilaa. Osio sisältää lyhyen historiallisen kehityskatsauksen. Nykytilan osalta tarkastellaan kutsuntojen toteutusta sekä naisten hakeutumista vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Kutsuntajärjestelmään perehtymisen jälkeen tarkastellaan tarkemmin luvussa 3 kutsuntajärjestelmän perus- ja ihmisoikeusulottuvuuksia erityisesti tasa-arvon, yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjinnän kiellon näkökulmasta. Tarkastelu laajennetaan kansainväliselle tasolle huomioiden naisten roolin kehitys asevoimissa. Lainsäädännön kannalta kansainvälisessä osiossa huomioidaan kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä tarkastellaan relevanttia kansainvälistä oikeuskäytäntöä.

Luvussa 4 arvioidaan kutsuntojen sääntelyn vaihtoehtoja. Arvioinnin pohjustamiseksi tarkastellaan lain tavoitteenasettelua sekä sääntelystrategisia vaihtoehtoja ja valintoja. Luvussa 5 syvennetään sääntelyn vaihtoehtojen arviointia kohti sääntely- ja ohjauskeinojen tarkastelua. Osana tätä tarkastelua tehdään katsaus, miten verrokkimaissa on toteutettu kutsunnat tai asevoimien rekrytointi ja miten naiset on huomioitu tässä. Verrokkimaiksi on valittu maita, joissa on asevelvollisuus ja joissa naisten roolia ja sukupuolten tasa-arvoa on merkittävästi pohdittu tai edistetty kutsuntojen osalta. Verrokkimaista on Norja, Ruotsi, Tanska ja Sveitsi. Lopuksi 6 luvussa tarkastellaan omana osionaan kokeilulakia ja sen hypoteettisesti tuomia mahdollisuuksia naisten kutsuntojen kokeilulle kokeilulainsäädännön keinoin.

2 KUTSUNTAJÄRJESTELMÄN KEHITYS JA NYKYTILAN ARVIOINTI

Yleiseen asevelvollisuuteen liittyy aina kutsunnat, mitä voidaan Suomessa pitää puolustusvoimien ensimmäisenä rekryointivaiheena.⁷⁴ Kutsunnasta säädetään asevelvollisuuslaissa (1438/2007), jossa kutsuntaa käsitellään luvussa 3. Asevelvollisuuslain 13 §:n mukaan kutsunanalaisia ovat miespuoliset Suomen kansalaiset, jotka täyttävät 18 vuotta kutsuntavuonna.⁷⁵ Näin ollen kutsunnan avulla tavoitetaan koko ikäluokan miehet. Kutsunnan tarkoituksena on päättää kutsunanalaisen palveluskelpoisuus sekä mahdollinen vapautus palveluksesta, minkä lisäksi kutsunnoissa asevelvolliset saavat lisätietoa maanpuolustuksesta ja kutsunnoilla edistetään kansanterveystyötä (AsevL 12 §). Kutsunnoilla on siis myös informatiivinen ja kansanterveydellinen merkitys. Kutsunnoilla on myös vahva yhteiskuntaidentiteettinen merkitys, sillä kutsunnat koskevat lähes kaikkia miespuolisia jossain vaiheessa heidän elämäänsä.

Arvioitaessa puolustusvoimien kutsuntajärjestelmän nykytilaa niin yhteiskunnan kuin oikeuden näkökulmasta, on tarpeellista tehdä ensin katsaus kutsuntajärjestelmän historialliseen kehitykseen oikeudellisesta näkökulmasta. Tällä pyritään osaltaan tekemään selkoa, sisältääkö historiallinen kehityskaari erilaisia tapoja toteuttaa kutsunnat. Tässä luvussa tarkastellaan ensin kutsuntajärjestelmän kehitystä itsenäisessä Suomessa, minkä jälkeen syvennyttään kutsuntajärjestelmän sääntelyn nykytilaan Suomessa. Nykytilan arviointi asetetaan kriittiseen tarkasteluun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Kriittinen tarkastelu koskee tasa-arvo-oikeudellisia näkemyksiä kutsuntajärjestelmää koskevasta yhdenvertaisuudesta, tasa-arvosta ja syrjinnän kiellosta. Näitä tarkastellaan niin kansallisen kuin kansainvälisen lainsäädännön valossa. Kansainvälisessä tarkastelussa huomioidaan niin kansainväliset kehityssuunnat kuin myös kansainvälisten ja EU-tuomioistuinten ratkaisukäytännöt.

⁷⁴ Esim. Sipilä 2013, s. 21 puhuu asevoimien erilaisista rekryointitavoista. Pakollisella asevelvollisuudella saadaan laaja rekryointipohja.

⁷⁵ Lisäksi kutsunanalainen on miespuolinen Suomen kansalainen joka ”2) on jäänyt edellisiin kutsuntoihin saapumatta, jollei hänen palveluskelpoisuudestaan ole vielä erikseen tehty päätöstä eikä hän ole täyttänyt tai sinä vuonna täytä 30 vuotta; tai 3) on määrätty 10 §:n 2 momentin nojalla uudelleen tarkastettavaksi kutsunnassa. Kutsunanalainen ei ole henkilö, joka on saanut Suomen kansalaisuuden tai päätöksen kansalaisuudesta sinä vuonna, jona hän täyttää 18 vuotta tai sen vuoden jälkeen. Hänet voidaan kuitenkin määrätä tarkastettavaksi 26 §:n mukaan.” (AsevL 13 §).

2.1 Kutsuntajärjestelmän sääntelyn historia itsenäisessä Suomessa

Kutsuntajärjestelmän sääntelyn lyhyellä historiallisella katsauksella voidaan vahvistaa nykyhetken oikeudellisen tilan ymmärtämistä. Kutsuntajärjestelmä ulottuu aina 1800-luvulle asti.⁷⁶ Itsenäisen Suomen osalta kutsuntajärjestelmän sääntelyä on merkittävästi kehitetty neljä kertaa osana asevelvollisuuslain uudistamista. Ensin tarkastellaan lyhyesti kutsuntajärjestelmän sääntelyn historiaa, minkä jälkeen keskitytään kutsuntojen sääntelyn nykytilaan Suomessa huomioiden myös naisten haikutuminen vapaaehtoiseen asepalvelukseen.

Tässä historiakatsauksessa tarkastellaan itsenäisen Suomen aikaista kutsuntajärjestelmän kehityskaarta, vaikka suomalaisen asevelvollisuuden voidaan katsoa alkaneen jo vuonna 1878, jolloin Suomi oli vielä osa Venäjän suurruhtinaskuntaa. Itsenäisyyden aikainen asevelvollisuuslaki astui voimaan vuonna 1922⁷⁷, minkä jälkeen se on uusittu vuonna 1932⁷⁸, 1950⁷⁹ sekä viimeisimpänä vuonna 2007⁸⁰. Lisäksi vuonna 1995 astui voimaan laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995). Ensin tarkastellaan vuonna 1922 voimaan astunutta asevelvollisuuslakia suhteessa vuonna 1950 voimaan tulleeseen asevelvollisuuslakiin, jotta nähdään, miten kutsuntajärjestelmä on kehittynyt itsenäisessä Suomessa. Vuoden 1932 lakia ei oteta tarkasteluun, koska siinä olevat muutokset koskivat lähinnä puolustusvoimien alueellista organisoitumista.⁸¹ Vuosien 1922 ja 1950 asevelvollisuuslakeja verrataan suhteessa voimassa olevaan asevelvollisuuslakiin. Tarkastelussa ja vertailussa painotus on kutsuntajärjestelmässä. Historiakatsaus pidetään suppeana, sillä sen on tarkoitus toimia taustoittavana elementtinä nykyisen sääntelyn syvemmälle tarkastelulle.

Itsenäisen Suomen ensimmäinen⁸² asevelvollisuuslaki (270/1922) astui voimaan vuonna 1922. Vuoden 1922 asevelvollisuuslain 4 §:n mukaan asepalvelukseen astuu vuosittain sinä vuonna 20 vuotta täyttävät, ja asevelvollisuus koskee vain miehiä.⁸³ Lain 37 § kohdan a mukaan kutsuntaan kutsuttiin sinä vuonna, kun nuori täytti 19 vuotta. Kutsunnalla oli jo tuolloin pitkälti sama tehtävä kuin

⁷⁶ HE 37/2007 vp, s. 31.

⁷⁷ Asevelvollisuuslaki (270/1922).

⁷⁸ Asevelvollisuuslaki (219/1932).

⁷⁹ Asevelvollisuuslaki (452/1950).

⁸⁰ Asevelvollisuuslaki (1438/2007).

⁸¹ HE 37/2007 vp, s. 5.

⁸² Ks. myös HE 37/2007 vp, s. 5, jonka mukaan itsenäisyyden alkuvuosina oli voimassa myös väliaikainen asevelvollisuutta koskeva laki.

⁸³ Asevelvollisuuslaki (270/1922) 1 § ”Isänmaan ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustukseksi on jokainen Suomen mies asevelvollinen.”.

nykypäivänäkin: 1922 vuoden lain 20, 21 ja 22 §:t käsittelevät sitä, miten kutsunnassa tarkastetaan asevelvolliset ja tarvittaessa vapautetaan asevelvollisuudesta. Lain 21 §:ssä todetaan, että jos ensimmäisessä kutsunnassa asevelvollisen ei todeta ”saavuttaneen tarpeellista ruumiin kehitystä”⁸⁴, tulee hänen osallistua seuraavaan kutsuntaan uudestaan tarkastettavaksi. Nykyisellään perustelut palveluksesta vapauttamiselle on laajennettu ja tarkennettu. 22 § käsittelee palvelukseen astumisen lykkäyksen ehtoja. Lykkäystä tuli hakea aina vuosittain kutsunnassa. Kolmannen kerran lykkäystä pyytäessä asevelvollinen voitiin tietyin ehdoin⁸⁵ vapauttaa kokonaan asevelvollisuudesta.

Vuonna 1922 voimaan tullut asevelvollisuuslaki sisälsi jo säännökset kutsuntaviranomaisista ja kuntien roolista kutsuntojen järjestämisessä. 1922 vuoden asevelvollisuuslain 26 §:n mukaan Suomi oli jaettu kutsuntapiireihin, jotka jaettiin kutsunta-alueisiin ja kutsunta-alueet jaettiin vielä tarkastusalueisiin. Kuntien oli lain 26 §:n mukaan kutsuntatoimiston pyynnöstä kohtuullista korvausta vastaan luovutettava sopiva huoneisto kutsunnan toimittamista varten. Historian pitkät perinteet näkyvät yhä nykyisessä suomalaisessa kutsuntajärjestelmässä, joka luottaa kuntakutsuntoihin sekä alueelliseen ja maantieteelliseen jaotteluun.

Vuoden 1950 asevelvollisuuslaissa (452/1950) merkittävä muutos kutsuntojen osalta oli niiden toimittaminen sotilaspiireittäin. Tällöin myös vakiintui nimitys ”kutsuntalautakunta”. Kutsuntalautakunta koostui lain 21 §:n 2 momentin mukaan puheenjohtajasta (upseeri), sotilaspiirin kutsunta-asiain sihteeristä sekä yhdestä edustajasta siitä kunnasta, jonka kutsuntatoimisto käsittää. Myös nykyinen asevelvollisuuslaki mukailee hyvin pitkälti samanlaista kokoonpanoa.⁸⁶ 1950-luvun asevelvollisuuslain 23 §:ssä määriteltiin ensimmäistä kertaa tarkasti kutsunnanlaiset kolmen kohdan jaotteluun perustuen⁸⁷, kuten myös voimassa olevassa asevelvollisuuslaissa, olkoonkin että määritelmät ovat nykyään tarkempia kuin 50-luvulla. Tämä oli merkittävä kehitys suhteessa ensimmäiseen asevelvollisuuslakiin, jossa määriteltiin kutsuntaan osallistuvan yleisesti kaikki sinä vuonna 19 vuotta täyttävät.

⁸⁴ Tämä viittaa pitkälti nykyiseen palveluskelpoisuuden määrittelyyn, joka on tarkentunut merkittävästi vuosien saatossa.

⁸⁵ Asevelvollisuuslaki (270/1922) 22 §:n a kohta mukaan ”sille, joka työllään yksinään elättää isäänsä tai äitiään, isä- tahi äitipuoltaan, kasvatusvanhempaansa, isänsä tahi äitinsä vanhempaa tahi veljeään tahi sisartaan, jotka eivät ole työhön kykeneviä.”

⁸⁶ Asevelvollisuuslain (1438/2007) 19 §:n 2 momentin mukaan kutsuntalautakunta koostuu virassa olevasta upseerista, sotilasvirassa palvelevasta henkilöstö ja kunnan edustajasta. Jäsenistä ainakin yhden tulee olla alue toimiston virkamies.

⁸⁷ Asevelvollisuuslain (452/1950) jaottelu perustui: miespuolisiin kansalaisiin, jotka täyttivät sinä vuonna 19 vuotta, ne, jotka on sen vuoden kutsunnassa uudelleen tarkastettava sekä ne, jotka ovat jääneet edellisiin kutsuntoihin saapumatta.

Vuoden 1922 laki ei edes puhunut erikseen miehistä vaan terminä käytettiin ”nuorukaisia”. Ajan hen- gen mukaan oli ilmeisesti itsestään selvää, että asevelvollisuus ei koskenut naisia. 2020-luvun tulkin- nalla noin 100 vuotta vanhaa lakia voisi tulkita siten, että myös naiset olisivat kutsunanalaisia. Näin ei toki ollut.

Yleisesti voidaan havaita, että suomalainen kutsuntajärjestelmä on pysynyt sisällöltään ja tavoitteil- taan pitkälti samana koko 1900-luvun aina nykypäivään asti. Muutokset ovat koskeneet lähinnä kut- sunnan organisoimista ja pieniä muutoksia on ollut kutsuntaiässä. Edellä tehty tarkastelu on toki sup- pea, mutta keskiöön nostettiin kutsuntajärjestelmän näkökulmasta relevanteimmat seikat, eikä koko vuosien 1922 ja 1950 asevelvollisuuslakia ole tutkielman kannalta tarkoituksenmukaista tarkastella seikkaperäisesti. Tarkastelu osaltaan alleviivaa sitä, kuinka institutionalisoitunut ja vakiintunut suoma- lainen kutsuntajärjestelmä on. Seuraavaksi tarkastellaan kutsuntajärjestelmän sääntelyn nykytilaa.

2.2 Kutsuntajärjestelmän nykytila

Kuten äsken havaittiin, suomalainen kutsuntajärjestelmä ei ole itsenäisen Suomen historian aikana olennaisesti muuttunut. Tässä osiossa tarkastelun keskiössä on kutsuntajärjestelmän nykytila oikeu- dellisesta näkökulmasta. Tämä tarkastelu tulee osaltaan toimimaan pohjana tutkielman myöhemmille luvuille, joissa tarkastellaan sääntelystrategioita, sääntelyvaihtoehtoja ja sääntelykeinoja kutsuntajär- jestelmän tasa-arvoistamiseksi.

Nykyisellään puolustusvoimien kutsuntajärjestelmä on pääasiassa säännelty asevelvollisuuslain (1438/2007) 3 luvussa, joka käsittelee kutsuntaa ja palveluskelpoisuuden tarkastamista. Kutsunnan perimmäinen tarkoitus ei ole muuttunut 1900-luvulta: kutsunnan avulla määritellään asevelvollisen palveluskelpoisuus, palveluspaikka sekä tarvittaessa palveluksesta vapauttaminen. Tämän lisäksi ase- velvollisuuslain 12 § määrittää kutsuntojen tarkoitukseksi tiedon antamisen maanpuolustusvelvolli- suudesta sekä kansanterveystyön edistämisen.

Kutsunanalaisia ovat suomalaiset miehet, jotka täyttävät 18 vuotta kutsuntavuonna (AsevL 13 § kohta 1). Kutsunanalaisuus on osa asevelvollisuutta eikä tästä johtuen koske naisia. Kutsunanalai- sia koskee läsnäolovelvollisuus kutsunnassa (AsevL 16.1 §). Oikeudeton poissaolo kutsunnasta joh- taa sakkoon (AsevL 119 §). Kutsunanalaisuus siis muodostaa miehelle oikeudellisia velvoitteita sanktion uhall.

Voimassa oleva asevelvollisuuslaki (1438/2007) ei ole voimassa tyhjiössä vaan siihen liittyy olennaisesti myös muu lainsäädäntö. Tähän voidaan lukea kuuluviksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettu laki (577/2005), rajavartiolaki (578/2005), siviilipalveluslaki (1446/2007), Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991), laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995) sekä laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007). Kutsuntajärjestelmää tarkasteltaessa keskeisin laki on asevelvollisuuslaki. Kutsuntajärjestelmän muodostamien velvoitteiden kohdistuessa vain miehiin, on olennaista tarkastella asevelvollisuuslakia myös laajemmin. Tällöin tarkastelun keskiöön otetaan ne seikat, minkä takia asevelvollisuus, ja sitä kautta kutsunnat, koskevat vain miessukupuolisia. Tutkielman kannalta keskeisimmät säädökset ovat asevelvollisuuslaki (1438/2007) sekä laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995). Kun kutsuntajärjestelmän tarkastelua laajennetaan tasa-arvo-kysymyksiin, nousee tarkasteluun erityisesti perustuslaki (731/1999), tasa-arvolaki (609/1986) sekä yhdenvertaisuuslaki (1325/2014).

2.2.1 Kutsuntojen hallinnollinen toteutus ja viranomaisnäkökulma

Kutsunnat ovat viranomaistyötä, jota hallinnoi pääasiassa puolustusvoimien aluetoimistot yhteistyössä kuntien ja kutsuntalautakunnan kanssa. Kutsuntaan liittyvien viranomaisten tehtävistä on säädetty asevelvollisuuslaissa. Seuraavaksi tarkastellaan kutsuntojen hallinnollista toteutusta, kutsuntalautakunnan ja aluetoimistojen harkintavaltaa, palveluskelpoisuuden määrittämistä sekä kuntien roolia ja tehtäviä kutsunnoissa. Tarkastelussa keskitytään nimenomaisesti kutsuntojen hallinnollisen toteutuksen tarkasteluun, jolloin naisten hakeutumista ja valintaa vapaaehtoiseen asepalvelukseen ei käsitellä tässä.

Kutsuntojen hallinnolliseen toteutukseen voidaan katsoa sisältyvän kutsuntojen järjestäminen, kutsunnanalaisten palveluskelpoisuuden määrittäminen, terveystarkastusten toteuttaminen sekä kunnan velvollisuudet kutsuntojen toimittamisessa. Näistä säädetään asevelvollisuuslain 3 luvussa. Suomessa kutsunnat järjestetään vuosittain (AsevL 15.1 §). Kutsunnan aika ja paikka ilmoitetaan kutsuntakuulutuksella, joka julkaistaan puolustusvoimien verkkosivuilla sekä kunnan ilmoitustaululla (AsevL 15.3 §).⁸⁸ Kutsunnanalaisista pidetään kirjaa kutsuntaluettelon⁸⁹ avulla. Kutsuntaluetteloa

⁸⁸ Ks. myös PV 2020, s. 14.

⁸⁹ Kutsuntaluettelolla on pitkät perinteet, sillä kirjaus kutsuntaluettelosta oli olemassa jo vuoden 1922 asevelvollisuuslaissa.

ylläpidetään kuntien ja väestörekisterikeskuksen puolesta, joka luovuttaa tiedot Pääesikunnalle⁹⁰. Kutsuntaluettelo on osa asevelvollisuusrekisteriä.⁹¹

Kutsunnat järjestetään joka vuosi elo-joulukuussa ja ne ovat yksipäiväiset. Kutsunanalaisille lähetetään postitse Varusmies-kirjanen⁹², kyselylomakkeet ja kutsuntakuulutus.⁹³ Suomessa kutsunnat ovat niin sanotut kuntakutsunnat, eli kutsunnat järjestetään kutsunanalaisille siinä kunnassa, missä hän asuu.⁹⁴ Kutsunta on usein nuoren ensimmäinen kosketus puolustusvoimiin. Kutsunnassa annetaan tietoa puolustusvoimista, maanpuolustuksesta sekä asevelvollisuudesta. Lisäksi kutsuntaan osallistuvaa kuullaan kutsuntalautakunnan toimesta, joka päättää asevelvollisen palveluksen alkamista koskevat asiat.⁹⁵ Suomessa kutsuntaan ei sisälly paikan päällä toteutettavia terveystarkastuksia, kuntotestejä tai psykologisia testejä.

Kutsunanalainen on velvollinen osallistumaan kutsuntoihin, ellei häntä ole erityisestä syystä vapautettu läsnäolovelvollisuudesta (AseVL 16 §).⁹⁶ Aluetoimisto on ainoa taho, joka voi päättää asevelvollisen vapautuksesta tästä läsnäolovelvollisuudesta. Aluetoimistojen tehtävät on määritetty laissa puolustusvoimista (551/2007) sekä valtioneuvoston asetuksessa puolustusvoimien aluetoimistoista (539/2013). Kyseisen lain 27 c §:n mukaan ”Maavoimien eräisiin joukko-osastoihin kuuluu yksi tai useampi aluetoimisto, jonka tehtävänä on käsitellä ja ratkaista asevelvollisuutta, naisten vapaaehtoista asepalvelusta ja vapaaehtoista maanpuolustusta koskevat asiat sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään.” Aluetoimistojen toimialueet kattavat koko maan. Valtioneuvoston asetuksella säädetään aluetoimistojen nimistä, toimialueista ja organisaatiosta (PvL 27 c §).⁹⁷

⁹⁰ Pääesikunta on Puolustusvoimain komentajan johtoesikunta.

⁹¹ HE 37/2007 vp, s. 13–14.

⁹² Varusmies-kirjanen on puolustusvoimien vuosittain tuottama opas asevelvollisille, jossa kerrotaan muun muassa Suomen puolustuksesta, kutsunnoista, varusmiespalveluksesta ja siihen liittyvistä käytännönasioiden hoitamisesta sekä oikeuksista ja velvollisuuksista, eri tavoista suorittaa palvelus sekä esitellään eri aselajeja ja palvelustehtäviä kuten erikoisjoukkoihin tai erityistehtäviin hakeutumista.

⁹³ PV 2020, s. 14.

⁹⁴ PLM 2010, s. 59.

⁹⁵ HE 37/2007 vp, s. 31.

⁹⁶ Asevelvollisuuslain (1438/2007) 16 §:n mukaan mahdolliset rajoitukset läsnäolovelvollisuuteen ovat: 1) jolla on vaikea vamma tai sairaus; 2) joka on osallistunut 29 §:ssä tarkoitettuun valintakokeeseen ja joka on määrätty palvelukseen; tai 3) joka asuu ulkomailla ja on toimittanut lääkärinlausunnon tai muun luotettavan selvityksen, jonka perusteella hänen palveluskelpoisuutensa voidaan määrittää. Pidätetty, tutkintavanki tai vapausrangaistusta suorittava kutsunanalainen tarkastetaan hänen vapauduttuaan. Hänen tulee ilmoittaa vapautumisestaan välittömästi aluetoimistolle.

⁹⁷ Ks. myös valtioneuvoston asetus puolustusvoimien aluetoimistoista (539/2013).

2.2.2 Palveluskelpoisuuden määrittelyminen

Palveluskelpoisuudella tarkoitetaan sitä, että asevelvollinen suoriutuu asepalveluksesta eikä vaaranna omaa tai muiden palvelusturvallisuutta (AsevL 9.1 §). Tällä voidaan tarkoittaa niin fyysistä kuin henkistä kykyä selviytyä palveluksesta. Asevelvollisen palveluskelpoisuus määritellään kutsunnassa (AsevL 12 §). Asevelvollisen palveluskelpoisuutta määrittäessä pyritään selvittämään, onko asevelvollinen kykenevä suorittamaan asepalveluksen. Palveluskelpoisuuden määrittäminen tehdään perustuen tietoihin, mitä saadaan asevelvollisen terveydentilasta sekä fyysisestä ja henkisestä suorituskyvystä (AsevL 9.2 §).

Puolustusvoimien eri tehtäviin koulutettavien terveydelliset kelpoisuusehdot, sisältäen palveluskelpoisuuden, määritellään puolustusvoimien Terveystarkastusohjeessa, joka perustuu asevelvollisuuslakiin (1438/2007) sekä valtioneuvoston asetukseen asevelvollisuudesta (1443/2007).⁹⁸ Puolustusvoimissa käytetään palveluskelpoisuuden määrittämiseksi palveluskelpoisuusluokkia. Luokat ovat samat miehille ja naisille. Palveluskelpoisuusluokkia ovat luokat A, B, C, E ja T⁹⁹. Asepalveluksen suorittavat A- ja B-luokat. C-, E- ja T-luokat vapautetaan asepalveluksesta, mutta C-luokkaan kuuluvat voidaan luokitella uudelleen ja vapautus koskee vain rauhan aikaa. Tarkemmat kuvaukset palveluskelpoisuusluokkien sisällöstä löytyvät liitteestä 1.

Palveluskelpoisuuden määrittämiseksi kutsunanalaisille miehille lähetetään ennen kutsuntoja kysely terveydentilan selvittämiseksi (AsevL 14.1 §). Tämän lisäksi jokaisen kutsunanalaisen tulee osallistua kutsuntaa edeltävään ennakkoterveystarkastukseen (AsevL 14.2 §).¹⁰⁰ Terveystarkastus on kutsunanalaisille ilmainen ja se suoritetaan pääsääntöisesti kuntien terveyskeskuksissa. Terveystarkastukset eivät ole puolustusvoimien hallinnoimia, vaan kyseessä on yksi kunnille osoitetuista kutsunta-tehtävistä (AsevL 22 § kohta 1). Näiden lisäksi kunnan aluetoimiston tulee järjestää lääkärit kutsuntaan ja soveltuvat tilat kutsunnan toimittamista varten (AsevL 22 § kohta 2–3). Kunnalla on muitakin osoitettuja tehtäviä koskien kutsuntoja, joita tarkastellaan tarkemmin kohdassa 2.2.4.

⁹⁸ PE 2012, s. 9.

⁹⁹ Tarkemmat kuvaukset palveluskelpoisuusluokista liitteessä 1.

¹⁰⁰ Laki asettaa myös poikkeuksia, jolloin terveystarkastukseen ei ole pakollista osallistua ”jollei tarkastus ole ilmeisen tarpeeton aluetoimiston 1 momentin mukaan kutsunanalaiselta tai 96 §:n mukaan muulta taholta kutsunanalaisen palveluskelpoisuudesta saaman selvityksen tai asevelvollisen ulkomailla asumisen takia taikka muusta erityisestä syystä.”

Palveluskelpoisuuden määrittelyn perustuessa jokaisen kutsunanalaisen terveydentilan tarkastamiseen, on kutsunnoilla kiistatta myös kansanterveydellinen merkitys. Vastaavaa koko ikäluokan terveystarkastusta ei järjestetä ollenkaan täysi-ikäisille naisille, mikä tarkoittaa, että kutsunnan kansanterveydellinen hyöty ja merkitys koskee vain miehiä. Samalla naiset eivät ole oikeutettuja tähän ilmaiseen terveystarkastukseen. Myös tämä asettaa miehet ja naiset eri asemaan.

Asevelvollisen palveluskelpoisuuden luokittelu on hyvin merkittävä osa koko asevelvollisuutta, koska henkilölle määritetyllä palveluskelpoisuudella on suoria oikeusvaikutuksia asevelvolliselle. Palveluskelpoisuuden määrittäminen on hyvin oleellinen osa kutsuntaa ja lopulta se määrittää muun muassa sen, mihin tehtäviin asevelvollinen voidaan sijoittaa tai vapautetaanko asevelvollinen palveluksesta. Palveluskelpoisuuden määrittäminen vaikuttaa siis suoraan siihen, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia kutsunanalaiselle muodostuu. Tämä alleviivaa palveluskelpoisuuden määrittämisen korostunutta merkitystä.

2.2.3 Kutsuntalautakunta ja aluetoimistot

Aluetoimistot ja kutsuntalautakunnat ovat asevelvollisuusasioita käsitteleviä viranomaisia (AsevL 5 §). Aluetoimistojen yhtenä tehtävänä on kutsunnan järjestäminen alueellaan.¹⁰¹ Kutsuntalautakunta käsittelee kutsunnassa asevelvollisuutta koskevia asioita (AsevL 5 §). Aluetoimistojen ja kutsuntalautakuntien voidaan katsoa eroavan muista sotilasviranomaisista siinä, että ne käsittelevät hallintoasioita, siinä missä muut sotilasviranomaisten ratkaisemat asiat ovat pääsääntöisesti sotilaskäskyjä.¹⁰²

Kutsuntojen toteutuksesta vastaa aluetoimistot. Aluetoimistot ovat operatiivisen sotilasläänin esikunnan alaisia aluehallintoviranomaisia (PvL 28.1 §), jotka jakaantuvat maantieteellisesti. Puolustusvoimilla on 12 eri aluetoimistoa eri maakuntien alueella.¹⁰³ Aluetoimistojen vastuulla on kutsuntojen käytännön järjestelyt, kun taas kutsuntalautakunta tekee kutsunanalaisia koskevat päätökset. Aluetoimistot asettavat kutsuntojen toimittamista varten toimialueelleen vuodeksi vähintään yhden kutsuntalautakunnan (AsevL 19 §).

¹⁰¹ HE 37/2007 vp, s. 28. Lisäksi aluetoimistot suunnittelevat ja johtavat alueellaan sotilaallista maanpuolustusta sekä käsittelevät muita asevelvollisuutta koskevia asioita.

¹⁰² HE 37/2007 vp, s. 28.

¹⁰³ Valtioneuvoston asetus puolustusvoimien aluetoimistoista (539/2013) 1 §:n mukaan puolustusvoimilla on seuraavat aluetoimistot: Uudenmaan, Lounais-Suomen, Pirkanmaan, Hämeen, Keski-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ja Lapin aluetoimistot.

Kutsuntalautakunta koostuu puheenjohtajasta ja kahdesta muusta jäsenestä. Puheenjohtajan tulee lain mukaan olla virassa oleva upseeri, jolla on kokemusta asevelvollisuusasioiden käsittelemisestä. Kahdesta muusta jäsenestä toisen tulee lain mukaan olla sotilasvirassa oleva henkilö ja toisen tulee olla kunnan edustaja¹⁰⁴. Kutsuntalautakunta päättää kutsunanalaisen määräämisestä palvelukseen, palveluksesta vapauttamisesta tai hyväksyy hänet siviilipalvelukseen (AsevL 20 §).

Tehdäkseen asevelvollista koskevat päätökset kutsunnoissa, kutsuntalautakunta tarkistaa kutsunnanalaisen henkilötiedot, terveydentilan sekä kuulee asevelvollisen toivomuksia.¹⁰⁵ Asevelvollisen kuulemisella on tärkeä funktio, koska sen avulla saadaan tietoa, miten, missä ja milloin asevelvollinen toivoo suorittavan palveluksensa. Käytännössä tämä toteutetaan siten, että kutsuntaan osallistuvat asevelvolliset kutsutaan yksi kerrallaan kutsuntalautakunnan eteen kuultavaksi. Asevelvollinen saa välittömästi päätöksen palveluskelpoisuudesta, palveluspaikasta ja saapumiserästä eli palveluksen aloittamisajankohdasta.¹⁰⁶ Lääkäri antaa kutsuntalautakunnalle ehdotuksen asevelvollisen palveluskelpoisuudesta¹⁰⁷, joskaan ehdotus ei sido kutsuntalautakuntaa (AsevL 21.2 §).

Kutsuntalautakunnan toimintaa on kritisoitu liian liukuhihnamaiseksi.¹⁰⁸ Nuori viettää vain hetken kutsuntalautakunnan edessä, jonka päätös voi oleellisesti vaikuttaa nuoren asevelvollisen elämään. Kutsunnat ovat monelle nuorelle myös ensi kosketus puolustusvoimiin. Lisäksi se on tärkeä rekrytointimuoto puolustusvoimille, jonka avulla voitaisiin sijoittaa asevelvolliset heidän taitojaan, osaamistaan ja motivaatiota mahdollisimman hyvin vastaaviin tehtäviin. Myös puolustusvoimien kykyä hyödyntää asevelvollisten siviiliosaamista on kritisoitu.¹⁰⁹

2.2.4 Kuntien lakisääteiset velvollisuudet kutsunnassa

Suomessa kunnilla on lakisääteisiä tehtäviä kutsuntojen toteuttamisessa. Suomessa puhutaankin ”kuntakutsunnoista”.¹¹⁰ Laki velvoittaa kunnat järjestämään asevelvollisten ennakkoterveys-

¹⁰⁴ Asevelvollisuuslaki ei määrittele tarkemmin kunnan edustajaa, mutta lain esitöissä (HE 37/2007 vp, s. 34) todetaan, että kunnan edustaja on usein ollut kunnan luottamustoimessa. Samalla on pohdittu, että voisi olla tarkoituksenmukaisempaa, että kunnan edustaja olisi esimerkiksi nuoristyön parissa toimiva henkilö.

¹⁰⁵ HE 37/2007 vp, s. 36. Ks. myös Varusmies 2020 s. 14 ja 15.

¹⁰⁶ PV 2019, s. 15.

¹⁰⁷ Ehdotus voi perustua ennakkoterveystarkastuksen tietoihin, ks. HE 37/2007, s. 35.

¹⁰⁸ PLM 2010, s. 49.

¹⁰⁹ PLM 2010, s. 11 ja 41–42.

¹¹⁰ PLM 2010 s. 59.

tarkastuksen, lääkärit sekä tilat kutsuntoja varten (AsevL 22 §). Kunnan on myös määrättävä lääkäri tarkastamaan asevelvolliset (TervHL 31 §). Kunnan kutsuntaa koskevista lakisääteisistä tehtävistä aiheutuu kunnalle kuluja. Puolustusvoimat korvaa 50 % kunnille aiheutuneista kutsunnanlaisten terveystarkastuksien kuluista (TervHL 72 §). Aluetoimisto ja kunta voivat erikseen sopia kutsuntaa varten järjestettyjen tilojen kustannuksien korvaamisesta (AsevL 24 §). Lisäksi kunnan lakisääteisenä tehtävänä on nimetä kunnan edustaja kutsuntalautakuntaan.

Kuntaa koskevat lakisääteiset tehtävät koskevat siis kutsuntaa ja asevelvollisia. Näin ollen kunnilla ei ole lakisääteisiä tehtäviä, jotka koskevat vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeutuvia naisia, koska he eivät osallistu miesten kutsuntoihin tai ole asevelvollisia. Kunnilla ei siis ole lakisääteistä velvollisuutta toteuttaa vapaaehtoiseen palvelukseen hakeutuvien naisten terveystarkastusta tai järjestää tiloja naisten valintatilaisuutta varten. Puolustusvoimat opastaa naisia varaamaan ajan lääkäriltä terveystarkastukseen palveluskelpoisuuden määrittämistä varten.¹¹¹ Muutama vuosi sitten oli vielä niin, että nainen joutui itse maksamaan ennakkoterveystarkastuksen hakeutuakseen vapaaehtoiseen asepalvelukseen.¹¹² Nykyään nainen voi hakea puolustusvoimilta korvausta ennakkoterveystarkastuksen kuluista kuittia vastaan.¹¹³

2.3 Naisten hakeutuminen vapaaehtoiseen asepalvelukseen

Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995) on mahdollistanut naisille vapaaehtoisuuteen perustuvan asepalveluksen suorittamisen vuodesta 1995 lähtien. Koska naisten hakeutuminen asepalvelukseen perustuu vapaaehtoisuuteen, naiset eivät ole kutsunnanalaisia eli heitä ei kutsuta kutsuntoihin. Nainen voidaan ottaa hakemuksesta vapaaehtoiseen asepalvelukseen, jos hän on Suomen kansalainen, täyttänyt 18 mutta ei 30 vuotta, sekä on terveydeltään ja muilta henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan asepalvelukseen sopiva (NVAsepL 1 §).

Naisten hakeutuminen asepalvelukseen eroaa miehille järjestettävistä kutsunnoista.¹¹⁴ Naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen pääseminen vaatii erillisen hakemuksen asepalvelukseen, joka naisen tulee

¹¹¹ Intti.fi: naisten vapaaehtoinen asepalvelus.

¹¹² KK 193/2014 vp – Anna Kontula / vas. Kontula jätti aiheesta kirjallisen kysymyksen eduskunnan puhe- miehelle. Ks. myös Karjalainen 2014, jonka mukaan puolustusvoimat vaativat jo vuonna 2014 vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeutuville naisille ilmaisia terveystarkastuksia. Puolustusministeriö ei vielä tuolloin myöntänyt varoja naisten terveystarkastuksille.

¹¹³ Intti.fi: naisten vapaaehtoinen asepalvelus.

¹¹⁴ HE 131/1994 vp, s. 15.

toimittaa aluetoimistolle (NVAsepL 2.1 §). Hakemusmenettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella, jonka mukaan aluetoimistot vastaavat naisten hakemisesta ja valinnasta vapaaehtoiseen asepalvelukseen.¹¹⁵ Naisten hakeutumista palvelukseen ei ole tämän tarkemmin säädetty. Käytännössä nainen hakeutuu palvelukseen lähettämällä paperisen lomakkeen aluetoimistolle tai täyttämällä sähköisen hakemuslomakkeen.¹¹⁶ Lisäksi intti.fi -sivustolla naisia opastetaan varaamaan aika ja käymään lääkärintarkastuksessa palveluskelpoisuuden määrittämistä varten. Lääkärintarkastus tulee liittää hakemukseen.¹¹⁷

2.3.1 Naisten valintatilaisuus

Vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeutuneet naiset kutsutaan hakemuksesta osallistumaan valintatilaisuuteen, josta säädetään valtioneuvoston asetuksella.¹¹⁸ Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan ”Hakijoille järjestetään jokaisen aluetoimiston toimialueella erityinen valintatilaisuus. Aluetoimisto kutsuu valintatilaisuuteen ne hakijat, jotka hakemusten perusteella täyttävät asepalveluksen aloittamisen edellytykset.” Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ei määrittele tarkemmin valintatilaisuuden kulkua.

Usein naisten valintatilaisuus toimitetaan aluetoimistoissa, mikä vaatii naisilta enemmän liikkumista, kun valintatilaisuutta ei järjestetä kuntakohtaisesti. Valintatilaisuudella on pääasiassa sama funktio kuin miesten kutsunnoilla: määrittää palveluskelpoisuus, palveluspaikka ja palvelukseen astumisen ajankohta sekä lisää tietoutta puolustusvoimista.¹¹⁹ Naisten vapaaehtoista asepalvelusta käsittelevän lain hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin 2 §:n osalta, että naisille tulisi toteuttaa ”tarpeelliset psykologiset soveltuvuustestit”¹²⁰. Kohta ei löydy lakitekstistä ja se vaikuttaa ”unohtuneen” reaali maailmassa. Kohta sai myös kritiikkiä lainvalmisteluvaiheessa¹²¹, koska se asettaisi miehet ja naiset eri asemaan. Miesten kutsunnat eivät sisällä psykologisia testejä.

¹¹⁵ Valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (541/2013) 1 § 1 momentti.

¹¹⁶ Intti.fi: naisten vapaaehtoinen asepalvelus.

¹¹⁷ Intti.fi: naisten vapaaehtoinen asepalvelus.

¹¹⁸ Valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (541/2013).

¹¹⁹ Valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (541/2013) mukaan ”Valintatilaisuudessa tehdään palveluskelpoisuuteen liittyvät haastattelut ja testit sekä lääkärintarkastus hakijan palveluskelpoisuuden määrittämiseksi. Valintatilaisuudessa annetaan lisäksi tietoa puolustusvoimista sekä asepalveluksen sisällöstä ja palvelukseen hyväksyttävien oikeudellisesta asemasta.”

¹²⁰ HE 131/1994 vp, s. 15.

¹²¹ PuVM 4/1994 vp, s. 7 ja 12. Eriävissä mielipiteissä todettiin, että tämä poikkeaisi miesten asemasta.

Lisäksi valintatilaisuudessa naisille tulee lakisääteisesti antaa tietoa palvelukseen määräämisen oikeusvaikutuksista (NVAsepL 6.1 §).¹²² Oikeudellista asemaa käsittelevä osio eroaa oleellisesti miesten kutsunnasta, jossa miehille ei kerrota heidän oikeudellisesta asemastaan -ainakaan lakisääteisesti. Naisten kohdalla oikeudellisen aseman kertomisesta valintatilaisuudessa on säädetty niin lain kuin asetuksen tasolla¹²³, mikä osaltaan korostaa lainsäätäjän antamaa painoarvoa vapaaehtoiseen asepalvelukseen astuvan naisen oikeudellisen aseman kertomiselle. Hakeutuminen asepalvelukseen ei muodosta vielä velvoitteita naiselle ja valintatilaisuuteen osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen.

Laissa naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ei säädetä naisten lääkärintarkastuksista, mutta maininta löytyy asetuksen tasolla.¹²⁴ Sen mukaan valintatilaisuudessa suoritettaisiin ”palveluskelpoisuuteen liittyvät haastattelut ja testit sekä lääkärintarkastus hakijan palveluskelpoisuuden määrittämiseksi.” Puolustusvoimien verkkomateriaaleissa koskien naisten vapaaehtoista asepalvelusta¹²⁵ ei ole lainkaan mainintaa valintatilaisuudessa olevista testeistä, mikä viittaa siihen, että testejä ei järjestetä, mikä on ristiriidassa asetuksen kanssa. Lisäksi vaikuttaisi siltä, että valintatilaisuudessa vain vahvistetaan hakemuksen liitteenä lähetetyn lääkärinlausunnosta ilmenevä palveluskelpoisuus. Lääkäri on läsnä naisten valintatilaisuudessa, mutta naisille ei järjestetä siellä erillistä lääkärintarkastusta, mikä osaltaan vaikuttaa myös olevan ristiriidassa asetuksen kanssa.¹²⁶ Toisaalta tämä on linjassa miesten kutsunnan kanssa.

2.3.2 Naisten ja miesten oikeudellisen aseman eroista

Naisten vapaaehtoinen asepalvelus on pyritty säätämään siten, että asepalvelusta suorittavalla naisella on mahdollisimman sama oikeudellinen asema kuin miehellä.¹²⁷ Kuten edellä kuvattiin, naisten hakeutuminen asepalvelukseen eroaa oikeudellisesti miesten kutsunnoista. Tässä suhteessa

¹²² Ks. myös valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (541/2013) 2 § 2 momentti.

¹²³ Lain tasolla: Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995) ja asetuksen tasolla: Valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta 541/2013 2 § 2 momentti: ”...Valintatilaisuudessa annetaan lisäksi tietoa puolustusvoimista sekä asepalveluksen sisällöstä ja palvelukseen hyväksyttävien oikeudellisesta asemasta”.

¹²⁴ Valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (541/2013) 2 § 2 momentti.

¹²⁵ Intti.fi: naisten vapaaehtoinen asepalvelus. Tutkielmassa on hyödynnetty puolustusvoimien ylläpitämää intti.fi -sivustoa, jossa on kattavasti kerrottu naisten hakeutumisesta vapaaehtoiseen asepalvelukseen.

¹²⁶ Kirjoittaja on myös itse osallistunut naisten valintatilaisuuteen Pirkanmaan aluetoimistossa keväällä 2016. Empiirisiin havaintoihin perustuen tilaisuudessa ei ollut testejä tai terveystarkastusta.

¹²⁷ HE 131/1994 vp, s. 13.

oikeudellisen aseman eroa voidaan pitää loogisena, sillä toista sukupuolta koskee velvollisuus ja toista vapaaehtoisuus, mitkä molemmat ilmenevät laista.

Asepalveluksen osalta palveluksen alussa naisen ja miehen oikeudellinen asema on eri. Asepalvelukseen valittu ja jo asepalvelusta suorittava nainen voi ilmoittaa 45 päivän kuluessa palveluksen aloittamispäivästä, ettei hän jatka palvelusta, jolloin hänet on heti kotiutettava (NVAsepL 4.1 §).¹²⁸ Kyseessä on niin sanottu keskeyttämisoikeus.¹²⁹ 45 päivän aikaikkunan sisällä laki ei aseta naiselle ehtoja tai syytä, joihin naisen tulisi vedota, jotta palvelus voidaan keskeyttää. Tämä käytännössä johtaa siihen, että naisen osalta riittää ilmoitus palveluksen keskeyttämisestä.¹³⁰ Ero miesten oikeudelliseen asemaan on ilmeinen: miehillä ei ole mahdollisuutta keskeyttää palvelusta syyttä pelkällä ilmoituksella. Käytännössä asepalvelukseen astuneen miehen palvelus voi keskeytyä vain, jos varusmies on estynyt osallistumaan koulutukseen liian pitkän ajan, ei kykene suoriutumaan koulutuksesta tai on koulutuksen aikana syyllistynyt rikokseen (AsevL 40 §).

Astuessaan asepalvelukseen naiseen sovelletaan asevelvollisuuslakia siinä missä miehiinkin.¹³¹ Naisten osalta 45. palveluspäivä on merkittävä rajapyykki siksikin, että sen jälkeen naisen asepalvelus ei ole enää vapaaehtoinen, vaan naiselle muodostuu samat oikeusvaikutukset kuin asevelvolliselle miehelle.¹³² Naiseen siis sovelletaan asevelvollisuuslakia täysimääräisesti ja naisesta tulee asevelvollinen. Esimerkiksi, jos nainen joutuu keskeyttämään palveluksen 45 päivän jälkeen, on hänen myöhempänä ajankohtana suoritettava asepalvelus loppuun tai suoritettava siviilipalvelus, ellei häntä vapauteta kokonaan palveluksesta.

Analysoitaessa lakia naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta voidaan havaita sen olevan verrattain lyhyt eikä sillä ole merkittäviä yhtymäkohtia muihin lakeihin.¹³³ Tämä johtunee siitä, että laki nykyisellään säätelee pääasiassa sitä, miten naiset hakeutuvat vapaaehtoiseen asepalvelukseen ja mitä

¹²⁸ HE 131/1994 vp, s. 16: 45 päivän määräaika on perusteltu sillä, että asepalveluksen peruskoulutuskausi on ajallisesti päättynyt 45 päivän aikana.

¹²⁹ HE 131/1994 vp, s. 17.

¹³⁰ NVAsepL 4 §:stä on tulkevissa, että pelkkä ilmoitus riittää. Ilmoitus on tehtävä kirjallisesti. Ks. myös Intti.fi: naisten vapaaehtoinen asepalvelus.

¹³¹ HE 131/1994 vp, s. 16.

¹³² HE 131/1994 vp, s. 17. Lisäksi käytännössä usein puhutaan silti ”naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta”, vaikka nainen ei olisi juridisesti vapaaehtoinen enää 45 palveluspäivän jälkeen.

¹³³ Laissa naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta viitataan asevelvollisuuslakiin, lakiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta sekä lakiin maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta.

oikeusvaikutuksia palvelukseen astuneelle naiselle muodostuu. Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ei esimerkiksi ota kantaa siihen, mitä oikeusvaikutuksia vapaaehtoisesti asepalvelukseen astuvalle naiselle muodostuu sen jälkeen, kun hänestä on tullut asevelvollinen, koska tällöin naiseen sovelletaan asevelvollisuuslakia.

Kuten havaittiin, naisten hakeutuminen vapaaehtoiseen asepalvelukseen on säädelty suppeasti. Merkittävä osa naisten hakeutumisesta palvelukseen ja valintatilaisuutta koskevista asioista säädetään asetuksen tasolla. Samalla havaittiin asetuksen ja reaali maailman välisiä ristiriitoja. Yhteenvetona voidaan todeta, että juridisesti merkittävin ero naisten valintatilaisuuden ja miesten kutsuntojen välillä on se, että miesten kutsunnoista säädetään laajasti lain tasolla, kun taas naisten valintatilaisuudesta säädetään suppeasti asetuksen tasolla.

3 KUTSUNTAJÄRJESTELMÄN TASA-ARVO JA YHDENVERTAISUUS

3.1 Asevelvollisuuslainsäädäntö tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta

3.1.1 Maanpuolustusvelvollisuus

Suomessa on yleinen maanpuolustusvelvollisuus. Perustuslain (731/1999) 127 §:n mukaan ”Jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä.” Lakisääteisen maanpuolustusvelvollisuuden tarkoituksena on taata, että kaikki kansalaiset osallistuvat isänmaan puolustukseen.¹³⁴ Maanpuolustusvelvollisuus on siis hyvin vitaali osa Suomen maanpuolustuskykyä sotilaallisen uhan aikana. Huomionarvoista on, että maanpuolustusvelvollisuus ei ole sukupuolisidonnainen kuten asevelvollisuus, vaan koskee jokaista Suomen kansalaista sukupuoleen tai ikään katsomatta.

Maanpuolustusvelvollisuutta on lähes mahdoton sivuuttaa tarkasteltaessa asevelvollisuuden tasa-arvokysymyksiä. Asevelvollisuus ja siviilipalvelus nivoutuvat perustuslaissa ilmenevään maanpuolustusvelvollisuuteen, sillä ne perustuvat maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseen.¹³⁵ Nykyisen lainsäädännön valossa on mahdollista argumentoida, että Suomen maanpuolustusjärjestelmä on tasa-arvoinen, koska maanpuolustusvelvollisuus koskee perustuslain mukaan kaikkia sukupuoleen katsomatta. Argumentaatio maanpuolustuksen tasa-arvoisuudesta maanpuolustusvelvollisuuteen perustuen on silti kritiikille altis, sillä tosiasiallisesti syvän rauhan aikana maanpuolustusvelvollisuus ei muodosta mitään velvollisuuksia kaikille suomalaisille.¹³⁶ Sen sijaan maanpuolustusvelvollisuus muodostaa asevelvollisuuden joka vuosi miehille, mikä taas muodostaa heille sellaisia velvollisuuksia, joiden piiriin naiset eivät kuulu.

Maanpuolustusvelvollisuus on ikään kuin kattokäsite, joka tosiasiallisesti konkretisoituu asevelvollisuutena ja sitä kautta ase- tai siviilipalveluksen suorittamisena.¹³⁷ Näin tarkasteltuna, jos maanpuolustusvelvollisuus on rauhan aikana yhtä kuin asevelvollisuus, voidaan argumentoida maanpuolustusvelvollisuuden olevan tosi asiassa epätasa-arvoinen. Tämä luo osaltaan oikeudellista tilaa siitä, että miehiä koskisi ikään kuin ”oma” maanpuolustusvelvollisuutensa asevelvollisuuden kautta. Tästä

¹³⁴ HE 1/1998 vp, s. 181.

¹³⁵ HE 139/2018 vp, s. 10 ja HE 1/1998 vp, s. 182 ja HE 37/2007 vp, s. 7.

¹³⁶ Esim. PeVL 9/2007 vp, s. 4.

¹³⁷ HE 37/2007 vp, s. 76 todetaan, että perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuus konkretisoidaan asevelvollisuuslailla.

näkökulmasta maanpuolustusvelvollisuus ei reaali maailmassa näyttäytyä tasa-arvoisena, vaikka se onkin perustuslaissa kirjattu tasa-arvoiseen muotoon koskien ”kaikkia”.

Maanpuolustusvelvollisuuden käsitteen tyhjentävä määrittely on jätetty pois perustuslaista ja sen esityksistä.¹³⁸ On silti mielenkiintoista, että käsitteen katsotaan kuitenkin muuttuneen 90-luvulta, näin ainakin todetaan vuoden 2018 hallituksen esityksessä, joka käsittelee Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta lain kumoamista.¹³⁹ Esityksessä todetaan, että käsitteen sisältö on kehittynyt siten, että se kattaa nykyisin myös aseettoman maanpuolustuksen kuten esimerkiksi pelastustoiminnan. Tästä ei kuitenkaan ole reaali maailman näyttöä, sillä maanpuolustusvelvollisuutta ei ole sovellettu asevelvollisuuden ulkopuolella oleviin yksilöihin rauhan aikana.

3.1.2 Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö

Perustuslaissa ilmenevän maanpuolustusvelvollisuuden lisäksi perustuslakia voidaan tarkastella siinä ilmenevien perusoikeuksien kautta. Perustuslaki luo pohjan perusoikeuksille. Perustuslain ensimmäisenä perusoikeutena on 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuus, jonka mukaan ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Perustuslain 6 § 2 momentti sisältää syrjinnän kiellon: ”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Nämä erotteluperusteet ovat syrjinnän kiellon ydinaluetta.¹⁴⁰ Tutkielman kannalta oleellimmat perustuslain kohdat tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta nivoutuvat perustuslain 6 § 1 momentin yhdenvertaisuuteen sekä 6 §:n 2 momentin syrjinnän kieltoon.

Yhdenvertaisuutta, kuten muitakin perusoikeuksia voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin.¹⁴¹ Lähtökohtana on, että perusoikeuksia ei voi rajoittaa, ellei rajoitus perustu lakiin.¹⁴² Perusoikeuksien kirjaaminen perustuslain tasolla rajoittaa jo itsessään perusoikeuksien rajoitusmahdollisuuksia.¹⁴³ Lain

¹³⁸ HE 1/1998 vp, s. 182 todetaan, että ”Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei kuitenkaan määriteltäisi säännöksessä tarkemmin, mutta se kattaisi sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat kuten nykyisinkin.”

¹³⁹ HE 139/2018 vp, s. 10.

¹⁴⁰ HE 309/1993 vp, s. 43. Luettelo erotteluperusteista ei katsota olevan tyhjentävä, sillä on hyvin vaikeaa pyrkiä ennakoimaan kaikkia mahdollisia syrjintätilanteita. Ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3.

¹⁴¹ Esim. Viljanen 2001 on kattava esitys perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä.

¹⁴² Viljanen 2001, s. 37.

¹⁴³ Viljanen 2001, s. 13.

säättämisvaihe on kriittinen perusoikeuksien toteutumiselle. Suomessa nojaututaan perustuslakikontrolliin, jossa perustuslakivaliokunta antaa lausuntoja perusoikeusasioissa jo lainsäädäntövaiheessa.¹⁴⁴ Lailla säättämisen vaatimuksen lisäksi muita perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat täsmällisyys ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.¹⁴⁵ Luettelo ei ole tyhjentävä.¹⁴⁶

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten soveltamisalaa koskee lisäksi tietyt rajaukset.¹⁴⁷ Tutkielman kannalta merkittävin rajausta koskee perustuslain 6 §:n 2 momentissa ilmenevää syrjinnän kieltä. Kyseessä on lähtökohtaisesti ehdoton kieltä, jonka ehdottomuus kuitenkin kapenee laissa ilmenevällä ilmaisulla ”ilman hyväksyttävää perustetta”. Seuraavaksi tarkastellaan syvemmin syrjinnän kieltä koskevaa hyväksyttävää perustetta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja yhdenvertaisuus- sekä tasa-arvolain valossa.

Perustuslaista ilmenee, että henkilöitä voidaan asettaa eri asemaan, jos sille on hyväksyttävä peruste (PL 6.2 §). Perustuslaissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden¹⁴⁸ kohdalla perustelujen vaatimustaso on hyvin korkea.¹⁴⁹ Myös perustuslakivaliokunnan mukaan hyväksyttävälle perustelulle on korkea perusteluvollisuus,¹⁵⁰ jolloin mikä tahansa syy ei voi olla hyväksyttävä peruste poiketa perustuslain mukaisesta yhdenvertaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että kyse voi olla mielivallasta, jos ihmisten välistä erottelua ei lainkaan perustella. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös sisältää mielivallan kiellon.¹⁵¹

Osana asevelvollisuuslain päivitystä vuonna 2007 perustuslakivaliokunta arvioi lakiesitystä myös perustuslain yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lausunnossaan valiokunta toteaa, että asevelvollisuutta koskeva sääntely on merkittävää syrjinnän kiellon kannalta, mutta samalla todeten, että perinteisesti

¹⁴⁴ Viljanen 2001, s. 13.

¹⁴⁵ Viljanen 2001, s. 38.

¹⁴⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁴⁷ Viljanen 2001, s. 56.

¹⁴⁸ Perustuslain 6 §:n 2 momentin erotteluperusteet: ”sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus tai muu henkilöön liittyvä syy”.

¹⁴⁹ HE 309/1993 vp, s. 44.

¹⁵⁰ Ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 3.

¹⁵¹ PeVL 31/2014 vp, s. 3.

ei ole katsottu perustuslain estävän asevelvollisuuden säätämistä vain miehiä koskevaksi.¹⁵² Lisäksi perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain maanpuolustusvelvollisuus koskee kaikkia kansalaisia, mutta rauhan aikana se tarkoittaa tietyn ikäisten miesten velvollisuutta palvella ase- tai siviilipalveluksessa.¹⁵³ Perustuslakivaliokunnan lausunto on sukupuolten yhdenvertaisuuden näkökulmasta hyvin suppea ja siinä vedotaan perinteisiin tulkintakäytäntöihin, jotka juontuvat aina perustuslain valmistelusta vuodelta 1995. Perustuslakivaliokunta ei tunnistanut vuonna 2007 tarvetta muuttaa vakiintunutta tulkintakäytäntöään ja nostaa esille miesten ja naisten epätasa-arvoisuus asevelvollisuuden osalta.

Perustuslain 6 §:ä täsmennetään yhdenvertaisuuslailla (1325/2014). Yhdenvertaisuuslaista ilmenee, että erilaista kohtelua ei ole pidettävä syrjintänä, jos se perustuu lakiin (YhdenvertL 11.1 §). Tämän voidaan katsoa olevan oikeuttamisperuste sille, että miesten ja naisten erilainen kohtelu asevelvollisuuden kohdalla on voimassa olevan lainsäädännön valossa hyväksyttävää: erilaista kohtelua ei ole pidettävä syrjintänä, koska se perustuu lakiin. Tämä laillinen peruste löytyy tasa-arvolaista, jonka mukaan vain miehiä koskeva asevelvollisuus ei ole syrjivää (Tasa-arvolaki 9 § kohta 2). Yhdenvertaisuuslaki ei kata sukupuoleen perustuvaa syrjinnän kieltoa, vaan siitä säädetään tasa-arvolaissa (YhdenvertL 3.1 §).

3.1.3 Tasa-arvolaki, syrjinnän kielto ja ei syrjintänä pidettävä menettely

Yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki eroavat oleellisesti siinä, että tasa-arvolain keskiössä on sukupuolten välinen tasa-arvo, kun taas yhdenvertaisuuslaki käsittelee yhdenvertaisuutta paljon laajemmin. Tämä ilmenee muun muassa siinä, että yhdenvertaisuuslaki ei tunnista sukupuoleen perustuvaa syrjintää (YhdenvertL 8.1 §). Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) eli niin kutsuttu tasa-arvolaki täydentää perustuslaillista säännöstä sukupuolten tasa-arvon edistämisestä (PL 6.4 §). Lain tarkoitus on ”estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa, sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä” (Tasa-arvolaki 1 §). Tasa-arvolaki käsittelee siis pitkälti naisten tasa-arvoista asemaa työelämässä, mutta ei rajoitu vain siihen. Tasa-arvolaki pyrkii pitkälti naisten tasa-arvoisen aseman parantamiseen yhteiskunnassa,¹⁵⁴ mutta laki sisältää myös miesten tasa-arvoista asemaa heikentäviä elementtejä.

¹⁵² PeVL 9/2007 vp, s. 4.

¹⁵³ PeVL 9/2007 vp, s. 4.

¹⁵⁴ HE 57/1985 vp, s. 3.

Perustuslain ja yhdenvertaisuuslain tavoin myös tasa-arvolaki 7 §:n 1 kohta käsittelee syrjinnän kielltoa: ”Välittömällä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan tässä laissa: 1) naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella”. Tällöin vain miehiä koskeva asevelvollisuus voisi täyttää syrjinnän tunnusmerkit. Jos kuitenkin syrjivä toiminta perustuu lakiin, sitä ei ole pidettävä syrjintänä (YhdenvertL 11.1 §). Tasa-arvolaki säätelee myös niitä menettelyjä, joita ei ole pidettävä syrjittävänä. Sen mukaan ”sukupuoleen perustavan syrjintänä ei ole pidettävä asevelvollisuuden säättämistä ainoastaan miehille” (Tasa-arvolaki 9 § kohta 2).

Tasa-arvolaki on ollut voimassa jo 80-luvulta lähtien ja lakiin on tehty useita muutoksia vuosikymmenten varrella. Jo lain alkuperäiseen säädökseen oli kirjattu yhä voimassa oleva 9 §, joka käsittelee menettelyjä, joita ei ole pidettävä syrjintänä, vaikka ne täyttäisivät syrjinnän tunnusmerkit¹⁵⁵. 9 §:n 1 kohdan mukaan asevelvollisuuden säättämistä ainoastaan miehille ei ole syrjintänä pidettävä menettely. Tasa-arvolain 9 §:n säännös osaltaan täydentää lain 7 §:n säännöstä syrjinnän kiellosta.¹⁵⁶

Edellä esitetty tasa-arvolain kohta on myös oikeusturvan kannalta kriittinen. Mies- tai naispuolisille henkilöille ei tarjoudu realistisia mahdollisuuksia valittaa asevelvollisuuden tasa-arvokysymyksistä esimerkiksi oikeusteitse, vaikka kokisivat nykyisen järjestelmän syrjiväksi. Asevelvollinen voi tehdä oikaisuvaatimuksen aluetoimistolle päätöksestä, ”joka koskee palveluskelpoisuutta, palvelukseen määräämistä tai palveluksesta vapauttamista, sekä aluetoimiston tai joukko-osaston päätökseen, joka koskee koulutuksen keskeyttämistä, palveluksen keskeyttämistä, huumausaineen käyttöä selvittävään tutkimukseen määräämistä, isyysvapaan ajankohtaa sekä tässä laissa tarkoitettua etuutta.” (AsevL 109 §). Näihin päätöksiin ei voi kuitenkaan hakea muutosta valittamalla (110 §).

Tasa-arvolaisissa ilmenevä menettely, jota ei ole pidettävä syrjintänä on käsillä olevan tutkielman aiheen kannalta hyvin olennainen seikka, sillä sen mukaan vain miehiä koskeva asevelvollisuus ei ole epätasa-arvoa tai syrjintää. Suomalainen oikeusjärjestelmä ei siis pidä miesten asevelvollisuutta sukupuolisyryntänä. Tämä tasa-arvolain kohta voidaan kuitenkin asettaa kriittiseen valoon ja pohtia, vastaako voimassa oleva sääntely tasa-arvomutoksia ja -käsityksiä nyky-yhteiskunnassa. Lain kohta on vuodelta 1986 eli yli 30 vuotta vanha, jolloin tasa-arvokysymykset yhteiskunnassa ovat olleet hyvin erilaisia kuin ne ovat 2020-luvulla.

¹⁵⁵ HE 57/1985 vp, s. 20.

¹⁵⁶ HE 57/1985 vp, s. 15.

Seuraavaksi tarkastellaan tasa-arvolain hallituksen esityksiä, jotta saadaan käsitys, miten tasa-arvolain esitöissä ja lakia muutettaessa lainsäätäjä on perustellut, että vain miehiä koskeva asevelvollisuus ei ole syrjintänä pidettävä menettely. Tasa-arvolakia on muutettu yhteensä 13 kertaa. Tutkielman seuraavia kappaleita varten on käyty systemaattisesti läpi kaikki tasa-arvolain hallituksen esitykset aina 80-luvulta alkaen.¹⁵⁷ Osioon on valittu sellaiset hallituksen esitykset, joilla on kytkös asevelvollisuuteen tai jotka sisältävät perusteluita, miksi asevelvollisuuden säätämistä vain miehille ei ole pidettävä syrjintänä.

Tasa-arvolain hallituksen esityksessä vuodelta 1985 todetaan, että asevelvollisuuslain mukaan vain miehet ovat asevelvollisia, mistä johtuen viranomaiset eivät voi menetellä syrjivästi toimiessaan asevelvollisuuslain mukaan.¹⁵⁸ Hallituksen esityksen mukaan 9 §:n 2 kohdassa olevalla säännöksellä siitä, että asevelvollisuus ei ole syrjivää haluttiin korostaa, ettei ”kysymys naisten asevelvollisuudesta ole miesten ja naisten välistä tasa-arvoa koskeva asia”.¹⁵⁹ Syrjintää koskevat perustelut päättyvät tähän. Kysymys siitä, miksi asevelvollisuus ei koskisi miesten ja naisten välistä tasa-arvoa ei saa tätä tarkempia perusteluita. Myös perustuslakivaliokunta antoi lausunnon tasa-arvolain hallituksen esityksestä, muttei lausunut ollenkaan lakiesityksen 9 §:n 1 kohdasta.¹⁶⁰ Vaikuttaa siltä, että 1980-luvulla tilannetta pidettiin itsestään selvänä, eikä lainvalmistelijat katsoneet tarpeelliseksi perustella asiaa syvemmin.

Seuraava merkittävä asevelvollisuuteen nivoutuva tasa-arvolain muutos tapahtui vuonna 1995, jolloin laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta astui voimaan. Edellä mainitun lain myötä tasa-arvolaista kumottiin kohta, jonka mukaan ”puolustushallinnon viroista, toimista ja tehtävistä, joihin vaaditaan sotilaallinen koulutus, sekä rajavartiolaitoksen sotilasviroista ja -toimista säädetään erikseen”, sillä vuodesta 1995 lähtien asepalveluksen suorittaneille naisille avautui mahdollisuus hakeutua sotilasammatteihin tähtäävään koulutukseen.¹⁶¹ Muita asevelvollisuutta koskevia muutoksia tasa-

¹⁵⁷ Tasa-arvolain muutossäädösten hallituksen esitykset: HE 406/1988 vp, HE 624/1992 vp, HE 196/1995 vp, HE 206/1995 vp, HE 691/1995 vp, HE 1037/1997 vp, HE 71/2001 vp, HE 232/2005 vp, HE 1023/2008 vp, HE 369/2009 vp, HE 488/2011 vp, HE 1329/2014 vp, HE 915/2016 vp.

¹⁵⁸ HE 57/1985 vp, s. 20.

¹⁵⁹ HE 57/1985 vp, s. 20.

¹⁶⁰ PeVL 1/1986 vp. ei sisällä ollenkaan viittausta tai mainintaa tasa-arvolain hallituksen esityksestä koskien 9 §:n 1 kohtaa, sen sijaan valiokunta lausui 9 §:n 3 ja 4 kohdasta.

¹⁶¹ HE 131/1994 vp, s. 17.

arvolakiin ei tehty, ja asevelvollisuuden ei syrjintänä pidettävää menettelyä tai sen perusteluja ei tarkasteltu hallituksen esityksessä.

Tasa-arvolain vuoden 2004 hallituksen esityksen perusteluissa otettiin 10 vuoden tauon jälkeen tarkasteluun myös asevelvollisuutta käsittelevä 9 §, jonka perusteluissa todetaan lyhyesti: ”Asevelvollisuuden määrittäminen ainoastaan miehille ei pidetä syrjintänä eikä lain 2 kohtaan siten esitetä muutoksia.”¹⁶² 2000-lukukaan ja yhteiskunnallinen kehitys ei vaikuttanut perusteluihin, eikä asevelvollisuuden tasa-arvoseikkoja asetettu kriittisen tarkastelun alle. Vuoden 2004 jälkeen asevelvollisuutta osana tasa-arvolain muuttamista tarkasteltiin seuraavan kerran jälleen 10 vuoden päästä vuonna 2014. Taustalla oli uuden yhdenvertaisuuslain säätäminen, joka vaati myös tasa-arvolain uudelleen tarkastelua. Tällöin keskiössä oli kuitenkin seksuaaliseen suuntautumiseen perustuva syrjinnän kieltäminen, ei niinkään sukupuolten välinen syrjintä.¹⁶³

Tämän tarkastelun pohjalta voidaan havaita, että suurin osa sellaisista hallituksen esityksistä, jotka ovat johtaneet tasa-arvolain muuttamiseen eivät ole käsitelleet lainkaan asevelvollisuuteen nivoutuvaa syrjintää tai syrjinnän kieltä. Vaikka tasa-arvolaki on ollut voimassa 80-luvulta alkaen ja sitä on muutettu 13 kertaa, vain kahdessa hallituksen esityksessä oli nimenomaisesti tarkasteltu asevelvollisuuden syrjinnän kieltä. Nämä kaksi kertaa löytyvät lain alkuperäisestä hallituksen esityksestä¹⁶⁴ sekä vuoden 2004 hallituksen esityksestä¹⁶⁵. Tämä herättää kysymyksen siitä, miksi lainsäätäjät eivät ole nähneet syytä perustella laajemmin tätä tasa-arvoa polkevaa menettelyä, jota ei pidetä syrjintänä. Perustelujen vähäisyys vaikuttaa osittain olevan perustuslakivaliokunnan oman tulkintakäytännön vastainen, jos sen mukaan perustuslaissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla perustelujen vaatimustaso on hyvin korkea¹⁶⁶ ja sille on korkea perusteluvelvollisuus¹⁶⁷. Tämä on omiaan herättämään pohdinnan siitä, vallitseeko Suomessa sellainen yhteiskunnallinen ja oikeudellinen tila, missä miesten asevelvollisuutta pidetään niin normaalina ja tasa-arvoisena, että lainsäätäjän ei tarvitse asiaa juurikaan perustella eikä perustuslakikontrolli tartu asiaan?

¹⁶² HE 195/2004 vp, s. 36.

¹⁶³ HE 19/2014 vp, s. 15.

¹⁶⁴ HE 57/1985 vp.

¹⁶⁵ HE 195/2004 vp.

¹⁶⁶ HE 309/1993 vp, s. 44.

¹⁶⁷ Ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 3.

Kansallisen tason perus- ja ihmisoikeustarkastelun jälkeen tarkastellaan kutsuntajärjestelmän ja asevelvollisuuden tasa-arvokysymyksiä kansainvälisessä viitekehyksessä. Tarkastelussa huomioidaan yleistasolla kansainvälisiä kehityssuuntia naisten roolista asevoimissa ja lopulta tarkastellaan Suomea velvoittavia ihmisoikeussopimuksia sekä oikeuskäytäntöä, joka liittyy asevoimiin ja tasa-arvoon.

3.2 Kansainväliset kehityssuunnat

3.2.1 Naisten rooli asevoimissa

Globaalisti tarkasteluna naisia ei tänäkään päivänä olla täysin integroitu asevoimiin tai sotilaalliseen toimintaan.¹⁶⁸ Monissa maissa naiset eivät ole voineet suorittaa asepalvelusta tai hakeutua ammattiarmeijaan kuin vasta joitain kymmeniä vuosia, kuten myös Suomen tapauksessa. Historiallisesti tarkasteltuna usein on niin, että naiset ovat voineet ensin toimia joissain armeijan tehtävissä, mutta taistelutehtäviin he ovat päässeet vasta paljon myöhemmin.¹⁶⁹ Yleensä asevelvollisuusmaissa naiset eivät ole kutsunnanlaisia tai asevelvollisia. Länsimaisen poikkeuksen tekevät Norja ja Ruotsi, joissa on sukupuolineutraali asevelvollisuus, joka koskee niin miehiä kuin naisia. Tästä huolimatta on havaittavissa, että yhä useampi asevelvollisuusmaa pohtii, miten kasvattaa naisten osallisuutta asepalveluksessa.¹⁷⁰

Pelkästään Euroopassa monet maat siirtyivät erityisesti kylmän sodan jälkeen vähitellen yleisestä asevelvollisuudesta ammattiarmeijaan.¹⁷¹ Viime vuosina on nähty paljon toisenlaista muutosta länsimaissa, kun osa ammattiarmeijaan siirtyneistä maista pohtii palaamista asevelvollisuuteen tai ovat jo niin tehneet.¹⁷² Taustalla on Euroopan kiristynyt turvallisuustilanne sekä ammattiarmeijan haasteet rekrytoida tarpeeksi sotilaita. Maissa, joissa on käytössä valikoivan asevelvollisuuden malli, vain hyvin pieni osa asevelvollisista valitaan suorittamaan asepalvelus, eli kyseessä ei ole koko ikäluokka. Pääsääntöisesti kutsuntoihin osallistuu kuitenkin koko ikäluokan miehet. Tällainen malli on hyvin

¹⁶⁸ Egnell – Alam 2019, s. 253.

¹⁶⁹ Tästä kielii myös oikeuskäytäntö, jossa naiset ovat vieneet oikeuteen tilanteita, joissa he ovat kokeneet tulleensa syrjityiksi, koska eivät ole päässeet tiettyihin tehtäviin asevoimissa. Ks. esim. Asia C-285/98 Kreil v. Saksan valtio.

¹⁷⁰ Esimerkiksi Tanskassa ja Sveitsissä on pohdittu, miten naisten osallisuutta ja hakeutumista asepalvelukseen voitaisiin kasvattaa. Toimenpiteitä tähän tarkastellaan luvussa 5.

¹⁷¹ Braw 2019, s. 3. Ranska luopui yleisestä asevelvollisuudesta vuonna 1996, Italia vuonna 2004, Latvia vuonna 2008, Ruotsi vuonna 2010 ja Saksa vuonna 2011. Latvia palautti yleisen asevelvollisuuden vuonna 2015 ja Ruotsi vuonna 2017.

¹⁷² Braw 2017, s. 1.

lähellä vapaaehtoisuuteen perustuvaa asevelvollisuutta.¹⁷³ Yleisen asevelvollisuuden maissa asepalveluksen suorittavien naisten määrä on hyvin pieni, mutta naisten osuus on selkeästi suurempi valikoivissa asevelvollisuusmaissa.¹⁷⁴ Lainsäädännöllisesti yleinen asevelvollisuus ja ammattiarmeija eroavat merkittävästi toisistaan: ensimmäinen on perinteisesti lailla säädetty velvollisuus ja toista voidaan pitää vapaaehtoisuuteen perustuvana ammattivalintana.

Asevoimien tulee kehittyä yhteiskunnallisen kehityksen mukana, mistä myös on historiallisia viitteitä, kuten edellä esitettiin. 2000-luvulla on nähty selviä muutosaskelia naisten roolin tunnistamisessa rauhan ja turvallisuuden edistäjinä yhteiskunnassa. Naisia ei enää nähdä vain uhreina vaan aktiivisina toimijoina, mihin voi lukeutua myös taistelijan rooli. Kansainvälisessä viitekehyksessä tämä muutos konkretisoituu erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus”. Päätöslauselma on hyväksytty vuonna 2000 ja se tunnistaa naisten roolin merkityksen muun muassa konfliktien ehkäisyssä, rauhanrakentamisessa ja rauhanturvaamisessa.¹⁷⁵ Osana päätöslauselman 1325 implementointia Suomi on laatinut jo kolme nelivuotistoimintaohjelmaa.¹⁷⁶ Voimassa olevassa toimintaohjelmassa 2018–2021 Suomen yhtenä tavoitteena on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen turvallisuussektorilla.¹⁷⁷ Suomen kansallinen toimintaohjelma tai päätöslauselma 1325 eivät itsessään sisällä toimenpiteitä naisten määrän kasvattamiseksi asevoimissa¹⁷⁸, mutta päätöslauselman merkitys alleviivaa kehityssuuntia sen osalta, miten naisten rooli on kehittynyt ja muuttunut viime vuosikymmeninä turvallisuusasioissa.

3.2.2 Kansallinen turvallisuus ja valtion harkintamarginaali

Kutsuntajärjestelmä ja asevoimien organisoituminen linkittyy kansalliseen turvallisuuteen. Perinteisesti valtion sisäinen turvallisuus ja asevoimien organisaatio ovat valtion suvereniteetin sisällä. Kansainvälinen tai EU-oikeus ei ota kantaa siihen, miten kukin valtio näitä käytännössä toteuttaa.¹⁷⁹ EU-oikeuden osalta voidaan todeta, että kansalliseen turvallisuuteen viitataan valtion

¹⁷³ HE 139/2018 vp.

¹⁷⁴ Cronberg – Terävä 2010, s. 121.

¹⁷⁵ United Nations Security Council Resolution 1325, s. 1–2.

¹⁷⁶ Suomen ensimmäinen toimintaohjelma julkaistiin vuonna 2008 ja se oli voimassa vuoteen 2012. Seuraava toimintaohjelma oli voimassa 2012–2016.

¹⁷⁷ UM 2018, s. 22.

¹⁷⁸ Pl. naisten määrän kasvattaminen sotilaallisessa kriisinhallinnassa, mikä eroaa kuitenkin asepalveluksen suorittamisesta.

¹⁷⁹ Rudolf 2005, s. 674. Ks. myös C-186/01 Alexander Dory v. Saksan liittotasavalta.

suvereniteettiperiaatteen näkökulmasta: ”...Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla” (SEU artikla 4.2). EIT:n ratkaisukäytännön mukaan myös sotilaallinen maanpuolustus on osa kansallista turvallisuutta.¹⁸⁰

Kansallisen turvallisuus tunnetaan käsitteenä kansainvälisessä oikeudessa, mutta sitä ei ole tarkkarajaisesti määritelty.¹⁸¹ Kansallinen turvallisuus on käsitteellisesti paljon laajempi kuin asevelvollisuus tai kutsunanalaisuus. Sen voi katsoa kattavan kaiken sellaisen, millä ylläpidetään kansallista turvallisuutta, ennakoidaan kansalliseen turvallisuuteen liittyviä uhkia sekä miten toimitaan kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan tapahtuessa. Kansallisesta turvallisuudesta tekee ongelmalliseksi se, että sillä usein pyritään perustelemaan tiettyjen perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista. Tällöin aina riski valtion mielivallasta suhteessa yksilön oikeuksiin.¹⁸² Myös kutsunanalaisuutta leimaa julkisen vallan toiminta, joka rajoittaa yksilön – kutsunanalaisen – oikeuksia.

Myös kansallisella tasolla on huomioitu kansallisen turvallisuuden käsitteen laaja-alaisuus. Käsitteen juridinen tulkinta nousi esiin ensimmäisen kerran, kun Suomessa alkoi lainvalmistelu tiedustelulainsäädäntöpaketista¹⁸³, jonka osana muutettiin myös perustuslain 10 §:ää. Kansallisen turvallisuuden käsite liittyy oleellisesti perustuslain 10 §:n muuttamiseen. Erityisesti perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota kansallisen turvallisuuden käsitteen laaja-alaisuuteen lausunnossaan¹⁸⁴ ja se huomioitiin myös perustuslakivaliokunnan mietinnössä koskien perustuslain muuttamista.¹⁸⁵

Myös Euroopan ihmisoikeussopimus sisältää useita mainintoja liittyen kansalliseen turvallisuuteen.¹⁸⁶ Näissä kyse on jonkin perusoikeuden rajoittamisesta, joissa kansallinen turvallisuus on yhtenä rajoitustekijänä. EIT:n tulkinnan mukaan valtiolla on pääasiassa laaja harkintamarginaali (*margin of appreciation*) kansallisen turvallisuuden osalta.¹⁸⁷ Tästä huolimatta EIT on asettanut langettavia

¹⁸⁰ HE 198/2017 vp, s. 20.

¹⁸¹ EIT 2003, s. 4.

¹⁸² EIT 2003, s. 5.

¹⁸³ Tiedustelulainsäädännöstä puhuttaessa viitataan usein niin sanottuun tiedustelulainsäädäntöpakettiin, johon kuuluvat laki tietoliikennetiedustelusta (582/2019), laki sotilastiedustelusta (590/2019) sekä laki perustuslain 10 §:n muuttamisesta (812/2018) ja laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019).

¹⁸⁴ PeVL 35/2018 vp, s. 4.

¹⁸⁵ PeVM 4/2018 vp.

¹⁸⁶ Esimerkiksi EIS:n artikkelit: artikla 6 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, artikla 8 Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, artikla 10 Sananvapaus, artikla 11 Kokoonumis- ja yhdistymisvapaus.

¹⁸⁷ EIT 2003, s. 3.

tuomioita tapauksissa, joissa se on katsonut valtion harkintamarginaalin olleen liian laaja kansallisen turvallisuuden kohdalla.¹⁸⁸

3.2.3 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja oikeuskäytäntö

Tarkasteltaessa kutsuntajärjestelmän perus- ja ihmisoikeuslottuvuusia kansallisen sääntelyn lisäksi Suomea koskevat eri ihmisoikeussopimukset kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW) ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. Lisäksi tarkastelu voidaan laajentaa EU-lainsäädäntöön erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan osalta, joka velvoittaa Suomea EU-jäsenmaana. Seuraavaksi arvioidaan CEDAW-sopimuksen yhtymäpintoja asevelvollisuuden osalta, minkä jälkeen tarkastellaan EIS:ta ja EU-lainsäädäntöä asevelvollisuutta ja sen tasa-arvokysymyksiä koskevien sopimusten ja oikeuskäytännön kautta.

CEDAW-sopimuksen tavoitteena on naisia koskevan syrjinnän poistaminen. Sopimuksella on vahva yhteys kansalliseen tasa-arvolakiin, joka laadittiin CEDAW-sopimuksen ratifioimisen jälkeen.¹⁸⁹ Sopimuksen puitteissa Suomi on laatinut jo seitsemän määräaikaisraporttia YK:lle.¹⁹⁰ Tarkasteltaessa Suomen määräaikaisraportteja sekä YK:n niistä Suomelle antamia suosituksia, voidaan havaita, että asevelvollisuuden tasa-arvokysymykset eivät nouse raporteissa esille. Tämä voi johtua siitä, että vain miehiä koskevan asevelvollisuuden ei katsota heikentävän naisten asemaa. Tutkielmassa onkin todettu, että nykyistä asevelvollisuus- ja kutsuntajärjestelmää voidaan pitää miesten näkökulmasta syrjivänä. CEDAW-sopimus pyrkii vahvasti naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon, mutta sopimus itsessään ei sisällä viitteitä tasa-arvoon maanpuolustukseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa.

EIS on Euroopan neuvoston jäsenmaiden välinen sopimus, joka velvoittaa sopimuksen ratifioineet valtiot turvaamaan sopimuksessa olevat ihmisoikeudet.¹⁹¹ Sopimuksen toteutumista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. EIT:n ratkaisuilla on iso painoarvo oikeuskäytännön kannalta, sillä

¹⁸⁸ Esimerkiksi EIT:n suuren jaoston päätökset: *Malone v. Yhdistyneet Kansakunnat*, *Kruslin v. Ranska*, *Huvig v. Ranska*, *Kopp v. Sveitsi*, *Amann v. Sveitsi*.

¹⁸⁹ Anttila, s. 20.

¹⁹⁰ Määräaikaisraportit: ensimmäinen 1/1988, toinen 4/1993, kolmas 2/1997, neljäs 10/1999, viides 10/2003, kuudes 10/2007, seitsemäs 5/2011.

¹⁹¹ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 15.

tuomioistuimien tulkitsee EIS:ta elävänä asiakirjana (*living instrument*).¹⁹² Tämä tarkoittaa sitä, että sopimus huomioi muun muassa yhteiskunnalliset muutokset ja tulkitsee sopimusta nykypäivän valossa. Lisäksi EIT:n tulkintakäytäntöön vaikuttaa sen vakiintuneet tulkintaperiaatteet.¹⁹³

Kansalliseen turvallisuuteen vedoten valtio voi rajoittaa kansalaistensa ihmisoikeuksia. EIS sisältää kolme artiklaa, joita voidaan EIT:n tulkintakäytännön mukaan rajoittaa kansalliseen turvallisuuteen vedoten.¹⁹⁴ Nämä ovat artikla 8 Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, artikla 10 Sananvapaus sekä Artikla 11 Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus. Näistä relevantein asevelvollisuuden kohdalla on artikla 8, sillä velvollisuus osallistua kutsuntoihin ja myöhemmin astua ase- tai siviilipalvelukseen rajoittaa yksilön oikeutta yksityis- ja perhe-elämään. Artikla 8 sisältää rajoituslausekkeen, jonka mukaan oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän suojaa voidaan rajoittaa muun muassa silloin, kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi. Tämä rajoituslauseke on tulkittavissa siten, että se mahdollistaa pakollisen kutsunanalaisuuden ja asevelvollisuuden ilman ihmisoikeusloukkausta, koska kyse on kansallisesta turvallisuudesta, jota voinee yleisesti pitää ”välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi”.

EIS:n voidaan kutsunanalaisuuden osalta katsoa kytkeytyvän läheisesti sopimuksen artiklaan 8. Vaikka kutsunanalaisuus rajoittaisi lainmukaisesti henkilön oikeutta yksityis- ja perhe-elämään, ei rajoituksen tulisi olla syrjivä. EIS:n artikla 14 käsittelee syrjinnän kieltoa. Sen mukaan sopimuksen oikeuksista tulee voida nauttia ”ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.” On tulkittavissa, että kutsunanalaisilla miehillä ei ole samaa oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta kuin naisilla, joilla ei ole velvollisuutta osallistua kutsuntoihin tai astua ase- tai siviilipalvelukseen. On muistettava, että asepalvelus ikään kuin katkaisee nuoren normaalin elämän viitekehyksen ja vähentää mahdollisuutta nauttia perhe-elämästä.

Euroopan unionin perusoikeuskirja on osa EU:n primäärioikeutta ja se on ollut oikeudellisesti velvoittava Lissabonin sopimuksen voimaan astumisesta alkaen.¹⁹⁵ Euroopan perusoikeuskirjan III luku

¹⁹² Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 289.

¹⁹³ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 284.

¹⁹⁴ EIT 2003, s. 4.

¹⁹⁵ Ojanen 2016, s. 40.

käsittelee tasa-arvoa. Luku III käsittelee muun muassa yhdenvertaisuutta (artikla 20), syrjinnän kielltoa (artikla 21) sekä miesten ja naisten välistä tasa-arvoa (artikla 23). Syrjinnän kiello kattaa myös sukupuoleen perustuvan syrjinnän. Huomionarvoista on, että perusoikeuskirjan miesten ja naisten välinen tasa-arvo koskee vain tasa-arvoa työelämässä: ”Miesten ja naisten välinen tasa-arvo on varmistettava kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien”. Tällä on toki yhtymäpinta asevelvollisuuden tasa-arvokysymykseen siitä näkökulmasta, että miesten siirtyminen työelämään viivästyy asevelvollisuudesta johtuen. Lisäksi asevelvollisuus on taloudellinen rasite miehelle.¹⁹⁶ Sen sijaan voidaan katsoa, että artikla 23 ei sovellu kysymykseen kutsunnanalaisuutta koskevaan tasa-arvo-ongelmaan, koska kyseessä ei ole työelämän sisällä oleva tasa-arvokysymys. Perusoikeuskirjan lisäksi tasa-arvoa ja syrjinnän kielltoa käsittelee useat Euroopan unionin tasa-arvodirektiivit. Näistä relevantin on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa.¹⁹⁷

Merkittävimmät asevelvollisuuteen ja armeijaan liittyvät ennakkoratkaisut kansainvälisissä tuomioistuimissa ovat liittyneet erityisesti oman tunnon vapautteen, yhdenvertaiseen kohteluun sekä miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon työmarkkinoilla. Oman tunnon vapauden osalta oleellisin kysymys on niin kansainvälisesti kuin kansallisesti liittynyt Jehovan todistajien asemaan. Tämä on myös Suomessa johtanut lakiuudistukseen vuonna 2019, minkä jälkeen asevelvollisuus on koskenut myös Jehovan todistajia.¹⁹⁸ Kansainvälistä oikeuskäytäntöä kutsuntojen tasa-arvoseikoista ei ole olemassa. Sen sijaan asevelvollisuutta muista näkökulmista käsitteleviä ennakkoratkaisuja on annettu kansainvälisissä tuomioistuimissa. Relevantin oikeuskäytännön vähyydestä johtuen sitä tarkastellaan hyvin suppeasti tässä tutkielmassa.

Euroopan unionin tuomioistuinta edeltävässä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa on käsitelty asevelvollisuutta, joka koskee vain miehiä. Lähtökohtaisesti yhteisön oikeus ei koske valtion tapaa

¹⁹⁶ Jokinen 2010, s. 127.

¹⁹⁷ 2006/54/EY. Direktiivi kumosi vanhemman neuvoston direktiivin 76/207/ETY miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa.

¹⁹⁸ Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa (645/1985) kumottiin vuonna 2019. Jo kumottu laki mahdollisti sen, että Jehovan todistajat olivat vakaumuksen perusteella vapautettuja niin ase- kuin siviilipalveluksesta (ks. HE 139/2018). Taustalla oli Helsingin hovioikeuden tuomio (HelHO 2018:4, R 16/738), jossa oikeus katsoi, että siviilipalveluksesta kieltäytymisestä (ns. ”totaalikieltäytyminen”) rankaiseminen ei ollut yhdenvertainen suhteessa Jehovan todistajien erityiseen vapautukseen asevelvollisuudesta.

organisoida maanpuolustus,¹⁹⁹ mutta jos kyseessä on työllistymistä koskeva tasa-arvokysymys, se kuuluu yhteisön oikeuteen. Miehillä pakollinen asepalvelus viivästyttää miehen pääsyä opintoihin ja työmarkkinoille²⁰⁰, kun taas naisille ei muodostu tätä haittavaikutusta, jos asevelvollisuus ei koske naisia. Seuraavaksi tarkastellaan EYT:n ja EIT:n antamia ennakkoratkaisuja, jotka kytkeytyvät asevelvollisuutta ja tasa-arvoa koskeviin ihmisoikeusongelmiin.

EYT antoi asiassa C-186/01 Alexander Dory v. Saksan liittotasavalta ennakkoratkaisun vuonna 2003. Ennakkoratkaisussa selvitettiin, onko vain miehiä koskeva asevelvollisuus Saksassa yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa. Taustalla oli erityisesti kysymys tasa-arvosta työllistymisen kannalta, sillä miesten asevelvollisuus viivästytti miesten pääsyä työmarkkinoille keskimäärin vuoden naisia myöhemmin. Tämä on merkittävä havainto, koska useat tasa-arvoa edistävät toimet liittyvät nimenomaan tasa-arvoon työmarkkinoilla, mikä käy ilmi myös kansallisesta tasa-arvolaista, jonka yhtenä tavoitteena on naisten aseman parantaminen työelämässä (Tasa-arvolaki 1 §). Saksa ei saanut asiasta langettavaa tuomiota, sillä tuomioistuin päätyi ratkaisuun, että yhteisön oikeus ei ole sovellettavissa vain miehiä koskevaan asevelvollisuuteen. EYT:n ratkaisu alleviivaa sitä, että asevelvollisuusasiat ovat jäsenvaltioiden sisäisiä asioita. Samalla EYT:n päätös johtaa siihen, että jäsenvaltiot voivat rajoittaa kutsunnat koskemaan vain miehiä.²⁰¹

EYT on antanut myös ennakkoratkaisuja liittyen naisten pääsyyn armeijaan tai tiettyihin sotilasvirkoihin, sillä nämä linkittyvät suoraan työelämää koskeviin tasa-arvokysymyksiin. Tunnetuimmat tapaukset ovat asia C-274/07 Sirdar v. The Army Board ja Secretary of State for Defence sekä asia C-285/98 Kreil v. Saksan valtio. Sirdarin tapauksessa oli kyse siitä, että häntä ei voitu valita Britannian kuninkaalliseen merijalkaväkeen (Royal Marines), sillä kyseiseen joukko-osastoon voitiin valita vain miehiä. Tätä ennen Sirdar oli toiminut Britannian maavoimissa keittäjänä, josta hänet irtisanottiin taloudellisiin syihin vedoten. Sirdar sai kuitenkin siirtotarjouksen merijalkaväkeen, mutta kyseessä kerrottiin olleen virhe, kun havaittiin hänen olevan nainen. Ratkaisussaan EYT tulkitsi, että naisten poissulkeminen tietyistä sotilastehtävistä oli yhteisön oikeuden mukaista. Päätös perustui neuvoston niin kutsutun tasa-arvodirektiivin²⁰² artiklan 2 kohtaan 2, jonka mukaan ”jäsenvaltiot saavat jättää sen soveltamisalan ulkopuolelle sellaisen ammattitoiminnan, ja tarvittaessa siihen johtavan koulutuksen, jossa työntekijän sukupuoli on toiminnan luonteen tai suoritusolosuhteiden kannalta ratkaiseva.”.

¹⁹⁹ Asia C-186/01 Alexander Dory v. Saksan liittotasavalta, s. 16.

²⁰⁰ Jokinen 2010, s. 127.

²⁰¹ Rudolf 2005, s. 674.

²⁰² Neuvoston direktiivi 76/207/ETY. Ei enää voimassa.

Naisia ei siis pidetty tuomioistuimen mukaan sopivina mihin tahansa työtehtäviin, minkä voidaan katsoa olevan hyvin epätasa-arvoista.

Asiassa C-285/98 Kreil v. Saksan valtio oli kyse siitä, että Kreiliä ei voitu naisena valita Saksan lain mukaan vapaaehtoiseen armeijan palvelukseen muihin kuin terveydenhoito- ja sotilasmusiikkitehtäviin. Kreil oli hakenut palvelukseen toiveenaan sijoitus ase-elektroniikkaa käsittelevälle varikolle, mikä vastasi hänen siviilikoulutustaan. Ratkaisu on ajalta, jolloin Saksassa oli vielä yleinen asevelvollisuus, joka koski vain täysi-ikäisiä miehiä eivätkä naiset voineet hakeutua asepalvelukseen. Perustuen neuvoston tasa-arvodirektiiviin²⁰³, EYT totesi ratkaisussaan Saksan lainsäädännön olevan yhteisön oikeuden vastainen, koska lainsäädäntö käytännössä kielsi naisilta mahdollisuuden aseelliseen vapaaehtoisen armeijan palvelukseen. Ratkaisu johti Saksan kansallisen lainsäädännön muutokseen siten, että naiset voivat hakeutua vapaaehtoisesti kaikkiin tehtäviin asepalveluksessa.

EYT:n lisäksi EIT on antanut tuomioita tapauksissa, jotka koskevat asevelvollisuutta ja tasa-arvoa. Tapauksessa Emel Boyraz v. Turkki kyse oli siitä, että naispuolinen hakija oli työskennellyt turvallisuusvirkailijana valtion omistamassa sähköyhtiössä. Hän oli ollut työsuhteessa kolme vuotta, ennen kuin hänet irtisanottiin sukupuolen perusteella. Hakijalle ilmoitettiin, että hän ei täyttänyt tehtävän vaatimuksia, koska hän ei ollut mies eikä ollut suorittanut asepalvelusta. Turkissa korkein hallinto-oikeus hylkäsi naisen kanteen, sillä tuomioistuin tulkitsi, että oli lainmukaisesti perusteltua pitää työtehtävää vain miehille soveltuvana. EIT langetti asiasta tuomion Turkille vuonna 2014 todeten Turkin valtion rikkoneen EIS:n artikloita 14, 8 ja 6.

Voidaan havaita, että kansainväliset tuomioistuimet ovat marginaalisesti tarkastelleet asevelvollisuuden liittyviä sukupuolten tasa-arvoa käsitteleviä ongelmia. Esimerkiksi EIT:lla on mittava määrä muuta kansalliseen turvallisuuteen ja ihmisoikeuksiin liittyvää oikeuskäytäntöä²⁰⁴, mutta ei sellaista, joka tarkastelisi vain miehiä koskevaa asevelvollisuutta ihmisoikeusnäkökulmasta. Oikeustapauksissa korostuu merkittävästi tasa-arvokysymykset työmarkkinoiden osalta. Yhtäältä mies menettää aikaa työmarkkinoilta palvellessaan pakollisessa asepalveluksessa. Toisaalta naista ei välttämättä valita turvallisuusalan työtehtäviin, jos hän ei ole suorittanut asepalvelusta tai naisen ei katsota pärjäävän asevoimien tehtävissä yhtä hyvin kuin miesten. On ymmärrettävää, että tietyt sotilasvirat ovat avoimia vain asepalveluksen suorittaneille, mutta jos muutkin turvallisuusalan tehtävät vaativat

²⁰³ Neuvoston direktiivi 76/207/ETY. Ei enää voimassa.

²⁰⁴ EIT 2003.

asepalveluksen on toimina altis täyttämään syrjinnän tunnusmerkit. Voidaan todeta, että oikeuskäytäntö ei tarjoa lisänäkemyksiä kansallisen kutsuntajärjestelmän tasa-arvo-ongelmille.

4 KUTSUNTOJEN SÄÄNTELYN TASA-ARVOISTAMISEN TAUSTOITUS

Tässä luvussa tarkastellaan ensin lain tavoitteenasettelua kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen osalta. Tämän jälkeen tarkastellaan erilaisia sääntelystrategisia vaihtoehtoja valitulle tavoitteelle, minkä jälkeen edetään kohti sääntelytyyppien hahmottamista ja erilaisten sääntelyn vaihtoehtojen katsausta. Nämä pohjustavat lukua 5, jossa tarkastellaan konkreettisemmin eri sääntelykeinoja. Lopuksi tarkastellaan muiden maiden kutsuntajärjestelmiä, jotta saadaan selkoa, mitä vaihtoehtoja on jo olemassa tai käytössä muissa asevelvollisuusmaissa. Myös tämä osaltaan tukee lukua 5, jossa tarkastellaan tarkemmin, miten muiden maiden malleja voitaisiin hyödyntää suomalaisessa oikeus- ja maanpuolustusjärjestelmässä.

4.1 Lain tavoitteenasettelu osana lainvalmisteluprosessia

Lainvalmistelua tehdessä on syytä asettaa laille tavoitteita, eli tehdä selkoa, mitä kyseisellä lailla halutaan saavuttaa. Tavoitteiden asettelu tukee koko lainvalmisteluprosessia: se vaikuttaa esimerkiksi sääntelystrategian ja keinojen valintaan sekä osaltaan perustelee valintoja näiden vaihtoehtojen sisällä. Lisäksi hallituksen esityksen laatimisohjoiden mukaan hallituksen esityksen tulee sisältää esitys lainsäädännön keskeisistä tavoitteista.²⁰⁵ Lainvalmistelussa tavoitteenasettelu ilmeneekin usein hallituksen esityksen yleisperusteluissa.²⁰⁶ Tämä alleviivaa lainvalmistelun tavoitteenasettelun merkitystä suomalaisessa oikeusjärjestelmässä.

Tarkasteltaessa tavoitteenasettelua kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen viitekehyksessä on tutkielmassa lähtökohtana se, että nykyinen kutsuntajärjestelmä, saati asevelvollisuusjärjestelmä, ei ole sukupuolten näkökulmasta tasa-arvoinen. Tällöin tutkielma tarkastelee hypoteettisena sääntelytavoitteena *kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamista*.²⁰⁷ Tämä nähdään samalla tavoittelevan tasa-arvoisempaa suomalaista yhteiskuntaa. Lain tavoitteen lisäksi voidaan nähdä muita tavoitteita, joiden voidaan olettaa toteutuvan lain tavoitteenasettelun kautta. Kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen osalta voidaan nähdä pienempien tavoitteiden tavoittelua tai toteutumista: Suomen

²⁰⁵ HELO, s. 4–5.

²⁰⁶ Tala 2005 a, s. 222.

²⁰⁷ Tutkielman hypoteettista luonnetta ei voi liioin korostaa. On selvää, että tosiasiallisesti lain tavoitteet kumpuavat poliittisista tavoitteista. Näin ollen ennen ministeriön virkamieslainvalmistelutyötä on usein jo annettu tavoitteet tai haluttu tavoitetilä lopulliselle lainsäädännölle.

maanpuolustuskyvyn paraneminen, suomalaisten maanpuolustustahdon kasvaminen sekä maanpuolustuksen tasa-arvon lisääminen. Tavoitteet ovat linkittyneitä toisiinsa.

Maanpuolustuskyvyn paranemisen osalta voidaan ajatella, että tasa-arvoinen kutsuntajärjestelmä johtaa siihen, että yhä useampi perusominaisuuksiltaan asepalvelukseen kyvykäs nainen suorittaa asepalveluksen. On mahdollista, että palvelukseen saadaan entistä kyvykkäämpää ja motivoituneempaa joukkoa. Maanpuolustustahdon kasvattaminen taas linkittyy vahvasti puolustusvoimiin koko yhteiskuntaa läpileikkaavana instituutiona.²⁰⁸ Esimerkiksi kaikkien osallistuminen kutsuntaan toisi puolustusvoimat lähemmäksi kaikkia nuoria ja tekisi puolustusvoimista aidosti koko yhteiskunnan läpileikkaavan instituution. Osaltaan tällä myös tavoiteltaisiin maanpuolustuksen sukupuolineutraaliuden lisäämistä.

Tavoitteenasettelun jälkeen eteen tulee kysymys siitä, miten valittuun tavoitteeseen tai valittuihin tavoitteisiin päästään. Kysymykseen tulee siis sääntelystrategiset valinnat. Seuraavaksi tarkastellaan seikkaperäisemmin mitä hypoteettisia, mutta kuitenkin realistisia sääntelystrategisia vaihtoehtoja on, jotta päästäisiin edellä esitettyyn lain tavoitteeseen: kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseen.

4.2 Sääntelystrategiset vaihtoehdot

Lainvalmistelu voidaan substanssin osalta karkeasti jakaa kahteen osa-alueeseen: sääntelystrategiaan ja sääntelykeinoihin.²⁰⁹ Sääntelystrategiset valinnat peilaavat sitä, miten lainvalmistelussa hahmotetaan esillä oleva ongelma.²¹⁰ Tästä seuraa, että sääntelystrategiset valinnat vaikuttavat siihen millaisia tuloksia ja vaikutuksia valitulla strategialla on. Tutkielmassa erotellaan sääntelystrategia ja sääntelykeinot toisistaan. Ensinnäkin sääntelystrategiaa koskevat valinnat on syytä tehdä ennen sääntelykeinojen valintaa²¹¹. Tästä johtuen myös tässä tutkielmassa tarkastellaan ensin sääntelystrategisia vaihtoehtoja ennen eri sääntelykeinojen tarkastelua. Talan mukaan lainvalmistelun sääntelystrategisessa vaiheessa tulisi pohtia seuraavia seikkoja: tuleeko asiasta säätää kokonaan uusi laki vai muokata jo

²⁰⁸ Tallberg – Puustinen – Kosonen 2018, s. 78–79. Puolustusvoimat on ollut perinteisesti jo pitkään kiinnostunut maanpuolustustahdosta. Termi on kuitenkin politisoitunut ajan saatossa. Maanpuolustuskorkeakoulun TAHTO2-tutkimushankkeessa havaittiin, että olisi oikeampaa puhua maanpuolustusasenteesta, johon nivoutuu maanpuolustustahto, maanpuolustusasenne, maanpuolustusosallisuus, maanpuolustusluottamus ja maanpuolustusosaaminen.

²⁰⁹ Tala 2005 b, s. 108.

²¹⁰ Tala 2012, s. 70.

²¹¹ Tala 2012. s. 70.

voimassa olevia lakeja?²¹² Millä tavalla säännöksiä toteutetaan? Millaisella strategialla päästään parhaiten tavoitteisiin?

Sääntelystrategisia vaihtoehtoja voidaan jaotella eri tavoin. Esimerkiksi Tala esittelee kolmea eri lähestymistapaa, joiden kautta sääntelystrategioita voidaan jäsenellä.²¹³ On tarpeen tehdä selkoa, mikälaista lähestymistapaa voidaan pitää relevanteimpana tutkielman aiheen ja tutkimuskysymyksen valossa, sillä mikä tahansa jaottelu ei sovi käsillä olevan ongelman ratkaisemiseksi. Toisaalta liian tiukka sääntelystrateginen valinta voi johtaa siihen, että ongelmaa tarkastellaan liian kapeakatseisesti, eikä tilaa innovatiivisille sääntelyratkaisuille ole.

Sääntelystrategisiin valintoihin vaikuttaa muun muassa oikeuden ala sekä se, onko kyse julkisesta vai yksityisestä toimijasta.²¹⁴ Tässä tutkielmassa oikeudellinen sääntely nähdään julkisen vallan käyttäjän välineenä. Suomalainen kutsuntajärjestelmä nojaa lainsäädäntöön, joka on julkisen vallan asettama ja jolla yhtäältä säädetään julkisen vallan toimista rajoittava oikeussubjektin oikeuksia sekä toisaalta asetetaan oikeussubjektille velvoitteita ja sanktioita. Tästä näkökulmasta tässä tutkielmassa hyödynnetään yhtä Talan esittelemää sääntelystrategista jaottelua²¹⁵:

- 1) Suora normatiivinen ohjaus
- 2) Taloudellinen ohjaus
- 3) Informaatio-ohjaus

²¹² Tala 2005 b, s. 108.

²¹³ Tala 2005 b, s. 172–174. Tala kategorisoi erilaisia sääntelystrategisia ryhmittelyjä eri perustein. Ensimmäinen ryhmittely jäsentee sääntelystrategioita perinteisen oikeusnormijaotteluun perustuen. Tällainen ryhmittely noudattaa jakoa regulatiivisiin ja konstitutiivisiin normeihin. Konstitutiiviset normit voidaan edelleen jakaa kompetenssionormeihin, menettelynormeihin ja legaalimääritelmiin. Toiseksi Tala esittelee sääntelystrategioiden ryhmittelyn sen perusteella, kuinka vahvasti ne pyrkivät ohjaamaan oikeussubjekteja. Tämän kategorian alla on erilaisia sääntelystrategisia vaihtoehtoja: suora normatiivinen ohjaus, taloudellinen ohjaus, informaatio-ohjaus ja itsesääntely. Tala mainitsee ryhmittelyn edustavan instrumentaalista käsitystä oikeudesta. Kolmas sääntelystrateginen kategoria, jonka Tala esittelee, on lainsäädännön toteutumistapojen näkökulma. Tässä kategoriassa on kolme strategiaa: sääntely, joka luo ja antaa oikeussubjekteille toimintamahdollisuuksia; viranomaisen valvoma, oikeussubjektien toimintaa koskeva sääntely sekä sääntely, joka koskee julkisen organisaation tuottamia palveluja.

²¹⁴ Tala 2005 b, s. 109.

²¹⁵ Tala 2005 b, s. 172. Tästä jaottelusta on jätetty pois neljäs Talan esittelemä vaihtoehto, itsesääntely. Tämä johtuu siitä, että itsesääntely kuuluu perinteisesti yksityisen sääntelyn piiriin (ks. myös Tala 2012, s. 19–20). Tämän tutkielman keskiössä on julkinen sääntely keskityttäessä puolustusvoimiin ja kutsuntajärjestelmään. Puolustusvoimat ei ole julkisena toimijana verrattavissa yksityisen puolen toimijoihin, kuten yrityksiin. Näihin lähtökohtiin perustuen on katsottu, että itsesääntely ei ole relevantti tämän tutkimusintressin tai -kohteen kannalta.

Suorassa normatiivisessa ohjauksessa kyse on sellaisesta sääntelystä, joka asettaa oikeussubjektille velvoitteita, kieltoja, rajoituksia sekä sanktioita, jos oikeussubjekti ei toimi halutun sääntelyn mukaisesti. Tämä on tyypillistä klassista sääntelyä (*Classic regulation*).²¹⁶ Kutsuntajärjestelmän näkökulmasta kyse voi olla kutsuntojen pakollisuudesta. *Taloudellisella ohjauksella* voidaan tarkoittaa esimerkiksi verokannusteita tai muita taloudellisia kannusteita. *Informaatio-ohjauksen* osalta voidaan tarkastella esimerkiksi sitä, miten kutsunnoista tiedotetaan. Luvussa 5 tarkastellaan tarkemmin eri sääntelyn vaihtoehtoja kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen viitekehyksessä.

4.3 Sääntelytyypit oikeudellisen sääntelyn sisällä

Edellä tarkasteltiin erilaisia sääntelystrategisia vaihtoehtoja. Samalla tuotiin esille, että sääntelystrategiset valinnat kielivät siitä, miten käsillä oleva ongelma nähdään. Sääntelystrategisten vaihtoehtojen tarkastelun jälkeen on syytä tarkastella eri sääntelykeinoja sääntely vaihtoehtojen sisällä. Koska sääntelykeinoja on niin laaja-alaisesti, on syytä pyrkiä jäsentämään sääntelykeinoja jonkin konstruktion avulla. Tätä varten tutkielmassa hyödynnetään Talan esittelemää luokittelua eri sääntelytyyppeihin:

- 1) Kohdetahoa määräävä, jopa tiukasti ohjaava sääntely
- 2) Eri käyttäytymisvaihtoehtoja ja -valintoja kohdetahoille avaava sääntely
- 3) Uusia toimintamahdollisuuksia sääntelyn kohteille luova sääntely²¹⁷

Ensimmäinen päätyyppi eli kohdetahoa määräävä ja ohjaava sääntely käsittää erilaiset kiellot, velvoitteet ja rajoitteet. Kyse on usein klassisen sääntelyn keinoista.²¹⁸ Kutsuntajärjestelmän osalta voidaan todeta, että voimassa oleva laki tekee kutsunnoista kohdetahoa määräävää sääntelyä, sillä käytännössä kaikki kutsunanalaiset miehet velvoitetaan osallistumaan kutsuntoihin sanktion uhalla. Tämä velvoittavuus ilmenee laista.

Toisessa päätyypissä vaihtoehtoina on usein erilaisia taloudellisia kannustimia, joilla pyritään ohjaamaan toimijoiden valintoja.²¹⁹ Suomalaisen asevelvollisuuden eri uudistamismalleissa esimerkiksi Kokoomusnuoret, Vihreät nuoret ja Elisabeth Rehn Bank of Ideas -ajatushautomo ovat esittäneet

²¹⁶ Tala 2005 b, s. 172.

²¹⁷ Tala 2012, s. 6.

²¹⁸ Tala 2012, s. 6.

²¹⁹ Tala 2012, s. 6.

erilaisia verokannusteisia malleja.²²⁰ Tällöin kohdetaholle voi jäädä valinta siitä, haluaako hän hyödyntää esimerkiksi veroetuja osana asevelvollisuuden suorittamista. Tässä tapauksessa siis kohdetaholle jää vaihtoehto koskien omaa toimintaansa.

Lopuksi kolmannessa päätyypissä kyse on sääntelykohteella olevista vaihtoehdoista. Kyse ei siis ole velvoittavuudesta, vaan mahdollisuudesta valita. Pääsääntöisesti tällöin on kyse yksityisoikeudellisista vaihtoehdoista, jolloin oikeudellisia keinoja on käytettävissä, mutta usein päätös niiden hyödyntämisestä jää toimijalle itselleen. Tästä esimerkkejä ovat muun muassa sopimus, avioliitto ja testamentti.²²¹ Tätä viimeisintä oikeudellisen sääntelyvaihtoehtoa ei kuitenkaan tarkastella tässä tutkielmassa, koska esitetty keino linkittyy vahvasti yksityisoikeuden eikä julkisoikeuden puolelle.

Edellä esitetty päätyyppien jaottelu perustuu sääntelyn keinoihin, eli oikeudellisen sääntelyn sisällä oleviin vaihtoehtoihin. Kuten tutkielman alussa esiteltiin, sääntelyn vaihtoehtoja voidaan tarkastella myös oikeudellisten sääntelyn vaihtoehtojen ulkopuolelta. Tällöin puhutaan oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoisista keinoista, eli *aidoista sääntelyn vaihtoehdoista*. Seuraavaksi tarkastellaan oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoisia keinoja.

4.4 Sääntelyn vaihtoehdot oikeudelliselle sääntelylle

Yleisin esimerkki oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoisesta keinosta on informaatio-ohjaus.²²² Informaatio-ohjauksella pyritään vaikuttamaan toimijaan esimerkiksi tiedottamalla, neuvomalla tai kouluttamalla.²²³ Kyse ei siis ole sääntelystä, joka asettaisi tiettyjä velvoitteita, rajoitteita tai sanktioita. Muita hyvin yleisiä aitoja vaihtoehtoja sääntelylle ovat itsesääntely sekä erilaiset julkisen ja yksityisen toimijan väliset menettelyt kuten sopimukset.²²⁴ Nämä edelliset ovat kuitenkin yksityisen sääntelyn puolella, eikä kyse ole julkisen vallan tuottamasta sääntelystä.²²⁵ Tästä johtuen yksityisen sääntelyn keinoja ei tarkastella tässä tutkielmassa, sillä kutsuntajärjestelmää ei voi lukea yksityisen sääntelyn piiriin, vaan kyseessä on julkisen vallan toiminta, jolla vaikutetaan yksilön oikeuksiin.

²²⁰ Verokannusteiset mallit koottuna: asepalvelus2020.fi.

²²¹ Tala 2012, s. 6.

²²² Tala 2012, s. 5.

²²³ Tala 2012, s. 5.

²²⁴ Tala 2012, s. 5.

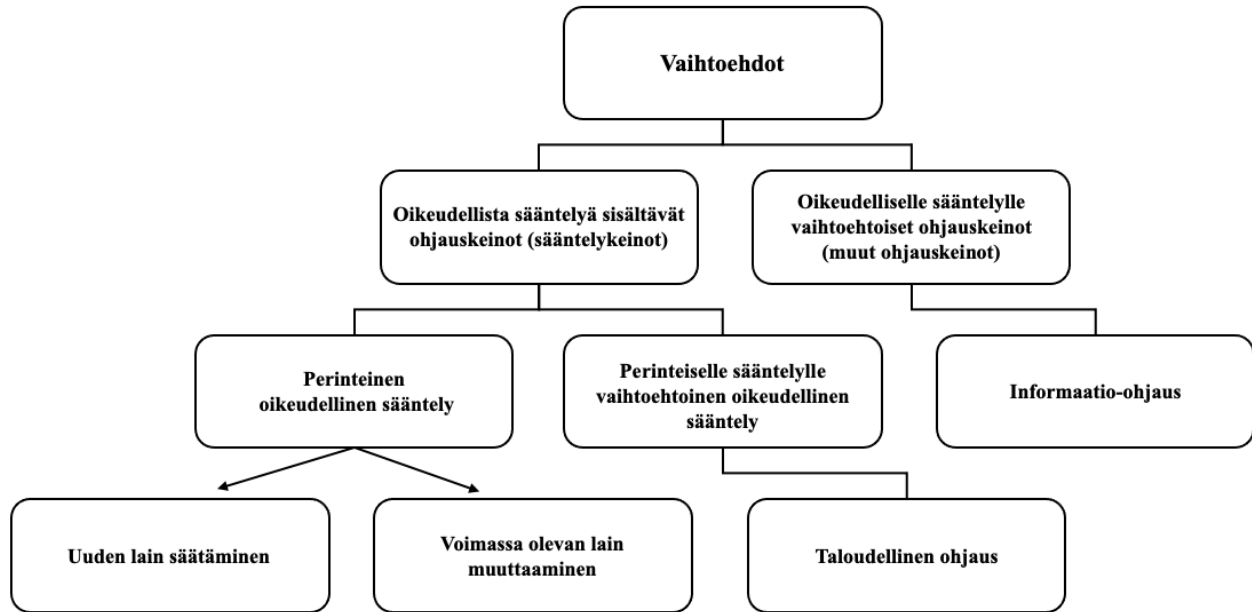
²²⁵ Tala 2012, s. 19.

Vaihtoehtojen arvioinnissa on otettava huomioon kyseisen oikeusalan ominaispiirteet sekä aiempi sääntely. Kuten edellä havaittiin, on selvää, että mikä tahansa sääntelyvaihtoehto ei sovellu kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen realistisiin sääntelyn vaihtoehtoihin. Tähän vaikuttaa erityisesti asevelvollisuuslain ominaispiirteet: asevelvollisuuslain kutsuntoja koskeva osuus muodostaa yksilölle velvollisuuksia, jotka julkinen valta on asettanut. Kyseessä ei siis ole esimerkiksi yrityksiin kohdistuva sääntely tai yksilöiden välinen sääntely. Vaikuttavana tekijänä on myös voimassa oleva sääntely niin miesten kutsuntojen kuin naisten valintatilaisuuden osalta.

Edellä esitetyn perusteella voidaan sääntelyvaihtoehtojen osalta määritellä, mitkä vaihtoehdot ovat realistisia kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi. Oikeudellisen sääntelyn sisäisiä sääntelyvaihtoehtoja voi olla perinteinen oikeudellinen sääntely, eli klassinen sääntely. Tällöin keinot ovat hyvin perinteistä sääntelyä mukailevia. Perinteinen oikeudellinen sääntely voi konkretisoitua esimerkiksi uuden lain säätämällä tai muokkaamalla voimassa olevia säädöksiä. Perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoinen oikeudellinen sääntely voi olla esimerkiksi taloudellisen ohjauksen keinot kuten verotus tai konstitutiivinen tai fasilitatiivinen sääntely kuten sopimus²²⁶. Oikeudellisen sääntelylle vaihtoehtoisena keinona voidaan tarkastella informaatio-ohjausta. Tällöin keinoina voi olla kuten aiemmin todettiin esimerkiksi neuvonta, opastus tai kouluttaminen.

Tutkielman alussa tarkasteltiin kaaviota, jossa esiteltiin, miten sääntelyvaihtoehdot voidaan jaotella. Alla on kaavio täydennetty siten, että siitä ilmenee edellä esitetyt vaihtoehdot, mitä kutsuntajärjestelmän osalta voidaan pitää realistisina: uuden lain säätäminen tai voimassa olevan lain muuttaminen, taloudellinen ohjaus tai informaatio-ohjaus.

²²⁶ Tala 2012, s. 6. Sopimuksia ei kuitenkaan tarkastella tässä tutkielmassa, sillä ne lasketaan yksityisoikeuden puolelle.



Kuvio 2. Kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen vaihtoehtojen arviointi ja ohjauskeinot.

4.5 Lainvalmistelua koskevia rajoitteita

Edellä esitettyjä vaihtoehtoja ei voi tarkastella tyhjiössä vaan on huomioitava voimassa oleva sääntely sekä muut rajoittavat tekijät. Lainvalmistelulle on aina tiettyjä rajoituksia. Tällaisia on esimerkiksi tosiasialliset taloudelliset, poliittiset ja oikeudelliset rajoitukset.²²⁷ Oikeudellisia rajoituksia on esimerkiksi lakien polkuriippuvuus. Tämä johtaa siihen, että yhtä lakia muutettaessa syntyy usein tarve muuttaa muitakin lakeja.²²⁸ Lisäksi osa oikeudellisista rajoituksista voi ilmetä perustuslaista tai vaa-teesta turvata perusoikeudet.²²⁹ Tällaisia ovat esimerkiksi velvoite säätää tietyistä asioista lailla, kuten se, että julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin. Lisäksi moni perusoikeuksien rajoitusedel-lytys vaatii, että rajoitus ilmenee laista.²³⁰ Tutkielman oikeustieteellisestä luonteesta johtuen seuraavissa luvuissa rajoitusten osalta ei keskitytä pääasiassa taloudellisiin tai poliittisiin rajoituksiin vaan huomioidaan erityisesti oikeudelliset rajoitukset.²³¹

²²⁷ Tala 2012, s. 76.

²²⁸ Tala 2005 b, s. 222.

²²⁹ Tala 2012, s. 77.

²³⁰ Esimerkiksi toiminta, jota sellaisenaan voisi pitää syrjivänä, voidaan lailla rajata menettelyksi, jota ei ole pidettävä syrjintänä.

²³¹ Reaalimaailmassa taloudelliset ja poliittiset rajoitukset ovat hyvin merkittäviä. Lainvalmistelussa on aina tiettyjä rajoitteita, jotka kumpuavat esimerkiksi taloudellisista resursseista tai poliittisista linjauksista.

Lainvalmistelijalla on tietty määrä liikkumavaraa koskien niin lain tavoitteenasettelua kuin lain sisältöä koskevia kysymyksiä, sääntelystrategioita ja ohjauskeinoja.²³² Yksi rajoittava tekijä on jo aikaisemmin annetut säännökset.²³³ Lainvalmistelussa törmätään aina sääntelyhierakiaan silloin kun päätetään, minkä tasoista sääntelyä ollaan valmistelemassa. Lain valmistelussa onkin tärkeä ymmärtää erilaiset säädöstyypit sekä niiden keskinäinen sääntelyhierarkia. Lainsäätäjän tulee jo lain valmisteluvaiheessa tehdä selkoa, minkä tason sääntelyä ja minkä tyyppistä säädöstä valmisteltava asia vaatii.²³⁴ Lopulta säädöksen valmistuttua valitulla säädöstyypillä on merkitystä käytännön lakien soveltamisessa ja tulkinnessa.

Suomen valtiota velvoittaa niin EU-oikeus kuin kansainväliset sopimukset. Suomen perustuslaki on kansallisessa sääntelyhierarkiassa korkeimmalla. Perustuslaki asettaa tiettyjä vaatimuksia ja rajoituksia lainsäätäjälle, mikä suoraan heijastaa mahdollisina pidettäviin säätelyn vaihtoehtoihin. Perusoikeuksien osalta perustuslakivaliokunta on laatinut luettelon niistä perusteista, joilla perusoikeuksia voidaan rajoittaa.²³⁵ Yhtenä vaateena on, että perusoikeuksien rajoittamisen tulee perustua lakiin.²³⁶ Tällöin puhutaan *lailla säätämisen vaatimuksesta*.²³⁷ Lisäksi julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (PL 2.3 §). Nämä ovat omiaan rajaamaan tiettyjä mahdollisuudet ja vaihtoehdot todellisten vaihtoehtojen ulkopuolelle.

Perustuslaista seuraava säädöstyyppe on laki kuten perustuslain 80 §:n 1 momentissa ilmenee: ”Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista”. Perustuslain sama kohta määrittelee muista säädöstyypeistä: tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö voivat antaa asetuksia. Muut viranomaiset voivat antaa oikeussääntöjä, mutta toimi vaati laintasoisen valtuutuksen viranomaiselle (PL 80.1 §). Sen sijaan perustuslaissa ei säädetä lain muuttamisesta, vaan lakia voidaan muuttaa tai kumota pohjautuen hallituksen esitykseen, kansanedustajan lakialoitteeseen tai kansalaisaloitteeseen.²³⁸

²³² Tala 2005 b, s. 108–109.

²³³ Tala 2005 b, s. 109.

²³⁴ Tala 2005 b, s.13.

²³⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

²³⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

²³⁷ Viljanen 2001, s. 65.

²³⁸ Lain kirjoittajan opas 15.2.

Kutsuntajärjestelmä on säädetty eri tasoilla säädöstyypeillä. Merkittävin osa kutsuntajärjestelmän sääntelystä on laissa, sillä kutsunanalaisuus muodostaa miespuoliselle yksilölle oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi kutsuntoihin liittyy vahvasti julkisen vallan käyttö, jolla rajataan yksilön perusoikeuksia. Kutsunanalaisuudesta, kutsuntoihin osallistumisen velvoittavuudesta, mahdollisista sanktiosta ja palveluskelpoisuudesta säädetään asevelvollisuuslaissa (1438/2007). Asevelvollisuuslain 24 §:ssä määritellään, että asetuksilla säädetään terveydentilaa koskevan kyselyn ja ennakkoterveystarkastuksen toimittamisesta sekä lain 27 §:n 3 momentissa aluetoimiston järjestämästä tarkastuksesta ja tarkastukseen määräämisestä koskien palveluskelpoisuutta. Tämän lisäksi asetuksella säädettävää terveydentilaa koskevan kyselyn ja ennakkoterveystarkastuksen toimittamista tarkentavat yksityiskohtaiset määräykset tulee Pääesikunnalta, jolloin kyseessä on asetusta alemman asteinen säädös. Sen sijaan itse kutsunanalaisuudesta ei säädetä perustuslain tasolla. Perustuslaki määrittelee vain maanpuolustusvelvollisuuden, joka koskee kaikkia Suomen kansalaisia.

4.6 Muiden maiden kutsuntajärjestelmien temaattista vertailua

Yleinen asevelvollisuus on nykyään verrattain harvinainen malli maailmalla monien maiden luovuttua siitä.²³⁹ Yleisen asevelvollisuuden vastakohtana voidaan pitää ammattiarmeijaa. Kylmän sodan jälkeen useat asevelvollisuusmaat alkoivat siirtyä ammattiarmeijamalliin.²⁴⁰ Yleisellä asevelvollisuudella tarkoitetaan valtioita, joissa asevelvollisuus koskee koko ikäluokkaa²⁴¹, kuten Suomen tapauksessa. Suomen lisäksi Euroopassa yleinen asevelvollisuus on voimassa vain Sveitsissä, Itävallassa, Kreikassa, Liettuassa ja Virossa.²⁴² Kaikille näille yhteistä on se, että asevelvollisuus koskee vain miehiä. On huomioitava, että asevelvollisuuden käsite voi vaihdella maittain. Suomessa voidaan katsoa olevan hyvin laaja asevelvollisuus. Esimerkiksi vuonna 2009 Suomessa 79 % ikäluokan miehistä suoritti asepalveluksen.

Valtioilla voi olla käytössä nimellisesti yleinen asevelvollisuus, mutta vain hyvin pieni osa koko ikäluokasta valitaan suorittamaan asepalvelus. Tällaista mallia kutsutaan valikoivaksi

²³⁹ Sipilä 2013, s. 15.

²⁴⁰ Sipilä 2013, s. 16.

²⁴¹ Koko ikäluokka ei tässä kohtaa tarkoita myös naisia, koska pääsääntöisesti yleisen asevelvollisuuden maissa naiset eivät ole asevelvollisuuden piirissä.

²⁴² The World Factbook.

asevelvollisuudeksi.²⁴³ Sellaisia eurooppalaisia maita, joissa vain hyvin pieni osa ikäluokasta suorittaa yleisen asevelvollisuuden on Norja ja Ruotsi. Myös Tanskan asevelvollisuudesta voidaan puhua valikoivana, koska vain hyvin pieni osa ikäluokasta suorittaa asepalveluksen. Esimerkiksi Norjassa, jossa käytössä on valikoiva asevelvollisuusmalli, varusmiespalveluksen loppuun suorittaneita oli 25 %.²⁴⁴, kun vastaava luku Suomessa on 79 %. Norjassa ja Ruotsissa valikoiva asevelvollisuus koskee myös naisia.

Asevelvollisuusmaissa naisten hakeutuminen asepalvelukseen sekä naisille tarjottu tieto asepalveluksen suorittamisesta vaihtelee maittain. Tarkasteltaessa asevelvollisuusmaiden²⁴⁵ rekrytointimuotoja ja naisten hakeutumista asepalvelukseen voidaan löytää tiettyjä yhtäläisyyksiä. Seuraavaksi tarkastellaan teemapohjaisesti muiden verrokkimaiden kutsuntajärjestelmien²⁴⁶ eri toteutusmalleja. Tarkastelussa otetaan huomioon se, miten naisia rekrytoidaan asepalvelukseen tai miten naiset on huomioitu kutsunnoissa esimerkiksi kutsuntoihin osallistumisen pakollisuuden näkökulmasta. Samalla huomioidaan, miten näitä malleja on lainsäädännöllisesti toteutettu eri maissa. Verrokkimaiksi on valittu vain asevelvollisuusmaita, koska ammattiarmeijoiden rekrytointimallien tarkastelu eroaa olennaisesti Suomen kutsuntamallista. Ensin tarkastellaan sukupuolineutraalia ja valikoivaa mallia (Norja ja Ruotsi), minkä jälkeen perehdytään naisten kutsunnanalaisuuteen informaatio-ohjauksen kautta (Tanska ja Sveitsi) ja lopulta tarkastellaan taloudellista ohjausta verokannustemallin avulla (Sveitsi).

4.6.1 Sukupuolineutraali kutsunnanalaisuus: Norja ja Ruotsi

Norjassa on nimellisesti yleinen asevelvollisuus, mutta vain hyvin pieni osa ikäluokasta suorittaa asepalveluksen, mistä johtuen mallista käytetään nimitystä valikoiva asevelvollisuus. Vuonna 2010 Norjassa tehtiin merkittäviä uudistuksia kutsuntajärjestelmään. Vuodesta 2010 lähtien Norjassa myös naiset ovat olleet kutsunnanalaisia.²⁴⁷ Tuolloin naisten tuli osallistua kutsuntoihin, mutta

²⁴³ Toisaalta Sipilä 2013, s. 28 argumentoi, että yleinen asevelvollisuus ei ole koskaan yleinen, koska aina jotkut on rajattu asevelvollisuuden ulkopuolelle. Kuten esimerkiksi Suomessa asevelvollisuus ei koske naisia, tietyn ikäisiä tai ahvenanmaalaisia.

²⁴⁴ PLM 2010, s. 29.

²⁴⁵ Tässä huomioidaan myös sellaiset maat, joissa käytetään valikoivaa asevelvollisuusmallia. On hieman ontuva puhua kaikkien maiden kohdalla asevelvollisuudesta valikoivissa malleissa, koska palveluksen suorittaa vain hyvin pieni osa ikäluokasta. Palveluksen suorittavat ovat usein hyvin motivoituneita. Epämotivoituneilla on taas mahdollisuus välttää asepalvelus valikoivissa asevelvollisuusmalleissa. Siksi on myös ymmärrettävää, että asevelvollisuus ei terminä ei ole kaikkien näkökulmasta näissä tapauksissa soveltuvin.

²⁴⁶ Kutsunta on terminä hyvin suomalainen. Ulkomailla puhutaan usein puolustus- tai asevoimien rekrytointista. Englanniksi yleisin termi on ”conscription” tai ”draft”.

²⁴⁷ PLM 2010, s. 156.

asepalvelukseen astuminen oli vielä vapaaehtoista. Toinen iso lakiuudistus tehtiin Norjassa vuonna 2015, mistä lähtien asevelvollisuus on koskenut myös naisia.²⁴⁸ Lakimuutos teki Norjan asevoimista sukupuolineutraalin, kun asevelvollisuus koskee koko ikäluokkaa sukupuolesta riippumatta. Norjassa asepalvelusta ei suorita koko ikäluokka vaan kutsuntajärjestelmän avulla valitaan ikäluokan paras aines suorittamaan asepalvelus.

Norjassa kutsunnoista (*sesjon*) säädetään Norjan asevelvollisuuslaissa.²⁴⁹ Laissa säädetään vain kutsuntoihin osallistumisen pakollisuudesta²⁵⁰ eikä esimerkiksi kutsuntojen toimittamisesta. Norjan kutsuntajärjestelmä on kaksiportainen. Ensimmäinen vaihe perustuu esitietojen keräämiseen kutsunnanalaisilta, joita on vuosittain noin 60 000.²⁵¹ Tämän jälkeen toiseen vaiheeseen kutsutaan tietojen perusteella esivalitut henkilöt.²⁵² Norjan asevoimien antamien lukujen mukaan n. 17 500–19 000 kutsutaan toiseen vaiheeseen. Toinen vaihe on hyvin monipuolinen sisältäen laajasti testejä: lääketieteellisiä, fyysisiä, psykologisia ja älykkyystestejä.²⁵³ Suomessa nämä testit ovat osa asepalvelusta ja toteutetaan alokaskauden aikana eikä kutsuntavaiheessa.²⁵⁴ Norjassa testien perusteella valitaan parhaiten sopivat suorittamaan asepalvelusta. Yleensä noin 14 000 on palveluskelpoisia, joista 10 000 valitaan palvelukseen. Lopulta palveluksen Norjassa suorittaa vuosittain noin 8000 henkilöä.²⁵⁵ Näin ollen siis noin 13 % koko ikäluokan kutsunannalaisista suorittaa asepalveluksen.

Norjan mallilla on havaittu olevan sosiaalisia sivuvaikutuksia. Koska Norjassa ikäluokasta vain 13 % valitaan asepalvelukseen henkilön fyysisten, psyykkisten kuin älyllisten ominaisuuksien perusteella, liittyy valintavaiheeseen selvästi kilpailuasetelmaa. Norjassa tämä on johtanut siihen, että asevelvollisuuden suorittamista arvostetaan hyvin suuresti. Nuoret pitävät asepalveluksen suorittamista ”maineikkaana”, joka näyttää hyvältä merkinnältä esimerkiksi työnhaussa.²⁵⁶ Toisaalta malli tuottaa haasteita Norjan asevoimille, sillä harva asepalveluksen suorittanut haaveilee sotilasurasta, vaan heidän urahaaveensa ovat usein muualla.

²⁴⁸ Norjan asevoimat 2017, s. 5.

²⁴⁹ Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven). LOV-2016-08-12-77.

²⁵⁰ Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven). LOV-2016-08-12-77. 9 §.

²⁵¹ Norjan asevoimat 2017, s. 9.

²⁵² Norjan asevoimat 2017, s. 10.

²⁵³ PLM 2010, s. 157.

²⁵⁴ Sotilaan käsikirja 2020,

²⁵⁵ Norjan asevoimat 2017, s. 9.

²⁵⁶ Braw 2019, s. 15.

Myös Ruotsin kutsuntajärjestelmä ja asevelvollisuus ovat kokeneet paljon muutoksia 2010-luvulla. Ruotsissa yleinen asevelvollisuus deaktivoitiin²⁵⁷ vuonna 2010 ja siirryttiin ammattiarmeijaan. Vain neljä vuotta myöhemmin asevelvollisuutta alettiin palauttamaan portaittain johtuen Euroopan kiristyneestä turvallisuustilanteesta sekä Ruotsin vaikeuksista rekrytoida riittävästi ammattisotilaita.²⁵⁸ Vuodesta 2018 lähtien Ruotsi on palauttanut asteittain yleistä asevelvollisuutta. Samalla asevelvollisuudesta tehtiin sukupuolineutraali eli se koskee yhtä lailla niin miehiä kuin naisia. Ruotsin mallin voidaan katsoa olevan valikoiva kuten Norjalla, eli vain ikäluokan paras aine valitaan suorittamaan asepalvelus.

Ruotsissa kutsunnoista (*mönstring*) säädetään Ruotsin asevelvollisuuslaissa.²⁵⁹ Ruotsin kutsuntajärjestelmä on kaksiportainen kuten Norjassa. Ensimmäisessä vaiheessa kerätään ennakkotietoja kutsunanalaisilta sähköisen lomakkeen avulla.²⁶⁰ Lomakkeen täyttämistä varten Ruotsissa koko ikäluokka sukupuolesta riippumatta, eli noin 100 000 18-vuotiasta, saa Ruotsin puolustusvoimilta ohjeet lomakkeen täyttämiseen. Tämän jälkeen toiseen vaiheeseen kutsutaan ennakkotietojen perusteella noin 15 000 esivalittua henkilöä.²⁶¹ Toisessa vaiheessa kutsunanalaisille tehdään lääketieteellisiä, fyysisiä ja teoreettisia testejä.²⁶² Näiden testitulosten perusteella noin 5000 määrätään asepalvelukseen ja heille määritetään samalla palveluspaikka.²⁶³ Vaiheisiin osallistuminen ei ole vapaaehtoisia vaan lailla säädettyjä velvollisuuksia.²⁶⁴ Vuonna 2019 Ruotsissa asepalvelusta suorittamaan valittiin yhteensä 4500 henkilöä, joista naisia oli 720 eli noin 16 %.²⁶⁵ Nykyisellä mallilla noin 5 % koko ikäluokasta suorittaa asepalveluksen Ruotsissa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Norjan ja Ruotsin kutsuntajärjestelmissä on hyvin paljon samankaltaisuuksia. Taustalla on yleisen asevelvollisuuden velvoittavuus, joka perustuu lakiin ja tekee koko ikäluokasta kutsunanalaisia. Lopulta nämä kutsuntajärjestelmät tekevät Norjan ja Ruotsin

²⁵⁷ Ruotsi ei varsinaisesti ikinä luopunut kokonaan yleisestä asevelvollisuudesta, vaan se deaktivoitiin. Asevelvollisuusjärjestelmää ei siis kokonaan ajettu alas, vaikka päätöksestä johtuen varusmiehiä ei enää koulutettu. Pelkkä deaktivointi mahdollisti yleisen asevelvollisuuden uudelleen aktivoinnin helpommin.

²⁵⁸ Ruotsin hallitus 2017.

²⁵⁹ Lag om totalförsvarsplikt (1994:1809).

²⁶⁰ Plikt- och prövningsverket.

²⁶¹ Plikt- och prövningsverket.

²⁶² PLM 2010, s. 157.

²⁶³ Plikt- och prövningsverket.

²⁶⁴ Lag om totalförsvarsplikt (1994:1809) Luku 2 § 1-3.

²⁶⁵ Ruotsin puolustusvoimat.

asevelvollisuusjärjestelmistä valikoivia, koska hyvin pieni määrä koko ikäluokasta määrätään suorittamaan asepalvelus. Lienee selvää, että näin iso valikoivuus ei sopisi sellaisenaan Suomen malliin, jossa nykyisellään kutsunnoista asepalvelukseen määrätään kaikki palveluskelpoiset miehet. Silti Norjan ja Ruotsin sukupuolineutraaleissa malleissa on piirteitä, joita on syytä analysoida ja arvioida osana Suomen kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamista.

4.6.2 Informaatio-ohjaus: Tanska ja Sveitsi

Tanskassa on yleinen, valikoiva asevelvollisuus. Tanskan asevelvollisuus ilmenee Tanskan perustuslain 81 §:ssä, jonka mukaan jokaisen kykenevän miehen tulee puolustaa maataan.²⁶⁶ Tanskassa naiset eivät ole asevelvollisia tai kutsunnanlaisia, mutta ovat voineet vapaaehtoisesti palvella Tanskan asevoimissa jo vuodesta 1962 lähtien. Tanskan parlamentin mukaan Tanskan perustuslaissa ilmenevä, vain miehiä koskeva asevelvollisuus ei kuitenkaan estäisi parlamenttia laatimaan lakia, joka velvoittaisi myös naiset asepalvelukseen.²⁶⁷ Tanskan koko ikäluokan noin 71 000 miehestä vain noin 4200 suorittaa asepalveluksen vuosittain, mikä vastaa noin 6,5 % ikäluokan miehistä.²⁶⁸ Naisten osuus asepalveluksen suorittavista on noin 20 %, mikä on merkittävän korkea luku verrattuna muihin Pohjoismaihin.²⁶⁹ Tanskalla on vahva halu lisätä naisten määrää entisestään asevoimissa.

Kutsuntojen osalta Tanskassa järjestetään niin kutsutut ”Puolustuspäivät” (*Forsvarets dag*), jonka tarkoitus on yhtäältä määrittää, onko henkilö soveltuva palvelemaan asevoimissa ja toisaalta informoida nuoria Tanskan asevoimista. Tanskan Puolustuspäivät ovat pakolliset 18-vuotta täyttävillä miehille ja verrannolliset Suomen kutsuntoihin.²⁷⁰ Tanskan asevoimien koulutusjakson käynyt henkilö voi allekirjoittaa vapaaehtoisuuteen perustuvan palvelussopimuksen, joka rinnastuu suomalaisen asepalvelukseen. Asepalveluksen kesto on 4–12 kuukautta.²⁷¹

²⁶⁶ Tanskan perustuslain 81 §:n tarkka sanamuoto englanniksi: ”Every male person able to bear arms shall be liable with his person to contribute to the defence of his country under such rules as are laid down by statute”.

²⁶⁷ Tanskan parlamentti, s. 50.

²⁶⁸ Braw 2019, s. 11.

²⁶⁹ Braw 2019, s. 11-12.

²⁷⁰ Genderlab – Collaboration between Copenhagen Business School and Kvinfo 2019, s. 3.

²⁷¹ Genderlab – Collaboration between Copenhagen Business School and Kvinfo 2019, s. 2.

Vuodesta 2006 lähtien myös naiset ovat saaneet kutsun Puolustuspäiviin.²⁷² Tanskan mallissa naisille lähetetään postitse kutsu, jossa kerrotaan naisten mahdollisuudesta suorittaa vapaaehtoinen asepalvelus²⁷³ sekä osallistua Puolustuspäiville. Naisille ei muodostu velvollisuutta vastata kutsuun tai osallistua Puolustuspäiville, kuten Norjan ja Ruotsin mallissa. Miehillä pakollisten Puolustuspäivien lisäksi Tanskan asevoimien rekrytointikeskukset²⁷⁴ järjestävät vain naisille suunnattuja informaatiotilaisuuksia ja nykyään Tanskan asevoimat järjestää vuosittain naisille kohdistetut ”Inspiraatiopäivät”.²⁷⁵ Näiden lisäksi Tanskan asevoimat on pyrkinyt kasvattamaan naisten määrää asevoimissa tiedottamalla verkkosivuillaan, kampanjoimalla sekä pamfleteilla.²⁷⁶ Edellä esitettyjä keinoja voidaan pitää informaatio-ohjauksen keinoina.

Sveitsissä on yleinen, miehiä koskeva asevelvollisuus.²⁷⁷ Asevelvollisuus ilmenee Sveitsin liittovaltion perustuslain artiklassa 59, jonka mukaan jokaisen sveitsiläisen miehen tulee suorittaa asepalvelus tai vaihtoehtoisesti siviilipalvelus.²⁷⁸ Sveitsissä naiset eivät ole asevelvollisia²⁷⁹ ja ovat voineet suorittaa vapaaehtoisen asepalveluksen taistelijoina vasta vuodesta 2004 lähtien. Sveitsin asevelvollisuus on hyvin laaja kuten Suomessa ja noin 60 % ikäluokasta suorittaa asepalveluksen.²⁸⁰

Kaikki sveitsiläiset miehet kutsutaan ”Informaatiopäivään” (*Journée d’information*) sinä vuonna, jona he täyttävät 18 vuotta.²⁸¹ Kyseessä on tuleviin kutsuntoihin valmistava tilaisuus. Informaatiopäivän tarkoituksena on kertoa asevelvollisille heidän oikeudellisesta asemastaan, palveluksen eri toteutusvaihtoehdoista, verotuksesta, kutsuntojen kulusta sekä tarjota tietoa sotilasurasta.²⁸² Vastaavanlainen informaatiotilaisuus sisältyy Suomessa kutsuntoihin. Vapaaehtoisesti palvelukseen hakeutuville naisille suositellaan Informaatiopäivään osallistumista, joskaan se ei ole pakollista. Informaatiopäivää seuraa itse rekrytointitilaisuus²⁸³, joka kestää 2–3 päivää ja järjestetään rekrytointikeskuksissa.

²⁷² Schaub, G. – Pradhan-Blach, F. – Larsen, E. – Larsen, J. 2012, s. 4.

²⁷³ PLM 2010, s. 157.

²⁷⁴ Rekrytointikeskukset ovat verrannollisia puolustusvoimien aluetoimistoihin Suomessa.

²⁷⁵ Braw 2019, s. 12.

²⁷⁶ Genderlab – Collaboration between Copenhagen Business School and Kvinfo 2019, s. 4.

²⁷⁷ Haario 2013, s. 49.

²⁷⁸ Sveitsin liittovaltion perustuslaki artikla 59 kohta 1: ”Every Swiss man is required to do military service. Alternative civilian service shall be provided for by law.”.

²⁷⁹ Sveitsin liittovaltion perustuslaki artikla 59 kohta 2: ”Military service is voluntary for Swiss women.”.

²⁸⁰ PLM 2010, s. 30.

²⁸¹ Armée suisse 2020, s. 6.

²⁸² Armée suisse 2020, s. 6.

²⁸³ Vrt. Suomen kutsunnat.

Rekryointitilaisuuteen tulee osallistua viimeistään 25-vuotiaana.²⁸⁴ Rekryointitilaisuudessa selvitetään asevelvollisen terveydentila ja fyysinen kunto, tehdään älykkyys- ja persoonallisuustesti sekä sotilasajoneuvon ajokoe.²⁸⁵

Sveitsissä naisille ei järjestetä erillistä valintatilaisuutta. Jos sveitsiläinen nainen haluaa hakeutua vapaaehtoisesti asepalvelukseen, tulee hänen ensin täyttää ja allekirjoittaa asevelvollisuuslomake, minkä jälkeen nainen osallistuu samaan rekryointitilaisuuteen kuin miehet.²⁸⁶ Rekryointiesitteessä on erikseen korostettu, että asevelvollisuuslomakkeen allekirjoittaminen velvoittaa osallistumaan rekryointitilaisuuteen.²⁸⁷ Toinen allekirjoitus rekryointitilaisuuden päätteeksi muodostaa naiselle välittömästi asevelvollisuuden. Allekirjoituksen jälkeen asevelvollisuudesta ei voi poiketa edes raskauteen tai lasten hoitoon vedoten.²⁸⁸ Tämä eroaa merkittävästi Suomen mallista: Suomessa naisesta voi tulla asevelvollinen vasta 45 palveluspäivän jälkeen ja naisen hakeutuminen asepalvelukseen ja osallistuminen naisten valintatilaisuuteen perustuu täysin vapaaehtoisuuteen.²⁸⁹

Sveitsillä on tavoitteena rekryoida enemmän naisia, sillä tällä hetkellä vain alle 1 % asepalveluksen suorittavista sveitsiläisistä on naisia, mikä on Euroopan alhaisin luku. Myös Sveitsi on hyödyntänyt informaatio-ohjausta lähettämällä kaikille 16-vuotiaille nuorille sukupuoleen katsomatta informaatiokirjeen Sveitsin asevoimilta.²⁹⁰ Kirje ei muodosta naisille mitään velvoitteita. Informaatiokirjeen lisäksi osassa Sveitsin kantoneissa järjestetään naisille vapaaehtoisia ”Informaatiopäiviä”. Informaatiopäivään osallistuneista naisista yksi viidestä osallistuu lopulta kutsuntoihin.²⁹¹

Sveitsissä oli vuonna 2017 lakialoite, jossa esitettiin, että vain miehiä koskevasta Informaatiopäivästä tehtäisiin pakolliset myös naisille. Tämä olisi siis käytännössä tarkoittanut sitä, että sveitsiläisistä

²⁸⁴ Armée suisse 2020, s. 8.

²⁸⁵ Armée suisse 2020, s. 8.

²⁸⁶ Armée suisse 2020, s. 16.

²⁸⁷ Armée suisse 2020, s. 16.

²⁸⁸ Armée suisse 2020, s. 16.

²⁸⁹ Jo lain nimi ”Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta” viittaa asepalvelukseen astumisen vapaaehtoisuuteen. Itse laissa tai siihen nivoutuvissa asetuksissa ei nimenomaisesti mainita, että esimerkiksi valintatilaisuuteen osallistuminen on vapaaehtoista. Toisaalta ei myöskään todeta, että osallistuminen olisi pakollista saati että palvelukseen hakeutuminen velvoittaisi osallistumaan valintatilaisuuteen. Tämä johtaa reaali maailmassa siihen, että käytännössä naiselle jää mahdollisuus olla osallistumatta naisten valintatilaisuuteen tai jopa poistua valintatilaisuudesta kesken päivän ilman, että siitä voi tulla naiselle seuraamuksia.

²⁹⁰ PLM 2010, s. 160.

²⁹¹ RTS 2019.

naisista tulisi myös ”kutsunnanalaisia”. Naisten pakollista osallistumista perusteltiin tasa-arvolla. Lakialoite olisi vaatinut Sveitsin perustuslain muuttamista sekä Sveitsin rikoslain muuttamista eikä se mennyt läpi. Sveitsissä työryhmä on pohtinut asevelvollisuuden siirtymistä kohti ”Norjan mallia”,²⁹² jolloin asevoimat voisivat rekrytoida sukupuolineutraalisti isommasta poolista tarvitsemansa määrän asevelvollisia suorittamaan asepalveluksen. Voidaan siis havaita, että Sveitsissä on pyritty ottamaan edistysaskelia naisten ottamisesta Informaatiopäivien piiriin, mutta pyrkimykset eivät ole edenneet konkretiaan. Tällä hetkellä naisten osallisuuden kasvattamiselle on vahva tahtotila Sveitsissä informaatio-ohjauksen kautta. Sveitsin asevoimien komentaja on kertonut, että tavoitteena on nostaa naisten määrä asepalveluksesta nykyisestä alle 1 % osuudesta 10 %:iin vuoteen 2030 mennessä.²⁹³

4.6.3 Verokannuste: Sveitsi

Informaatio-ohjauksen lisäksi Sveitsissä on käytössä verotuskannusteinen malli, jota on syytä tarkastella omana osionaan. Sveitsissä asevelvollisuus suoritetaan joko asepalveluksena tai vaihtoehtoisesti siviilimuotoisena palveluna eli joko siviilipalveluksena tai väestönsuojelupalveluna.²⁹⁴ Naisille palvelus perustuu vapaaehtoisuuteen. Naiset voivat hakeutua palvelukseen kaikkeen kolmeen edellä mainittuun, mutta voivat aloittaa palveluksen vain, jos heidän hakemuksena palvelukseen hyväksytään.

Vaikka Sveitsin asevelvollisuus perustuu velvoittavuuteen, on Sveitsissä käytössä verotusmalli, jolla on tarkoitus kannustaa asepalveluksen tai siviilipalveluksen suorittamiseen. Jos asevelvollinen mies ei suorita asepalvelusta tai kansalaispalvelusta, tulee hänen maksaa Sveitsin perustuslain artiklan 59 mukaan lisävero (*Military Service Exemption Tax*). Lisävero pätee 19-vuotiaasta aina 37-vuotiaaksi asti kuitenkin niin, että henkilö maksaa vuosittaisen veron enintään 11 kertaa.²⁹⁵ Jos henkilö suorittaa väestönsuojelupalveluksen, saa hän verovähennyksen lisäverosta. Verotuksella yritetään siis yhtäältä kannustaa asepalveluksen ja samalla tasa-arvoistaa tilannetta suhteessa palveluksesta vapautettuihin. Tämä lisäverotus ei koske naisia, mikä johtaa siihen, että palveluksen vapaaehtoisesti suorittavat naiset eivät saa verohelpotuksia. Verotuksella tai verohyödyillä ei siis pyritä houkuttelemaan naisia asepalvelukseen.

²⁹² TdG 2019.

²⁹³ Le Nouvelliste 2020.

²⁹⁴ Haario 2013, s. 51.

²⁹⁵ Sveitsin viranomaiset.

Vaikka Sveitsin verokannuste koskee koko asepalveluksen suorittamista eikä linkity suoraan kutsuntoihin, on Sveitsin mallissa elementtejä, joita on syytä tarkastella pohdittaessa Suomen kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamista erityisesti taloudellisen ohjauksen vaihtoehdossa. Kysymykseen tulee myös, voiko verotuksella tasa-arvoistaa nykyistä mallia tai toisaalta kannustaa osallistumaan kutsuntaan tai suorittamaan asepalveluksen.

Äsken tarkasteltiin verrokkimaiden eri tapoja velvoittaa tai kannustaa naisia osallistumaan kutsuntoihin. Seuraavaksi pohditaan erilaisia sääntelykeinoja suomalaisen kutsunta- ja oikeusjärjestelmän viitekehysessä. Vaihtoehtojen osalta tarkastellaan oikeudellista sääntelyä, informaatio-ohjausta, taloudellista ohjausta sekä lopuksi kokeilulakia.

5 KUTSUNTOJEN TASA-ARVOISTAMISEN SÄÄNTELY- JA OHJAUSKEINOT

Tutkielmassa on tähän mennessä tarkasteltu kutsuntajärjestelmää koskevaa voimassa olevan sääntelyn tilaan sekä lainsäädännöllisiä ja lainvalmistelullisia lähestymistapoja kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi. On huomattu, että miesten ja naisten hakeutumiseen asepalvelukseen toteutetaan eri tavalla. Samalla on tarkasteltu eri sääntelystrategisia ja sääntelyvaihtoehtoja, miten nykyistä kutsuntajärjestelmää koskevaa sääntelyä voitaisiin kehittää tasa-arvoisemmaksi. Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin niitä sääntelykeinoja, mitä voitaisiin aidosti toteuttaa, jotta kutsuntajärjestelmä ottaisi merkittäviä askeleita kohti tasa-arvoisempaa mallia.

Sääntelyvaihtoehtojen osalta tarkastellaan oikeudellista sääntelyä, informaatio-ohjausta, taloudellista ohjausta sekä lopulta kokeilulakia. Tarkastelu ei pyri tuottamaan valmista vastausta soveltuvasta tai soveltuvimmasta sääntelykeinosta. Tavoitteena on ennakkoluulottomasti avata kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen vaihtoehtoja ja pohtia eri vaihtoehtojen toteutustapoja, hyötyä ja haittoja. Vaihtoehtojen tarkastelussa ei lähdetä olettamuksesta, että oikeudellinen sääntely on ainoa sääntelyvaihtoehto, vaan muita vaihtoehtoja tarkastellaan yhtä arvokkaina mahdollisuuksina oikeudellisen sääntelyn rinnalla.

5.1 Oikeudellinen sääntely

Nykyinen kutsuntajärjestelmä sekä naisten hakeutuminen asepalvelukseen perustuu sellaiselle oikeudelliselle sääntelylle, jota voidaan kutsua *suoraksi normatiiviseksi ohjaukseksi*²⁹⁶. Suorassa normatiivisessa ohjauksessa kyse on sellaisesta sääntelystä, joka yhtäältä käskee oikeussubjektia ja toisaalta sanktioi oikeussubjektia.²⁹⁷ Tämä kuvastaa myös sitä perusjaottelua, miten oikeussääntely usein ymmärretään: laki joko sallii tai se kieltää. Kielletyn toiminnan tekemisestä seuraa yleensä sanktio. Kyse on siis perinteisestä oikeudellisesta sääntelystä, joka on vahva ohjauskeino. Yksilön näkökulmasta tyypillistä on, että tällainen sääntely ei jätä yksilölle harkinnanvaraa.²⁹⁸ Julkinen valta pyrkii kovalla sääntelyllä ohjaamaan yksilöä haluttuun toimintaan.

Suomessa perinteinen oikeussääntely on tyypillinen julkisen vallan käytön väline ja sitä käytetään paljon. Lainsäädäntö on keskeisessä roolissa, kun pyritään vaikuttamaan ja ohjaamaan kansalaisten

²⁹⁶ Ks. luku 4.

²⁹⁷ Tala 2005 b, s. 172.

²⁹⁸ Tala 2005 b, s. 172.

ja yhteiskunnan muiden toimijoiden käyttäytymistä. Lainsäädäntö on sitovaa ja usein hyvin vaikuttavaa ja sille tyypillistä on se, että haluttu muutos saadaan aikaan varmasti.²⁹⁹ Vaikuttavuus ei kuitenkaan suoraan tarkoita, että lainsäädännöllä saavutettaisiin sille asetetut tavoitteet. Lainsäädännöllä voidaan saada aikaan myös ei-toivottuja vaikutuksia ja sivuvaikutuksia. Lisäksi lakien säätäminen voi olla hyvin aikaa vievää, toimivien lakien säätäminen on vaikeaa ja lakien noudattamisen valvominen on kallista.³⁰⁰

Nykyinen kutsuntajärjestelmä, joka koskee vain miehiä, rakentuu pitkälti klassisen sääntelyn varaan, jota voidaan pitää suoran normatiivisen ohjauksen keinona.³⁰¹ Kutsuntajärjestelmä on säädetty laissa ja se asettaa 18-vuotta täyttävälle miehille velvoitteita sekä sanktioita, jos velvoitteita ei noudateta. Naisia koskevia velvoitteita ei ole. Kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen näkökulmasta klassisella sääntelyllä voitaisiin asettaa myös naisille velvoitteita sekä sanktioita. Jos lähtökohdaksi otetaan se, että kaikki 18-vuotta täyttävät naiset olisivat myös kutsunannalaisia nykyisen miehiä koskevan mallin mukaan, oikeudellisella sääntelyllä olisi mahdollista saada tällainen oikeudellinen ja yhteiskunnallinen tila aikaiseksi. Osana sääntelykeinojen tarkastelua tässä tutkielmassa on lähtökohtana se, että naisten kutsunannalaisuus ei muodostaisi naisille asevelvollisuutta.

Lainsäädäntö voisi olla hyvin soveltuva keino tilanteessa, jossa lainsäätäjän tahtotilana on saada kaikki täysi-ikäiset sukupuoleen katsomatta kutsunannalaisiksi. Naisten velvoittaminen kutsunannalaisuuteen julkisen vallan käytön avulla ei suomalaisessa oikeusjärjestelmässä onnistuisi ilman lainsäädäntöä. Oikeudellisen sääntelyn käyttäminen olisi lainsäätäjälle helppo perustella, sillä nykyinen kutsuntajärjestelmä perustuu lakiin. Samalla kaikkien täysi-ikäisten velvoittaminen kutsuntoihin merkitsisi julkisen vallan käyttöä niin, että se rajoittaisi yksilön oikeuksia aina perusoikeuksien tasolla. Julkisen vallan tulee aina perustua lakiin (PL 2.3 §), mikä myös osaltaan puoltaa asiasta säätämistä lailla.

Tutkielmassa on tehty taustoitusta kutsuntajärjestelmää sääntelevästä voimassa olevasta lainsäädännöstä. Taustoituksen pohjalta tarkastellaan seuraavaksi suoraa normatiivista ohjausta, jossa keinona hyödynnetään klassista sääntelyä. Klassisen sääntelyn osalta tutkielmassa tarkastellaan seuraavia vaihtoehtoja 1) muokataan voimassa olevia lakeja 2) kutsunnoista säädettäisiin erillisellä kokonaan

²⁹⁹ Pakarinen 2012, s. 45.

³⁰⁰ Pakarinen 2012, s. 45.

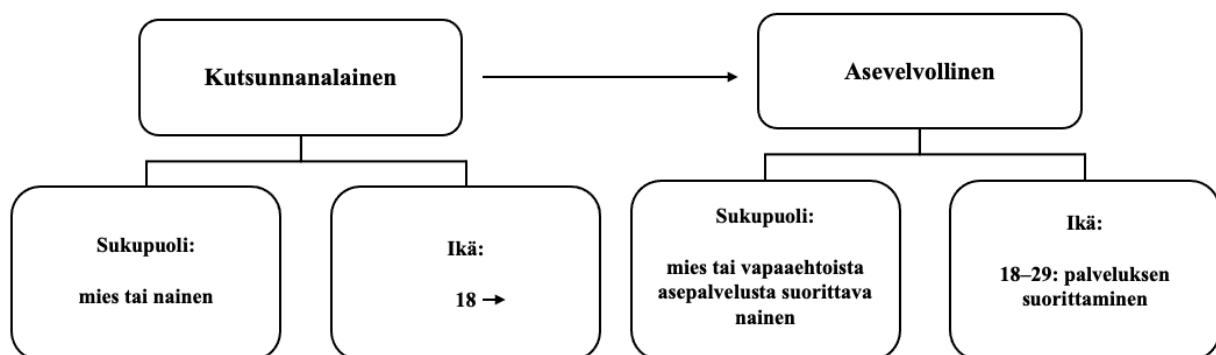
³⁰¹ Tala 2012, s. 6.

uudella lailla. Tämän jälkeen tarkastellaan taloudellista ohjausta, informaatio-ohjausta ja lopulta ko-keilulakia. Taustalla on edellä esitetty lain tavoite: kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistaminen.

5.1.1 Voimassa olevan lain muuttaminen

Jos voimassa olevaa asevelvollisuuslakia muutettaisiin siten, että kutsunnoista tulisi tasa-arvoisemat, törmätään lainsäädännöllisiin haasteisiin, jotka tulisi ratkaista osana lainvalmistelua. Ensinnäkin on muistettava, että nykyinen kutsuntajärjestelmä kattaa vain miessukupuolen. Lisäksi kutsuntajärjestelmää säättävä normisto nivoutuu vahvasti koko asevelvollisuutta säättävään normistoon. Jos naiset otettaisiin kutsuntojen piiriin ilman, että heille muodostuu asevelvollisuutta, tulisi lainvalmisteluvaiheessa kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten asevelvollisuus ja kutsunanalaisuus erotetaan toisistaan. Lisäksi on huomioitava muiden lakien muutostarpeet osana lainvalmisteluprosessia. Kutsuntajärjestelmän osalta asevelvollisuuslakiin tarvittaisiin isoja muutoksia lain 3 lukuun, joka käsittelee kutsuntaa ja palveluskelpoisuuden tarkastamista. Muutostarpeet ovat sisällöllisiä ja terminologisia.

Sisällön osalta isoin muutos koskisi termien *kutsunanalainen* ja *asevelvollinen* määrittelyä. Asevelvollisuuslaista löytyy molempien määritelmät, mutta niiden sisältöä on syytä muuttaa, jos naiset otetaan kutsuntojen piiriin. Nykyisellään asevelvollisuuden suorittamiseen luetaan myös kutsuntoihin osallistuminen (AsevL 2.2 §). Olisikin tärkeää erottaa se, mitä asevelvollisuuteen ja kutsunanalaisuuteen kuuluu ja kenelle muodostuu velvoitteita. Tässä tutkielmassa on ideoitu mallia, jossa naiset olisivat kutsunanalaisia, mutta ei asevelvollisia. Tällöin asevelvollisuus ei voisi olla kattokäsite kutsunanalaisuudelle vaan pikemminkin kutsunanalaisuutta seuraava käsite, kuten hahmoteltu alla:



Kuvio 3. Kutsunanalaisesta asevelvolliseksi.

Terminologian osalta asevelvollisuuslaki rakentuu pitkälti termin ”asevelvollinen” varaan. Tämä on ongelmallista muutoksessa, jossa naisista tulisi vain kutsunanalaisia muttei asevelvollisia.

Asevelvollisuuslain 3 luvussa määritellään ”kutsunanalainen”, mutta tästä huolimatta suurimassa osassa 3 luvun pykälää käytetään termiä ”asevelvollinen”.³⁰² Tämä terminologinen ongelma ilmenee jo asevelvollisuuslain 1 §:ssä: ”Tässä laissa säädetään maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä asevelvollisena puolustusvoimissa.” Tällä maanpuolustusvelvollisuudella viitataan perustuslain 127 §:ssä säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen. Osana kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamista lainsäätäjän tulisi pohtia, onko kutsuntaan osallistuminen osa perustuslain maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä. Nykyinen tulkinta lienee, että kutsunanalaisuus ei itsessään täytä maanpuolustusvelvollisuutta, vaan sen täyttämiseksi tulisi suorittaa joko ase- tai siviilipalvelus.

Sisällöllisten ja terminologisten muutostarpeiden tarkastelun jälkeen on syytä tarkastella muita kutsuntajärjestelmää koskevia lakeja. Kuten tutkielmassa on aikaisemmin havaittu, kutsuntajärjestelmää erityisesti koskevat säädökset ovat perustuslaki, tasa-arvolaki ja laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta. Perustuslaki ja lakiesityksen perustuslainmukaisuus tulee aina ottaa huomioon osana lainvalmisteluprosessia, oli kyse sitten voimassa olevan lain muuttamisesta, kumoamisesta tai uuden lain säätämisestä. Seuraavaksi tarkastellaan ensin tasa-arvolakia, sen jälkeen lakia naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ja lopuksi perustuslakia.

Tutkielman luvussa 2 tarkasteltiin kutsuntajärjestelmän nykyistä sääntelytilaa ja polkuriippuvuutta. Osana tarkastelua nostettiin esiin tasa-arvolain 9 §:n kohta 2 ”Tässä laissa tarkoitettuna sukupuoleen perustuvana syrjintänä ei ole pidettävä: asevelvollisuuden säätämistä ainoastaan miehille”. Aikaisemmassa tarkastelussa havaittiin, että tasa-arvolakiin perustuen miehiä koskeva asevelvollisuus ei täytä syrjinnän tunnusmerkkejä, koska se perustuu lakiin. Tästä huolimatta osana lainvalmisteluprosessia olisi syytä pohtia, kuvastaako tämä lain kohta 2020-luvun yhteiskunnan oikeuskäsitystä.³⁰³ Tilanteessa, jossa myös asevelvollisuus koskisi naisia, olisi tämä lain kohta syytä kumota. Sen sijaan vain kutsuntajärjestelmää tarkasteltaessa olisi perusteltua jättää tasa-arvolaki muuttamatta. Perusteluna on, että kutsuntajärjestelmän muuttaminen tasa-arvoiseksi ei muuttaisi sitä, että asevelvollisuus olisi edelleen vain miehiä koskeva velvollisuus. Kutsunanalaisuus ei muodosta naisille asevelvollisuutta. Jos myöhemmin sukupuolineutraali kutsunanalaisuus laajennettaisiin sukupuolineutraaliin asevelvollisuuteen, tällöin tasa-arvolain ko. kohta tulisi kumota.

³⁰² Asevelvollisuuslain 9 §, 10 §, 12 §, 16 §, 20 §, 22 §, 26 § ja 27 §:t sisältävät termin ”asevelvollinen” sellaisenaan tai taivutetussa muodossa.

³⁰³ Esim. HE 131/1994 vp, s. 12–13: osana naisten vapaaehtoisen asepalveluksen säätämistä arvioitiin, että Suomessa kehitys oli johtanut siihen, että naisia voisi ottaa asepalvelukseen. Tämä osaltaan kuvastaa lainvalmistelijan havaintoja yhteiskunnallisista muutoksista, joka konkretisoitiin lainsäädännöllä.

Seuraavaksi tarkastellaan muutostarpeita koskien lakia naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta. Asevelvollisuuslain 3 §:n 5 momentissa todetaan, että naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta säädetään erikseen. Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta käsittelee pitkälti naisten hakeutumista vapaaehtoiseen asepalvelukseen sekä mahdollisuudesta ilmoittaa, ettei aloitakaan palvelusta tai keskeyttää sen 45 päivän kuluessa palveluksen alusta. Tilanteessa, jossa naiset olisivat vain kutsunnalaisia, mutta asepalvelukseen hakeutuminen olisi vapaaehtoista, voidaan katsoa, että laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ei tarvitsisi merkittäviä muutoksia.

Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ei käsitä kutsuntoja tai naisten valintatilaisuutta. Naisten hakeutumisesta vapaaehtoiseen asepalvelukseen ja naisten valintatilaisuudesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.³⁰⁴ Jos naisia koskevasta kutsunnalaisuudesta säädettäisiin erikseen omana lakinaan, tämä kohta olisi syytä kumota naisten vapaaehtoista asepalvelusta käsittelevästä laista. Samalla olisi syytä pohtia muutosta lainkohtaan siten, että siitä ilmenee, että naiset osallistuvat kutsuntoihin. Asepalvelukseen naiset voitaisiin edelleen ottaa hakemuksesta.

Jos nykyistä lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että asevelvollisuuslain mukaan myös naiset olisivat kutsunnalaisia, tällöin naisten oikeuksien ja velvollisuuksien säätämistä tulisi laajentaa asevelvollisuuslaissa. Nykyisellään naisia ei mainita asevelvollisuuslaissa³⁰⁵, koska naisten vapaaehtoisesta asepalvelusta koskevasta laista ilmenee, että naisiin sovelletaan asevelvollisuuslakia silloin, kun he ovat astuneet asepalvelukseen. Lainvalmistelijan tulisi pohtia, pitäisikö lakiin lisätä myös kohta, jossa todettaisiin esimerkiksi niin, että naisten palveluskelpoisuus asepalvelukseen tarkastetaan asevelvollisuuslaissa säädetyn palveluskelpoisuustarkastuksen yhteydessä. Tällöin saataisiin selkeä yhteys naisten vapaaehtoista asepalvelusta käsittelevän lain ja mahdollisen uuden lain välille.

5.1.2 Uuden lain säätäminen

Nykyisen asevelvollisuuslain muuttamiselle on toinen rinnasteinen vaihtoehto kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi, joka olisi täysin uuden lain säätäminen. Tällöin uusi laki koskisi yksinomaan kutsuntoja. Käytännössä lakiin voitaisiin sisällyttää ne asevelvollisuuslain kohdat, jotka sisältyvät nykyisellään asevelvollisuuslain 3 lukuun ja siten käsittelevät kutsuntoja. Tämä voisi osaltaan

³⁰⁴ Valtioneuvoston asetus naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (541/2013).

³⁰⁵ Pl. Asevelvollisuuslain 3 §, jossa viitataan muuhun lainsäädäntöön sis. myös viittauksen naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettuun lakiin.

selkeyttää kutsuntajärjestelmän kokonaisuutta, sillä tällöin kutsuntaa koskeva laki koskisi yhtä lailla miehiä ja naisia. Sen sijaan asevelvollisuuslaki jäisi koskemaan asevelvollisia eli ase- tai siviilipalveluksen suorittavia miehiä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia naisia.

Uuden lain säätäminen vaatisi sen, että kutsuntajärjestelmää käsittelevät pykälät asevelvollisuuslaista muutettaisiin siten, että ne olisivat osa uutta lakia, jota tässä tutkielmassa kutsuttakoon ”Kutsuntalaiksi”. Lisäksi merkittävänä erona tai uudistuksena tulisi olla se, että asevelvollisuuslaissa määriteltäisiin uudestaan termi ”asevelvollinen” ja todettaisiin, että kutsunnoista säädetään erikseen kutsuntalailla. Kutsuntalaista tulisi ilmetä määritelmä ”kutsunnanalaisuus”, lain soveltamisala, lain tavoitteet sekä kutsuntoihin liittyvä muun lainsäädäntö, ensi tilassa ainakin asevelvollisuuslaki sekä laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta. Tämä vaatisi myös sen, että laissa naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ilmenisi, että naisten osallistumisesta kutsuntoihin säädetään kutsuntalaissa ja palveluskelpoisuuden määrittäminen tehdään kutsuntojen yhteydessä siten, kuin kutsuntalaissa säädetään.

Tällaisessa tilanteessa nykyiseen asevelvollisuuslakiin vaadittavat muutokset olisivat hyvin samantaisia kuin edellä esitettyssä vaihtoehdossa, jossa nykyinen asevelvollisuuslaki muutettaisiin. Tällöin vaadittaisiin nykyisen asevelvollisuuslain tarkastamista erityisesti terminologian ja sisällön osalta siten, että kutsuntoja koskevia säädöksiä ei jäisi asevelvollisuuslakiin. Tämä vaatisi paljon tarkkuutta lain valmistelussa, sillä kuten havaittiin aikaisemmin asevelvollisuuslaissa, viitataan kutsunnanalaisiin termillä asevelvollinen useassa lain kohdassa. Lisäksi tarvittaisiin muutokset lakiin naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta siten, että kumottaisiin pykälä, joka viittaa naisten valitsemiseen palvelukseen ja sitä kautta asetus, johon pykälässä viitataan.

On siis oletettavaa, että asevelvollisuuslakia muutettaessa siten, että kutsuntajärjestelmä olisi tasa-arvoisempi, tulisi myös muita lakeja muuttaa osana tällaista lainvalmistelua – oli kyse sitten uuden lain säätämisestä tai voimassa olevien säädösten muuttamisesta. Tältä osin olisi hyvin johdonmukaista sisällyttää kutsuntajärjestelmää koskevat lakiuudistukset asevelvollisuuslakiin. On oletettavaa, että nykyisen lain muuttaminen keventäisi koko lain muutostaakkaa. Kokonaan uuden lain säätäminen voisi olla itsessään selkeä kokonaisuus, mutta on olemassa riski, että se tarpeettomasti monimutkaistaisi koko asevelvollisuuden sääntelykenttää. Kutsuntajärjestelmästä erikseen säätäminen erittäisi kutsuntajärjestelmän asevelvollisuuslaista erilliseksi laiksi. Samalla tällaisessa valmistelussa esiin nousisi väistämättä kysymys naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain muuttamisesta, jopa kumoamisesta.

Vaikka oikeudellinen sääntely kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi voi vaikuttaa ilmeiseltä ratkaisulta, jolla saavutettaisiin haluttu oikeudellinen ja yhteiskunnallinen muutos suhteellisen varmasti, tulisi lainsäätäjän silti pohtia myös muita sääntelyvaihtoehtoja. Muiden vaihtoehtojen vaikuttavuus ei välttämättä olisi yhtä vahva kuin oikeudellisen sääntelyn, mutta toisaalta sellainen toimi ei rajoittaisi yhtä vahvasti yksilön oikeuksia. Tällainen päätös voi olla myös lainsäätäjän helpompi perustella. Tällöin voidaan pohtia pehmeämpiä sääntelykeinoja sille, että yhtä useampi nainen osallistuisi kutsuntoihin ja myöhemmin suorittaisi vapaaehtoisen asepalveluksen. Kutsunanalaisuuden velvoittavuudesta olisi silloin kuitenkin luovuttava, sillä on selvää, että yksilön oikeuksia rajoittavia velvoitteita ei voida säätää ilman lainsäädäntöä. Seuraavaksi tarkastellaan pehmeämmän sääntelyn keinoja eli informaatio-ohjausta ja taloudellista ohjausta.

5.2 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjauksessa on kyse siitä, että julkisen vallan käyttäjä pyrkii ohjaamaan oikeussubjektin toimintaa tietoon, neuvontaan tai suostutteluun perustuen.³⁰⁶ Informaatio-ohjauksen määrän katsotaan kasvaneen Suomessa merkittävästi 1990-luvulta alkaen, jolloin sillä on pyritty korvaamaan perinteistä oikeudellista ja sitovaa ohjausta.³⁰⁷ Informaatio-ohjausta voidaan pitää pehmeänä sääntelynä.³⁰⁸ Informaatio-ohjaus ei nojaa velvoitteisiin, kannusteisiin tai sanktiouhkaan, jolloin oikeussubjektien haluttu toiminta on todella kevyen ohjauksen varassa. Toisaalta informaatio-ohjausta voidaan käyttää melko tiukastikin, esimerkiksi viranomaisen voi kertoa ohjeilla tulkintansa lainsäädännöstä ja suositella tiettyjä toimintatapoja.³⁰⁹ Informaatio-ohjauksen heikkoutena voidaan pitää sen velvoittavuuden puutetta. Lisäksi informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta on hankala ennakoida etukäteen, koska oikeussubjektin toimintaan vaikutetaan hyvin kevyellä ohjauksella. Toisaalta informaatio-ohjauksen etuna on sen edullisuus, mikä selittyy lainsäädännön ja sitä kautta velvoittavuuden ja sanktioiden puutteesta.³¹⁰

³⁰⁶ Tala 2005 b, s. 172.

³⁰⁷ Tala 2012, s. 43.

³⁰⁸ Pakarinen 2012, s. 22.

³⁰⁹ Pakarinen 2012, s. 47.

³¹⁰ Pakarinen 2012, s. 47.

Informaatio-ohjauksella voidaan vaikuttaa naisten tietoisuuteen puolustusvoimista sekä palvelukseen hakeutumisesta. Informaatio-ohjaus voi tapahtua esimerkiksi tiedottamalla verkkosivuilla, lehdissä tai eri tilaisuuksissa.³¹¹ Usein naisille ei tarjota riittävästi tietoa asepalveluksesta tai sen suorittamisesta tai tieto ei saavuta naisia. Naisen tulee olla usein oma-aloitteinen informaation hankkimiseksi sekä olla itse kiinnostunut aiheesta, jotta hän voi saada tarpeellisen tiedon asepalvelukseen hakeutumisesta. Asepalvelukseen astumiseen voi liittyä myös paljon disinformaatiota ja vääristyneitä ennako-oletuksia, kuten fyysisen kunnon riittämättömyys. Informaatio-ohjauksella voidaan korjata disinformaatiota sekä antaa faktaperäistä tietoa, miten palvelukseen hakeudutaan ja mitä oikeudellisia vaikutuksia asepalveluksella on.

Tarkasteltaessa naisten hakeutumista vapaaehtoiseen asepalvelukseen nykyisellään, voidaan puhua jonkin asteisesta informaatio-ohjauksesta. Puolustusvoimien sosiaalisessa mediassa on hyvin paljon julkaisuja, joissa tiedotetaan naisten hakeutumisesta asepalvelukseen. Tämä tietysti vaatii taustalle sen, että nainen seuraa näitä kanavia. Myös puolustusvoimien verkkosivuilla on kattavasti tietoa naisten hakeutumisesta asepalvelukseen. Suomessa tavoitteena on myös lisätä tiedottamista naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta.³¹² Koska puolustusvoimilla on jo nyt käytössään vahvasti informaatio-ohjaukseen nojaavia toimia naisten houkuttelemiseksi asepalvelukseen, tarjoaa informaatio-ohjaus ehdottomasti mielenkiintoisen sääntelyvaihtoehdon pohdittaessa kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamista.

Jos kutsuntajärjestelmä yritettäisiin tasa-arvoistaa informaatio-ohjauksella, on olemassa useita konkreettisia informaatio-ohjauksen keinoja. Tällaisia ovat esimerkiksi eri tiedotuskampanjat, ohjeistaminen, oppaiden laatiminen, suositukset tai erilaiset koulutus- ja informaatiotilaisuudet.³¹³ Kuten Tanskan ja Sveitsin informaatio-ohjauksen toteutusmalleista ilmeni, kutsuntojen osalta informaatio-ohjaus voi konkretisoitua esimerkiksi informaatiokirjeiden lähettämällä koko ikäluokalle tai vain naisille. Toinen mahdollisuus voi olla naisille suunnattu puolustusvoimien tiedotustilaisuus.³¹⁴ Seuraavaksi tarkastellaan näitä kahta tarkemmin.

Informaatiokirje

³¹¹ Pakarinen 2012, s. 47.

³¹² Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019, s. 94.

³¹³ Tala 2005 b, s. 44.

³¹⁴ Tanskassa ”inspiraatiopäivä”, Sveitsissä ”informaatiopäivä”.

Pohdinta koko ikäluokalle lähetävästä informaatiokirjeestä ei ole Suomessa uusi. Asiaa esitettiin jo vuonna 2010 laaditussa asevelvollisuustyöryhmän tuloksissa³¹⁵, jossa todettiin, että Suomessa voitaisiin lähettää kaikille 16–17-vuotiaille sukupuoleen katsomatta kirje puolustusvoimilta. Kirjeessä naiset saisivat samat tiedot kuin miehet, silloin kun heidät kutsutaan kutsuntoihin. Kirje voisi sisältää esitietolomakkeen ja siihen vastaaminen voisi olla pakollista. Työryhmän lopputuotteessa myös todettiin, että tiedon jakaminen asepalveluksesta pitäisi olla paljon nykyistä laajempaa Suomessa.³¹⁶

Lainsäädännön näkökulmasta tulisi pohtia, olisiko tällainen kirje vain tiedottamista varten vai muodostaisiko se velvoitteita kirjeen saajalle. Jos kirje velvoittaa vastaamaan verkkolomakkeeseen, kuten esimerkiksi Ruotsissa, tulisi velvoittavuuden ilmetä laista. Lisäksi velvoittavuudelle tulisi pohtia mahdollisia rangaistusmuotoja sekä niiden astetta. Ruotsissa kirjeeseen on vastattava sakon uhalla. Sakon uhalla vastaaminen voisi olla toimivaa, jos sakon määrä pidetään maltillisena. Toinen kevyempi muoto, mikä ei vaatisi lainsäädäntöä on vain tiedotusluonteisen kirjeen lähettäminen naisille. Todettakoon, että tällainen toimi ei välttämättä tosiasiallisesti tasa-arvoistaisi kutsuntajärjestelmää vaan se pikemminkin kannustaisi useampia naisia hakeutumaan vapaaehtoiseen asepalvelukseen.

Naisten informaatiopäivä

Informaatiokirjeen aitona tai rinnasteisena vaihtoehtona Suomessa voitaisiin pohtia puolustusvoimien järjestämää tiedotustilaisuuden tapaista informaatiopäivää. Informaatio-päivä voisi sisältää tutustumista puolustusvoimiin, asepalveluksen suorittaneiden naisten kokemusten jakamiseen sekä mahdollisuuteen kysyä palvelukseen liittyviä kysymyksiä. Myös tällaista tutustumispäivän harkitsemista Suomessa esitettiin PLM:n vuoden 2010 asevelvollisuustyöryhmän lopputuotoksessa.³¹⁷

Informaatiopäivän osalta olisi syytä pohtia, millaisella konseptilla se toteutettaisiin ja kenelle se olisi suunnattu. Käytännössä informaatiopäivä voisi olla osa miehille järjestettäviä kutsuntoja, joihin myös naiset voisivat osallistua. Jos informaatiopäivän tiedotuksen perusteella nainen päättäisi haluavansa astua palvelukseen, voitaisiin pohtia mallia, jossa kutsuntojen informaatio-osuuden jälkeen nainen voisi jäädä kutsuntoihin ja ilmoittaa halukkuudestaan hakeutua naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Tällainen toteutus vaatisi lähinnä tilaresurssien kartoitusta kutsuntojen osalta. Negatiivisena sivuvaikutuksena voidaan nähdä se, että miehet voivat kokea tällaisen menettelyn hyvin epä tasa-

³¹⁵ PLM 2010.

³¹⁶ PLM 2010, s. 30.

³¹⁷ PLM 2010, s. 30.

arvoistavaksi. Voi olla hyvin ongelmallista yhdenvertaisuuden näkökulmasta velvoittaa miehet kutsuntoihin ja kutsua naiset samaan tilaisuuteen vapaaehtoisesti tutustumaan puolustusvoimiin ja asepalvelukseen hakeutumiseen.

Toisaalta informaatiopäivä voisi olla myös osa nykyistä naisten valintatilaisuutta. Tällöin naisten valintatilaisuuden kulkua ja sisältöä tulisi todennäköisesti muuttaa, koska tällä hetkellä naisten valintatilaisuuteen osallistuu vain sellaiset naiset, jotka ovat jo lähettäneet aluetoimistolle hakemuksensa naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Toisaalta tämä estäisi edellä esitetyn yhdenvertaisuusongelman, jossa miessukupuoli osallistuisi tilaisuuteen velvoitettuna ja naissukupuoli vapaaehtoisesti.

Lisäksi informaatiopäivien osalta kysymykseen tulee informaatiopäivän pakollisuus. Kuten aikaisemmin todettiin, Tanskassa ”inspiraatiopäivä” on naisille täysin vapaaehtoinen. Näin on myös Sveitsin ”informaatiopäivän” osalta, mutta Sveitsissä oli jo ehdotettu informaatiopäivän pakollisuutta naisille. Kysymys on jokseenkin sama, kuin informaatiokirjeeseen vastaamisen pakollisuuden osalta: jos naiset ovat velvoitettuja osallistumaan informaatiopäivään, oli se sitten vai naisille kohdistettu tai osana miesten kutsuntoja, tulisi tämän velvoittavuuden ilmetä laista. Jotta velvoittavuus konkretisoituisi, tulisi pohtia mahdollisia sanktioita henkilöille, jotka eivät osallistu tilaisuuteen. Tämä voisi olla verrattavissa miesten osallistumiseen kutsuntoihin, joihin miesten tulee osallistua rangaistuksen uhalla. Tällöin osallistumisen osalta velvollisuudet ja sanktiot olisivat ikäluokan naisille ja miehille samat, mikä edesauttaisi kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamista. Jos velvoittavuus perustuu lakiin, kyse ei olisi enää varsinaisesta informaatio-ohjauksesta vaan oikeudellisesta sääntelystä.

On paljon tilanteita, joissa informaatio-ohjaus ei sovellu sääntelykeinoksi. Tämä johtuu erityisesti perustuslaista ja sen soveltamiskäytännöistä.³¹⁸ Tähän nivoutuu erityisesti kysymykset yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, joista tulee aina säätää lailla. Toisekseen perusoikeuksien yleisiin oppeihin lukeutuva perusoikeuksien rajoitusedellytykset velvoittavat, että perusoikeuksien rajoittaminen tulee senkin perustua lakiin. Yksilön näkökulman lisäksi perustuslaissa säädetään, että kaiken julkisen vallan toiminnan tulee perustua lakiin. On siis selvää, että pehmeään ohjaukseen perustuva informaatio-ohjaus ei sovellu kaikkiin tilanteisiin. Tämä ei kuitenkaan poissulje sitä, että informaatio-ohjaus voitaisiin nähdä pehmeänä keinona lisätä kutsuntajärjestelmän tasa-arvoa. Täysimääräistä tasa-arvoa ei informaatio-ohjauksella voida kuitenkaan tavoitella.

³¹⁸ Tala 2012, s. 50.

5.3 Taloudellinen ohjaus

Taloudellisessa ohjauksessa on kyse oikeussubjektin ohjaamisesta erilaisten taloudellisten toimien kuten verojen, maksujen, tukien, etuuksien tai muiden vastaavien laissa säädettyjen toimien avulla.³¹⁹ Näillä pyritään ohjaamaan oikeussubjektia tiettyyn toimintaan, jolloin toimija voi saada itselleen suhteellista taloudellista hyötyä. Taloudellisessa ohjauksessa tyypillistä on se, että oikeussubjektille jää harkintavaltaa.³²⁰ Taloudellinen ohjaus ei ole siis yhtä ehdoton oikeussubjektin näkökulmasta kuin suora normatiivinen ohjaus. Taloudellisen ohjauksen alaisuudessa on useita eri keinoja. Tällaisia ovat kysymykset esimerkiksi siitä, tulisiko taloudellinen ohjaus perustua taloudellisiin kannusteisiin vaiko taloudellisiin seuraamuksiin.

Nykyisen kutsuntajärjestelmän sisällä voidaan argumentoida olevan joitain taloudellisen ohjauksen piirteitä.³²¹ Itse kutsunnat eivät tuo taloudellista etua niihin osallistuvalla miehelle. Tästä huolimatta kutsuntojen lopputulema, toisin sanottuna päätös siitä, suorittaako mies asepalveluksen, siviilipalveluksen vai onko hän palveluksesta vapautettu, muodostaa taloudellisia vaikutuksia eri päätöksen saaneille miehille. Asepalveluksen tai siviilipalveluksen suorittavien taloudelliset edut on pyritty pitämään hyvin samanlaisina. Asepalvelukseen astuva saa varusmiehenä päivärahaa, on oikeutettu ilmaiseen ruokailuun, majoitukseen, vaatetukseen (AsevL 100 §) sekä lomamatkoihin koti- tai asuinpaikkakunnalleen (AsevL 104 §). Myös siviilipalvelusta suorittavalla on oikeus ilmaiseen asumiseen, ruokailuun ja tarvittaessa varusteisiin (SiviilipL 46 §) sekä samaan päivärahaan kuin varusmiehet (SiviilipL 48 §). Niin asepalvelusta kuin siviilipalvelusta suorittavat ovat tietyissä tilanteissa oikeutettu sosiaalietuuksiin³²². Palveluksesta vapautettu ei saa mitään edellä esitetyistä taloudellisista

³¹⁹ Tala 2005 b, s. 172.

³²⁰ Tala 2005 b, s. 172.

³²¹ PLM 2010, s. 83: myös tässä tutkimuksessa todetaan, että taloudellisilla kannustimilla pyritään ohjaamaan asevelvollisen valintoja palveluksen aikana. Tämä korostuu erityisesti palvelusaikaa koskevissa päätöksissä. Lopullinen palvelusaika päätetään varusmiesten alokaskauden aikana ja siihen vaikuttaa suorasti varusmiehen palvelustehtävä sekä mahdollinen johtajakoulutus. Johtajakoulutus tarkoittaa aina pisintä mahdollista palvelusaikaa eli 11,5 kuukautta. Johtajakoulutukseen halutaan saada saapumiserän parhaimmisto, mistä johtuen yhtenä kannustimena käytetään varusmiehen päivärahan suurenemista palveluksen edetessä. PLM:n asetuksen 1444/2007 muutosasetuksen 737/2020 mukaan asevelvollisen päivärahan suuruus on aluksi 5,20 euroa, 165 palveluspäivän ylittävältä ajalta 8,70 euroa ja 255 palveluspäivän ylittävältä ajalta 12,10 euroa.

³²² Sotilasavustuslaki (781/1993) määrittelee, missä tilanteissa asevelvollinen on oikeutettu sosiaalietuuksiin. Näitä sosiaalietuuksia kutsutaan sotilasavustuksiksi, joita myöntävä taho on kansaneläkelaitos. Sotilasavustuslain 3 §:n mukaan sotilasavustusta voidaan maksaa asevelvolliselle itselleen asumisavustuksena tai opintolainojen korkoina. Lisäksi sotilasavustusta voidaan maksaa asevelvollisen omaiselle perusavustuksena, asumisavustuksena tai erityisavustuksena.

eduista, mutta toisaalta palveluksesta vapautettuna yksilön opintoihin tai työelämään siirtyminen ei viivästy, millä voi olla merkittäviä yksilötason taloudellisia vaikutuksia pidemmällä aikavälillä.

Nykyisellään vapaaehtoisen asepalveluksen suorittavat naiset ovat oikeutettuja samoihin taloudellisiin etuuksiin kuin miespuoliset varusmiehet, minkä lisäksi naisille maksetaan varusrahaa.³²³ Tasa-arvovaltuutettu on selvittänyt, onko naisille maksettava varusraha syrjintää miehiä kohtaan. Selvityksen mukaan naisille maksetaan varusrahaa ”sellaisesta henkilökohtaisesta varustuksesta, jota ei järjestetä puolustusvoimien puolesta. Tällaisia korvattavia varusteta ovat siteet, alushousut ja liivit.”³²⁴ Nykyisellään ei voida siis puhua naisiin kohdistuvasta taloudellisesta kannustamisesta osallistua naisten valintatilaisuuteen ja hakeutua suorittamaan vapaaehtoinen asepalvelus.

Taloudelliseen ohjaukseen perustuvassa sääntelykeinossa kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamiseksi yhdeksi kynnyskysymykseksi nousee se, miten taloudellinen ohjaus voitaisiin toteuttaa yhdenvertaisesti. Naisille voitaisiin tarjota taloudellisia kannusteita osallistua kutsuntoihin tai naisten valintatilaisuuteen, minkä voisi odottaa nostavan naisten osallistumismäärää. Toinen keino voisi olla taloudellisten seuraamusten muodostuminen naisille, jos he päättävät olla osallistumatta kutsuntoihin tai valintatilaisuuteen. Molemmat vaihtoehdot ovat hyvin herkästi tulkittavissa syrjinnäksi miehiä kohtaan, jos miesten kutsunnat järjestettäisiin yhä nykyisillä periaatteilla. Tällöin on selvää, että naisten ja miesten asema kutsuntojen osalta ei olisi tasa-arvoinen, vaikka sillä tavoiteltaisiinkin tasa-arvoisempaa kutsuntajärjestelmää pitkällä tähtäimellä. Tästä johtuen olisi syytä tarkastella taloudellista ohjausta kokonaisuutena eli siten, että miehiin ja naisiin kohdistuu samanlaiset taloudelliset ohjaukset. Voisi olla esimerkiksi niin, että taloudellinen ohjaus olisi ikään kuin tukeva sääntelykeino, jos kutsunnanalaisuus säädettäisiin suoralla normatiivisella ohjauksella, mutta naisten vapaaehtoista asepalvelukseen hakeutumista pyrittäisiin ohjaamaan taloudellisin kannustein.

Taloudellisten kannustimien vastakohtana voidaan pitää taloudellisia seuraamuksia tai sanktioita. Nykyjärjestelmässä miesten taloudellisen aseman voidaan katsoa kärsivän suhteessa naisiin johtuen miehiä koskevasta pakollisesta asevelvollisuudesta. Kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamista taloudellisella ohjauksella voitaisiin tarkastella myös niin, että kaikilla henkilöillä sukupuoleen katsomatta

³²³ Naisille maksettava varusraha on 0,50 euroa päivältä. Naisille maksettavasta varusrahasta ei säädetä asepuolustuksen tasolla, kuten päivärahajon osalta. Naisille maksettavasta varusrahasta on tehty PLM:n määräys vuonna 1995 osana naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevaa lainsäädäntöä. Määräys on lakia alemman tasoinen. PLM:n määräyksen mukaan Pääesikunta päättää naisten varusrahan määrän.

³²⁴ TAS 216/2016.

olisi velvollisuus osallistua kutsuntoihin, mutta asepalvelukseen astumisesta kieltäytyminen johtaisi taloudelliseen seuraamukseen esimerkiksi sakkoon tai veroseuraamukseen. Tausta-ajatuksena olisi se, että asepalveluksen suorittamiseen kannustetaan vahvasti. Ongelmaksi muodostuu, että kysymys ei olisi enää vain kutsuntajärjestelmää koskevasta uudistuksesta vaan tällainen toimi kattaisi tosiasiallisesti koko asevelvollisuusjärjestelmän. Tällöin koko asevelvollisuusjärjestelmä itsessään tulisi olla alisteinen vahvalle taloudelliselle ohjaukselle.

Kuten yllä esitetty, kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistaminen perustuen taloudellisen ohjauksen keinoihin ei ole ongelmaton. Samalla tulee huomioida erityisen tarkasti tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusperiaatteet. Kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisessa taloudellisen ohjauksen tarjoamia mahdollisuuksia ei tule väheksyä, vaikka se saattaa vaikuttaa vieraalta nykyisessä suomalaisessa kutsuntajärjestelmässä. Tästä huolimatta Suomessakin on esitetty sellaisia asevelvollisuusmalleja, jotka perustuisivat vahvalle taloudelliselle ohjaukselle esimerkiksi verokannustein.

Suomessa on olemassa aikaisempaa tutkimusta taloudellisen ohjauksen vaihtoehtoista koskien asevelvollisuutta. Sen sijaan ei ole sellaista tutkimusta, joka koskisi vain kutsuntoja tai tarkastelisi asiaa sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Verotukea, jonka tarkoitus on niin kannustaa asepalveluksen suorittamiseen kuin myös palkita siitä, on tarkasteltu osana PLM:n vuonna 2010 julkaiseman asevelvollisuuden selvitysryhmän tuloksia. Ehdotetussa mallissa varusmiespalveluksen suorittaneet saisivat verohelpotuksen ansiotuloverotuksessa varusmiespalveluksen suorittamisen jälkeen seuraavan kymmenen vuoden aikana. Verohelpotuksen määrään vaikuttaisi asepalveluksen suorittaneen palvelusajan pituus siten, että pisimpään palvelleiden verohelpotus olisi kaikista isoin.³²⁵

Esitetyssä mallissa taustaidea on hyvin samankaltainen kuin Sveitsin verokannustemallissa. Sveitsin mallissa henkilö, joka ei suorita asepalvelusta joutuu maksamaan enemmän veroja, mikä samalla lisäsi verotuloja valtiolle. Vuoden 2010 asevelvollisuuden työryhmän selvityksen mukaan, jos varusmiehet saisivat verotuloja, mikä vähentäisi valtion verotuloja, mallin arvio vaikutuksesta valtion verotulojen määrään olisi noin 1,4 miljoona vuodessa ja 24 miljoonaa 10 vuodessa.³²⁶ Merkittävin ero olisi siis se, että asevelvollisuustyöryhmän esittämä malli palkitsisi varusmiespalveluksen

³²⁵ PLM 2010, s. 84. Esitetyssä mallissa luvut olisivat seuraavat: 12 kuukautta palvelleet saisivat verohelpotusta 1 %:ia, 9 kuukautta palvelleet 0,6 % prosenttia ja 6 kuukautta palvelleet eivät saisi veroetua lainkaan. Huomioitavaa on se, että katsauksessa palvelusajat eivät vastaa vuonna 2021 voimassa olevia palvelusaikoja, jotka ovat Asevelvollisuuslain 37 §:n mukaan 347 päivää (11,5 kuukautta), 255 päivää (7,5 kuukautta) ja 165 päivää (5,5 kuukautta).

³²⁶ PLM 2010, s. 84.

suorittamisesta, kun taas Sveitsin mallin voidaan katsoa rankaisevan niitä miehiä, jotka eivät suorita asepalvelusta.

Taloudellinen ohjaus verotuksella vaatisi muutoksia lainsäädäntöön. Näitä muutoksia tarvittaisiin ainakin tuloverolakiin sekä mahdollisesti verolakiin. Tällainen malli olisi täysin uusi Suomessa, koska kutsunnanalaisia tai asevelvollisia koskevaa verotusta ei ole huomioitu nykyisessä verolainsäädännössä. Nykyisellään asevelvollisten saamat päivärahat ja sotilasavustukset eivät ole veronalaista tuloa.³²⁷ Oleellisena kysymyksenä on, miten verotukseen perustuvalla taloudellisella ohjauksella voitaisiin tasa-arvoistaa nykyistä kutsuntajärjestelmää vai voidaanko. Verokannusteinen malli jo itsessään asettaa ihmisiä eriarvoiseen asemaan. Voi olla, että itse kutsuntoihin ei olisi järkevää sitoa verokannusteita, mutta itse asepalvelukseen liittyvä verokannuste voisi nostaa yhä useamman naisen halukkuutta suorittaa vapaaehtoinen asepalvelus.

5.4 Kokeilulaki naisten kutsunnanalaisuudesta

Lakien toimivuutta ja vaikuttavuutta voi olla vaikea ennakoida etukäteen. Kokeilulainsäädännöllä voidaan saada tietoa lainsäädännön vaikutuksista ja sen sopivuudesta etukäteen ilman, että säädetään suoraan pysyvää voimassa olevaa lakia.³²⁸ Kyseessä voidaan katsoa olevan tiettyjen toimintatapojen testaaminen käytännössä ennen mahdollista laajempaa lainsäädännön uudistamista, muuttamista tai näiden toimeenpanoa yhteiskunnassa. Kyseessä on siis tilapäinen poikkeama pysyväisluonteisesta sääntelystä.³²⁹ Tällöin ikään kuin testataan lainsäädännön toimivuutta käytännössä, ennen kuin siitä tulee pysyvää lainsäädäntöä.³³⁰ Vaikka kokeilulakien käyttö on lisääntynyt³³¹ on oikeuskirjallisuudessa todettu, että kokeilulakit eivät ole laajasti tunnettuja päättäjien ja lainsäätäjien keskuudessa.³³²

Kutsuntajärjestelmän viitekehyksessä hypoteettisen kokeilulain tavoitteina voisi olla selvittää esimerkiksi mitä todellisia kustannuksia aiheutuu kutsuntajärjestelmän muutoksista aluetasolla tai miten naisten kutsuminen vaikuttaa naisten vapaaehtoisten asepalveluksen suorittamisen määrään ja aiheuttaako kutsunnanalai-
sten määrän nostaminen merkittäviä haasteita. Kokeilulaki tulisi laatia

³²⁷ Tuloverolaki (1992/1535) 92 § kohta 8.

³²⁸ Rautiainen 2019, s. 199 mukaan lait säädetään ideaalitalanteessa pysyvästi voimassa oleviksi siihen asti, kunnes ne kumotaan.

³²⁹ Rautiainen 2019, s. 201. Ks. myös Kokeiluopas.

³³⁰ Ranchordás 2013, s. 417.

³³¹ Kokeiluopas.

³³² Ranchordás 2013, s. 416.

huomioiden Opas kokeilulakien valmistelun tueksi. Kokeilulaissa tulisi huomioida yhdenvertaisuus koko kokeilun ajan painottaen, että kutsunnat eivät aiheuta kutsunanalaisille naisille kohtuutonta haittaa. Tämä kokeilulaki tulisi toteuttaa erityisen kokeilulainsäädännön avulla. Kokeilulain tavoitteiden tarkastelu voitaisiin liittää mahdolliseen isompaan koko asevelvollisuusjärjestelmän uusimista koskevaan viitekehukseen, jos sellaiseen Suomessa päädyttäisiin.

Kokeilulaki on siis nimensä mukaisesti oikeudellisen sääntelyn keino. Kokeilulainsäädäntöä valmisteltaessa on huomioitava useita asioita ja sitä on mahdollista käyttää tietyin reunaehdoin:

- kokeilulla on hyväksyttävä tavoite
- kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset annetaan lailla
- kokeilusääntely on oikeasuhtaista
- kokeilualueesta ja/tai siihen osallistuvista säädetään lailla
- kokeilusääntely ei ole syrjivää
- kokeilusääntely on voimassa vain siihen tarvittavan lyhyen ajan, ja
- kokeilun tulosten arviointi on asianmukaisesti järjestetty³³³

Seuraavaksi tarkastellaan, miten edellä esitetyt reunaehdot huomioiden olisi mahdollista toteuttaa kokeilulakiin perustuva kokeilu kutsuntojen laajentamisesta naisiin. Reunaehdoja tarkastellaan siinä järjestyksessä kuin ne on edellä listattu.

5.4.1 Hyväksyttävä tavoite ja vaatimus säätää lailla

Kokeilun hyväksyttävä tavoite voi olla se, että saadaan tietoa ja kokemusta tietyn yhteiskuntakehityksen vaatimasta sääntelystä.³³⁴ Tutkielmassa on huomattu, kuinka laaja-alainen kutsuntajärjestelmä on. Se ei vaikuta vain kutsunanalaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin, vaan kutsuntojen toimittamiseen osallistuu niin terveydenhuolto, kunnat, aluetoimistot kuin jopa poliisi. Vaikka Suomessa päätettäisiin aloittaa lainvalmistelu kutsuntojen laajentamiseksi myös naisiin ja lainvalmistelu tehtäisiin huolella pyrkien arvioimaan lain vaikutuksia eri yhteiskunnan toiminnoille, on olemassa riski, että kaikkea ei pystytä arvioimaan etukäteen. Tällöin lainsäädännöllä voi olla myös ei-toivottuja oikeudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kokeilulailla pystytään välttämään pysyväisluontoisen lainsäädännön ei-toivotut vaikutukset, kun saadaan etukäteen tietoa lainsäädännön toimivuudesta ja vaikutuksista.

³³³ Kokeiluopas.

³³⁴ Kokeiluopas.

Kokeilulain säännökset tulee aina säätää lailla. Säännösten tulee olla riittävän täsmällisiä, eikä lainsäädäntövaltaa voi delegoida.³³⁵ Kutsuntajärjestelmää tarkasteltaessa säädös voisi olla esimerkiksi ”Kokeilulaki naisten kutsunanalaisuudesta”. Tällöin muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset koskisivat erityisesti kutsunanalaisia siten, että kutsunanalaisuus laajennettaisiin naisiin. Tällaisen kokeilulain esityksen valmistelussa tulisi olla huolellinen ja varmistua, että ehdotus on riittävän täsmällinen. Esimerkiksi kutsunanalaisuus, joka koskisi kaikkia naisia ilman reunaehtoja, voitaisiin pitää liian laaja-alaisena. Täsmällisyys nivoutuu myös säätelyyn koskien kokeilualuetta ja kokeiluun osallistuvia, joita tarkastellaan seuraavaksi.

5.4.2 Kokeilualue ja kokeiluun osallistujat

Kokeilu on mahdollista toteuttaa tietyllä maantieteellisellä alueella.³³⁶ Alueellinen kokeilu tulee säätää lailla ja sen tulee olla riittävän täsmällinen. Suomessa alueellisissa kokeiluissa on usein rajattu kokeilu koskemaan tiettyjä kuntia ennalta valittujen kriteereiden perusteella.³³⁷ Osassa kokeilulakiehdotuksissa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että alueellinen rajaus ei ole ollut riittävän täsmällinen tai sitä ei ole riittävästi perusteltu.³³⁸ Tällaisia ovat olleet muun muassa tapaukset, joissa kokeilulakiesityksessä on ehdotettu valtioneuvosto nimeämään ”jotkut kunnat kokeilukunniksi”³³⁹. Tämä alleviivaa sitä tulkintaa, että kokeilualue tulee määrätä ennalta lailla, riittävän täsmällisesti sekä riittäväillä perusteilla.

Kutsuntojen osalta alue voisi olla tietyt kunnat tai tietyn aluetoimiston maantieteellinen alue. Rajoitus kuntiin voisi olla perusteltua siitä näkökulmasta, että Suomessa kutsunnat järjestetään kuntakohtaisesti. Yhteen kuntaan rajattu alueellinen kokeilu ei antaisi riittävästi tietoa kokeilun tuloksista, eli olisi oletettavaa, ettei se täytä hyväksyttävän tavoitteen kriteeriä. Yhteen kuntaan rajattu alue olisi myös hyvin altis syrjinnälle. Useamman kunnan valitseminen voisi olla vaihtoehtoinen ratkaisu. Kokeilulain valmistelijan tulisi kuitenkin tehdä selkoa, millä kriteereillä sopivat kunnat valitaan.

³³⁵ Nämä perustuvat perustuslakivaliokunnan arviointeihin koskien eri kokeilulakien ehdotuksia. Ks. erityisesti PeVL 70/2002 vp ja PeVL 58/2001 vp.

³³⁶ Kokeiluopas.

³³⁷ Esim. HE 115/2012 vp: työllistymisrahakokeilussa määriteltiin kokeilualueen kunnat (63).

³³⁸ Esim. PeVL 11/2002 vp.

³³⁹ PeVL 19/1997 vp.

Kuntia koskevan rajauksen lisäksi olisi mahdollista pohtia alueellista rajaamista aluetoimistoperusteisesti. Puolustusvoimien aluetoimistot toimivat tietyillä maantieteellisillä alueilla ja ovat merkittävässä roolissa kutsuntojen järjestämisessä. Alueellinen rajaaminen aluetoimistotasolle olisi perustelua jo siksi, että nykyisellään naisten valintatilaisuudet toteutetaan aluetoimistotasolla eikä kuntatasolla kuten miesten kutsunnoissa. Aluetoimistoilla on siis ennestään kokemusta naisten valintatilaisuuksien järjestämisestä ja muutoinkin toimivat vahvasti yhteistyössä kuntien kanssa osana miesten kutsuntoja. Tässäkin tapauksessa kokeilulakia koskevassa esityksessä lainvalmistelijan tulisi pystyä perustelemaan, mikä aluetoimisto valikoituu kokeilualueeksi.

Kokeiluun osallistujat tulee myös säätää lailla.³⁴⁰ Osassa kokeilulaeissa on hyödynnetty satunnaisotantaa³⁴¹ tai vapaaehtoista osallistumista kokeiluun.³⁴² Satunnaisotanta naisten kutsunannalaisuutta koskevan kokeilulain osalta voi olla hyvin epäsopiva. Satunnaisotanta ei ensinnäkään vastaa niitä kriteereitä, joilla miehet kutsutaan kutsuntoihin, jolloin on oletettavaa, että satunnaisotanta ei palvelisi tarkoituksenmukaisen tiedon ja kokemuksen kerryttämistä naisten kutsunannalaisuutta koskevalla kokeilulla. Satunnaisotanta voi lisätä myös syrjintää, koska tällöin vain osa esimerkiksi tietyllä maantieteellisellä alueella asuvista naisista olisi kutsunannalaisia.

Vapaaehtoinen osallistuminen kokeiluun voisi olla mahdollista naisten kutsunannalaisuuden kokeilulain puitteissa. Toisaalta voidaan katsoa, että vapaaehtoisuus ei täyttäisi riittävästi kokeilulla tavoiteltua tietoa ja arviointia koskien myöhemmin mahdollista pysyväisluonteista sääntelyä. Jo nykyisellään naisille järjestetään vapaaehtoisuuteen perustuva naisten valintatilaisuus, josta on voitu kerryttää kokemuksia ja arvioita jo 90-luvulta lähtien.

Satunnaisotannan ja vapaaehtoisen osallistumisen lisäksi osallistujien määrittämisen vaihtoehtona voidaan pitää sellaista vaihtoehtoa, joka velvoittaa tietyin, ennalta määritellyin kriteerein valitut henkilöt osallistumaan kokeiluun. Kutsuntajärjestelmän osalta muutamia osallistujia koskevia määrittelyjä voitaisiin pitää melko ilmeisinä. Nämä koskisivat osallistujien rajaamista sukupuoliperusteisesti naisiin sekä ikäperusteisesti kuluvana vuonna 18-vuotta täyttäviin. Lisäksi osallistujien valinnat tulisi perustua henkilön kotikuntaan sen perusteella, miten alueellinen rajausta määritellään joko kunta- tai aluetoimistotasolle. Edellä esitetyt rajaukset olisivat perusteltuja, koska ne olisivat linjassa miehiä

³⁴⁰ Kokeiluopas.

³⁴¹ Ks. HE 215/2016 vp.

³⁴² Ks. HE 114/2017 vp.

koskevan kutsunanalaisuuden määritelmän kanssa. Tällöin on mahdollista saavuttaa parhaiten myös kokeilulailla tavoiteltu tieto ja kokemuspohja.

5.4.3 Kokeilu ei ole syrjivää

On huomattavaa, että ikään, sukupuoleen ja kotikuntaan perustuva osallistujien jaottelu ei ole täysin ongelmaton, koska se on syrjinnälle altis. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan, ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän tai sukupuolen perusteella. Kokeiluun osallistuvia ei saa määrätä kokeiluun syrjivin perustein.³⁴³ On selvää, että vain osaan 18-vuotiaisiin naisiin kohdistuva kokeilulaki ei olisi yhdenvertainen suhteessa niihin 18-vuotiaisiin naisiin, jotka jäisivät kokeilun ulkopuolelle. Toisaalta kokeilu taas vähentäisi miesten ja naisten välistä tasa-arvoa.

Nykyinen lainsäädäntö perustelee vain miehiä koskevaa kutsunanalaisuutta ja asevelvollisuutta perustuslain 126 §:n maanpuolustusvelvollisuudella. Taustalla on myös kokeilulakia koskeva oikeasuhteisuusvaatimus, minkä mukaan kokeiluun osallistuvien ja muiden välille ei saa muodostua kohtuuttoman suuria eroja.³⁴⁴ Toisaalta, perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään todennut, että kokeilulakien osalta perustuslainmukaisista yhdenvertaisuusvaateista on pitänyt jonkin verran joustaa. Jos Suomessa laadittaisiin lakiesitys kokeilulaiksi naisten kutsunanalaisuudesta, kiinnittäisi perustuslakivaliokunta erityistä huomiota siihen, miten kokeiluun osallistujat valitaan ja miten heidän mahdollisimman yhdenvertainen kohtelu ja asema voidaan taata.

5.4.4 Voimassaolorajoitus

Edellä esitetyn lisäksi kokeilulainsäädäntö tulee olla voimassa vain tietyn, ennalta rajoitetun ajan. Tästä käytetään nimitystä voimassaolorajoitus.³⁴⁵ Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään todennut kolmen vuoden olevan usein riittävä aika kokeilulaille.³⁴⁶ Sen sijaan perustuslakivaliokunta on arvioinut, että viisi vuotta voi olla liian pitkä aika kokeilulle.³⁴⁷ Naisten kutsunanalaisuutta säätelevää kokeilulakia olisi perusteltua soveltaa vähintään kolmen vuoden ajan. Koska kutsunnat

³⁴³ Kokeiluopas.

³⁴⁴ Kokeiluopas.

³⁴⁵ Kokeiluopas.

³⁴⁶ Esim. PeVL 20/2012 vp ja PeVL 39/2002 vp.

³⁴⁷ Ks. esim. PeVL 70/2002 vp.

järjestetään kerran vuodessa (AsevL 15.1 §), kysymykseen voisi tulla perustellusti jopa viiden vuoden kokeiluaika uskottavien tutkimustuloksien saavuttamiseksi.

Oikeudellisesta näkökulmasta kokeilulainsäädännöstä ongelmallista tekee se, että sillä väistämättä asetetaan yksilöitä enemmän tai vähemmän eri asemaan suhteessa toisiinsa. Tällöin ollaan siis perustuslain 6 §:ssä ilmenevän yhdenvertaisuuden ytimessä. Edellä esitetty kokeilulakeja koskevat reunaehdot kumpuavat pitkälti perustuslaista ja niiden voidaan tarkemmin katsoa olevan perustuslaillisia reunaehtoja. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa tästä perustuslaillisesta yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa hyvin joustavastikin.³⁴⁸ Kokeilulain hyväksyttävyyttä arvioitaessa on syytä huomioida, kuinka syvälle yksilön perusoikeuksiin kokeilulainsäädäntö ulottuu.³⁴⁹ Esimerkiksi jos naisten kutsunanalaisuutta koskeva kokeilulaissa merkitsisi, että naisen tulee rikosoikeudellisen sanktion uhalla osallistua kutsuntoihin, tulisi hyväksyttävyyttä arvioida tarkasti.³⁵⁰ Nykyisellään kutsuntoihin tulematta jättäminen voi johtaa sakkorangaistukseen (AsevL 119 §).

Kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistaminen kokeilulailla tarjoaisi monia mahdollisuuksia tiedon lisäämiseen ja käytännönkokemusten kartoittamiseen ennen mahdollisen valtakunnallisen, pysyväisluonteisen lain voimaantulusta. Kokeilulailla olisi mahdollista esimerkiksi säätää naisten kutsunanalaisuudesta tietyllä maantieteellisesti rajatulla alueella ja tietyllä aikajänteellä, minkä aikana kerättäisiin tietoa kokeilulaista ennen mahdollista etenemistä kohti koko valtion aluetta koskevaa lainsäädäntöä.

³⁴⁸ Rautiainen 2019, s. 205–206.

³⁴⁹ Rautiainen 2019, s. 206.

³⁵⁰ PeVL 59/2001 vp.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa tarkasteltiin, miten puolustusvoimien kutsuntajärjestelmä näyttäytyy perus- ja ihmisoikeuksien valossa erityisesti sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tutkielma on osoittanut, että nykyistä kutsuntajärjestelmää ja asevelvollisuusjärjestelmää voidaan pitää epätasa-arvoisena, jopa suomalaisen tasa-arvoisen yhteiskunnan sokeana pisteenä. Miehet ovat kutsunnanalaisia ja asevelvollisia rangaistuksen uhalla, kun naiset voivat hakeutua asepalvelukseen vapaaehtoisina. Kutsunnat järjestetään 18-vuotiaille miehille ennen heidän astumistaan ase- tai siviilipalvelukseen. Naiset eivät ole kutsunnanalaisia. Sukupuoleen perustuvan epätasa-arvoisen kohtelun voidaan katsoa täyttävän syrjinnän tunnusmerkit. Asevelvollisuuden osalta on kuitenkin selvää, että asia ei ole juridisesti epätasa-arvoinen, sillä se on perusteltu ei syrjintänä pidettävänä menettelyinä.

Perusoikeuksista kuten yhdenvertaisuudesta poikkeaminen luo korkean perusteluvelvollisuuden.³⁵¹ Tutkielmassa havaittiin, että lainvalmistelija ei ole juurikaan perustellut, miksi vain miehiä koskevaa asevelvollisuutta ei ole pidettävä syrjintänä. Tasa-arvolaisissa ilmenevät perustelut miehiä koskevasta asevelvollisuudesta ovat hyvin suppeat, mikä herättää kysymyksen siitä, onko lainsäätäjän perusteluvelvollisuus tosiasiallisesti ja asianmukaisesti täytetty. Kyseessä on kuitenkin selkeä poikkeama yhdenvertaiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun yksilön sukupuoleen perustuen. Tasa-arvolaki on säädetty vuonna 1986 ja yhteiskunta sekä tasa-arvokäsitykset ovat muuttuneet merkittävästi. Tämä on omiaan herättämään kysymystä siitä, onko vain miehiä koskevat kutsunnat ja sitä kautta asevelvollisuus nykyajan perus- ja ihmisoikeuskäsityksen mukainen.

Pohjautuen asevelvollisuuden epätasa-arvoon tutkielmassa tarkasteltiin kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen sääntelyvaihtoehtoja. Tarkastelua varten tutkielmassa hyödynnettiin Jyrki Talan jaotte-
luja koskien lain tavoitteenasettelua, sääntelystrategisia valintoja sekä sääntelyvaihtoehtoja ja sääntelykeinoja. Tutkielmassa esitetyn hypoteettisen lain tavoitteeksi asetettiin kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistaminen. Sääntelystrategisten vaihtoehtojen, sääntelyvaihtoehtojen ja sääntelykeinojen osalta ei pyritty valitsemaan yhtä sopivaa tai sopivinta vaihtoehtoa tai keinoa vaan avattiin kutsuntajärjestelmän tasa-arvoistamisen keinot laaja-alaiseen, mutta kuitenkin realistiseen vaihtoehtojen tarkasteluun.

³⁵¹ Ks. esim. PeVL 55/2016 vp, s. 3.

Tutkielmassa todettiin, että puolustusvoimien kutsuntajärjestelmää voidaan tasa-arvoistaa oikeudellisella sääntelyllä, taloudellisella ohjauksella tai informaatio-ohjauksella. Oikeudellisen sääntelyn osalta todettiin, että naiset voisivat olla lakisääteisesti kutsunnanalaisia tai vaihtoehtoisesti voitaisiin pyrkiä kasvattamaan naisten osallistumismäärää naisten valintatilaisuuteen muilla pehmeämmän ohjauksen keinoilla. Myös jälkimmäisen vaihtoehdon nähtiin voivan luoda tasa-arvoisempaa maanpuolustusta. On selvää, että taloudellisella tai informaatio-ohjauksella ei saavutettaisi täysin tasa-arvoista oikeudellista tilaa kutsuntojen osalta. Tästä näkökulmasta oikeudellista sääntelyä voi pitää kaikista vahvimpana vaihtoehtona, jos lainsäätäjän tavoite kutsuntojen osalta olisi tosiasiallinen tasa-arvo.

Erityisesti informaatio-ohjauksen ja taloudellisen ohjauksen osalta saatiin arvokasta näkemystä verokkimaiden toteutusmalleista ja kehityshankkeista koskien naisten osallistumisesta asevoimien tiedotus- tai rekrytointitilaisuuksiin. Taloudellista ohjausta voidaan tehdä myös sääntelyn keinoin, kun taas informaatio-ohjaus voi olla sääntelylle vaihtoehtoinen keino. Tutkielmassa todettiin, että taloudellisen ohjauksen sisällä keinona voisi olla verotukseen perustuvat toimet. Informaatio-ohjauksen osalta kyseeseen voisi tulla informaatiokirjeen lähettäminen kaikille naisille tai naisille järjestettävä informaatiotilaisuus. Informaatio-ohjausta ja taloudellista ohjausta voidaan pitää sellaisina vaihtoehtoina, joita olisi syytä ainakin jollain tasolla pohtia osana mahdollista lakihanketta koskien naisten kutsuntoja. Niiden tuomia mahdollisuuksia ei tulisi vähätellä osana lainvalmistelua. Näiden keinojen pohtiminen ja lopulta valinta nivoutuu kuitenkin sääntelystrategian valintoihin, joka jää julkisuudessa ja jopa lainvalmistelusiakirjoissa usein piiloon.

Tutkielmassa havaittiin, että naisten kutsunnoille ei ole varsinaisia lainsäädännöllisiä esteitä. Havaittiin, että asevelvollisuuslainsäädäntö on hyvin polkuriippuvainen, mikä tulisi ottaa laajasti huomioon mahdollisessa lainvalmistelussa. Naisten ottaminen kutsunnanalaisiksi ei vaatisi perustuslain muuttamista, vaan se pikemminkin vahvistaisi perustuslaissa ilmenevää maanpuolustusvelvollisuutta (PL 127 §). Lainvalmistelijan tulisi kuitenkin tehdä selkoa, laadittaisiinko asiasta uusi laki vai tulisiko muutokset tehdä voimassa olevien säädösten sisällä. Oikeudellisen sääntelyn osalta havaittiin myös, että naisten kutsunnanalaisuutta olisi mahdollista kokeilla käytännössä kokeilulain keinoin. Tällöin voitaisiin saada arvokasta tietoa lain toimivuudesta ennen mahdollisen valtakunnallisen lainsäädännön vahvistamista.

Tutkimuksellisesti voidaan todeta, että asevelvollisuuden tai kutsuntajärjestelmän tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta ei ole tutkittu oikeustieteissä. Tällä tutkielmalla pyrittiin osaltaan vastaamaan tuohon tutkimusaukkoon. Hypoteettisuonteinen lainsäädäntötutkimus mahdollisti kutsuntajärjestelmän

tarkastelun kriittisessä valossa, mutta tutkielmassa ei tyydytty vain kriittisiin linsseihin vaan edettiin kohti konkreettisia ehdotuksia kutsuntojen tasa-arvoistamiseksi. Tutkimuksen tuloksia voi hyödyntää osana oikeaa lainvalmistelua, jos sellainen on aiheen osalta tulossa relevantiksi Suomessa.

Lopuksi on muistettava, että maanpuolustus kuuluu koko kansalle. Tasa-arvoisempi maanpuolustus on omiaan lisäämään maanpuolustustahtoa sekä maanpuolustustietoisuutta. On pohdittava, onko Suomessa enää riittäviä perusteita nykyiselle sukupuolittuneelle kutsuntajärjestelmälle.

LIITE 1

Palveluskelpoisuusluokat

A-luokka

A-luokkaan kuuluva on terve ja hyväkuntoinen. Henkilöllä ei ole sairautta, joka aiheuttaisi lisääntyneen riskin palvelusturvallisuutta ajatellen ja henkilö soveltuu koulutettavaksi turvallisesti taistelijan tehtäviin. Hänellä voi olla jokin vähäinen terveydellinen haitta, joka ei kuitenkaan käytännössä alenna hänen palveluskelpoisuuttaan taistelijan tehtävissä. Henkisen tasapainon on oltava hyvä.

Soveltuvuus eri tehtäviin arvioidaan tarvittaessa tapauskohtaisesti asianomaisen terveydelliset edellytykset huomioon ottaen. Eräisiin tehtäviin annetaan lisäksi tarkentavia terveydellisiä vaatimuksia A-luokituksen lisäksi (IV luku), jotta henkilö voidaan kouluttaa näihin tehtäviin (esimerkiksi lentävän henkilökunnan, sukeltajien ja eräiden teknillisten alojen tehtävät).

B-luokka

B-luokkaan kuuluvalla on jokin sellainen sairaus, vamma, vika tai häiriö, joka on terveydellinen este taistelijan tehtävissä toimimiselle. Tämä ominaisuus voi aiheuttaa tavallista suuremman riskin yksilölle palvelusturvallisuutta ajatellen (esim. alentunut kuulo ja mahdollinen altistuminen melulle) tai ominaisuus voi aiheuttaa lievästi lisääntyneen riskin muille koulutettaville tai kouluttajille. Luokituksen perusteena voi tällöin olla vähäistä suorituskyvyn rajoitusta jatkuvasti tai ajoittain aiheuttava sairaus tai ominaisuus. Jos riskien lisääntyminen on huomattavaa tai pitkäaikaista on tehtävä C-luokitus.

B-luokitus ei ole este sijoittamiselle.

C-luokka

C-luokka: vapautetaan rauhanaikaisesta palveluksesta, mutta voidaan tarvittaessa luokitella uudelleen. Henkilöllä on sairaus tai ominaisuus, joka rajoittaa merkittävästi suorituskyyä, aiheuttaa huomattavan terveysperusteisen riskin joko henkilölle itselleen ja/tai ympäristölle tai vaatii jatkuvasti olosuhteita, joiden järjestäminen ei ole puolustusvoimien olosuhteissa mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Luokituksen käyttämistä suositellaan, mikäli sairaus tai ominaisuus on luonteeltaan usein toistuva tai pysyvä.

Kutsuntaan tai aluetoimiston tarkastukseen määrätty asevelvollinen, jota ei ole todettu palveluskelpoiseksi tai vapautettu palveluksesta rauhan aikana viimeistään sinä vuonna, jona hän täyttää 25 vuotta, vapautetaan palveluksesta rauhan aikana.

Asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana terveydellisestä syystä vapautettu asevelvollinen voidaan yleisen liikekannallepanon aikana määrätä kutsuntaan tai aluetoimiston järjestämään tarkastukseen sekä määrätä palvelukseen, jos hänet todetaan palveluskelpoiseksi.

E-luokka

E-luokkaan määrätään asevelvollinen, jolla todetaan jokin sellainen sairaus, vamma, vika tai rakenteellinen heikkous, joka toistaiseksi on esteenä palvelukseen hyväksymiselle, mutta joka todennäköisesti kuitenkin paranee. E-luokkaan voidaan määrätä myös sellainen asevelvollinen, jonka

terveydellisten edellytysten arvioiminen edellyttää lisätutkimuksia tai seurantaa. Yleensä E-luokkaan määrätään 1–3 vuodeksi kerrallaan.

Mikäli kysymyksessä on todennäköisesti pitkäaikainen sairaus tai ominaisuus, on yleensä perusteltua esittää E-luokkaa 3 vuodeksi ja tehdä sen jälkeen päätös palveluskelpoisuudesta. Vammoissa tai sairauden paranemisvaiheissa käytetään yleisiä työkyvyn arviointiperusteita määräaikaisuuden perusteena. E-luokkaa ei suositella käytettäväksi toistuvasti.

Kutsuntaan tai aluetoimiston tarkastukseen määrätty asevelvollinen, jota ei ole todettu palvelukelpoiseksi tai vapautettu palveluksesta rauhan aikana viimeistään sinä vuonna, jona hän täyttää 25 vuotta, vapautetaan palveluksesta rauhan aikana (C-luokka).

Mikäli varusmiespalveluksessa oleva asevelvollinen todetaan pitkähköksi ajaksi palvelukseen kykenemättömäksi, hänet määrätään E-luokkaan. Määräys E-luokkaan voidaan uudistaa yhden tai useamman kerran sen vuoden loppuun, jona asevelvollinen täyttää 30 vuotta. Sama koskee varusmiespalvelukseen määrättyä asevelvollista, joka terveydentilan muututtua ennen palvelukseen astumista on määrätty E-luokkaan.

Reserviläistä, joka sairauden, vamman tai vian vuoksi ei voi toistaiseksi ottaa osaa reservin kertausharjoituksiin, ei määrätä E-luokkaan, vaan aluetoimisto määrää hänet uuteen jälkitarkastukseen 1–3 vuoden kuluttua. Reserviläinen voidaan siirtää C-luokkaan samoin perustein kuin varusmies.

T-luokka

T-luokkaan määrätään asevelvollinen, jonka terveydentilaa tutkittaessaan lääkäri ei ole todennut palveluskelpoisuutta rajoittavaa lääketieteellistä diagnoosia, mutta kutsuntalautakunnalla tai aluetoimistolla on muita perusteita epäillä palvelusturvallisuuden vaarantuvan, mikäli kyseinen asevelvollinen määrätään palvelukseen. Muut perusteet tulevat pääsääntöisesti asevelvollisuuslain 96 § perusteella muilta viranomaisilta saaduista tiedoista. Palveluskelpoisuusluokka T ei ole lääkärin esittämä, eikä siihen liity lääketieteellistä diagnoosikoodia. Lääkärin todetessa palvelusturvallisuutta vaarantavan terveydellisen esteen, käytetään C-luokkaa.

Poistettu D-luokka

Aiempien ohjeiden mukaan D-luokkaan kuuluva vapautettiin pysyvästi asevelvollisuuden suorittamisesta. Luokitusta käytettiin, kun sairaus tai ominaisuus oli luonteeltaan pysyvä sekä aiheutti merkittävät toimintarajoitukset.