

SIVIILIPALVELUSLAIN MUUTOSTARPEITA SELVITTÄVÄ TYÖRYHMÄ

Sisällys

Työ- ja elinkeinoministeriölle	3
Johdanto	6
Kehittämis ehdotusten arviointia	8
1. Täydennyspalvelusajan pidentäminen	8
2. Paluu reserviin täydennyspalveluksen alkamisen jälkeen	24
3. Paluu suorittamaan varusmiespalvelusta alkaneen siviilipalveluksen puolelta	27
4. Paluu reserviin yli 28-vuotiaana	30
5. Työpalvelun suorittaminen kokonaisturvallisuutta hyödyttävissä palveluspaikoissa	31
6. Valmiusperusteisen kertausharjoituksen lisääminen siviilipalveluslain tarkoittamiksi erityisoloina	34
7. Vakaumuksentutkimusmenettelyssä tutkittavat siviilipalvelushakemukset	40
8. Siviilipalveluksen kesto	43
9. Totaalikieltäytyjien vapausrangaistuksista luopuminen	48
10. Siviilipalveluksen pitäminen siviilien kontrolloimana	51
11. Palveluspaikoille maksettavat majoituskorvaukset	53
12. Maakunta- ja SOTE-uudistuksen vaikutukset siviilipalveluspaikkoihin	55
13. Ruokarahaa koskevan siviilipalveluslain 48 §:n muuttaminen	58
14. Siviilipalveluslain rekistereitä ja tietosuojaa koskevien säännösten päivittäminen ja muuttaminen yleisen tietosuoja-asetuksen sekä henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön muuttumisen vuoksi	60
15. Palveluspalveluspaikkoja koskevien velvollisuuksien ja palveluspaikkojen työjohtollisten määräysten tarkistaminen	62
16. Muutoksenhakusäännökset	63
Liitteet	66
Liite 1 Puolustusministeriön eriävä mielipide työ- ja elinkeinoministeriön siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävän työryhmän muistioon	
Liite 2 Aseistakieltäytyjäliitto ry:n eriävä mielipide työ- ja elinkeinoministeriön siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävän työryhmän muistioon	
Liite 3 Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävän työryhmän asettamispäätös	
Liite 4 Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö: siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikaisten tehtävien selvittäminen eri ministeriöiden hallinnonaloilla	
Liite 5 Lausuntoyhteenveto	

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 13.11.2017 annetulla päätöksellä työryhmän selvittämään siviilipalveluslain (1446/2007) muutostarpeita.

Työryhmän asettamisen taustalla oli puolustusministeriön 27.3.2017 työ- ja elinkeinoministeriölle tekemä siviilipalveluslainsäädännön kehittämistä koskeva aloite. Aloite sisälsi seuraavat kehittämissuhteet:

- pidennetään täydennyspalvelusaikaa nykyisestä viidestä päivästä esimerkiksi kymmeneen päivään;
- mahdollistetaan paluu reserviin vielä täydennyspalveluskoulutuksen aloittamisen jälkeen, esimerkiksi kahden vuorokauden kuluessa koulutuksen alkamisesta;
- samantyyppisesti mahdollistetaan asevelvollisen paluu suorittamaan varusmiespalvelusta jo alkaneenkin siviilipalveluksen puolelta;
- mahdollistetaan paluu reserviin myös yli 28-vuotiaille;
- muutetaan siviilipalveluslain 8 §:ää siten, että siviilipalveluspaikkana voi toimia kokonaisturvallisuuden kannalta hyödyllinen valtion viranomainen tai liikelaitos.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti

- selvittää, mitä vaikutuksia edellä mainittujen puolustusministeriön kehittämissuhteiden toteuttamisella olisi siviilipalvelusjärjestelmälle;
- arvioida kehittämissuhteita perustuslain 127 §:n 2 momenttiin perustuvan siviilipalvelukseen hakeutumisen edellytyksenä olevan vakaumuksen näkökulmasta;
- arvioida kehittämissuhteiden vaikutuksia ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulupolitiikan näkökulmasta huomioiden erityisesti tavoitteet nopeuttaa siirtymistä työelämään;
- arvioida kehittämissuhteita siviilipalvelusjärjestelmän tarkoituksenmukaisen kehittämisen ja siviilipalvelus- ja täydennyspalvelusvelvollisille annettavan koulutuksen sisällön näkökulmasta;
- arvioida täydennyspalveluskoulutuksen tavoitteita ja sisältöä, erityisesti kokonaisturvallisuuden näkökulmat huomioiden;
- arvioida siviilipalvelusvelvollisten työpalvelun suorittamismahdollisuudet kokonais- ja sisäistä turvallisuutta hyödyttävissä tehtävissä;
- arvioida ehdotusten toteuttamisen kustannusvaikutukset siviilipalveluksen toimeenpanoon ja siviilipalveluskeskuksen toimintamenoihin sekä muut vaikutukset viranomaistoimintaan.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella puolustusministeriön ehdotusten johdosta tarpeellisiksi katsomansa muutosehdotukset siviilipalveluslakiin. Toimeksiantonsa puitteissa työryhmä saattoi ottaa huomioon myös muut havaitsemansa siviilipalveluslainsäädännön kehittämistarpeet ja, katsoessaan muutokset tarpeellisiksi, valmistella näitä koskevat säädösehdotukset.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 31.5.2018 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin hallitusneuvos Jan Hjelt työ- ja elinkeinoministeriöstä ja jäseniksi hallitussihteeri Sami Teräväinen työ- ja elinkeinoministeriöstä, erityisasiantuntija Elli Nieminen työ- ja elinkeinoministeriöstä, ylitarkastaja Janne Torvinen puolustusministeriöstä, yli-

tarkastaja Leena Seitovirta sisäministeriöstä, opetusneuvos Raija Meriläinen opetus- ja kulttuuri-ministeriöstä, siviilipalvelusjohtaja Mikko Reijonen siviilipalveluskeskuksesta, everstiluutnantti Vesa Tohkanen Pääesikunnasta, puheenjohtaja Juuso Kurttila Varusmiesliitto ry:stä sekä Tuuli Vuori Aseistakieltäytyjäliitto ry:stä.

Juuso Kurttilan sijasta työryhmätyöhön on 8.1.2018 alkaen osallistunut puheenjohtaja Jaakko Kivistö Varusmiesliitto ry:stä. Jan Hjeltin sijasta työryhmän puheenjohtajana on 13.3.2018 alkaen toiminut osastopäällikkö Pekka Timonen työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Raija Meriläisen sijasta työryhmätyöhön on osallistunut 21.3.2018 alkaen opetusneuvos Tomi Halonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Lisäksi Tuuli Vuoren sijasta Aseistakieltäytyjäliitto ry:stä työryhmätyöhön on pääasiassa osallistunut Esa Noresvuo.

Työryhmä on kokoontunut 10 kertaa. Työryhmä on työnsä aikana kuullut asiantuntijoina lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkosta oikeusministeriöstä sekä sosiaalietiikan professori Jaana Hallamaata Helsingin yliopistosta.

Työryhmä on laatinut työstään muistion, joka koostuu työryhmän käsittelemistä siviilipalveluslainsäädännön kehittämistä koskevista ehdotuksista ja työryhmän johtopäätöksistä niihin. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on käsitellyt puolustusministeriön aloitteiden lisäksi myös muita siviilipalveluslainsäädännön kehittämistä koskevia ehdotuksia. Työryhmämuistion viimeistelyn loppuvaiheessa 23.5.2018 julkaistiin Elisabeth Rehn Bank of Ideas -ajatushautomon toteuttama Kansalaispalvelus kokonaisturvallisuuden tueksi -selvitys, johon työryhmätyössä ei ehditty ottamaan kantaa.

Työryhmä ehdottaa siviilipalveluslakia muutettavaksi siten, että paluu puolustusvoimien reserviin olisi mahdollista sellaiselle yli 28-vuotiaalle, joka ei ole vielä aloittanut täydennyspalveluksen suorittamista. Työryhmä katsoo, että siviilipalveluslain 100 § ei täytä yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta siltä osin, että alle 28-vuotias täydennyspalvelusvelvollinen voi hakea takaisin puolustusvoimien reserviin, jos hän ei ole aloittanut täydennyspalvelusta, mutta sen sijaan vastavassa asemassa oleva yli 28-vuotias ei voi tehdä hakemusta hyväksytysti.

Työryhmä ehdottaa myös siviilipalveluhakemuksen käsittelyä poikkeusoloissa koskevien säännösten muuttamista. Ehdotuksen mukaan siviilipalvelushakemuksen tutkimisesta vakaumuksen-tutkintalautakunnassa luovuttaisiin tilanteessa, jossa hakemus siviilipalvelukseen on hyväksytty ennen tasavallan presidentin asevelvollisuuslain (1483/2007) 83 §:ssä tarkoitettua päätöstä ylimääräisestä palveluksesta taikka päätöstä puolustusvoimien osittaisesta tai yleisestä liikekannal-lepanosta, vaikka velvollinen ei olisikaan aloittanut vielä täydennyspalvelusta. Ehdotus edellyttäisi siviilipalveluslain 13 ja 18 §:n muuttamista. Siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikaisia tehtäviä koskien työryhmä ehdottaa siviilipalveluslain 65 §:n ajantasaistamista ja lain muuttamista siten, että siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikaiset palveluspaikat mainittaisiin suoraan siviilipalveluslaissa. Edellä mainittujen lisäksi työryhmä ehdottaa siviilipalveluslakiin eräitä muita teknisluonteisia muutoksia.

Työryhmän ehdotukset sisältävä luonnos hallituksen esitykseksi viimeistellään työ- ja elinkeino-ministeriössä virkatyönä, minkä jälkeen työryhmän muistio ja hallituksen esitysluonnos lähetetään yhdessä lausuntokierrokselle.

Työryhmän muistioon sisältyy kaksi eriävää mielipidettä.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2018.

Pekka Timonen
puheenjohtaja

Sami Teräväinen

Elli Nieminen

Janne Torvinen

Leena Seitovirta

Raija Meriläisen
sijasta varajäsen Tomi Halonen

Mikko Reijonen

Vesa Tohkanen

Jaakko Kivistö

Tuuli Vuori

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 13.11.2017 työryhmän selvittämään siviilipalveluslain (1446/2007) muutostarpeita. Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 13.11.2017 - 31.5.2018.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella puolustusministeriön 27.3.2017 tekemien siviilipalveluksen kehittämistä koskevien ehdotusten johdosta tarpeelliseksi katsomansa muutosehdotukset siviilipalveluslakiin. Toimeksiannon mukaan työryhmän oli mahdollista ottaa huomioon myös muut havaitsemansa siviilipalveluslainsäädännön kehittämistarpeet ja, katsoessaan muutokset tarpeelliseksi, valmistella näitä koskevat säädösehdotukset.

Työryhmätyön aikana puolustusministeriö teki ehdotuksen, että siviilipalveluslain 18 §:ään lisättäisiin asevelvollisuuslain (1438/2007) 32 §:n 3 momentissa säädetty valmiuserusteinen kertausharjoitus siviilipalveluslain tarkoittamiksi erityisoloiksi.

Aseistakieltäytyjäliitto ry teki työryhmän työn aikana seuraavat ehdotukset siviilipalvelusjärjestelmän kehittämiseksi:

- siviilipalveluksen kestoa lyhennetään tavalla, joka ottaa huomioon Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet;
- totaaliikieltäytyjien vankeusrangaistuksista luovutaan;
- varmistetaan, että siviilipalveluksen toimeenpano ja siviilipalvelusta koskevien säädösten valmistelu toteutetaan niin, että siviilipalvelus säilyy sisältönsä puolesta vakaumuksellisille aseistakieltäytyjille sopivana palvelusmuotona;
- päivitetään valtion palveluspaikoille maksamia asumiskorvauksia niin, että ne vastaisivat asuntojen hintatason yleisiä muutoksia esimerkiksi sitomalla valtion palveluspaikoille korvaama maksimisumma Kelan käyttämään kohtuullisten asumismenojen määritelmään.

Lisäksi Aseistakieltäytyjäliitto ry esitti työryhmän työn aikana siviilipalvelusvelvollisten ruokarahaa koskevan siviilipalveluslain 48 §:n tarkastelua siten, että ruokarahaa maksettaisiin myös palveluspäivältä, jolloin siviilipalvelusvelvollinen on lomalla tai viikkovapaalla siviilipalveluspaikan osoittaman majoituksen ulkopuolella.

Aseistakieltäytyjäliitto ry teki myös ehdotuksen, jonka mukaan vapautuksen aseellisesta palveluksesta poikkeusoloissa tulisi koskea kaikkia, jotka ovat ehtineet jättää siviilipalvelushakemuksen ennen poikkeusolojen alkamista. Nykyisin vapautus poikkeusolojen aikana koskee vasta niitä siviilipalvelusvelvollisia, jotka ovat aloittaneet täydennyspalveluksen suorittamisen. Siviilipalvelukseen hyväksytyt, jotka eivät ole aloittaneet täydennyspalveluksen suorittamista, voidaan velvoittaa antamaan selvitys vakaumuksentutkintalautakunnalle. Asia koskee siviilipalveluslain 18 §:n 2 ja 3 momenttia.

Työ- ja elinkeinoministeriö esitti työryhmän työn aikana, että siviilipalveluslakiin kohdistuu muutostarpeita tai muutostarpeita olisi ainakin arvioitava seuraavilta osin:

- maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset palveluspaikkoihin
- palveluspaikoille maksettavat majoituskorvaukset
- muutoksenhakusäännökset muutoksenhakuforumin ja valituskirjelmän toimittamisen osalta
- mahdolliset tietosuojasetuksen vaikutukset
- siviilipalvelusrekisterin tietosisältö, arkistointi ja tietojen luovuttaminen

- palveluspalveluspaikkoja koskevien velvollisuuksien ja palveluspaikkojen työnjohdollisten määräysten tarkistaminen
- siviilipalveluslain 65 §:n korjaaminen ainakin siltä osin kun säännökset sisältävät viittauksia vanhentuneisiin lakeihin ja viranomaisten nimikkeisiin.

Kehittämisehdotusten arviointia

1. Täydennyspalvelusajan pidentäminen

Kehittämisehdotus

Pidennetään täydennyspalvelusaikaa nykyisestä viidestä päivästä esimerkiksi kymmeneen päivään.

Lainsäädäntömuutokset, joita ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi

Ehdotuksen toteuttaminen voisi edellyttää, että siviilipalveluslain 58 §:n 3 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan täydennyspalveluksen vähimmäiskesto on kymmenen päivää. Nykyisin täydennyspalveluksen kesto on siviilipalveluskeskuksen päätösvallassa huomioiden täydennyspalveluskoulutuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen.

Täydennyspalveluksen sisältöä ja täydennyspalvelusaikaa koskevat säännökset

Siviilipalveluslaki

Siviilipalveluslain 2 §:n 7 kohdan mukaan täydennyspalveluksella tarkoitetaan asevelvollisuuslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisen palveluksen jälkeen siviilipalvelukseen hyväksytyille annettavaa täydennyskoulutusta.

Siviilipalveluslain 58 §:n mukaan täydennyspalvelukseen on velvollinen osallistumaan siviilipalvelusvelvollinen, joka on suorittanut asevelvollisuuslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisen palveluksen ja jonka hakemus siviilipalvelukseen on hyväksytty mainitun palveluksen suorittamisen jälkeen. Täydennyspalvelusvelvollisuus päättyy sen vuoden lopussa, jona siviilipalvelusvelvollinen täyttää 50 vuotta. Pykälän 3 momentin mukaan täydennyspalvelusaika on enintään 40 päivää.

Siviilipalveluslain 59 §:n 1 momentin mukaan siviilipalveluskeskus järjestää täydennyspalvelusta koulutuksena ja käytännön harjoitteluna. Siviilipalveluskeskus määrää täydennyspalveluksen ajankohdasta, täydennyspalveluspaikasta ja palveluksen kestosta. Saman pykälän 2 momentin mukaan siviilipalvelusvelvolliselle on toimitettava määräys täydennyspalvelukseen 12 kuukauden kuluessa siviilipalvelushakemuksen hyväksymisestä.

Täydennyspalvelusta koskevista perusteluista ja tavoitteista

Lain esitöiden (HE 140/2007 vp) mukaan täydennyspalveluksen vähimmäiskesto, sisältöä tai toteutustapaa ei säännellä lakitasolla tarkemmin vaan siviilipalveluskeskuksella on harkintavalta palveluksen käytännön järjestelyjen suhteen. Esitöissä todetaan niin ikään, että täydennyspalvelus olisi yleensä tarkoituksenmukaisinta toteuttaa yhdessä jaksossa ja tavoitteena voitaisiin pitää noin 5–10 vuorokauden mittaisia täydennyspalvelusjaksoja. Täydennyspalveluksen ajankohdan, palveluspaikan ja palveluksen keston määrää siviilipalveluskeskus.

Lain esitöissä todetaan edelleen, että täydennyspalveluksen tarkoituksena olisi toimia asevelvollisuuslain mukaista kertausharjoitusta vastaavana palvelusmuotona. Täydennyspalvelukseen liittyvät

etuudet ja velvoitteet olisivat soveltuvilta osin vastaavat kuin asevelvollisuuslaissa on säädetty kertausharjoitusvelvollisuuden osalta. Täydennyspalveluksen enimmäiskesto olisi vastaava kuin asevelvollisuuslaissa on ehdotettu miehistön osalta kertausharjoituksen enimmäiskestoksi.

Lisäksi todetaan, että täydennyspalvelusvelvollisuus olisi asiallisesti vastaavan sisältöinen kuin voimassa olevaa lakia edeltäneessä siviilipalveluslaissa (1723/1991). Vanhan lain esitöissä (HE 149/1991 vp) täydennyspalvelusta koskevia säännöksiä on perusteltu muun muassa seuraavasti:

”Useat korvaavaan palvelukseen määrätyt ovat pitäneet täydennyspalvelusta lähinnä rangaistuksena kertausharjoituksiin osallistumattomuudesta. Täydennyspalvelusta ei ole kuitenkaan ole nähtävä erillisenä muusta siviilipalveluksesta, vaan sen tavoite ja sisältö ovat samat toteutettuna lyhyempänä aikana. Palveluksen järjestäminen on perusteltua, koska varusmiespalveluksen ja siviilipalveluksen tavoitteet ja sisältö poikkeavat toisistaan, eikä palvelusten suorittaneilla ole katsottava olevan suoritusta palveluksesta samoja valmiuksia. ”

Edelleen täydennyspalveluksen sisältöjä on luonnehdittu seuraavasti: ”Täydennyspalvelus koostuisi koulutuksesta, joka sisältäisi vastaavia aiheita kuin siviilipalvelusmiesten koulutus, ja käytännön työharjoittelusta, johon lyhyellä koulutuksella annettaisiin valmiudet. Kertausharjoituksia korvaavaa palvelusta on järjestetty ympäristönsuojeluun ja pelastustoimintaan liittyen. Koulutukselta ja siihen liittyvältä työharjoittelulta edellytettäisiin hyötyä yhteiskunnalle ja mielekkyyttä palvelusvelvolliselle itselleen.”

Arvioitaessa täydennyspalvelusta kertausharjoituksia vastaavana palvelusmuotona on huomioitava myös asevelvollisuuslain asiaa koskevat säännökset. Asevelvollisuuslain 48 §:n mukaan reservin kertausharjoituksilla: 1) pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä koulutetaan vaativampiin tehtäviin; 2) perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin; 3) harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa; 4) mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

Täydennyspalveluksen sisältö ja hakemusmäärät

Siviilipalveluskeskus on tähän saakka järjestänyt täydennyspalvelusvelvollisille koulutusta pääasiassa omissa tiloissaan Lapinjärven kunnassa. Täydennyspalvelusta on käytännössä järjestetty viiden päivän mittaisena koulutuksena.

Siviilipalveluskeskuksessa järjestettävä viiden päivän täydennyspalveluskoulutus sisältää pääasiassa luentoja, jotka vaihtelevat täydennyspalveluserän mukaan. Luennot voivat sisältää muun muassa ensiapua, aseistakieltäytymisen historiaa, konfliktien anatomian pohdintaa, öljyntorjuntaa ja liikuntaa. Joissain erissä on mahdollista suorittaa ensiapukortin lisäksi myös muun muassa alkusammutuskortti.

Täydennyspalvelukseen hakeneiden lukumäärät ovat olleet aikaisempiin vuosiin verrattuna huomattavan korkeita vuodesta 2015 alkaen. Tämän vuoksi osa täydennyspalveluskoulutuksen eristä toteutetaan hankkimalla ulkopuolisia koulutuspalveluja, joiden hankinta on toteutettu julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun laissa (1397/2016) säädettyä hankintamenettelyä noudattaen. Vuonna 2018 täydennyspalvelusta järjestävät Kuopion pelastusopisto, Länsi-Suomen Pelastusharjoitusalue (Pori), Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskus (Lohja) ja Rauhankasvatusinstituutti (Raasepori).

Vuonna 2015 täydennyspalvelukseen haki 985 henkilöä, vuonna 2016 hakemuksia tehtiin 711 hakemusta ja vuonna 2017 hakemuksia oli 596.

Täydennyspalvelushakemusten määrä kasvoi huomattavasti vuonna 2015, jolloin puolustusvoimat toimitti kaikille reserviläisille niin sanotun reserviläiskirjeen, jossa kerrottiin heidän mahdollinen sodanajan sijoituksensa tai se, että sijoitusta ei ole. Myös samaan aikaan esimerkiksi Ukrainan sodan myötä kärjistyneen maailmanpoliittisen tilanteen arvioidaan vaikuttaneen täydennyspalvelukseen hakeneiden määrään. Täydennyspalvelukseen hakeutuvilta ei kuitenkaan erikseen kysytä syitä täydennyspalvelukseen hakemiseen.

Poikkeusolojen tehtävät siviilipalveluslain mukaan

Kertausharjoituksia vastaavana palvelusmuotona täydennyspalveluksen kehittämismahdollisuuksissa on huomioitava siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikaista palvelusta koskevat tehtävät. Siviilipalveluslain 9 luvussa säädetään niin sanotusta erityisolosuhteiden aikaisesta palveluksesta, joihin siviilipalveluslain mukaan kuuluvat asevelvollisuuslakia vastaavasti ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus.

Siviilipalveluslain 65 §:n mukaan siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanosta päättää valtioneuvoston esityksestä tasavallan presidentti. Päätöksen liikekannallepanosta tulisi ajallisesti seurata välittömästi puolustusvoimien liikekannallepanopäätöstä. Siviilipalvelusvelvolliset määrätään liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen siviilipalveluskeskuksen määräyksellä tai tarvittaessa työ- ja elinkeinoministeriön kuulutuksella. Palvelukseen voidaan määrätä astumaan heti. Asevelvollisuuslain 86 §:ssä tarkoitetun puolustusvoimien osittaisen liikekannallepanon aikana palvelukseen voidaan määrätä siviilivarantoon kuuluva siviilipalvelusvelvollinen. Puolustusvoimien yleisen liikekannallepanon aikana palvelukseen voidaan määrätä myös lisävarantoon kuuluva siviilipalvelusvelvollinen, 50 vuotta täyttäneet voidaan määrätä palvelukseen kuitenkin ainoastaan eduskunnan suostumuksella.

Siviilipalveluslain 65 §:n 4 momentin mukaan siviilipalvelusvelvollisen liikekannallepanon aikainen palvelus tapahtuu siviilipalveluskeskuksen johtamana ja alaisuudessa taikka pelastuslain (468/2003) 4 §:ssä tarkoitettujen pelastusviranomaisten, mainitun lain 6 §:n 1 momentin 5–10 kohdassa tarkoitettujen pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun osallistuvien eri viranomaisten taikka opetus- ja kulttuuriministeriön ja sen alaisten virastojen johtamana ja alaisuudessa.¹ Edellä tarkoitettut viranomaiset toimivat liikekannallepanon aikana siviilipalveluspaikkoina.

Viranomaiset käsittävät muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön sekä niiden alaisuuteen kuuluvia useita virastoja. Luettelossa on lisäksi mainittu lääninhallitus, joka on vuoden 2010 alusta korvattu aluehallintoviranomaisilla sekä kunnan eri toimialoista vastaavia virastoja ja laitoksia. Liikekannallepanon aikainen palvelus olisi mahdollista myös opetus- ja kulttuuriministeriön ja sen alaisten kulttuuriomaisuuden suojelusta vastaavien virastojen johtamana ja alaisuudessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kuuluu valmiuslain mukainen kulttuuriomaisuuden suojelu.

Viranomaisten tehtävät pelastustoimen ja väestönsuojelun osalta määräytyvät kunkin toimialan omien säännösten tai muun lainsäädännön mukaisesti. Yhteistä mainittujen viranomaisten tehtäville on kuitenkin se, että ne voidaan joitakin mahdollisia erityistehtäviä lukuun ottamatta katsoa siviili- luonteisiksi. Siviilipalvelusvelvollisia voitaisiin siten heidän vakaumustaan kunnioittaen sijoittaa niihin suorittamaan liikekannallepanon aikaista palvelusta.

¹ Säännöksessä mainittu pelastuslaki (468/2003) on kumottu uudella pelastuslailla 379/2011.

Tarkoitus on, että viranomainen, joka liikekannallepanotilanteessa katsoo tarvitsevansa apua poikkeusolojen aikaisten tehtäviensä hoitamista varten, toimittaa siviilipalveluskeskukselle siviilipalvelusvelvollisten sijoittamista koskevan yksilöidyn pyynnön, jossa tarvittava henkilömäärä ja tehtävät yksilöidään.

Siviilipalveluslain 65 §:n 6 momentin mukaan siviilipalveluskeskus määrää liikekannallepanotilanteessa viranomaisten käyttöön niiden pyynnöstä tarpeelliseksi katsomansa määrän siviilipalvelusvelvollisia, joita ei ole siviilipalveluslain 67 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti vapautettu palveluksesta tai varattu terveydenhuollon ammattihenkilöstöä poikkeusoloissa koskevan varausjärjestelmän puitteissa terveydenhuollon tehtäviin taikka määrätty valmiuslain mukaisesti suorittamaan yleistä työvelvollisuutta tai terveydenhuollon työvelvollisuutta. Tarkoituksena olisi, että siviilipalveluslain mukaiseen liikekannallepanopalvelukseen määrääminen ei estäisi muiden lakisääteisten varausten ja velvollisuuksien täyttämistä.

Lisäksi valmiuslain (1552/2011) 2 §:ssä säädetyissä poikkeusoloissa annettavalla valtioneuvoston asetuksella voidaan ottaa käyttöön lain II osassa säädetyt poikkeusolojen toimivaltuudet. Työvelvollisuutta koskevien säännösten perusteella voidaan velvoittaa ihmisiä heille osoitettuihin työtehtäviin.

Siviilipalveluslain 67 §:n 1 momentin mukaan siviilipalveluskeskus voi työnantajan hakemuksesta jättää siviilipalvelusvelvollisen määräämättä ylimääräiseen palvelukseen ja liikekannallepanon aikaan palvelukseen, jos siviilipalvelusvelvollisen määrääminen palvelukseen saattaisi vaarantaa yleistä taloutta tai muita yhteiskunnan kannalta merkityksellisiä yleisiä etuja.

Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän tekemät esitykset siviilipalvelusvelvollisen poikkeusolojen aikaisten tehtävien kehittämiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmä katsoi työryhmämietinnössään Siviilipalvelus 2020, jäljempänä *Siviilipalvelus 2020*, että siviilipalveluksesta tulisi kehittää merkittävä julkisen edun mukainen voimavara ja teki useita ehdotuksia siviilipalvelusjärjestelmän kehittämiseksi². Poikkeusolojen tehtävien osalta mietinnössä on tehty seuraavat ehdotukset:

a) Luovutaan tavoitteesta käyttää siviilipalvelusvelvollisia kriisitilanteessa joissakin erityisissä tehtävissä, toisin sanoen siviilipalvelusvelvollisia koskevan sijoittamissuunnitelman laatimisesta yhteiskunnan kriisitilanteita varten. Tämä edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia. Muutoksella olisi pieniä vaikutuksia peruskoulutusjakson sisältöön, mutta työpalveluun ei mitään vaikutuksia. Työvoiman saanti kriisitilanteissa on turvattu valmiuslain säännöksillä.

b) Kohdennetaan peruskoulutusjakson turvallisuuskoulutus normaaliolojen riskeihin ja vahvistamaan arjen turvallisuutta. Koska koulutus johtuen muun muassa ajan rajallisuudesta, jää melko pintapuoliseksi ja teoriapainotteiseksi, on tarkoituksenmukaista kohdentaa tavoitteet tähän. Nämä taidot tukevat myös toimintaa mahdollisissa poikkeusoloissa ja palvelevat yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta kartuttamalla yksilön henkilökohtaisia kriisivalmiuksia.

c) Kannustetaan siviilipalvelusvelvollisia hyödyntämään ja syventämään koulutuksessa saamiaan turvallisuustaitoja myöhemmin elämässään tuomalla peruskoulutusjaksolla esille vapaaehtoisten järjestöjen turvallisuustyötä ja mahdollisuuksia toimia järjestöissä yhteiskunnan hyödyksi. Tällaisia järjestöjä voisivat olla mm. Suomen Punainen Risti, vapaapalokunnat, WWF-Suomi, Vapaaehtoinen pelastuspalvelu.

² Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Konserni 9/2011, s. 55–58.

Työryhmän johtopäätöksiä on perusteltu muun muassa seuraavasti:

”Siviilipalveluksen kehittämisen kannalta on ratkaisevaa, pyritäänkö siviilipalveluksella vastaamaan mahdollisiin poikkeusolojen turvallisuushäiriöihin ja tilanteisiin vai pyritäänkö siviilipalveluksella saavutettava hyöty hyödyntämään välittömästi. Tämä koskee niin kaikille siviilipalvelusvelvollisille annettavaa peruskoulutusta kuin palveluspaikoilla suoritettavaa työpalvelua.

Poikkeusoloissa ja kriisitilanteissa nykyaikaisen yhteiskunnan resurssitarpeet kohdistuvat erityisesti eri alojen asiantuntijoihin, esimerkiksi terveydenhuollon ja pelastusalan ammattihenkilöstöön. Tällaista erityisosaamista vaativaa henkilöstöä on vaikea tai jopa mahdoton korvata. Nykyaikainen yhteiskunta ja sen järjestelmät ovat varsin monimutkaisia. Useissa, nimenomaan pelastus- ja terveydenhuollon tehtävissä, maallikot saattavat jopa vaarantaa oman tai muiden henkilöiden turvallisuuden. Lisäksi ei-ammattilaiset tarvitsevat paljon ammattihenkilöstön ohjausta ja valvontaa, joten lisähenkilöstöstä koituva hyöty saatetaan menettää. Näin ollen poikkeusoloissa eri toiminnoissa tarvittavan lisähenkilöstön on pääsääntöisesti oltava ao. alan tai siihen läheisesti liittyvän alan koulutuksen tai relevanttia työkokemusta omaavia henkilöitä.

Poikkeusoloissa lisäresurssitarpeita omaavat organisaatiot suunnittelevat poikkeusolojen toimintansa jo normaalioloissa. Henkilöstöresurssien suunnittelu ja varaaminen on kiinteä osa poikkeusolojen suunnittelua. Tiedossa ei ole, että esimerkiksi pelastusalan organisaatioilla olisi tarpeita niin sanottujen maallikoiden käyttämiseen poikkeusoloissa. Organisaatiot, esimerkiksi pelastuslaitokset, sairaalat ja muut terveydenhuollon yksiköt, hankkivat tarvitsemansa lisähenkilöstön muun muassa sisäisin siirron, tehtäviä priorisoimalla ja palkkaamalla mahdollisuuksien mukaan lisähenkilöstöä. Yhteiskunta voi tukea tätä informaatio-ohjauksella esimerkiksi ELY-keskusten toimesta.

Ääritilanteessa voidaan valmiuslain (1080/1991) 21–24 §:ssä säädetyllä tavalla velvoittaa ihmisiä osoitettuihin työtehtäviin. Lain 22 §:ssä on nimenomainen säännös, joka koskee terveydenhuoltoalan henkilöstöä.³ Näin saadaan käyttöön henkilöt, joilla on relevanttia osaamista, mutta jotka eivät ole asianomaisen toimialan tehtävissä (esimerkiksi nykyisin jonkin toisen toimialan tehtävissä työskentelevät henkilöt ja viime vuosien aikana eläkkeelle siirtyneet alan työntekijät). Tarvittaessa voidaan työvelvollisuutta käyttäen tietenkin myös ohjata maallikoita tehtäviin, jotka ovat tarkoituksenmukaisesti ja turvallisesti suoritettavissa ilman erityisosaamista, ja joissa tarvitaan paljon työntekijöitä.

Kriisitilanteessakin yhteiskunnan tulee jatkaa toimintaansa mahdollisimman häiriöttömästi. Siksi onkin syytä ottaa huomioon, että siviilipalvelusvelvollisten irrottaminen ja käyttäminen joissakin kohteissa aputyövoimana aiheuttaa sen, että henkilöt ovat poissa omista normaaliolojen tehtävistään, joissa he todennäköisesti ovat ammattilaisia ja siten avainhenkilöitä organisaatioissaan.

Henkilöstön varaaminen ja sijoittaminen poikkeusoloja varten vaatii huolellista suunnittelua ja hallinnointia. Puolustusvoimilla on järjestelmä, jossa asevelvolliset ovat sijoitettuna sodan ajan tehtäviin (joukkoihin). Vastaavan järjestelmän luominen siviilipalveluksen puolelle (siviilivaranto) ei ole tarkoituksenmukaista, eikä nykyinen siviilipalvelusrekisteri sellaisenaan siihen soveltu. Järjestelmän ylläpito vaatisi huomattavia resursseja, mm. yksittäisiä henkilöitä koskevien osoite- yms. tietojen ylläpidon osalta sekä poikkeusolojen sijoituspaikkojen hallinnoinnin osalta (mihin tehtäviin ja organisaatioihin siviilipalvelusvelvollisia sijoitettaisiin, sijoitusten tarkistaminen ja päivittäminen jne.). Lisäksi

³ Vastaavat säännökset sisältyvät uuden valmiuslain (1552/2011) 14 lukuun

tehtäviin varaaminen vaatisi paljon käytännön valmisteluita ja järjestelyitä (muun muassa, miten palvelukseen kutsuminen tapahtuu teknisesti) sekä operatiivisen järjestelmän palvelukseen kutsumisesta päättämiseksi eri tilanteissa.”

Täydennyspalveluksen pidentämisehdotuksen arviointia

Lähtökohdat

Täydennyspalvelusvelvollisuuden pidentäminen – tai palveluksen vähimmäiskestosta säätäminen nykyistä täydennyspalvelusaikaa pidemmäksi – ilman palvelumuodon kehittämiseen tähtääviä sisällöllisiä tavoitteita merkitsisi sellaisenaan lähinnä yritystä pienentää siviilipalveluksen houkuttelevuutta. Koska siviilipalvelus on tarkoitettu palvelumuodoksi henkilöille, joiden vakaumus estää aseellisen palveluksen suorittamisen, voisi pidentäminen ilman sisällön kehittämistä merkitä aseistakieltäytymisen mahdollisuuksien rajoittamista. Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Aseistakieltäytymisoikeuteen asetettavat rajoitukset voivat sellaisenaan olla myös kansainvälisen oikeuden vastaisia.

Pidentämisehdotusta tulisi tarkastella näkökulmasta onko seikkoja, joiden vuoksi täydennyspalvelusvelvollisuutta tulisi ehdotuksen mukaisesti pidentää. Tällöin olennaista on selvittää edellyttävätkö jotkin täydennyspalveluksessa annettavan koulutuksen kehittämiseen liittyvät syyt koulutusjakson pidentämistä – esimerkiksi ehdotetun mukaisesti kaksinkertaiseksi.

Siviilipalveluslain esitöiden mukaan täydennyspalveluksen tarkoituksena olisi toimia asevelvollisuuslaissa säädettyjä kertausharjoituksia vastaavana palvelusmuotona. Täydennyspalvelusjakson pituutta arvioitaessa on otettava huomioon yhdenvertaisuusnäkökulmat suhteessa kertausharjoitusten pituuteen.

Täydennyspalveluksen sisällön kehittämismahdollisuuksien arviointia

Täydennyspalveluksen sisällön kehittämistarpeita voidaan tarkastella sillä perusteella, mikä on täydennyspalveluksen pidentämisestä saatava lisähyöty yhteiskunnalle, kuinka paljon täydennyspalveluksen kehittämiseen voidaan käyttää lisää kustannuksia ja ovatko nämä investoinnit yhteiskunnallisesti perusteltuja.

Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän mietinnössä todetulla tavalla siviilipalveluksen peruskoulutusjakson turvallisuuskoulutus on kohdennettu normaaliolojen riskeihin ja vahvistamaan arjen turvallisuutta. Vastaavasti myös täydennyspalveluksen koulutussisällöllä valmennetaan ennen kaikkea erilaisia yksilöllisiä valmiuksia, joista saatava yhteiskunnallinen hyöty voi konkretisoitua esimerkiksi erilaisissa normaaliolojen onnettomuustilanteissa, joissa tarvitaan alkusammutus- tai ensiaputaitoja.

Siviilipalvelus 2020 -mietinnön perusteella ”siviilien” käyttäminen yhteiskunnan poikkeusolojen tehtävissä ei vastaa näiden tehtävien hallinnalle 2010-luvulla asetettuja tavoitteita. Vaikuttaisi, että nykyisessä yhteiskunnan varautumisjärjestelmissä poikkeusoloihin ei ole selkeää kuvaa siitä mihin tehtäviin siviilipalvelusvelvollisia olisi poikkeusoloja varten tarve valmentaa. Yhteiskunnan erilaisiin kriisitilanteisiin on varauduttu näihin soveltuvalla lainsäädännöllä ja toimintasuunnitelmillä, joilla kunkin kriisitilanteen hallitsemiseksi voidaan hankkia sellaista työvoimaa, jolla on tähän paras osaaminen. Valmiussuunnittelussa yleinen lähtökohta on käyttää normaalijärjestelmiä niin pitkään kun niillä pärjääminen on mahdollista ja normaalioloja koskeviin lakeihin on tehty erilaisia varauksia poikkeusoloja varten.

Nykyisin siviilipalvelusvelvolliset voivat suorittaa työpalvelun monissa yhteiskuntaa hyödyttävissä tehtävissä, esimerkiksi terveydenhuoltoalalla. Täydennyspalveluksen yhteiskunnallisen hyödyn kasvattaminen voi edellyttää, että sillä olisi asevelvollisuuden tapaan selkeä tehtävänkuva myös poikkeusoloja varten, ja että yhteiskunnassa tunnustetaan tämän suuntaiset siviilipalvelusta koskevat kehittämistarpeet. Tällaisen järjestelmän luominen ja toimenpano edellyttäisi nykyisen siviilipalvelusjärjestelmän muotojen, koulutuksen ja yhteiskunnallisten resurssien uudelleen tarkastelua. Olennaista olisi esimerkiksi kunkin eri alan substanssiosaamisen, erikoisvälineistön ja poikkeusolojen hallinnan tehtäviin tarvittavien koulutusaikojen huomioiminen.

Nykyisin täydennyspalveluskoulutus muodostuu erilaisista väljästi kokonaisturvallisuuden teemaan liittyvistä kokonaisuuksista.

Täydennyspalveluksen pidentäminen ehdotettuun kymmeneen päivään voitaisiin toteuttaa esimerkiksi niin että kaikille täydennyspalvelusvelvollisille järjestettäisiin viiden päivän koulutus siviilipalveluskeskuksessa ja tämän jälkeen viiden päivän erikoiskoulutus ulkopuolisina hankintoina. Vuonna 2018 hankittavan täydennyspalveluskoulutuksen perusteella lyhyt erikoistuminen voitaisiin antaa esimerkiksi pelastusalalta, merenkulun turvallisuudesta ja rauhankasvatuksesta.

Siviilipalveluslain 9 luvun säännösten tavoitteena on, että siviilipalvelusvelvolliset voisivat poikkeusoloissa toimia esimerkiksi pelastusalan tehtävissä pelastusviranomaisen johdon ja valvonnan alaisena. Pelastusalan ammatillista koulutusta tarjoaa esimerkiksi Kuopion pelastusopisto, jossa on mahdollista suorittaa 90 opintopisteen pelastajatutkinto. Tutkinto antaa kelpoisuuden palomiehen tai palomies-sairaankuljettajan virkoihin. Käytännössä opiskelun on tarkoitettu kestävän kolme lukukautta eli noin 1,5 vuotta.

Eri aloilla annettavaan ammattiin valmentavaan koulutukseen nähden on jossain määrin kyseenalaista millaisia valmiuksia viiden tai kymmenen päivän mittaisella koulutuksella voitaisiin antaa henkilölle, jolla ei välttämättä ole aiempaa kokemusta, fyysisiä valmiuksia tai ammatillista kiinnostusta kyseistä tehtävää kohtaan.

Siviilipalveluksen tavoitteena on tarjota vaihtoehtoinen tapa suorittaa perustuslaissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus. Palvelusmuoto mahdollistaa henkilökohtaisen vakaumuksen huomioon ottamisen maanpuolustusvelvollisuutta toteutettaessa ja tämä on huomioitava myös täydennyspalveluksen sisältöä koskevissa arvioinneissa. Siviilipalveluslain 36 §:n mukaan siviilipalvelus on järjestettävä siten, etteivät palvelustehtävät ole ristiriidassa siviilipalvelusvelvollisen vakaumuksen kanssa. Jos siviilipalvelusvelvollinen ilmoittaa siviilipalveluspaikan tai palvelustehtävien olevan vastoin hänen vakaumustaan, siviilipalveluskeskus voi määrätä hänet toiseen siviilipalveluspaikkaan tai siviilipalveluspaikka voi määrätä hänet toisiin tehtäviin. Säännöstä koskevien esitöiden mukaan arvioitaessa mahdollista ristiriitaa vakaumuksen ja siviilipalveluspaikan tai palvelustehtävien välillä tulisi arvioinnin lähtökohtana olla siviilipalvelusvelvollisen oma näkemys asiasta. Siviilipalvelusvelvollisen esittämien näkökohtien tulisi kuitenkin olla myös objektiivisesti arvioiden ymmärrettäviä ja hyväksyttäviä. Siviilipalveluspaikan ja palvelustehtävien vaihtamista harkittaessa merkityksellistä olisi myös se, onko ristiriita ylipäättään korjattavissa siviilipalveluspaikan tai työtehtävien merkittävälläkään vaihdolla vai kohdistuuko vakaumuksellinen ristiriita tai vastustus koko siviilipalvelusjärjestelmään.

Täydennyspalvelusvelvollisuuden sisällön kehittämisen ohella yhteiskunnallista hyötyä olisi punnittava myös siitä näkökulmasta, miten rangaistavaksi säädettyjen velvoitteiden lisääminen voi vaikuttaa palvelusmotivaatioon. Etenkin, jos sisällön kehittäminen edellyttäisi velvollisuuden pituuden lisäämistä, voi koulutuksen tavoitteiden toteutumista toisaalta vaikeuttaa se, että palvelukseen saadaan vähemmän motivoituneita täydennyspalvelusvelvollisia.

Täydennyspalveluksen pidentämisestä aiheutuvat kustannukset

Ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia täydennyspalveluksen järjestämisen kustannuksiin, jos täydennyspalvelusvuorokaudet kaksinkertaistuisivat.

Siviilipalveluskeskuksen arvion mukaan viiden vuorokauden täydennyspalveluskoulutuksen hinta / henkilö on 927 euroa. Arvio sisältää siviilipalveluskeskuksen hallinnolliset kustannukset ml. palkkakulut ja materiaalit. Arvio ei sisällä päivärahaa 5,10 euroa / vrk, reserviläispalkkaa 59,50 euroa / vrk eikä matkakustannusten korvauksia.

Hankintoina tehtävien täydennyspalveluskoulutusten hinnat ovat 30 henkilön ryhmillä välillä 672–942 euroa / viisi vuorokautta, sisältäen ylläpidon. Viiden vuorokauden 30 hengen koulutusten hinnaksi muodostuu siten 20 170 – 28 261 euroa. Arvio ei sisällä päivärahaa, reserviläispalkkaa eikä matkakustannusten korvauksia. Lisäksi ulkopuolelta hankituista eristä aiheutuu siviilipalveluskeskukselle kuluja hallinnollisten asioiden hoitamisesta ja erien ensimmäisten päivien luentojen järjestämisestä.

Jos hankintoina tehtyjä täydennyspalveluseriä järjestettäisiin vuodessa esimerkiksi kahdeksan, voitaisiin niissä kouluttaa yhteensä 240 täydennyspalvelusvelvollista. Loput koulutettaisiin siviilipalveluskeskuksessa. Edellä esitettyjen lukumäärien perusteella voidaan karkeasti arvioida, että vuoden 2015 hakijamäärän täydennyspalveluskoulutuksen kaksinkertaiset kustannukset olisivat noin 3 400 000 euroa, vuoden 2016 hakijamäärän 2 200 000 euroa ja vuoden 2017 hakijamäärän 1 800 000 euroa.

Siviilipalveluksen toimenpanolle valtiontalousarviossa annettu määräraha on viime vuosina ollut 4 939 000 euroa. Määrärahasta maksetaan paljon muitakin siviilipalveluksen toimenpanoon liittyviä kustannuksia kuin velvollisten koulutus, näitä ovat esimerkiksi siviilipalveluskeskuksen tilavuokrat. Siviilipalveluskeskuksen henkilöstön palkkakulut maksetaan erikseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen, jäljempänä *KEHA-keskus*, toimintamenoista.

Täydennyspalvelusvuorokausien kaksinkertaistuminen voisi merkitä hakijamäärästä riippuen 20–40 prosentin korotustarvetta siviilipalveluksen toimenpanon määrärahaan pelkästään täydennyspalvelusvelvollisten koulutuksen järjestämisen kustannuksista. Arvio ei sisällä mahdollisia ylimäärisiä tilakustannuksia siviilipalveluskeskuksessa eikä lisähenkilöstön kuluja.

Keskimäärin täydennyspalvelusvelvollisia on koulutettu vuosien 2016 ja 2017 aikana noin 700 / vuosi. Kaikkia vuoden aikana täydennyspalvelukseen hakeneita ei kouluteta saman vuoden aikana. Siviilipalvelusvelvolliselle on toimitettava määräys täydennyspalvelukseen 12 kuukauden kuluessa siviilipalvelushakemuksen hyväksymisestä.

Maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta annetun lain (305/2009) 2 §:n mukaan työntekijällä on oikeus saada vapaata työstä siviilipalveluslain mukaisen palveluksen suorittamiseksi. Pidempi täydennyspalvelusaika tarkoittaa, että täydennyspalvelukseen hakeutuvat henkilöt ovat pidempään poissa siviilityöstään. Tästä aiheutuisi työnantajille merkittäviä kustannuksia. Täydennyspalvelusvelvollisille maksetaan palveluksen ajalta reserviläispalkkaa 59,50 euroa / vuorokausi sekä päivärahaa 5,10 euroa vuorokausi. Työehtosopimuksin on mahdollista sopia, että työnantaja korvaa täydennyspalvelusvelvollisille myös palkan ja reserviläispalkan välisen erotuksen. Kaikissa työehtosopimuksissa tällaista säännöstä ei kuitenkaan ole, joten pidempi täydennyspalvelusaika voisi aiheuttaa kustannuksia myös täydennyspalvelusvelvollisille.

Työryhmän havainnot

Vuonna 2015 äkillisesti kasvaneiden täydennyspalvelushakemusten määrän perusteella voidaan arvioida, että ainakin yhteiskunnassa tapahtuvat turvallisuusympäristön muutokset ja siihen kohdistuva keskustelu voivat lisätä täydennyspalvelukseen hakeutuvien määrää myös jatkossa. On mahdollista, että täydennyspalvelushakemusten määrä säilyy jatkossakin korkeana tai siihen tulee vuoden 2015 kaltaisia piikkejä.

Täydennyspalvelusta kehittämällä voitaisiin siitä saada entistä tunnustetumpi palvelumuoto. Voidaan arvioida, että laadukas yhteiskunnan kustantama ilmainen yksilövalmiuksia kohottava koulutus, josta työantajan myönnettävä vapaata, voisi olla myös omiaan lisäämään tällaisen koulutuksen suosiota joidenkin hakijoiden kohdalla. Toisaalta täydennyspalveluksen suorittavien motivaatiota tarkasteltaessa on huomioitava myös, että se on reservistä siviilipalvelukseen hakeutuville pakollinen palvelumuoto, jonka laiminlyönnistä seurauksena voi olla sakkorangaistus. Täydennyspalvelusvelvollisuuden pidentäminen voisi myös vaikuttaa joidenkin kohdalla siihen, että täydennyspalvelukseen ei hakeuduta.

Täydennyspalvelusvelvolliset olisivat pidempään poissa työelämästä. Pidempi täydennyspalvelusaika voisi merkitä myös sitä, että täydennyspalvelukseen hakeneet pyytävät enenevässä määrin vapautuksia täydennyspalveluksesta siviilipalveluslain 61 §:n perusteella, jonka mukaan vapautus voidaan myöntää velvolliselle: 1) jolle vapautus on tämän perheolojen tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon vuoksi erittäin tarpeellinen; 2) jonka opintojen aloittaminen tai eteneminen tuntuvasti vaikeutuisi ilman vapauttamista; 3) jonka osallistuminen täydennyspalvelukseen erityisen vakavasti haittaisi tai vahingoittaisi hänen työnantajansa toimintaa; tai 4) muun erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi myös muita vaikutuksia viranomaistoimintaan siviilipalveluskeskuksessa. Lisäresursseja voitaisiin tarvita sekä henkilökuntaan että koulutuksessa käytettäviin tiloihin, jotta myös siviilipalvelukseen suoraan hakeutuvat olisi mahdollista kouluttaa asianmukaisesti ja ilman palvelukseen pääsyn viivästymistä.

Siviilipalveluskeskus on hallinnollisesti KEHA-keskuksen erillisyyksikkö. Siviilipalveluskeskuksen henkilöstöresurssit määräytyvät KEHA-keskuksen henkilöstökehityksen mukaan. KEHA-keskuksen ei tällä hetkellä ole mahdollista lisätä siviilipalveluskeskuksen virkoja. Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä siviilipalveluskeskus on tarkoitus siirtää Valtion lupa- ja valvontaviraston oikeusturvayksikköön. Täydennyspalveluksen pidentäminen voisi merkitä myös sitä, että nykyistä suurempi osuus täydennyspalvelukseen kuuluvasta koulutuksesta jouduttaisiin hankkimaan yksityisiltä palveluntarjoajilta. Nykyisen Lapinjärvellä järjestettävien ja ulkopuolisina hankintoina järjestettävien täydennyspalveluserien koulutussisältö on sovitettu viiden päivän koulutustarpeita vastaavaksi.

Senaattikiinteistöt ja Lapinjärven kunta ovat sopineet vuonna 2017 siviilipalveluskeskuksen nykyisten tilojen vuokraamisesta siviilipalvelustoiminnalle vuoteen 2033 asti. Tilaresurssit ja niissä tehtävät perusparannukset on mitoitettu vastaamaan suurin piirtein nykyisen siviilipalvelusjärjestelmän koulutustarpeita ja hakijamääriä.

Täydennyspalveluksen pidentämisestä aiheutuisi yhteiskunnallisia kustannuksia myös työnantajille ja jossain määrin myös täydennyspalvelusvelvollisille niiden velvollisten osalta, joille työnantajan sitoman työehtosopimuksen perusteella ei korvata reserviläispalkan ja palkan erotusta.

Vertailu asevelvollisuuslaissa säädettyyn järjestelmään

Perustuslaista johtuva yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää täydennyspalveluksen pidentämisen osalta arviointia yhdenvertaisuusnäkökohdista suhteessa asevelvollisuuslaissa säädettyyn järjestelmään. Yhdenvertaista kohtelua voidaan arvioida esimerkiksi täydennyspalveluksen ja kertausharjoituksen keston perusteella ja sen perusteella, mikä osa kaikista täydennyspalvelusvelvollisista ja reserviläisistä kutsutaan täydennyspalvelukseen / kertausharjoituksiin aikana, jolloin he kuuluvat siviilivarantoon / reserviin.

Kaikkiaan puolustusvoimien reserviin kuuluu noin 900 000 henkilöä, joista 280 000 henkilöä kuuluu sodanajan joukkoon. Asevelvollisuuslain mukaisesti kertausharjoituksiin kutsutaan noin 18 000 reserviläistä vuosittain. Keskimääräinen kertausharjoituksen kesto on viisi vuorokautta / kertaaja.

Puolustusvoimien kertausharjoituksissa vuosittain koulutettavien reserviläisten määrä nousee noin 18 200 sotilaaseen. Kertausharjoituksiin kohdennetaan 106 000 kertausharjoituspäivää. Kertausharjoituksissa koulutettavien reserviläisten suhteellinen määrä sodan ajan joukoista on noin kahdeksan prosenttia.

Puolustusvoimien johtamissa vapaaehtoisissa harjoituksissa koulutetaan lisäksi noin 4 500 reserviläistä.

Asevelvollisuuslain 50 §:n 1 momentin mukaan kertausharjoitusten yhteenlaskettu enimmäisaika on miehistöllä 80 päivää, miehistön erityistaitoa vaativiin ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutetulla 150 päivää ja aliupseerilla, opistoupseerilla ja upseerilla 200 päivää.

Jokainen puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeutuva on velvoitettu osallistumaan täydennyspalvelukseen. Puolustusvoimien tietojärjestelmästä ei saatu työryhmän käyttöön tietoa siitä paljonko keskimääräinen kertausharjoitusvuorokausien lukumäärä on reserviläistä kohden, kun otetaan huomioon myös ne puolustusvoimien reservissä olevat henkilöt, joita ei koskaan kutsuta kertausharjoituksiin.

Se, että täydennyspalvelusvelvollisuus koskee kaikkia ja kertausharjoitukset vain osaa reserviläisistä, vaikuttaa jo itsessään sisältävän eroavaisuuksia maanpuolustusvelvollisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Täydennyspalveluksen pituuden kasvattaminen edellyttäisi arvioita hyväksyttävistä syistä, jolla yhdenvertaisesta kohtelusta voitaisiin poiketa nykyistä laajemmin.

Vertailu täydennyspalvelusajan pidentämisen ja ennallaan säilyttämisen välillä

Täydennyspalvelusajan pidentämistä puoltavat seikat:

- Koulutuksen sisältöä voidaan kehittää. Pidempi täydennyspalvelusaika mahdollistaisi sisällöltään syvällisemmän koulutuksen antamisen valituista teemoista. Koulutusta voitaisiin järjestää esimerkiksi siten, että koulutusjakso alkaisi siviilipalveluskeskuksessa järjestettävällä yleisemmällä koulutuksella, minkä jälkeen syvennettäisiin taitoja jollakin erityisalan koulutuksella.
- Pidempi koulutus mahdollistaisi yksilön taitojen syvällisemmän kehittämisen. Esimerkiksi ensiapu- ja alkusammutustaitojen osalta on mahdollista antaa eriasteisia koulutuksia.
- Sisältöä kehittämällä täydennyspalveluksesta voitaisiin tehdä aiempaa tunnustetumpi itsenäinen palvelusmuoto.

- Täydennyspalveluksen sisällön terävöittämistä koskevat tarpeet voisivat mahdollistaa sen, että täydennyspalvelusvelvollisuuden sisällön kehittämistä ei tulisi arvioida yksin kertausharjoitusten pituuden perusteella.

Täydennyspalvelusajan pituuden ennallaan säilyttämistä puoltavat seikat:

- Pidentäminen lisäisi täydennyspalveluksen kustannuksia.
- Pidentäminen lisäisi siviilipalveluskeskuksen hallinnollista taakkaa.
- Pidentäminen aiheuttaisi resurssikysymyksiä koskien muun muassa siviilipalveluskeskuksen tiloja ja koulutusosaamisen sidonnaisuutta viranomaiskoneiston ulkopuolisiin palveluntarjoajiin.
- Yhdenvertaisuusperiaate puoltaa pituuden ennallaan säilyttämistä verrattaessa täydennyspalveluksen pituutta keskimääräiseen miehistön kertausharjoituksen pituuteen.
- Täydennyspalveluskoulutuksen tavoitteet ovat jossain määrin avoinna. Pidentämällä koulutusta esimerkiksi viidellä päivällä voidaan lähinnä kehittää yksilötaitoja, ei niinkään parantaa viranomaisten valmiuksia varautumiskysymyksissä.
- Pidentämisen yritysvaikutukset: pidemmät poissaolot työstä aiheuttaisivat kustannuksia työnantajille.
- Täydennyspalveluksen pituuden ennallaan säilyttämistä puoltaisi, että vakaumuksen vuoksi palvelusmuotoa vaihtavan oikeutta ei hankaloitettaisi nykyiseen järjestelmään verrattuna.

Täydennyspalvelusajan pituuden tarkastelun on yhteydessä työryhmä havainnoi toisaalta, että myös täydennyspalvelusajan lyhentämisestä voisivat puoltaa seuraavat seikat:

- Yhdenvertaisuusperiaate puoltaa pituuden lyhentämistä kun huomioidaan, että suurta osaa reserviläisistä ei koskaan kutsuta kertausharjoituksiin tai verrattaessa täydennyspalveluksen pituutta keskimääräiseen miehistön kertausharjoituksen pituuteen.
- Täydennyspalveluksen sisältö ja tavoitteet ovat jossain määrin irrallisia varsinaisesta siviilipalveluksesta.
- Lyhyemmästä täydennyspalvelusajasta aiheutuisi vähemmän kustannuksia.
- Täydennyspalveluksen pituuden lyhentämistä puoltaisi, että vakaumuksen vuoksi palvelusmuotoa vaihtavan oikeus toteutuisi nykyistä paremmin.

Siviilipalveluslain poikkeusolojen aikaista palvelusta koskevien säännösten arviointia

Havaintoja Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän ehdotusten johdosta

Siviilipalveluslakiin ei ole tehty lainsäädäntömuutoksia Siviilipalvelus 2020 -mietinnön poikkeusolojen aikaista palvelusta koskevien ehdotusten johdosta. Siviilipalveluslain ja sen esitöiden mukaan siviilipalveluslaista ei vaikuttaisi seuraavan ehdotonta siviilipalvelusvelvollisten sijoitusvelvollisuutta eikä siviilipalveluslain säännöksistä seuraa ehdotonta velvollisuutta siihen, että jokaisella siviilivarantoon kuuluvalla siviilipalvelusvelvollisella olisi poikkeusolojen sijoituspaikka puolustusvoimien sodanajan joukkoja vastaavalla tavalla. Siviilipalveluskeskus sijoittaisi velvollisia poikkeusolojen olosuhteissa tarpeen vaatiessa eri viranomaisten aloitteiden tai pyyntöjen perusteella kyseisen viranomaisten hallinnon alan tehtäviin.

Siviilipalvelusvelvollisten tietoja ylläpidetään siviilipalvelusrekisterissä, jota koskevat säännökset ovat siviilipalveluslain 12 luvussa. Tarkoitus on, että siviilipalvelusrekisterissä on muun muassa tiedot velvolliselle annetusta koulutuksesta ja työpalveluspaikasta. Siviilipalveluskeskus määräisi näiden tieto-

jen perusteella viranomaisten pyynnöstä soveltuvan velvollisen suorittamaan poikkeusolojen tehtävää pyynnön esittäneen viranomaisen johdon ja ohjauksen alaisuuteen. Siviilipalvelusrekisterinä toimiva tietojärjestelmä ei tällä hetkellä mahdollista sitä, että siviilipalvelusvelvollisten määräämiseen poikkeusolojen aikaiseen palvelukseen olisi välittömät valmiudet työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.

Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän mietinnön ehdotuksia voidaan arvioida myös niin, että siinä esitetyt lainsäädäntömuutokset voisivat tarkoittaa ainakin osittaista siviilipalveluslain 9 luvun eli poikkeusolojen aikaista palvelusta koskevien säännösten purkamista. Säännösten purkamiseen voisi liittyä oikeudellisia kysymyksiä esimerkiksi perustuslaissa säädetyistä yhdenvertaisuusperiaatteista johtuen, sillä poikkeusoloja koskevan palveluksen poistaminen merkitsisi siviilipalveluksen ulottuvuuden lyhentymistä käsittämään vain varsinaisen siviilipalveluksen. Voimassa olevaa lakia säädettäessä siviilipalveluksen ulottuvuutta jatkettiin koskemaan rauhan ajan lisäksi myös poikkeusoloja, joiden aikaisista velvoitteista ryhdyttiin säätämään asevelvollisuuslain sijaan siviilipalveluslaissa. Sääntelyn taustalla oli ongelma, että aiemmin oikeus aseellisesta palveluksesta kieltäytymiseen oli ollut voimassa vain rauhan aikana.

Valmiuslain osalta on jossain määrin avoinna soveltuisiko se sellaisenaan määrittelemään siviilipalvelusvelvollisuuden sisältöä poikkeusoloissa perustuslain 127 §:n 2 momentin toimeksiannon tarkoittamalla tavalla, sillä työvelvollisuutta koskevat säännökset eivät muun muassa vaikuttaisi sisältävän erityisiä luonnehdintoja työvelvollisuuden piiriin kuuluvista tehtävistä. Valmiuslain työvelvollisuus tapahtuisi lain 97 §:n mukaan ”työvoimaviranomaisen” määräyksestä ja siihen sovellettaisiin työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiä muun muassa palkkauksen osalta. Siviilipalveluslakia säädettäessä on edellytetty, että omantunnon vapauden ja vakaumuksensuojan vuoksi siviilipalveluskeskuksen tulisi tehdä poikkeusolojen sijoittamista koskevat päätökset.

Voidaan arvioida, että siviilipalvelusvelvollisen poikkeusolojen aikaisten tehtävien osalta voimassa olevassa lainsäädännössä on mahdollisia päällekkäisyyksiä valmiuslain ja siviilipalveluslain siviilipalvelusvelvollisten kriisiajan tehtäväksi määräytyvien tosiasiallisten tehtävien välillä. Kokonaiskuva miten valmiuslaissa säädetty työvelvollisuus käytännössä toimenpantaisiin on jossain määrin avoinna. Maakuntahallinnon uudistaminen vaikuttaa sellaisten viranomaisten tehtäviin, joille on säädetty tehtäviä valmiuslain ja siviilipalveluslain tarkoittamissa poikkeusoloissa.

Siviilipalveluslaki rakentuu sen periaatteen varaan, että siviilipalveluksen ja asevelvollisuuslain mukaisen palveluksen välillä pyritään järjestelmien mahdollisimman yhdenvertaiseen kohteluun. Siviilipalvelus 2020 -mietinnössä tehtyjen arvioiden perusteella vaikuttaisi, että nykyjärjestelmää ei ole mahdollista kehittää sellaiseksi, että yhdenvertaisuus voisi tosiasiasa täysimääräisesti toteutua kaikkien siviilipalveluspalvelusvelvollisten ja asevelvollisten välillä myös poikkeusoloissa. Viranomaisten tarpeet vaikuttavat siihen, miten siviilipalvelusvelvollisten työpanosta voidaan hyödyntää poikkeusoloissa. Vastaavasti myös puolustusvoimien tarpeet vaikuttavat siihen, mikä määrä asevelvollisia on määrätty niin sanottuihin sodanajan tehtäviin.

Poikkeusoloja koskevan säännösten purkaminen edellyttäisi arviointia missä määrin yhdenvertaisesta kohtelusta voitaisiin hyväksyttävällä syyllä poiketa ja onko nykyjärjestelmä kaikilta osin tarkoituksenmukainen. Siviilipalveluslain säännösten purkaminen vaikuttaisi monin tavoin myös muuten siviilipalvelusvelvollisuuden sisältöön ja siviilipalvelusrekisteriin kerättäviin tietoihin. Luultavasti myös täydennyspalvelusvelvollisuuden perusteiden olemassaolo tulisi arvioida uudelleen.

Lausuntokierros siviilipalveluslain poikkeusoloja koskevista säännöksistä

Työryhmän toimeksiantamana työ- ja elinkeinoministeriö selvitti työryhmän työn aikana lausuntopyynnöllä eri ministeriöiden hallinnonaloilta, miten niiden valmiussuunnittelussa on huomioitu siviilipalveluslain 65 §:ssä säädetty mahdollisuus käyttää siviilipalvelusvelvollisia poikkeusoloissa joissain työtehtävissä.⁴ Samalla selvitettiin viranomaisten tarpeita mahdollisuudelle käyttää siviilipalvelusvelvollisia poikkeusolojen tehtävissä myös jatkossa sekä kartoitettiin siviilipalvelusvelvollisten normaaliolojen työtehtäviä viranomaisissa. Lausuntopyyntö lähetettiin niille viranomaisille, joita siviilipalveluslain 65 §:ssä on tarkoitettu siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanon aikaisina palveluspaikkoina. Lausuntopyynnössä huomioitiin, että siviilipalveluslain 65 §:n viittaus sittemmin kumottuun pelastuslakiin on vanhentunut ja että siviilipalveluslain säännökset tuli uudistaa vähintäänkin tältä osin.

Saatujen lausuntojen perusteella poikkeusolojen tehtävät nähdään tarpeelliseksi erityisesti sosiaali- ja terveystieteiden, maa- ja metsätalousministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla. Kulttuuriomaisuuden suojeleminen nostettiin esille eri ministeriöiden hallinnonalojen toimesta.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna sisäministeriö ei nähnyt siviilipalvelusvelvollisten käyttöä tarpeelliseksi ainakaan erikoiskoulutusta vaativissa pelastustoimen tehtävissä. Eräät viranomaiset katsoivat, että poikkeusolojen työvoiman tarve voidaan täyttää VAP-varauksilla, joissa sinänsä voidaan myös hyödyntää siviilipalvelusvelvollisia. Kuitenkin siviilipalvelusvelvollisten käyttäminen nähdään tarpeelliseksi sellaisissa tehtävissä, joissa normaalihenkilökuntaa siirtyisi poikkeusoloissa muihin tehtäviin. Tällaisia tehtäviä olisi saatujen lausuntojen perusteella pelastuslaitoksissa ja väestönsuojeluun liittyvissä tehtävissä.

Arviointia täydennyspalveluksen kehittämismahdollisuuksista suhteessa poikkeusolojen aikaisiin palvelustehtäviin

Siviilipalveluslaki mahdollistaa – liikekannallepanon aikaisissa erityisolosuhteissa – siviilipalvelusvelvollisten sijoittamisen viranomaisten pyynnöstä niiden johdon ja valvonnan alaisuuteen suorittamaan liikekannallepanon aikaista siviilipalvelusta. Työryhmässä käsitellyn lausuntopalautteen ja Siviilipalvelus 2020 -mietinnön perusteella on ilmeistä, että siviilipalvelusvelvollisten työpanosta ei yleisesti ole huomioitu yhteiskunnan poikkeusolojen varautumisjärjestelmissä. Keskeinen syy tähän on, että nykyisin kussakin yhteiskunnan turvallisuudesta poikkeusoloissa vastaavassa yksikössä tarvitaan sellaista erikoisosaamista ja välineistöä, joihin perehdyttämistä ei ole mahdollista antaa ulkopuolisen tahon tehtäväksi.

Siviilipalvelus 2020 -mietinnössä todetulla tavalla olennainen kysymys koko siviilipalvelusjärjestelmän kehittämisessä on, tuleeko järjestelmän vastata mahdollisiin poikkeusolojen turvallisuusuhkiin ja tilanteisiin vai pyritäänkö siviilipalveluksella saavutettava hyöty hyödyntämään välittömästi⁵. Samat argumentit sopivat myös täydennyspalveluksen kehittämiseen: Tulisiko täydennyspalveluskoulutuksen vastata kokonaisturvallisuuden kannalta olennaisiin viranomaistarpeisiin vai tulisiko täydennyspalveluskoulutuksessa annettavan koulutuksen ennemminkin palvella arjen turvallisuutta ja siinä tarpeellisia taitoja?

Vaikuttaisi siltä, että täydennyspalvelusta maltillisesti pidentämälläkin sen hyödyt kohdistuvat ennen kaikkea yksilön valmiuksiin selviytyä arjen kriisitilanteista. Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän mietinnön perusteella voidaan arvioida, että vastaavan yhteiskunnallisesti nähdyn hyödyn tavoittelu,

⁴ Lausuntopyyntö ja lausuntoyhteenvedot ovat muistion liitteinä

⁵ Siviilipalvelus 2020, s. 55

joka miesikäluokalle pakollisesta asevelvollisuudesta saadaan, ei siviilipalvelusjärjestelmän kautta ole realistista.

Siviilipalvelusjärjestelmän yhteiskunnallisen hyödyn kasvattaminen esimerkiksi kokonaisturvallisuuden näkökulmasta edellyttäisi, että kullakin hallinnonalalla yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta vastaavat erityisviranomaiset osallistuisivat olennaisissa määrin siviilipalveluksessa järjestettävän koulutuksen suunnitteluun ja sen järjestämiseen ja annettavien taitojen kertaamiseen.

Työryhmä havainnoi, että siviilipalvelusjärjestelmän kehittäminen suuntaan, jossa siviilipalveluksen yhteiskunnallinen hyöty pyrittäisiin saavuttamaan poikkeusoloissa, olisi osin ristiriidassa Siviilipalvelus 2020 -mietinnössä tehtyjen ehdotusten kanssa, joissa esitettiin, että siviilipalvelusvelvollisten koulutuksessa huomio tulisi kiinnittää normaaliolojen riskeihin ja palvelemaan arjen turvallisuutta ja ehdotettiin luopumista velvollisten käytöstä kriisitilanteissa erityisissä tehtävissä. Työryhmä tuo esille, että jo nykyisin yhteiskuntaa hyödyttävät kokonaisturvallisuuden tehtävät toteutuvat siviilipalvelukseen kuuluvan työpalvelun osalta mm. terveydenhuoltoalan yksiköissä. Monet näissä yksiköissä siviilipalveluksen suorittavista voivat kuulua terveydenhuollon ammattihenkilöstön varausjärjestelmien piiriin poikkeusoloissa.

Siviilipalveluslain poikkeusolajen aikaisia tehtäviä koskevissa perusteluissa todetulla tavalla (HE 140/2007) yhteistä poikkeusolojen aikaisina palveluspaikkoina toimivien viranomaisten tehtäville on se, että ne voidaan joitakin mahdollisia erityistehtäviä lukuun ottamatta katsoa siviililuonteisiksi. Säännöksen tarkoituksena on siten, että siviilipalvelusvelvollisia voitaisiin heidän vakaumustaan kunniottaen sijoittaa niihin suorittamaan liikekannallepanon aikaista palvelusta. Työryhmä toteaa, että yhteys sotilaalliseen maanpuolustukseen on yleinen syy niiden osalta, jotka kieltäytyvät kokonaan siviilipalveluksesta. Joidenkin aseistakieltäytyjien vakaumuksen kannalta siviilipalvelukseen kuuluvat poikkeusolojen tehtävät voivat olla ongelmallisia, jos niiden katsotaan tukevan sotilaallista valmiutta. Siviilipalveluslain 36 §:n tarkoituksena on kuitenkin tällaisissa tilanteissa tarkoitus mahdollistaa palveluspaikan tai -tehtävien vaihtaminen kesken palveluksen, jos ne ovat vastoin velvollisen vakaumusta.

Johtopäätökset

Siviilipalveluslain poikkeusolojen aikaista palvelusta koskevat tehtävät

Työryhmä toteaa, että siviilipalveluslain 65 §:ssä säädetty viittaus pelastuslakiin on vanhentunut, sillä vanha pelastuslaki (468/2003) on korvattu vuonna 2011 voimaan tulleella uudella lailla 379/2011. Uusi pelastuslaki ei enää sisällä vastaava viranomaisluetteloa kuin vanha laki.

Työryhmässä käsiteltyjen lausuntojen perusteella vaikuttaisi siltä, että sellaisille siviilipalveluslain säännöksille, jotka mahdollistavat siviilipalvelusvelvollisten käyttämisen poikkeusolojen tehtävissä, on edelleen tarvetta eri viranomaisissa lainsäädännön nykytilaa vastaavalla tavalla. Lainsäädännön selkeyden vuoksi poikkeusolojen aikaisista palveluspaikoista olisi kuitenkin jatkossa syytä säätää suoraan siviilipalveluslaissa.

Työryhmän käsityksen mukaan siviilipalveluslaissa ei edellytetä sellaisen siviilipalvelusvelvollisten si-
joitussuunnitelman laatimista, jossa velvollisille yksilöidään ennakolta mahdolliset poikkeusolojen tehtävät puolustusvoimien sodanajan joukkoja vastaavalla tavalla. Siviilipalvelusvelvollisten työvoiman tarve poikkeusoloissa vaikuttaisi koskevan enemmänkin yksittäisiä velvollisia kuin laajoja joukkoja, jotka tulisi mobilisoida. Työryhmä katsoo, että tässä vaiheessa ei ole ilmennyt laajempaa tar-

vetta yksilöllisten sijoitussuunnitelmien luomiselle poikkeusoloja varten. Tältä osin siviilipalvelusjärjestelmän poikkeusolojen aikaa koskevia kehittämistarpeita ei ole perustetta arvioida toisin kuin Siviilipalvelus 2020 -mietinnössä on tehty.

Työryhmä havainnoi, että poikkeusolojen aikainen palvelus tapahtuisi kunkin viranomaisen tarpeelliseksi katsomissa tehtävissä, joiden tehtävänkuva tarkentuu asianomaisen viranomaisen omassa valmiussuunnittelussa. Tästä seuraa, että siviilipalvelusjärjestelmän erityispiirteisiin kuuluu väistämättä se, että normaaliolojen aikaisessa palveluksessa – täydennyspalvelus mukaan lukien – harjoitettavia tehtäviä ja poikkeusolojen aikaisessa palveluksessa suoritettavia tehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä aukottomasti yhteensovittamaan.

On jokseenkin mahdotonta ennakoida kaikkien tulevaisuuden kriisien luonnetta eikä sellaisia olosuhteita voida sulkea pois, joissa myös siviilipalvelusvelvollisten työpanosta voitaisiin tarvita. Tarve jokaisen työpanoksen hyödyntämiseen voi tulla eteen ennakoimattomissa tilanteissa. Yhteiskunnan kriisitilanteisiin varautumista varten olevan säädöskehikon purkamiseen tulisi tämän vuoksi suhtautua harkiten. Tällä perusteella työryhmä katsoo, että siviilipalveluslain poikkeusolojen tehtäviä koskevat säännökset voisivat edelleen olla perusteltuja viimesijaisena vaihtoehtona. Niiden toimenpano kuitenkin edellyttäisi eri viranomaisten valmiussuunnittelun tehostamista ja siviilipalvelusvelvollisia koskevan siviilipalvelusrekisterin kehittämistä.

Työryhmä katsoo, että poikkeusolojen aikaisiin palveluspaikkoihin ei lausuntokierroksen perusteella ole tarkoituksenmukaista tehdä yksittäisiä muutoksia, vaan pyrkiä säilyttämään lainsäädännön nykytila mahdollisimman ennallaan. Työryhmä kuitenkin toteaa, että vakaumuksen subjektiivisen luonteen vuoksi kaikki poikkeusolojen aikaiset palveluspaikat tai -tehtävät eivät voi soveltua yleisesti kaikille siviilipalvelusvelvollisille, joten siviilipalveluslain tarkoittamalla tavalla velvollisen vakaumuksen suoja on otettava huomioon myös poikkeusolojen tehtäviä määrättäessä.

Täydennyspalvelusvelvollisuuden pidentäminen

Työryhmässä on arvioitu, että täydennyspalvelusvuorokausien kaksinkertaistuminen voisi merkitä hakijamäärästä riippuen noin 20 – 40 prosentin korotustarvetta siviilipalveluksen toimenpanon määrärahaan pelkästään täydennyspalvelusvelvollisten koulutuksen järjestämisen kustannuksista. Työryhmän näkemyksen mukaan palvelusjakson pituuden kasvattaminen edellyttäisi, että siihen investoitavista kustannuksista saadaan yhteiskunnallista hyötyä.

Työryhmän katsoo, että täydennyspalveluksen kehittäminen voi nykyjärjestelmän puitteissa kohdistua lähinnä yksilövalmiuksiin ja suorat merkittävät yhteiskunnalliset hyödyt jäävät vajavaisiksi. Työryhmä katsoo, että täydennyspalveluskoulutuksen ajan pidentämiselle ei työryhmän työn aikana ole ilmennyt sellaisia tarpeita, että pidentäminen olisi yhteiskunnallisesti perusteltua.

Työryhmän näkemyksen mukaan täydennyspalveluskoulutuksen kehittämisen osalta huomion tulisi kohdistua täydennyspalvelusajan pituuden sijaan täydennyspalveluksen sisällön tarkempaan arviointiin. Työryhmässä on tarkasteltu nykyisen täydennyspalveluskoulutuksen sisältöjä sekä siviilipalveluskeskuksessa annettavan koulutuksen että ulkopuolisilta koulutuksen järjestäjiltä hankittujen koulutuspakettien osalta. Työryhmä arvioi, että täydennyspalveluskoulutuksen sisältöä olisi mahdollista kehittää myös nykypituisen täydennyspalveluksen rajoissa.

Työryhmässä on havaittu, että ostopalveluina hankittavan täydennyspalveluskoulutuksen sisältö vastaa hyvin arjen turvallisuutta palvelevia ja arjen mahdollisissa kriisitilanteissa tarpeellisia osaamistar-

peita. Työryhmä katsoo, että tällaisten yksilötaitojen kehittäminen on kannatettavaa. Työryhmä kuitenkin pitää tärkeänä, että koulutukseen sisällytetään nykyiseen tapaan myös vakaumuksellisia elementtejä.

Työryhmä havainnoi, että täydennyspalveluksen pituuden kasvattaminen ei olisi ongelmattonta myöskään maanpuolustusvelvollisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta johtuen.

Työryhmän ehdotukset toimenpiteiksi

Työryhmän työn aikana ei ole löytynyt perusteita täydennyspalvelusajan pidentämiseksi. Täydennyspalveluskoulutuksen sisältöä on mahdollista tarkastella myös nykyisen täydennyspalvelusajan sisällä. Työryhmä katsoo, että täydennyspalveluksen koulutussisältöjen tarkempi arviointi kuuluisi luontevimmin siviilipalveluksen koulutusjaostolle, jonka tulisi tuottaa ehdotuksensa täydennyspalveluksen koulutussisältöjen mahdollisista muutoksista työ- ja elinkeinoministeriölle.

Siviilipalveluksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1461/2007) 2 a §:n mukaan siviilipalveluksen koulutusjaosto arvioi, kehittää ja valvoo siviilipalveluksen peruskoulutusjakson koulutusta. Asetuksen säännöstä tulisi laajentaa lisäämällä koulutusjaoston toimivaltaan myös täydennyspalveluksen koulutuksen arviointi.

Siviilipalveluslain 65 §:ssä säädetty viittaus kumottuun pelastuslakiin on syytä korjata ajantasalle, niin että mahdolliset poikkeusolojen aikaiset palveluspaikat mainittaisiin suoraan siviilipalveluslaissa. Tältä osin olisi kyse lähinnä teknisestä muutoksesta, jolla ei muutettaisi lainsäädännön nykytilaa.

2. Paluu reserviin täydennyspalveluksen alkamisen jälkeen

Kehittämisehdotus

Mahdollistetaan paluu reserviin vielä täydennyspalveluskoulutuksen alkamisen jälkeen esimerkiksi kahden vuorokauden kuluessa koulutuksen alkamisesta.

Lainsäädäntömuutokset, joita ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi

Ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi siviilipalveluslain 100 §:n ensimmäisen momentin muuttamista esimerkiksi siten, että hakemus siviilipalveluksesta asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen voitaisiin täydennyspalveluksen osalta hyväksyä siihen saakka kunnes tietty vuorokausimäärä, esimerkiksi ehdotettu kaksi vuorokautta, on kulunut täydennyspalveluksen aloittamisesta.

Kaikkia siviilipalveluslain 100 §:ään kohdistettuja muutosehdotuksia on kuitenkin syytä tarkastella kokonaisuutena.

Asiaa koskevat säännökset ja käytäntö

Siviilipalveluslain 100 §:ssä säädetään hakeutumisesta siviilipalveluksesta asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen. Pykälän 1 momentin mukaan siviilipalvelusvelvollisen, joka haluaa siirtyä suorittamaan asevelvollisuuslain mukaista palvelusta, on haettava tätä kirjallisesti siviilipalveluskeskuksesta. Hakemus on viipymättä hyväksyttävä, jos siinä ilmoitetaan, ettei siviilipalveluslain 1 §:ssä tarkoitettu vakaumus enää estä asevelvollisuuslain mukaisen palveluksen suorittamista ja jos siviilipalvelusvelvollista ei ole aikaisemmin vastaavan hakemuksen perusteella hyväksytty siviilipalveluksesta asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen. Hakemusta ei saa tehdä enää siviilipalveluksen aloittamisen jälkeen eikä sen vuoden päätyttyä, jona siviilipalvelusvelvollinen on täyttänyt 28 vuotta.

Pykälää koskevien lain esitöiden mukaan asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen siirtymistä varten tehtävän hakemuksen tekemisen edellytyksenä on, että siviilipalvelusvelvollinen ei ole ehtinyt aloittaa siviilipalvelusta. Siviilipalveluksen aloittamiseksi katsotaan palvelukseen saapumisen yhteydessä tapahtuva ilmoittautuneeksi kirjautuminen, joten hakemusta ei voi tehdä enää peruskoulutusjakson tai työpalvelujakson aikana tai täydennyspalvelukseen saapumisen jälkeen.

Siviilipalvelukseen hakemisen edellytyksistä säädetään perustuslaissa. Perustuslain 127 §:n 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla. Siviilipalveluslain 1 §:n 2 momentin mukaan asevelvollinen, jonka vakaumukseen perustuvat syyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta, vapautetaan sen suorittamisesta ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta.

Kehittämisehdotuksen arviointia

Ehdotus mahdollistaisi paluun puolustusvoimien reserviin jo aloitetusta täydennyspalveluksesta.

Siviilipalvelukseen hakemisen edellytyksenä oleva vakaumusehto huomioiden ehdotetulla muutoksella mahdollistettaisiin tilanne, jossa täydennyspalvelusvelvollinen kesken täydennyspalveluskoulutuksen havaitsisi, ettei hänen vakaumuksensa sittenkään estäisi asevelvollisuuslain mukaisen palvelun suorittamista ja hän tämän vuoksi haluaisi hakeutua takaisin puolustusvoimien reserviin.

Ehdotuksella voisi olla vaikutuksia täydennyspalveluskoulutuksen järjestämiseen, kun erien koossa jouduttaisiin huomioimaan mahdollisten reserviin palaajien määrä. Arvioidusta palaajien lukumäärästä riippuen tämä voisi edellyttää siviilipalveluskeskuksen resurssien tarkastelua. Siviilipalveluslain 59 §:n 3 momentin mukaan siviilipalveluskeskuksen on annettava täydennyspalvelusta koskeva määräys siviilipalvelusvelvolliselle todisteellisesti tiedoksi viimeistään kaksi kuukautta ennen täydennyspalveluksen alkua. Siviilipalveluskeskuksen ei näin ollen olisi mahdollista määrätä täydennyspalveluskoulutuksen keskeyttäneen velvollisen tilalle uutta velvollista. Käytännössä tämä ei olisi mahdollista myöskään sen vuoksi, että täydennyspalveluksen kesto ja kunkin koulutuserän ajankohdat ovat ennalta määrättyt.

Puolustusvoimilla tai siviilipalveluskeskuksella ei ole arviota siitä, paljonko täydennyspalveluksesta takaisin puolustusvoimien reserviin siirtyjiä olisi vai olisivatko nämä hakemukset vain yksittäisiä tapauksia. On mahdollista, että paluusäännös voisi kuitenkin lisätä liikettä sekä reservistä täydennyspalvelukseen että edelleen täydennyspalveluksesta takaisin puolustusvoimien reserviin, kun käydään katsomassa, mitä vaihtoehtoinen palvelumuoto pitää sisällään. Ehdotuksesta koituisi näin ollen todennäköisesti ainakin jonkin verran lisää hallinnollista taakkaa puolustusvoimille ja siviilipalveluskeskukselle taakan suuruuden riippuessa siitä, kuinka moni täydennyspalvelusvelvollisista olisi halukas palaamaan puolustusvoimien reserviin.

Puolustusvoimien kannalta ehdotus merkitsisi, että asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen palaaja olisi jälleen käytettävissä puolustusvoimien reservissä ja hänelle voitaisiin määritellä ns. sodanajan sijoitus. Käytännössä henkilöille, jotka kerran siirtyvät pois reservistä, ei kuitenkaan määrättäisi uudestaan samaa sodanajan sijoitusta, vaikka heillä sellainen olisi ollut reservistä täydennyspalvelukseen haettaessa.

Siviilipalvelus on velvollisen vakaumuksen huomioon ottava tapa toteuttaa perustuslain 127 §:ssä säädettyä maanpuolustusvelvollisuutta. On mahdollista, että perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu uskonnon ja omantunnon vapaus edellyttäisi sitä, että jo aloitetusta täydennyspalveluksesta kertaalleen takaisin puolustusvoimien reserviin hakeutuneen henkilön tulisi olla mahdollista ainakin vielä kertaalleen hakeutua siviilipalveluksen puolelle vakaumuksellisista syistä. Tällöin on mietittävä, olisiko jonkinasteisesta hakukertoja koskevasta rajoituksesta kuitenkin tarpeen säätää (ks. jäljempänä ehdotuksen 3 kohdalla esitetty).

Johtopäätökset

Työryhmä toteaa, että täydennyspalveluskoulutuksesta paluuseen puolustusvoimien reserviin ei ole tähän mennessä ilmennyt tarpeita velvollisten suunnalta. Vaikuttaisi siltä, että tapaukset olisivat korkeintaan yksittäistapauksia.

Työryhmän työssä ei ole myöskään ilmennyt, että puolustusvoimien viranomaisilla olisi välttämättömiä tarpeita saada reservistä jo kerran lähteneitä palaamaan takaisin reserviin.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan velvollisella on mahdollisuus hakeutua takaisin reserviin täydennyspalvelushakemuksen jättämisen jälkeen, mutta ennen täydennyspalveluksen alkamista. Huomioiden, että määräys täydennyspalvelukseen on toimitettava velvolliselle 12 kuukautta hakemuksen hyväksymisestä ja että täydennyspalvelusta koskeva määräys on toimitettava velvolliselle todistettavasti tiedoksi viimeistään 2 kuukautta ennen täydennyspalveluksen alkua, työryhmä katsoo, että kyseinen aika mahdollistaa riittävällä tavalla velvollisen harkinnan asiasta.

Työryhmä toteaa, että lainsäädännössä ei ole tarkoituksenmukaista luoda sellaisia aikarajoja, jotka ovat sidottuina yksittäisiin päiviin.

Työryhmän ehdotukset

Työryhmä katsoo, että ehdotettu lainsäädäntömuutos ei ole tarpeellinen.

3. Paluu suorittamaan varusmiespalvelusta alkaneen siviilipalveluksen puolelta

Kehittämisehdotus

Samantyyppisesti kuin kohdassa 2 mahdollistetaan asevelvollisen paluu suorittamaan varusmiespalvelusta jo alkaneenkin siviilipalveluksen puolelta.

Lainsäädäntömuutokset, joita ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi

Ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi siviilipalveluslain 100 §:n ensimmäisen momentin muuttamista esimerkiksi siten, että hakemus siviilipalveluksesta asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen voitaisiin hyväksyä siihen saakka kunnes tietty vuorokausimäärä on kulunut siviilipalveluksen aloittamisesta.

Kaikkia siviilipalveluslain 100 §:ään kohdistettuja muutosehdotuksia on kuitenkin syytä tarkastella kokonaisuutena.

Asiaa koskevat säännökset

Ehdotusta koskevat edellä kohdassa 2 kuvatut siviilipalveluslain 100 §:n 1 momentti ja siviilipalvelukseen hakemisen edellytyksenä olevat säännökset.

Nykyistä siviilipalveluslain 100 §:ää vastaava säännös sisältyi jo edelliseen, vuoteen 2007 asti voimassa olleeseen siviilipalveluslain (1723/1991) 58 §:ään. Varusmiespalvelukseen hakemisen mahdollisuutta ennen siviilipalveluksen alkua on perusteltu sillä, että tämän ajan tulisi taata riittävä pohdinta vakaumuksen suhteen (HE 149/1991 vp). Myöhemmin lakiin lisättiin hakukertoja koskeva rajotus ja yläikäraja asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen hakeutumiselle. Hakukertoja koskevan muutoksen tarkoituksena oli estää palvelukseenastumisvelvollisuuden toistuva siirtäminen edestakaisten hakemusten jättämisellä. Ennen lainmuutosta mahdollisuutta edestakaiseen hakemusten tekemiseen saatettiin käyttää hyödyksi siten, että palvelukseen määrittämisen yläikäraja ehti täyttyä ilman, että asianomaista velvollista saatiin lainkaan velvoitettua astumaan palvelukseen. Tästä syystä myös hakemuksen tekemiseen asetettu yläikäraja haluttiin tehdä yhdenmukaiseksi siviilipalveluksen lykkäyksen myöntämiselle asetetun yläikärajan kanssa (HE 152/1998 vp).

Siviilipalveluksessa on kysymys henkilön vakaumuksen huomioon ottavasta palvelusmuodosta. Henkilön siviilipalvelushakemuksessaan antama ilmoitus vakaumuksellisten syiden olemassa olosta katsotaan riittäväksi. Jos siviilipalvelusvelvollisen olisi mahdollista siirtyä asevelvollisuuslain mukaiseen varusmiespalvelukseen jo aloitetun siviilipalveluksen jälkeen, tarkoittaisi tämä sitä, että velvollisen vakaumus ja motiivit maanpuolustusvelvollisuuden suorittamiseksi siviilipalveluksena ovat muuttuneet. Voimassa olevan lainsäädännön tausta-ajatuksena on ollut, ettei siviilipalveluksen suorittamiselle voida katsoa olevan vastaavia vakaumuksellisia esteitä kuin asevelvollisuuslain mukaisen palveluksen suorittamiselle. Siirtymistä varusmiespalvelukseen jo aloitetusta siviilipalveluksesta ei tämän vuoksi ole pidetty tarpeellisena.

Vuosittain noin 200 – 300 siviilipalvelusvelvollista siirtyy varusmiespalvelukseen jo ennen siviilipalveluksen alkamista eli silloin, kun voimassa oleva lainsäädäntö vielä mahdollistaa siirtymisen.

Kehittämisehdotuksen arviointia

Ehdotus tarkoittaisi sitä, että henkilö voisi keskeyttää siviilipalveluksen suorittamisen ja hänet tulisi sijoittaa uuteen varusmiespalveluksen saapumiserään, jossa hän voisi aloittaa varusmiespalveluksen suorittamisen.

Muutoksella olisi vaikutuksia viranomaistoimintaan siviilipalveluskeskuksessa, puolustusvoimien aluetoimistoissa ja joukko-osastoissa. Hakemusten käsittely ja palvelukseen määrääminen aiheuttaisi edellä mainituissa viranomaisissa jonkin verran lisää hallinnollista taakkaa. Lisäksi olisi huomioitava palvelusmuodon vaihtamisesta johtuvat vaikutukset varusmiespalveluksen koulutuserien sekä siviilipalveluskeskuksen järjestämän peruskoulutusjakson käytännön järjestelyihin.

Siviilipalveluslain 14 §:n 2 momentin mukaan siviilipalveluksen alkamista koskeva määräys tulee antaa todisteellisesti tiedoksi siviilipalvelusvelvolliselle viimeistään kaksi kuukautta ennen palveluksen alkua. Määräys voidaan antaa tiedoksi myös lyhyemmässä ajassa sen kalenterivuoden alusta, jona siviilipalvelusvelvollinen täyttää 29 vuotta, tai muulloinkin hänen suostumuksellaan. Käytännössä siviilipalveluskeskus suunnittelee ja toteuttaa neljän viikkoa kestävät peruskoulutusjaksot koko vuodelle etukäteen. Uuden siviilipalvelusvelvollisen määrääminen palvelukseen palveluksen keskeyttäneen ja varusmiespalvelukseen vaihtaneen velvollisen tilalle ei olisi siten käytännössä mahdollista. Varusmiespalvelukseen siirtyvien lukumäärästä riippuen ehdotus voisi edellyttää siviilipalveluskeskuksen resurssien tarkastelua, kun peruskoulutusjaksojen järjestämisessä olisi huomioitava mahdollisten varusmiespalvelukseen siirtyjien määrä.

Mikäli siviilipalveluksen keskeyttäminen olisi mahdollista myös työpalvelun aikana, vaikutukset kohdistuisivat myös työpalveluspaikkoina toimiviin organisaatioihin.

Siviilipalveluskeskus tekee vuosittain noin 20 – 30 kielteistä päätöstä hakemuksiin aseelliseen palvelukseen. Voidaan arvioida, että näistä noin 10 – 20 on sellaisia, joissa kielteinen päätös tehdään sen vuoksi, että siviilipalvelus on jo aloitettu. Edelleen voidaan myös arvioida, että osa halukkaista henkilöistä ei tee hakemusta, sillä he ovat tietoisia siitä, että siviilipalveluksen aloittamisen jälkeen siirtyminen varusmiespalvelukseen ei enää ole mahdollista.

Ehdotettu muutos voisi lisätä liikettä sekä varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen että edelleen siviilipalveluksesta takaisin varusmiespalvelukseen, kun käydään katsomassa mitä vaihtoehtoinen palvelusmuoto pitää sisällään. Ehdotuksessa olisi tältä osin huomioitava edellä ehdotuksen numero 2 kohdalla todettu perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeuksissa turvattu uskonnon ja omantunnon vapaus. Tämä voisi edellyttää sitä, että velvollisen olisi voitava ainakin vielä kertaalleen hakeutua varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen sen jälkeen, kun hän olisi jo kerran keskeyttänyt siviilipalveluksen varusmiespalvelukseen siirtymisen vuoksi. Jonkinasteisen hakukertoja koskevan rajoituksen säätämistä lainsäädännössä voidaan kuitenkin pitää edelleen tarpeellisena siitä syystä, ettei palveluksen kokonaissuorittamisesta olisi mahdollista välttyä eri järjestelmistä toiseen siirtymisellä. Ehdotusta olisi tällöin arvioitava myös siviilipalvelukseen hakemisen edellytyksenä olevan vakaumus-ehdon näkökulmasta. Käytännössä kysymys kulminoituisi siihen, kuinka monta kertaa velvollisen voitaisiin katsoa olevan perusteltua muuttaa vakaumustaan.

Ehdotuksella voi olla vaikutuksia siihen, että varusmiespalvelukseen takaisin siirtyvä henkilö pääsee aloittamaan ammatilliset tai korkeakouluopintonsa myöhemmin ja hänen valmistumisensa myös työmarkkinoille viivästyy, kun huomioidaan, että varusmiespalveluksen saapumiserät ovat heinäkuussa ja tammikuussa.

Johtopäätökset

Työryhmä havainnoi, että joitain tarpeita paluusäännökselle on ilmennyt käytännössä. Asiasta tulee yhteydenottoja siviilipalveluskeskukseen ja puolustusvoimien aluetoimistoihin sekä puolustusministeriöön noin 10 – 20 kappaletta vuodessa.

Lainsäädännön muuttaminen lisäisi yksilön valinnanvapautta palvelusmuotojen välillä. Muutos todennäköisesti lisäisi liikettä eri järjestelmien välillä.

Varusmiespalvelukseen siirtyvä velvollinen voisi aloittaa palveluksen aikaisintaan seuraavassa tammi-kuussa tai heinäkuussa aloittavassa saapumiserässä. Puolustusvoimien kannalta ehdotus tarkoittaisi sitä, että velvollinen olisi (jälleen) koulutettavissa sodanajan joukkoihin. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen eräänä tavoitteena on nopeuttaa nuorten siirtymistä työelämään. Kehittäisehdotus kuitenkin luultavimmin viivästyttäisi opiskelujen alkua niillä, jotka vaihtaisivat palvelusmuotoa.

Työryhmä havainnoi, että asevelvollisuuslain mukainen palvelus on siviilipalveluslain mukaiseen palvelukseen nähden ensisijainen palvelusmuoto. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa melko pitkän harkinta-ajan ennen siviilipalveluksen alkua riippumatta siitä, onko hakemus siviilipalvelukseen tehty kutsunnoista tai varusmiespalveluksen jo alettua. Siviilipalveluslain 14 §:n 1 momentin mukaan siviilipalveluskeskus määrää siviilipalvelusvelvollisen aloittamaan palveluksensa siviilipalvelushakemuksen hyväksymisvuoden tai kahden sitä seuraavan kalenterivuoden kuluessa, jollei siviilipalvelusvelvolliselle myönnetä lykkäystä.

Hakukertoja koskevista rajoituksista on nähty tarpeelliseksi säätää laissa johtuen siitä, ettei velvollisen olisi mahdollista lykätä palvelukseen astumista toistuvien hakemusten jättämisellä siviilipalvelukseen ja toisaalta varusmiespalvelukseen. Työryhmä katsoo, että rajoitukset ovat edellä mainituista syistä tarpeen jatkossakin.

Työryhmän käsityksen mukaan paluun siviilipalvelukseen hakeutumisen edellytyksenä oleva vakaus edellyttäisi, että velvollisen olisi mahdollista palata ainakin vielä kerran aloitetusta varusmiespalveluksesta takaisin siviilipalvelukseen.

Työryhmä havainnoi, että lainsäädännön muuttamisen ei tulisi olla ensisijainen keino käytännön tasolla ilmenneiden ongelmien korjaamiseen. Joukko-osastoissa ja siviilipalveluskeskuksessa tiedotetaan jo nykyisin eri muodoissa siitä, ettei paluu jo aloitetusta siviilipalveluksesta takaisin varusmiespalvelukseen ole mahdollista. Työryhmä katsoo, että ainakin osa kielteisistä päätöksistä on voinut johtua siitä, ettei velvollinen ole tiennyt, että hakemusta varusmiespalvelukseen ei enää hyväksytä aloitetun siviilipalveluksen jälkeen. Työryhmä toteaa, että tällaisia tilanteita voitaisiin ennaltaehkäistä parantamalla asiaa koskevaa tiedotusta entisestään. Työryhmä havainnoi, että informaatio voisi tavoittaa velvolliset parhaiten puolustusvoimien joukko-osastoissa tai siviilipalveluskeskuksessa – esimerkiksi sähköiset informaatiokanavat huomioon ottaen.

Työryhmän ehdotukset

Työryhmä katsoo, että asiassa ei ole ilmennyt perusteltuja tai välttämättömiä tarpeita lainsäädäntömuutoksille.

4. Paluu reserviin yli 28-vuotiaana

Kehittämisehdotus

Mahdollistetaan paluu reserviin myös yli 28-vuotiaille.

Lainsäädäntömuutokset, joita ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi

Ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi siviilipalveluslain 100 §:n ensimmäisen momentin muuttamista tai pykälän muotoilemista siten, että ainakin ne yli 28-vuotiaat täydennyspalvelusvelvolliset, jotka eivät ole vielä aloittaneet täydennyspalvelusta voisivat hakea takaisin asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen.

Kaikkia siviilipalveluslain 100 §:ään kohdistettuja muutosehdotuksia on kuitenkin syytä tarkastella kokonaisuutena.

Asiaa koskevat säännökset

Ehdotusta koskee edellä kohdassa 2 kuvattu siviilipalveluslain 100 §:n 1 momentti.

Voimassa oleva 28 vuoden ikäraja asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen siirtymiselle siviilipalveluksesta säädettiin edellisen siviilipalveluslain aikana. Tarkoituksena oli säätää asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen hakeutumiselle yläikäraja, joka on yhdenmukainen siviilipalveluslain mukaisen lykkäyksen myöntämiselle asetetun yläikärajan kanssa (HE 152/1998 vp). Tuolloin voimassa olleen ja nykyisenkin siviilipalveluslain mukaan lykkäystä siviilipalveluksen suorittamisesta ei saa antaa pidemmäksi ajaksi, kuin sen kalenterivuoden loppuun, jona siviilipalvelusvelvollinen täyttää 28 vuotta. Siviilipalveluslain 5 §:n mukaan siviilipalvelukseen sisältyvä peruskoulutus- ja työpalvelusvelvollisuus päättyvät sen vuoden lopussa, jona siviilipalvelusvelvollinen täyttää 30 vuotta.

Kehittämisehdotuksen vaikutuksia

Muutos mahdollistaisi paluun reserviin yli 28-vuotialle täydennyspalvelusvelvollisille.

Muutos voisi aiheuttaa jonkin verran hallinnollista työtä siviilipalveluskeskuksessa ja puolustusvoimien aluetoimistoissa riippuen siirtyvien lukumäärästä.

Johtopäätökset

Työryhmä katsoo, että siviilipalveluslain 100 § ei täytä yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta siltä osin, että alle 28-vuotias täydennyspalvelusvelvollinen voi hakea takaisin puolustusvoimien reserviin, jos hän ei ole aloittanut täydennyspalvelusta, mutta vastaavassa tilanteessa oleva yli 28-vuotias ei voi hakemusta tehdä hyväksytysti. Tilannetta ei ole osattu ottaa huomioon nykyistä lakia valmisteltaessa, sillä täydennyspalvelusvelvollisten lukumäärä on tällöin ollut huomattavasti nykyistä vähäisempi.

Työryhmän ehdotukset

Siviilipalveluslain 100 §:ää tulisi muuttaa siten, että paluu reserviin olisi mahdollista myös sen vuoden jälkeen, jolloin henkilö on täyttänyt 28 vuotta, jos hän ei ole vielä aloittanut täydennyspalveluksen suorittamista.

5. Työpalvelun suorittaminen kokonaisturvallisuutta hyödyttävissä palveluspaikoissa

Kehittämisehdotus

Muutetaan siviilipalveluslain 8 §:ää siten, että siviilipalveluspaikkana voi toimia kokonaisturvallisuuden kannalta hyödyllinen valtion viranomainen tai liikelaitos.

Asiaa koskevat säännökset ja käytäntö

Siviilipalveluslain 8 §:n 2 momentin mukaan siviilipalveluspaikkana voi toimia siviilipalveluskeskus tai sen hyväksymä:

- 1) valtion viranomainen tai liikelaitos, valtion itsenäinen julkisoikeudellinen laitos tai julkisoikeudellinen yhdistys;
- 2) kunnan viranomainen;
- 3) uskonnonvapauslain (453/2003) 2 §:ssä tarkoitettu uskonnollinen yhdyskunta tai sen seurakunta;
- 4) yleishyödyllistä toimintaa harjoittava yksityisoikeudellinen yhteisö, yhdistys tai säätiö.

Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan siviilipalveluspaikkana ei voi kuitenkaan toimia puolue- rekisteriin merkitty puolue, työmarkkinajärjestö eikä yhteisö, jonka pääasiallisena tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen ansion hankkiminen yhteisölle tai sen toimintaan osallisille.

Siviilipalveluskeskus määrää siviilipalveluspaikan, jossa siviilipalvelusvelvollinen suorittaa työpalvelun. Siviilipalvelusvelvolliset kuitenkin hankkivat palveluspaikkansa itsenäisesti. Siviilipalveluskeskuksessa työpalvelun suorittavat yleensä sellaiset siviilipalvelusvelvolliset, jotka eivät ole löytäneet muuta palveluspaikkaa tai joilla jäljellä olevan työpalvelujakson kesto on syystä tai toisesta niin lyhyt, että heidän olisi vaikeaa löytää kyseiselle ajalle enää muuta palveluspaikkaa.

Siviilipalveluslain 16 §:n 2 momentin mukaan siviilipalveluskeskus voi palveluksen asianmukaisen suorittamisen turvaamiseksi tai merkittävän yleisen edun niin vaatiessa päättää siviilipalveluspaikan siirrosta myös omasta aloitteestaan. Saman pykälän 3 momentin mukaan ennen siirtoa koskevaa päätöstä siviilipalveluskeskuksen on kuultava siviilipalvelusvelvollista, hänen nykyistä siviilipalveluspaikkaansa ja uutta siviilipalveluspaikkaa. Kuulemisvelvoitteesta voidaan kuitenkin poiketa, jos siirtotarve on kiireellinen ja perustuu 2 momentissa tarkoitettuun merkittävään yleiseen etuun.

Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esimerkkinä tilanteista, joissa siviilipalveluskeskus voisi yleisen edun perusteella harkintansa mukaan määrätä palveluksessa oleville siviilipalvelusvelvollisille lyhytaikaisen siirron omasta aloitteestaan, olisivat runsaasti äkillistä apu-työvoimaa vaativat tilanteet kuten esimerkiksi tulvatilanteet, öljyonnettomuudet, etsintätehtävät tai maastopalot. Säännös on perustunut siihen, että siviilipalvelusvelvollisten koulutusta on lain voimaantullessa uusittu siten, että se nykyistä paremmin antaisi valmiuksia vastata erilaisiin yleisiin pelastustarpeisiin onnettomuustilanteissa. Lisäksi lain yleisperustelujen (HE 140/2007 vp) mukaan siviilipalvelusvelvollisia olisi jatkossa mahdollista määrätä myös palveluksensa aikana äkillisiin, yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeisiin siviililuonteisiin kriisitehtäviin, esimerkiksi tulvan tai metsäpalon avustaviin torjuntatehtäviin.

Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmä on vuonna 2011 esittänyt, että harkittaisiin luopumista siitä, että palveluspaikattomat siviilipalvelusvelvolliset suorittavat työpalvelua Lapinjärven siviilipalveluskeskuksessa.⁶ Työryhmä esitti niin ikään, että siviilipalveluskeskus määräisi työpalveluspaikan niille velvollisille, jotka eivät työpalveluspaikkaa saa itse järjestettyä. Palveluspaikattomien velvollisten määräksi arvioitiin tammikuussa 2011 noin 50 velvollista.

Siviilipalveluskeskuksen mukaan siviilipalveluspaikkoja on tällä hetkellä löytynyt siviilipalvelusvelvollisille hyvin. Siviilipalveluskeskuksen arvion mukaan viime vuosina noin 20 velvollista vuodessa on suorittanut työpalvelun siviilipalveluskeskuksessa. Ilman palveluspaikkaa jäävien määrä on siten viime vuosina ollut vähäinen.

Siviilipalveluspaikaksi hyväksytyn palveluspaikan omassa päätösvallassa on harkinta siitä, ottaako se siviilipalvelusvelvollisia suorittamaan palvelusta.

Lainsäädäntömuutokset, joita ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi

Ehdotuksen tarkoituksena on ainakin mahdollistaa se, että siviilipalveluskeskuksessa palveluspaikattomia siviilipalvelusvelvollisia voitaisiin tarvittaessa määrätä kokonaisturvallisuuden kannalta hyödyllisiin tehtäviin. Säädosmuutosten sisältö riippuisi siitä tavoiteltaisiinko ehdotuksella näiden ns. palveluspaikattomien velvollisten lyhytkestoista hyödyntämistä virka-aputehtävissä vai siviilipalveluskeskuksen velvollisuutta sijoittaa nämä velvolliset suorittamaan koko työpalvelu kokonaisturvallisuutta hyödyttävissä tehtävissä. Siviilipalveluskeskuksen palveluspaikattomiin kohdistuvaa sijoitusvelvollisuutta olisi arvioitava ainakin suhteessa siviilipalveluslain 15 §:ssä säädettyyn palveluspaikan määrittämiseen sekä mahdollisesti siviilipalveluslain 10 §:ssä säädettyyn mahdollisuuteen määrätä eri ministeriöiden hallinnonaloille sijoitettavien siviilipalvelusvelvollisen vähimmäismäärä.

Jos ehdotuksella tavoitellaan yleisesti sitä, että myös kokonaisturvallisuuden kannalta hyödyllinen valtion viranomainen tai liikelaitos voisi toimia palveluspaikkana, ei säädosmuutoksia välttämättä edellyttäisi, sillä tällaiset palveluspaikat sisältyvät jo voimassa olevaan lakiin.

Jos ehdotuksella tavoitellaan kaikkien siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämistä virka-avussa varusmiesten tapaan, edellyttäisi tämä asian säätämistä joko siviilipalveluslain 8 §:ssä tai muussa olemassa olevassa säännöksessä sitä muuttamalla taikka kokonaan uudessa säännöksessä.

Kehittämisehdotuksen vaikutuksia

Siviilipalvelusvelvollisten käyttäminen virka-avussa edellyttäisi ensinnäkin velvollisten ohjausta ja valvontaa, toisekseen velvollisen kykyä ja osaamista toimia virka-aputehtävissä. Tämä edellyttäisi siviilipalveluskeskuksessa ainakin sellaisia henkilöstöresursseja, joilla voitaisiin antaa velvollisille kussakin virka-aputehtävissä tarvittava koulutus ja henkilökunnalta kykyä toimia virka-aputehtävien vastuuhenkilöinä.

Kaikkia siviilipalvelusvelvollisia koskeva virka-apuvelvollisuus voisi olla omiaan heikentämään palveluspaikkojen halukkuutta ottaa velvollisia työpalveluun, jos olisi mahdollisuus siihen, että velvollinen lähtee kesken työpalvelun komennukselle virka-aputehtäviin palveluspaikan ulkopuoliseen organisaatioon.

⁶ Siviilipalvelus 2020, s. 51 – 52.

Johtopäätökset

Siviilipalvelusvelvolliset voivat siviilipalveluslain mukaan jo nykyisin suorittaa työpalvelun kokonaisturvallisuutta hyödyttävissä tehtävissä. Työryhmä katsoo, että siviilipalvelusvelvollisia koskevat erilliset virka-apusäännökset eivät myöskään ole tarkoituksenmukaisia. Siviilipalveluslaki vaikuttaa mahdollistavan palvelupaikan lyhytaikaisen siirron, jos viranomaisissa ilmenee tälle tarpeita.

Työryhmän ehdotukset

Työryhmä katsoo, että ehdotus ei edellytä säädösmuutoksia.

6. Valmiusperusteisen kertausharjoituksen lisääminen siviilipalveluslain tarkoittamiksi erityisoloin

Kehittämisehdotus ja perustelut

Lisätään siviilipalveluslain 18 §:n tarkoittamiksi erityisoloin asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentissa säädetty valmiusperusteinen kertausharjoitus.

Muutos yhtenäistäisi siviilipalveluslain ja asevelvollisuuslain heinäkuussa 2016 asevelvollisuuslakiin lisätyn valmiusperusteisen kertausharjoituksen osalta. Tämä turvaisi valmiuden kohottamisen edellytykset tilanteissa, jossa päätös valmiusperusteisista kertausharjoituksista tehdään. Ehdotus tarkoittaisi, että näissä olosuhteissa kaikki siviilipalvelushakemukset tulisi käsitellä vakuumusentutkintalautakunnassa.

Valmiusperusteisia kertausharjoituksia koskevat säännökset

Asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaan Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen pykälän 2 momentissa säädetystä määräajasta poiketen. Määräys kertausharjoitukseen annetaan kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan. Määräys kertausharjoitukseen on 2 momentin mukaan lähetettävä asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista.

Samana pykälän 4 momentin mukaan päätöksen 3 momentissa tarkoitettu kertausharjoituksesta tekee tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöksentekomenettelyä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tasavallan presidentin päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. Sotilaskäskyasian siirtämisestä presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi säädetään puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentissa.

Asevelvollisuuslain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 44/2016 vp) mukaan muutoksen tarkoitus on mahdollistaa riittävän nopea reagointikyky muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. Säännökset ovat tarkoitettu käyttöön otettaviksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa ja ne liittyvät nimenomaisesti toiminnan välittömään käynnistämiseen. Näitä olisivat erittäin nopeat tilannekehitykset, kuten hybridiuhkat. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun turvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin ole mahdollista.

Momenttia koskevien esitöiden mukaan sitä olisi mahdollista soveltaa vain nimenomaisesti sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi järjestettävään kertausharjoitukseen ja vain, kun Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve edellyttäisi kolmen kuukauden määräajasta poikkeamista. Turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve voisi liittyä esimerkiksi Suomen lähialueella järjestettävään epätoivomaiseen sotilaalliseen harjoitukseen tai muuhun luonteeltaan uhkaavaksi kehittyvään tilanteeseen.

Siviilipalveluslain erityisolosuhteita koskevat säännökset

Siviilipalveluslain 4 luvussa säädetään siviilipalvelushakemuksen käsittelystä erityisolosuhteissa.

Lain 18 §:n 1 momentin mukaan, jos asevelvollinen jättää siviilipalvelushakemuksen sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on antanut asevelvollisuuslain 83 §:ssä tarkoitetun päätöksen ylimääräisestä palveluksesta taikka päätöksen puolustusvoimien osittaisesta tai yleisestä liikekannallepanosta, hakemus toimitetaan välittömästi tämän lain 19 §:ssä tarkoitetun asevelvollisten vakaumuksentutkintalautakunnan ratkaistavaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan asevelvollisuuslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisen palveluksen suorittanut asevelvollinen, joka on hyväksytty siviilipalvelukseen, mutta joka ei ole ennen 1 momentissa tarkoitetun ylimääräistä palvelusta taikka puolustusvoimien osittaista tai yleistä liikekannallepanon alkamista koskevan päätöksen antamista aloittanut täydennyspalvelusta taikka jonka hakemus siviilipalvelukseen on ratkaisemattomana vireillä ennen 1 momentissa tarkoitetun päätöksen antamista, on velvollinen vakaumuksentutkintalautakunnan pyynnöstä antamaan selvityksen vakaumuksestaan.

Edelleen pykälän 3 momentin mukaan asevelvollisen vakaumuksentutkintalautakunnalle antama selvitys vakaumuksesta käsitellään 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa uutena siviilipalvelushakemuksena niiden asevelvollisten osalta, jotka on jo hyväksytty siviilipalvelukseen. Vakaumuksentutkintalautakunnan antama päätös poistaa samalla asevelvolliselle aiemmin annetun siviilipalvelushakemusta koskevan päätöksen.

Lain 19 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii asevelvollisuuslain 83 ja 86 §:ssä tarkoitetun ylimääräistä palvelusta koskevan päätöksen tai liikekannallepanon aikana yksi tai useampi vakaumuksentutkintalautakunta. Lautakunnan tehtävänä on suorittaa vakaumuksen tutkinta sekä käsitellä ja ratkaista 18 §:ssä tarkoitetut siviilipalvelushakemukset.

Lain 20 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää lautakunnan välittömästi tasavallan presidentin annettua asevelvollisuuslain 83 §:ssä tarkoitetun päätöksen ylimääräisestä palveluksesta taikka päätöksen puolustusvoimien osittaisesta tai yleisestä liikekannallepanosta. Nimityspäätös tehdään toistaiseksi. Nimityspäätös raukeaa ylimääräisestä palveluksesta annetun päätöksen lakattua olemasta voimassa tai liikekannallepanotilanteen päätyttyä.

Lisäksi siviilipalveluslain 4 luvussa säädetään lautakunnan kokoonpanosta ja asioiden käsittelystä lautakunnassa.

Lainsäädäntömuutokset, joita kehittämis ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi

Kehittämis ehdotus edellyttäisi siviilipalveluslain 18 §:n muuttamista ehdotuksessa kuvatulla tavalla. Koska ehdotuksen tarkoitus on, että vakaumuksentutkintalautakunta asetettaisiin myös olosuhteissa, joissa tasavallan presidentti on tehnyt valmiuserusteisia kertausharjoituksia koskevan päätöksen, edellytettäisiin valmiuserusteisia kertausharjoituksia koskevan päätöksentekomenettelyn lisäämistä lain 19 ja 20 §:ään.

Lisäksi voitaisiin edellyttää erillisen muutoksenhakusäännösten säätämistä siviilipalveluslain 98 §:ssä valmiuserusteisten kertausharjoitusten aikana tehtyihin vakaumuksentutkintalautakunnan päätöksiin, sillä toisin kuin ylimääräisen palveluksen ja liikekannallepanon aikaisen palveluksen osalta, valmiuserusteisissa kertausharjoituksissa ei vaikuttaisi olevan kysymys perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista poikkeusolosuhteista. Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset voivat edellyttää, että muutoksenhakuoikeus olisi laajempi kuin poikkeusolojen aikana tehdyissä päätöksissä.

Kehittämisehdotuksen arviointia

Kehittämisehdotus tarkoittaisi, että kaikki hakemukset siviilipalvelukseen käsiteltäisiin vakaumuksen-tutkintalautakunnassa niissä olosuhteissa, jossa päätös valmiuserusteisista kertausharjoituksista tehdään. Valtioneuvoston tulisi asettaa vakaumuksentutkintalautakunta myös asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevasta siviilipalveluslaista antamassaan lausunnossa PeVL 18/2007 vp todennut, että perustuslain 127 §:n esitöiden mukaan pykälän 2 momentin sanonta "vakaumuksen perusteella" ei estä asettamasta laissa joitakin vakaumuksen sisältöä tai pysyvyyttä koskevia ehtoja vapautusmahdollisuuden perusteeksi (HE 309/1993 vp, s. 78/I).

Perustuslaista ei siksi valiokunnan mielestä johdu esteitä myöskään ehdotetun kaltaiselle erityisoloissa sovellettavalle menettelysääntelylle, vaikka mahdollisuudesta tutkia objektiivisin perustein ja luotettavasti henkilön vakaumusta tai sen aitoutta voidaankin esittää arveluja.

Asevelvollisuuslain muutosta koskevasta hallituksen esityksestä ei ilmene kovinkaan tarkasti olosuhteet, joissa päätös valmiuserusteisista kertausharjoituksista voitaisiin tehdä. Toisaalta perustuslakivaliokunta on mainittua asevelvollisuuslain muutosta koskevassa lausunnossaan PeVL 22/2016 vp todennut, että kaikkia Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviä tarpeita ei ole mahdollista etukäteen laissa määritellä.

Siviilipalveluslakia koskevien esitöiden mukaan lain 4 luvussa säädettäisiin siviilipalvelushakemuksen käsittelystä niin sanotuissa erityisolosuhteissa eli normaaliajan vakavissa häiriötilanteissa sekä liikkeenkannallepanon aikana.

Asevelvollisuuslain muutosehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta on todennut seuraavaa (PeVL 22/2016 vp): "Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun turvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin ole mahdollista. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei mikään hallituksen esityksessä viittaa siihen, että kysymys olisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista ja niihin liittyvästä sääntelystä. Siltä osin kun esitys johtaa perusoikeuksien rajoituksiin, kysymys on näin ollen normaalioloissa tapahtuvasta perusoikeuksien rajoittamisesta eikä asiaa tule arvioida perustuslain 23 §:n valossa."

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Perustuslakivaliokunnan kannanotot ja asevelvollisuuslain muutosta koskeva hallituksen esitys huomioiden vaikuttaisi siltä, että valmiuserusteiset kertausharjoitukset on tarkoitettu normaaliolojen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi, jos tälle on turvallisuusympäristön muutosten edellyttämä välttämätön tarve.

Siviilipalveluslakia koskeva muutosehdotus tarkoittaisi, että näissä olosuhteissa siviilipalvelukseen voitaisiin hyväksyä vain henkilö, jonka vakaumuksen lautakunta on arvioinut.

Siviilipalveluslain vakaumuksentutkintaa koskevat säännökset on niitä laadittaessa tarkoitettu sovellettavaksi poikkeusoloissa, joita sekä siviilipalveluslain että asevelvollisuuslain mukaan ovat ylimääräinen palvelus tai liikkeenkannallepanon aikainen palvelus. Siviilipalveluslain mukaiset olosuhteet seurasivat ajallisesti asevelvollisuuslain nojalla asetettuja olosuhteita. Asevelvollisuuslain perusteluissa

(HE 37/2007 vp) viitataan olosuhteiden osalta valmiuslain tai puolustustilalain tarkoittamiin tilanteisiin taikka normaaliajan vakaviin häiriötilanteisiin.

Työryhmän havainnot

Valmiusperusteisista kertausharjoituksista päätöksen tekee tasavallan presidentti. Valmiusperusteisia kertausharjoituksia voitaisiin käyttää, kun asevelvollisten valmiuden kohottaminen ei normaalisäännösten mukaan olisi enää mahdollista ja toisaalta tilanne ei vielä edellyttäisi joukkojen määräämistä ylimääräiseen palvelukseen. Kyseessä olisi eräänlainen välimuoto normaaliolojen ja poikkeusolojen välillä. Työryhmä havainnoi, että valmiusperusteisissa kertausharjoituksissa olisikin kyse erittäin poikkeuksellisista olosuhteista vaikkakin niitä koskeva oikeudellinen arviointi suhteessa perustuslain perusoikeuksia koskeviin säännöksiin tulisi tehdä normaaliolojen näkökulmasta.

Ilmeistä on, että valmiusperusteisiin kertausharjoituksiin kutsuttavien joukkojen koko voi myös vaihdella pienemmistä erikoisjoukoista suurempiin joukkokokonaisuuksiin. Määrät olisivat kuitenkin luultavasti pienempiä kuin olosuhteisessa, joissa tehdään päätös ylimääräisestä palveluksesta.

Siviilipalveluslain 21 §:n 1 momentin mukaan vakaumuksentutkintalautakunnan on hyväksyttävä siviilipalvelushakemus, mikäli hakija osoittaa vakaumuksensa luonteeltaan pysyväksi ja todelliseksi ja, että vakaumus estää suorittamasta asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta. Säännöksen esitöissä (HE 140/2007 vp) asiaa on tarkennettu seuraavasti: ”Vakaumuksentutkinnan suorittaminen olisi tehtävänä haasteellinen ja vaativa; hakijan subjektiivista vakaumuskäsitystä tulisi pyrkiä arvioimaan objektiivisesti ottaen huomioon vakaumuksen luonne ja merkitys puolustusvoimissa suoritettavan palveluksen kannalta. Arvioinnissa tulisi myös ottaa huomioon käsillä olevan uhkatekijän luonne ja kesto sekä sen vaikutus yhteiskuntaan. Vaikka riittävän perustelluksi katsottavan vakaumuksen sisältöä ei voida tarkemmin määritellä, tulisi sen kuitenkin tosiasiasa olla sidoksissa asevelvollisuuslain mukaisen palveluksen suorittamiseen siten, että sen voitaisiin todeta estävän asevelvollisuuslaissa säädetyn palveluksen suorittamisen puolustusvoimissa. Tutkintalautakunnan tulisi kiinnittää huomiota vakaumuksen kestoon ja todellisuuteen ja siihen, miten vakaumus on ilmennyt hakijan arjessa ja elämäntavoissa jo aiemmin.”

Voidaan ennakoida, että tarve kutsua valmiusperusteisiin kertausharjoituksiin koskisi ainakin jonkinlaista joukkokokonaisuutta ja joukot olisi saatava kasaan hyvin nopeasti.

Voimassa olevan siviilipalveluslain 20 §:n 1 momentin mukaan vakaumuksentutkintalautakunnan nimittämispäätöksen olisi seurattava ajallisesti välittömästi tasavallan presidentin päätöstä ylimääräisestä palveluksesta tai liikekannallepanon aikaisesta palveluksesta. Kehittämis ehdotus tarkoittaisi, että vakaumuksentutkintalautakunta olisi asetettava myös välittömästi tasavallan presidentin annettua päätöksen valmiusperusteisista kertausharjoituksista. Lautakunnan olisi käsiteltävä siviilipalvelushakemus viivytyksettä. Voidaan kuitenkin arvioida, että vakaumuksentutkintalautakunnan toiminnan käynnistymisessä voi olla vähintäänkin jonkin asteista viivettä, esimerkiksi huomioiden lautakunnan jäsenten toimiminen siviililyössään, vaikka lautakunta olisikin päätösvaltainen eräin edellytyksin myös vajaalukuisena. Siviilipalveluslain mukaan henkilö voitaisiin hakemuksen käsittelyn ajaksi siirtää aseettomiin tehtäviin tai siviilipalvelustehtäviin.

On luultavaa, että käytännössä valmiusperusteisiin kertausharjoituksiin määrättävän henkilön siviilipalvelushakemuksen käsittely lautakunnassa ja mahdollinen muutoksenhaku lautakunnan päätöseen kestäisivät sen verran kauan, että hän ei ennättäisi osallistua harjoitukseen osana sitä joukkoa, johon hänet on sijoitettu, vaikka lautakunta ja muutoksenhakutuomioistuin antaisivatkin aikanaan

siviilipalvelushakemusta koskeva kielteisen päätöksen. Vakaumuksentutkintamenettelyn laajentamisella ei siten voitaisi saavuttaa sellaista tavoitetta, joissa hakeutuminen siviilipalvelukseen voitaisiin kokonaan estää. Asevelvollinen voisi siviilipalvelushakemuksellaan halutessaan ainakin viivästyttää puolustusvoimien määräyksen toimenpanoa omalla kohdallaan. Vastaavasti joukkojen toiminnan kannalta on luultavaa, että puolustusvoimien olisi määrättävä vakaumuksentutkintamenettelyssä olevan asevelvollisen tilalle kertausharjoituksessa harjoitettavaan joukkoon uusi henkilö.

Vakaumuksentutkintamenettelyn laajentamisessa olisi arvioitava, miten perustuslaki suhtautuu vakaumuksentutkintamenettelyn laajentamiseen poikkeusolojen ulkopuolelle. Sinänsä perustuslakivaliokunta on nähnyt vakaumuksentutkinnan kaltaisen rajoituksen mahdolliseksi ainakin erityisolosuhteiden aikana. Jos vakaumuksentutkintamenettelyssä olisi kysymys perustuslain 11 §:ssä säädetyn uskonnon ja omantunnonvapauden rajoittamisesta, edellytettäisiin säännösten tarkastelua perusoikeuksien rajoittamisedellytysten kautta. Perusoikeusrajoitusten tulee muun muassa olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on aseistakieltäytymistä koskevassa suosituksessaan nro 87 (8) (Recommendation No. R (87) 8 of the Committee of Ministers to Member States Regarding Conscientious Objection to Compulsory Military Service 1, 9 April 1987) todennut seuraavaa:

1. "States may lay down a suitable procedure for the examination of applications for conscientious objector status or accept a declaration giving reasons by the person concerned;
2. With a view to the effective application of the principles and rules of this recommendation, persons liable to conscription shall be informed in advance of their rights. For this purpose, the state shall provide them with all relevant information directly or allow private organisations concerned to furnish that information;
3. Applications for conscientious objector status shall be made in ways and within time-limits to be determined having due regard to the requirement that the procedure for the examination of an application should, as a rule, be completed before the individual concerned is actually enlisted in the forces;
4. The examination of applications shall include all the necessary guarantees for a fair procedure;
5. An applicant shall have the right to appeal against the decision at first instance;
6. The appeal authority shall be separate from the military administration and composed so as to ensure its independence;
7. The law may also provide for the possibility of applying for and obtaining conscientious objector status in cases where the requisite conditions for conscientious objection appear during military service or periods of military training after initial service."

Työryhmän keskusteluissa ei ole siviilipalveluslain säännösten muuttamisen ehdotetuilta osin lisäksi esitetty vaihtoehtoisia ratkaisumalleja, joilla puolustusvoimien valmiuden kohottaminen voitaisiin turvata.

Joka tapauksessa asiassa voidaan esittää epäilyjä sen suhteen, että kaikkia siviilipalvelushakemuksia koskeva vakaumuksentutkinta olosuhteissa, joissa vain tietty rajattu joukko asevelvollisista kutsutaan palvelukseen, olisi edellä mainitun suhteellisuusperiaatteen mukaista. Sinänsä asiassa voisi olla oikeasuhteisempaa, jos rajoitus esimerkiksi koskisi vain hakemuksia reservistä siviilipalvelukseen tai

vain niiden reserviläisten hakemuksia, jotka tasavallan presidentin valmiusperusteisista kertausharjoituksista antaman päätöksen perusteella todellisuudessa kutsutaan näihin kertausharjoituksiin. Toisaalta asiaan liittyy yhdenvertaisuusnäkökulmia reserviläisten ja varusmiespalveluksessa olevien välillä. Varusmiespalveluksessa olevat ovat osa puolustusvoimien valmiusjoukkoja ja he voisivat osallistua samaan harjoitukseen kuin valmiusperusteisia kertausharjoituksia koskevan säännöksen perusteella palvelukseen kutsuttavat. Yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista voisi olla ainakin, jos samaan harjoitukseen osallistuvien reserviläisten hakemukset tutkittaisiin vakaumuksentutkintalautakunnassa ja harjoitukseen osallistuvat varusmiehet puolestaan voisivat hakeutua siviilipalvelukseen ilman vakaumuksen tutkintaa.

Jos vakaumuksentutkintamenettely koskisi kaikkia siviilipalvelushakemuksia, voidaan ennakoida, että vakaumuksentutkintalautakunnassa käsiteltäviä hakemuksia voisi olla runsaasti.

Johtopäätökset

Työryhmässä tuli arvioida, johtuuko perustuslaista oikeudellista estettä vakaumuksentutkinnan laajentamiselle varsinaisten poikkeusolojen ulkopuolelle, ja jollei johdu, onko vakaumuksentutkinnan soveltamisen laajentaminen muuten perusteltua.

Työryhmä kuuli kehittämis ehdotukseen liittyen asiantuntijoina lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkosta oikeusministeriöstä sekä sosiaali etiikan professori Jaana Hallamaata Helsingin yliopistosta. Kuulemisen tarkoituksena oli saada työryhmän käyttöön asiantuntijanäkemyksiä kehittämis ehdotuksen perustuslain mukaisuudesta ja tämän arvioimisen kannalta olennaisista seikoista sekä toisaalta siitä, miten vakaumuksentutkintaa ja sen onnistumisen mahdollisuuksia olisi arvioitava suhteessa siviilipalvelukseen hakeutuvan henkilön vakaumukseen ja yleisemmin uskonnon ja omantunnon vapauteen.

Kuulemisen johtopäätöksenä työryhmä katsoo, ettei vakaumuksentutkintamenettelylle sinänsä ole välitöntä suoraa perustuslaista johtuvaa estettä, mutta koska vakaumuksentutkinta jo sinänsä merkitsee perustuslain 11 §:ssä säädetyn uskonnon ja omantunnon svapauden rajoitusta, olisi lainsäädännön oltava rajoituksen sisältä miltä osin täsmällistä, tarkkarajaista ja oikeasuhtaisia. Selvää valti osäntöoikeudellista kantaa vakaumuksentutkintamenettelyn laajentamiselle normaalioloihin ei ole.

Työryhmä toteaa, että menettelyn laajentamisen tehokkuudesta suhteessa tavoiteltavaan päämäärään samoin kuin vakaumuksentutkintamenettelyn onnistumisesta ylipäänsä voidaan esittää arveluja. Työryhmä havainnoi, että vakaumuksentutkinta on aikanaan poistettu normaalioloja koskevasta lainsäädännöstä siihen liittyvien ongelmien vuoksi. Kehittämis ehdotuksen mukaisten lainsäädäntömuutosten jatkoselvittäminen vaatisi huomattavasti syvällisempää pohdintaa ja laajempaa asiantuntemusta vakaumuksentutkintaan liittyvistä kysymyksistä.

Työryhmä katsoo, että sillä ei ole edellytyksiä arvioida vakaumuksentutkintamenettelyn laajentamista työryhmälle asetetun toimikauden ja sen olemassa olevan kokoonpanon puitteissa tätä tarkemmin.

7. Vakaumuksentutkintamenettelyssä tutkittavat siviilipalvelushakemukset

Kehittämisehdotus ja perustelut

Työryhmässä on esitetty myös tarve tarkastella niiden siviilipalvelushakemusten joukkoa, joihin vakaumuksentutkintamenettelyä tulisi soveltaa. Vaihtoehtona olisi, että vakaumuksentutkintamenettely ei ulottuisi koskemaan niitä siviilipalvelukseen hakeneita, joiden hakemus on hyväksytty ennen tasavallan presidentin antamaan määräystä, mutta jotka eivät ole aloittaneet vielä palveluksen suorittamista.

Ehdotuksen tavoitteena on asettaa rauhanaikaiset aseistakieltäytyjät keskenään yhdenvertaiseen asemaan. Ennen tasavallan presidentin antamaa määräystä ylimääräisestä palveluksesta tai liikekannallepanosta siviilipalvelukseen hakeneiden kriisinaikainen asema määräytyy hakemuksen jättämisestä eikä palveluksen aloittamisesta. Rauhanaikana reservistä siviilipalvelushakemuksen jättäneiden vapautus asevelvollisuuslain mukaisesta palveluksesta myös sodan aikana on puolestaan voimassa ilman vakaumuksentutkintaa vain niillä, jotka ovat aloittaneet täydennyspalveluksen suorittamisen.

Siviilipalveluslain 59 §:n 2 momentin mukaan siviilipalvelusvelvolliselle on toimitettava määräys täydennyspalvelukseen 12 kuukauden kuluessa siviilipalvelushakemuksen hyväksymisestä. Käytännössä täydennyspalveluksen alkamisajankohta vaihtelee, mutta se voi alkaa yli vuoden päästä hakemuksen hyväksymisestä. Näin ollen reservistä siviilipalvelukseen hakeneet asetetaan myös keskenään eri asemaan perusteella, joka ei liity mitenkään asianomaisten vakaumuksen luonteeseen, vaan siihen kuinka nopeasti siviilipalveluskeskus määrää kunkin henkilön täydennyspalvelukseen.

Täydennyspalvelukseen rauhanaikana hakeneiden yhdenvertainen kohtelu toteutuisi niin että täydennyspalvelukseen hakeneet vapautetaan asevelvollisuuslain mukaisesta palveluksesta heti hakemuksen hyväksymisen tapahtuessa.

Lisäksi esille on noussut kysymys yli 50-vuotiaiden asemasta heidän hakiessa reservistä siviilipalvelukseen. Yli 50-vuotiaita ei siviilipalveluslain mukaan määrätä täydennyspalvelukseen, joten periaatteessa heidän hakemuksensa tulisi tutkia vakaumuksentutkintalautakunnassa kunnes he täyttävät 60 vuotta, jos tänä aikana astuvat voimaan olosuhteet, joissa vakaumuksentutkintaa sovellettaisiin.

Asiaa koskevat säännökset

Siviilipalveluslain 18 §:n 2 momentin mukaan asevelvollisuuslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisen palveluksen suorittanut asevelvollinen, joka on hyväksytty siviilipalvelukseen, mutta joka ei ole ennen 1 momentissa tarkoitetun ylimääräistä palvelusta taikka puolustusvoimien osittaista tai yleistä liikekannallepanon alkamista koskevan päätöksen antamista aloittanut täydennyspalvelusta taikka jonka hakemus siviilipalvelukseen on ratkaisemattomana vireillä ennen 1 momentissa tarkoitetun päätöksen antamista, on velvollinen vakaumuksentutkintalautakunnan pyynnöstä antamaan selvityksen vakaumuksestaan.

Samankaltaisen 3 momentin mukaan asevelvollisen vakaumuksentutkintalautakunnalle antama selvitys vakaumuksesta käsitellään 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa uutena siviilipalvelushakemuksena niiden asevelvollisten osalta, jotka on jo hyväksytty siviilipalvelukseen. Vakaumuksentutkintalautakunnan antama päätös poistaa samalla asevelvolliselle aiemmin annetun siviilipalvelushakemusta koskevan päätöksen.

Siviilipalveluslain 58 §:n 2 momentin mukaan täydennyspalvelusvelvollisuus päättyy sen vuoden lopussa, jona siviilipalvelusvelvollinen täyttää 50 vuotta. Ikäraja on lain esitöiden mukaan perusteltu sillä, että täydennyspalvelusvelvoitteen yläikäraja olisi sama kuin miehistöön kuuluvalla reserviläiselle on säädetty kertausharjoitusvelvoitteen osalta.

Siviilipalveluslain 5 §:n 1 momentin mukaan siviilipalvelusvelvollinen on palveluksessa taikka kuuluu siviilivarantoon tai lisävarantoon. Lain 2 §:n 5 kohdan mukaan *siviilivarannolla* tarkoitetaan siviilipalveluksen suorittaneita taikka asevelvollisuuslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisen palveluksen jälkeen siviilipalvelukseen hyväksyttyjä henkilöitä sen vuoden loppuun, jona he täyttävät 50 vuotta. Saman pykälän 6 kohdan mukaan *lisävarannolla* tarkoitetaan siviilipalvelusvelvollisia, jotka eivät ole vielä aloittaneet siviilipalveluksen suorittamista tai ovat sen keskeyttäneet, sekä siviilipalvelusvelvollisia, jotka eivät enää kuulu siviilivarantoon, sen vuoden loppuun, jona he täyttävät 60 vuotta.

Asevelvollisuuslain 49 §:ssä on vastaavanlaiset säännökset reserviin ja varareserviin kuulumisesta.

Kehittämisehdotuksen arviointia

Työryhmä havainnoi, että nykyinen järjestelmä ei vaikuttaisi kohtelevan eri siviilipalvelushakemuksia yhdenvertaisesti, sillä reservistä siviilipalvelukseen hakeutuvat ja vakaumuksentutkinnan kohteeksi joutuvat velvolliset määräytyisivät käytännössä sen mukaan, milloin heidät on määrätty suorittamaan täydennyspalvelus. Tämä aikataulu voi olla erilainen kuin se järjestys, jossa siviilipalvelukseen on haettu. Järjestelmä ei myöskään vaikuta yhdenvertaiselta täydennyspalvelukseen hakeutuvien ja normaaliin siviilipalvelukseen hakeutuvien välillä, sillä siviilipalvelushakemuksen hyväksyminen määräytyisi erilaisin edellytyksin.

Siviilipalveluslain 18 §:n 2 ja 3 momentti tarkoittavat käytännössä sitä, että kertaalleen viranomaisen tekemä hallinnollinen päätös voidaan saattaa uudelleen arvioitavaksi ja perua, jos olosuhteet ovat päätöksen antamisen jälkeen muuttuneet.

Vakaumuksentutkintaa koskevia säännöksiä on perusteltu lain esitöissä seuraavasti: ”Siviilipalveluksen ulottuessa jatkossa myös erityisoloihin siviilipalveluslain sääntelyssä on otettava huomioon se mahdollisuus, että erityisoloissa siviilipalvelukseen haettaisiin suuremmassa määrin kuin normaalissa yhteiskuntatilanteessa. On myös mahdollista, että varusmiespalveluksesta tai puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen siirtyvien määrä olisi erityisoloissa normaalia suurempi. Hakeutumista siviilipalvelukseen voisi etenkin erityisoloissa olla myös muista kuin vakaumukseen liittyvistä syistä. Vakaumukseen perustumattoman siviilipalvelukseen hakeutumisen estämiseksi ja puolustusvoimien erityisolojen aikaisten tehtävien suorittamisen turvaamiseksi, ehdotetaan siviilipalvelushakemuksen käsittelystä erityisoloissa säänneltävän tavallisesta menettelystä poikkeavalla tavalla. Siviilipalvelushakemuksen hyväksyminen edellyttäisi vakaumuksentutkintaa, jonka suorittaisi tätä tarkoitusta varten erikseen perustettava vakaumuksentutkintalautakunta.” (HE 140/2007 vp)

Työryhmä on arvioinut kehittämisehdotusta yllä mainittujen vakaumuksentutkintaa koskevien tavoitteiden osalta ja toteaa, että vakaumuksentutkintaa koskevat tavoitteet voisivat toteutua myös kehittämisehdotuksen mukaisella sääntelyllä.

Kehittämisehdotus kuitenkin voisi tarkoittaa, että siviilipalvelushakemusten määrä, joihin vakaumuksentutkintaa tulisi soveltaa olisi pienempi, kun lautakunnan hyväksyntää ei enää edellytettäisi niiden siviilipalvelukseen hakeneiden osalta, jotka eivät ole ennättäneet aloittaa täydennyspalveluksen suorittamista.

Johtopäätökset

Työryhmä katsoo, että täydennyspalveluksen aloittamiseen sidottu raja vakaumuksentutkinnan soveltamisessa ei ole perusteltu ja siihen liittyy yhdenvertaisuusongelmia. Selkeämpi vaihtoehto olisi rajata vakaumuksentutkintaan menevien siviilipalvelushakemusten joukko sen perusteella, onko siviilipalvelushakemus hyväksytty ennen tasavallan presidentin päätöstä poikkeusoloista.

Työryhmän ehdotukset

Työryhmä ehdottaa, että siviilipalveluslain 18 §:n 2 ja 3 momentit kumottaisiin ja 1 momenttia muutettaisiin niin, että siinä säädetään hakemuksen hyväksymisestä ennen tasavallan presidentin päätöstä hakemuksen jättämisen sijaan.

8. Siviilipalveluksen kesto

Kehittämisehdotus

*Lyhennetään siviilipalveluksen kestoja tavalla, joka ottaa huomioon Suomen kansainväliset ihmisoi-
keusvelvoitteet.*

Asiaa koskevat säännökset

Siviilipalveluslain 4 §:n mukaan siviilipalvelusaika on 347 päivää.

Lainsäädäntömuutokset, joita kehittämisehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi

Ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi siviilipalvelusaikaa koskevan siviilipalveluslain 4 §:n muuttamista.

Palvelusajan pituutta koskevista perusteluista

Siviilipalvelusaika on lyhennetty vuonna 2008 yhtä pitkäksi kuin pisin varusmiespalveluksen aika.

Palvelusaikaa koskevaa säännöstä on perusteltu lain esitöissä (HE 140/2007 vp) seuraavasti: ”Perustuslaissa ilmaistun yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti eri palvelusmuotojen tulee olla keskenään yhdenvertaiset kokonaisrasittavuudeltaan. Kokonaisrasittavuuden kannalta merkityksellisiä seikkoja ovat muun muassa palveluksen fyysinen ja psyykkinen rasittavuus, palvelusajan pituus, työ- ja koulutusajan menetys, perheestä erottaminen, palvelukseen liittyvät asuinpaikan ja liikkumisvapauden rajoitukset.

Palvelusmuotojen rasittavuutta vertailtaessa on otettava huomioon niiden erilaiset lähtökohdat ja toteuttamistapa. Varusmiespalvelus suoritetaan suljetuissa varuskuntaolosuhteissa, joista poistuminen myös vapaa-ajalla on aina luvanvaraista. Siviilipalvelus suoritetaan kokonaisuudessaan siviiliolosuhteissa ja palvelusvelvollisella on palveluksen ajan mahdollisuus normaalin viikkotyöajan (enintään 40 tuntia) mahdollistamaan vapaa-aikaan, jolloin liikkumista tai muutakaan toimintaa ei ole miltään osin rajoitettu. Varusmies asuu palvelusaikanaan varuskunnassa. Lomat myönnetään erikseen ja niiden ajankohtaan voi vaikuttaa vain rajallisesti. Viikkovapaita ei myönnetä säännöllisesti. Siviilipalvelusvelvollinen voi useimmiten asua kotonaan, yhdessä mahdollisen perheensä kanssa ja hänellä on yleensä mahdollisuus säännöllisiin viikkovapaisiin. Siviilipalvelusvelvollisen mahdollisuudet työn teko-
koon, opiskeluihin, perhesuhteiden ja sosiaalisen verkoston ylläpitämiseen palvelusaikana ovat varusmiehiä paremmat.

Palvelusmuotojen hyvin erilaisista suorittamisolosuhteista huolimatta siviilipalveluksen kokonaiskestolla tulisi olla merkittävin painoarvo punnittaessa palvelusmuotojen kokonaisrasittavuutta. Palveluksen kokonaiskesto ratkaisee sen, miten pitkään asianomainen on sidoksissa palveluksen suorittamiseen ja poissa normaalin kokoaikatyön tai opiskelun piiristä. Palvelusajan pituudella on myös merkittävä vaikutus taloudellisten asioiden hoitamisen ja muun muassa velkojen maksukyvyyn kannalta.”

Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota eri palvelusmuotojen kokonaisrasittavuuteen siviilipalveluslain hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa (PeVL 18/2007 vp).

Asiaan liittyvien kansainvälisten sopimusten määräykset ja tulkintakäytäntö

Siviilipalvelusvelvollisuutta koskevia kansainvälisiä sopimusmääräyksiä sisältyy Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 7/1976), Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 85-86/1998) sekä uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 78/2002, jäljempänä *Euroopan sosiaalinen peruskirja*). Siviilipalveluksen kannalta merkityksellisiä ovat muun muassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen pakkotyön kieltoa koskevat 8 artiklan 3a ja 3c kohdat sekä uskonnon- ja oman tunnon vapautta koskeva 18 artikla. Euroopan ihmissoikeussopimuksessa vastaavanlaisia oikeuksia koskevat sen 4 ja 9 artikla. Molemmat sopimukset sisältävät myös kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyvän syrjintäkiellon.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan osalta siviilipalvelusvelvollisuudella, mukaan lukien sen kestolla, on vaikutuksia siihen, miten jäsenvaltiot pystyvät toteuttamaan jäsenvaltion (ja muiden sopimusosapuolten) kansalaisten oikeuden työhön tehokkaalla tavalla. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 1 artiklan 2 kohdan mukaan toteuttaakseen oikeuden työhön tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat suojelemaan tehokkaasti työntekijän oikeutta ansaita elantonsa vapaasti valitsemassaan ammatissa.

Edellä mainittuja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia valvovat valvontaelimet ovat tulkintakäytännössään ottaneet kantaa siviilipalveluksen kestoon asevelvollisuudelle vaihtoehtoisena palvelusmuotona. Yleisenä periaatteena valvontaelinten tulkintakäytännössä on ollut se, ettei kyseinen palvelus saa olla pituudeltaan tai luonteeltaan syrjivä tai rangaistuksenluonteinen.

Vuonna 2013 Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien komitea otti Suomen siviilipalvelusvelvollisuuden kestoon kantaa muiden asioiden ohella seuraavasti (CCPR/C/FIN/CO/6):

”While welcoming the legislative changes allowing for applications for non-military service during mobilizations and serious disturbances, and the fact that total objectors can be exempted from unconditional imprisonment, the Committee reiterates its concerns that the length of non-military service is almost twice the duration of the period of service for the rank and file, and that the preferential treatment accorded to Jehovah’s Witnesses has not been extended to other groups of conscientious objectors (art. 18).

The State party should fully acknowledge the right to conscientious objection and ensure that the length and nature of the alternatives to military service are not punitive in nature. The State party should also extend the preferential treatment accorded to Jehovah’s Witnesses to other groups of conscientious objectors.”

Vuonna 2017 Suomi otti tiedoksi seuraavan Uruguayn aloitteesta tehdyn ihmisoikeusneuvostossa käsitellyn suosituksen (A/HRC/36/8):

”Release prisoners detained as conscientious objectors to military service and ensure that civilian alternatives to military service are not punitive or discriminatory and remain under civilian control;”

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean, jonka tehtävänä on valvoa sosiaalisen peruskirjan noudattamista jäsenvaltioissa, ratkaisukäytännön mukaan Euroopan sosiaalisen peruskirjan 1 artiklan 2

kohtaa on tulkittava siten, että se pitää sisällään kaikenlaisen sellaisen toiminnan kieltämisen, joka voisi estää työntekijöiden oikeutta ansaita elantonsa vapaasti valitsemassaan ammatissa. Tulkintakäytännössään Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että sotilaallisen palveluksen korvaavan vaihtoehdoisen palveluksen, jonka aikana kyseiset palvelusta suorittavat henkilöt eivät voi ansaita elantoaan vapaasti, tulee olla kestoaltaan kohtuullinen. Komitea arvioi vaihtoehdoisen palveluksen keston kohtuullisuutta verraten sitä sotilaallisen palvelun keston (Digest of the Case Law of the Committee of Social Rights, Council of Europe, 1.9.2008, s. 23).

Ennen siviilipalveluslain uudistamista vuonna 2008 Suomi sai Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvovalta sosiaalisten oikeuksien komitealta negatiivisia konklusioita sen vuoksi, että siviilipalveluksen kesto oli yli kaksinkertainen verrattuna suurimpaan osaan palveluksensa asevelvollisina suorittavista. Komitea kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että Suomen siviilipalveluksen kesto oli tuolloin yli kaksinkertainen verrattuna lyhimpään varusmiespalveluksen keston, jonka suorittivat lähes puolet varusmiespalveluksessa olevista (esim. Conclusions 2006 – Finland – Article 1-2; Conclusions 2008 – Finland – Article 1-2. Siviilipalveluslain kokonaisuudistuksen ja siihen sisältyneen siviilipalveluksen keston lyhentämisen jälkeen (395:stä päivästä 362:n päivään) sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi, että Suomen lainsäädäntöä oli pidettävä uudistetun Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirjan mukaisena tältä osin (Conclusions 2012 - Finland - Article 1-2).

Siviilipalveluksen ja varusmiespalveluksen kestoja lyhennettiin 1.2.2013 voimaan tulleilla siviilipalveluslain ja asevelvollisuuslain muutoksilla (HE 128/2012 vp, HE 37/2012 vp). Tuolloin sekä siviilipalvelusaikaa että kaikkia asevelvollisuuslain mukaisia varusmiespalvelusaikoja lyhennettiin 15 vuorokaudella. Siviilipalvelusaika lyheni nykyiseen 347 päivään. Varusmiespalvelusajat lyhenivät 165, 255 ja 347 vuorokauteen. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ei ole ottanut kantaa tällä hetkellä voimassa oleviin palvelusaikoihin, vaikka ne on saatettu sosiaalisten oikeuksien komitealle tiedoksi uudistettua Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskevan määräaikaisraportoinnin yhteydessä.

Edellä mainittujen lisäksi myös Euroopan neuvoston ministerikomitea on aseistakieltäytymistä koskevassa suosituksessaan nro 87 (8) todennut, että asevelvollisuudelle vaihtoehtoinen palvelus ei saa olla luonteeltaan rankaisevaa ja että sen kesto, verrattuna asevelvollisuuden keston, on pysyttävä kohtuullisissa rajoissa.

Siviilipalveluksen keston arviointi Siviilipalvelus 2020 -mietinnössä

Palvelusajan pituutta on edellisen kerran arvioitu Siviilipalvelus 2020 -mietinnössä, jolloin katsottiin, että palvelusajan lyhentämiselle ei ole tarpeita. Mietinnön mukaan työryhmän mielestä olisi kuitenkin perusteltua selvittää, olisiko oikeuden- ja tarkoituksenmukaista, että erityisen paljon julkista hyötyä palvelevissa tehtävissä, jotka olisivat luonteeltaan erittäin intensiivisiä, palvelusaika olisi ns. tavanomaista siviilipalvelusta lyhyempi. Asiaa tulisi tarkastella kokonaisrasittavuuden kautta. Mietinnön mukaan tällaisiin tehtäviin tulisi olla perusteellinen koulutus, ja osallistujilla tulisi olla velvollisuus osallistua toimintaan myös siviilipalveluksen päättymisen jälkeen. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi pelastusalan tehtävät.⁷

Siviilipalveluksen pituuden osalta mietintöön sisältyi kaksi eriävää mielipidettä, jäsenten Aromaan ja Cronbergin yhteinen sekä Kolimaan eriävä mielipide.

⁷ Siviilipalvelus 2020, s. 54–55.

Siviilipalvelus 2020 – mietinnön liitteenä 1 olevan Aromaan ja Cronbergin eriävän mielipiteen mukaan:

”12 kuukauden siviilipalveluksen kokonaisrasittavuus on huomattavasti suurempi kuin lyhimmän varusmiespalveluksen. Varusmiespalveluksen keskimääräinen pituus on 275 vuorokautta, eli hieman yli yhdeksän kuukautta. Käytännössä yksittäinen varusmies pystyy myös omilla toimintatavoillaan itse vaikuttamaan palvelusaikansa pituuteen. Siviilipalveluksessa samaa vaihtoehtoa ei ole, mikä korostaa varusmies- ja siviilipalvelusaikojen keskinäistä epätasa-arvoisuutta. Palvelusajan kansantaloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset syntyvät siitä, miten kauan ihminen on poissa työelämästä tai opinnoistaan. Myös tästä näkökulmasta 12 kuukauden siviilipalveluksen kuormittavuus on yhä huomattavasti suurempi kuin lyhimmän tai edes pituudeltaan keskimääräisen varusmiespalveluksen.”

Allekirjoittaneet katsoivat, että ylläesitetty puolsi siviilipalvelusajan lyhentämistä.

Mietinnön liitteenä 2 olevan Kolimaan eriävän mielipiteen mukaan aihepiiriä ei ollut käsitelty työryhmässä riittävän perusteellisesti, jotta asiaan voisi ottaa kantaa. Siviilipalvelusajan pituuden osalta työryhmämenettely myös erosi muiden ehdotusten valmistelusta. Eriävän mielipiteen mukaan työryhmässä pyrittiin muiden ehdotusten osalta saavuttamaan yksimielisyys, mutta siviilipalvelusajan pituuden osalta käytäntö oli toinen. Työryhmän todettua, ettei sillä ollut yksimielisyyttä siviilipalvelusajasta, ehdotukseen päädyttiin äänestyksen kautta.

Kolimaan mukaan siviilipalvelusajan pituutta arvioitaessa tulisi varusmiespalvelusajan pituuden ohella samalla huomioida myös muita näkökulmia. Mielipiteessä viitataan siviilipalveluslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 140/2007 vp) yleisiin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa tiivistysti sanottuna kiinnitetään huomiota siviilipalveluksen kokonaiskeston vaikutuksiin yksilön toimintamahdollisuuksiin, työuraan sekä opintoihin. Eriävän mielipiteen mukaan työryhmässä ei käsitelty siviilipalvelusajan pituutta tästä näkökulmasta, eikä ryhmän käytössä ollut tietoa siitä, missä määrin siviilipalveluksen keston lyhentämisen 362 päivään katsotaan pienentäneen edellä mainittuja haitta-vaikutuksia. Siviilipalvelusajan pituuteen katsottiin olleen vaikeaa ottaa kantaa ilman selvitystä asiasta. Lisäksi mielipiteessä todetaan, että suomalainen siviilipalvelus nähdään usein edelleen rankaisevan pitkänä vaihtoehtona asepalvelukselle.

Kehittämisehdotuksen arviointia

Muutosehdotuksen tavoitteena on lyhentää siviilipalvelusaikaa. Lyhyempi siviilipalvelusaika voisi olla omiaan lisäämään siviilipalveluksen suosioita.

Palvelusajan pituuden muutos voisi vaikuttaa palveluspaikkojen halukkuuteen ottaa velvollisia, jos työpalvelusaika olisi merkittävästi lyhyempi. Jos ennakoidaan, että siviilipalveluksen suorittavien osuus lisääntyisi, voitaisiin toisaalta tarvita myös suurempi määrä palveluspaikkoja.

Varusmiespalveluksen palvelusajat ovat 165 vuorokautta, 255 vuorokautta tai 347 vuorokautta. Lyhimmän varusmiespalveluksen suorittaa 41 prosenttia varusmiehistä, keskimääräinen 15 prosenttia, ja pisimmän palvelusajan 44 prosenttia varusmiehistä. Keskimääräinen varusmiespalveluksen pituus palveluksen loppuun suorittaneiden kesken on vuonna 2014 ollut 256 päivää.

Siviilipalvelus 2020 -mietinnössä todetulla tavalla siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän enemmistö oli sitä mieltä, ettei palveluksen lyhentämiselle ole tarvetta. Nyt tehty kehittämisehdotus edellyttäisi arviointia siitä, ovatko tilanne tai olosuhteet muuttuneet vuonna 2011 julkaistun mietinnön julkaisemisen jälkeen niin oleellisesti, että palvelusaikaa koskevat muutokset olisivat nyt tarkoituksenmukai-

sia. Edellä paluuta siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen koskevan ehdotuksen yhteydessä todettut tavoitteet nopeuttaa nuorten siirtymistä työelämään voisivat olla tällaisia muutoksia. Työryhmä havainnoi myös, että vuoden 2011 mietinnön julkaisemisen jälkeen Suomi on saanut YK:n ihmisoikeuksien komitealta ja ihmisoikeusneuvostolta siviilipalveluksen pituutta koskevia lausumia. Toisaalta asian pohdinta edellyttäisi todennäköisesti laajempaa siviilipalvelusjärjestelmän ja asevelvollisuusjärjestelmän tarkastelua, eri palvelusmuotojen yhdenvertaisuusnäkökulmat huomioiden.

Johtopäätökset

Työryhmä havaitsi, että sen jäsenet lukevat edellä mainittuja YK:n ihmisoikeuksien komitean ja ihmisoikeusneuvoston kirjauksia eri tavoin. Työryhmä toteaa asian olevan keskustelunalainen ja katsoo, että asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten tulkintakäytäntöä on syytä seurata.

9. Totaalikieltäytyjien vapausrangaistuksista luopuminen

Kehittämisehdotus

Luovutaan totaalkieltäytyjien vapausrangaistuksista.

Asiaa koskevat säännökset

Siviilipalveluslain 74 §:ssä säädetään siviilipalveluksesta kieltäytymisestä seuraavista rangaistuksista. Siviilipalvelusvelvollinen, joka jättää saapumatta siviilipalveluslain 3 §:ssä tarkoitettuun peruskoulu-tukseen tai työpalveluun, lopettaa sen tai ilmoittaa kirjallisesti kieltäytyvänsä siviilipalveluksesta, on tuomittava *siviilipalveluksesta kieltäytymisestä* vankeuteen ajaksi, joka vastaa puolta hänen jäljellä olevasta palvelusajastaan.

Pykälän 2 momentin mukaan siviilipalveluksesta kieltäytymisestä tuomittua vankeusrangaistusta suorittava voidaan päästää ehdonalaiseen vapauteen, jos hän sitoutuu suorittamaan jäljellä olevan siviilipalveluksensa asianmukaisesti loppuun. Edellytyksenä on lisäksi, että 5 §:n 2 momentissa säädetty ikäraja ei estä palveluksen suorittamista. Pykälän 3 momentin mukaan siviilipalveluksesta kieltäytymisestä saa tuomita rangaistukseen vain kerran.

Asevelvollisuuslain 118 §:n mukaan varusmies, joka kieltäytyy kokonaan asevelvollisuuslaissa 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. Rangaistusta tuomittaessa asianomaisen jäljellä olevaksi palvelusajaksi katsotaan se aika, joka olisi siviilipalveluslain nojalla määrätty hänen siviilipalvelusajakseen, jos hänet olisi hakemuksestaan hyväksytty siviilipalvelukseen kotiuttamis-päivänään.

Jollei tässä pykälässä toisin säädetä, 1 momentissa tarkoitetun rikoksen osalta noudatetaan siviilipalveluslain säännöksiä. Varusmies, jonka asevelvollisuudesta kieltäytymistä koskevan rikoksen esitutkinta-aineiston joukko-osaston komentaja on päättänyt sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 14 §:n mukaisesti toimittaa syyttäjälle, on heti kotiutettava. Jos asianomaista ei tuomita asevelvollisuudesta kieltäytymisestä vankeusrangaistukseen, sotilasviranomainen määrää hänet uudelleen palvelukseen.

Jos asevelvollisuudesta kieltäytymisestä tuomittua vankeusrangaistusta suorittava hakee siviilipalvelukseen, hänet voidaan päästää ehdonalaiseen vapauteen siten kuin siviilipalveluslaissa siviilipalvelusrikoksesta tuomittua vankeusrangaistusta suorittavasta säädetään.

Lainsäädäntömuutokset, joita kehittämisehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi

Ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi ainakin siviilipalveluslain 74 §:n ja asevelvollisuuslain 118 §:n muuttamista.

Kehittämisehdotuksen arviointia

Ehdotuksessa on kysymys sen rangaistusseuraamuksen poistamisesta, joka seuraa asevelvollisuuden suorittamisesta kieltäytymisestä. Näitä niin sanottuja totaalkieltäytyjiä on vuosittain ollut 30 — 40 kappaletta.

Siviilipalveluslain rangaistussäännöstä on perustelu lain esitöissä (HE 140/2007 vp) muun muassa seuraavasti: ”Siviilipalvelusvelvollisuuden tahallista välttämistä tulisi seurata tekoon ja sillä tavoiteltavaan hyötyyn nähden oikeasuhteinen seuraamus. Kieltäytymisestä seuraavana hyötynä olisi 6 – 12 kuukauden mittaisen henkilökohtaista vapautta rajoittavan palveluksen välttäminen. Asevelvollisuusjärjestelmän toimivuuden, asevelvollisten yhdenvertaisen kohtelun ja yleisestäävyysnäkökulman kannalta siviilipalveluksesta kieltäytymisestä ei tule tehdä vaihtoehtona liian houkuttelevaa.”

Edelleen asiaa koskevan hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta koskevassa luvussa asiaa on arvioitu seuraavasti: ”Siviilipalveluksesta kieltäytymisestä ja siviilipalvelusrikoksesta määrättäviä seuraamuksia tulisi kuitenkin tarkastella ennen kaikkea suhteessa voimassa olevaan varsin ankaraan ja velvoittavaan asevelvollisuusjärjestelmään. Asevelvollisuusjärjestelmän vuoksi jokainen suomalainen mies joutuu vähintään 180 päivän ajaksi palveluun, jossa henkilökohtaista vapautta ja liikkumista rajoitetaan merkittävässä määrin. Asevelvollisten yhdenvertaisuuden kannalta ei voida pitää perusteltuna, että asevelvollisuutta lainvastaisesti välttämällä voisi selviytyä merkittävästi vähäisemmällä velvoitteella.”

Ehdotuksen toteuttaminen olisi koko asevelvollisuusjärjestelmää koskeva yhteiskunnallinen kysymys eikä se ole ratkaistavissa irrallisesti vain tarkastelemalla siviilipalveluslain muutostarpeita.

Asiaan liittyy myös kysymys Jehovan todistajien asepalveluksesta vapauttamisen suhteesta muihin vakaumuksen perusteella aseellisesta palveluksesta kieltäytyviin. Jehovan todistajien vapauttamisesta säädetään Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetussa laissa (645/1985).

Helsingin hovioikeuden ratkaisu asiassa R 16/783

Helsingin hovioikeuden asiassa R 16/783 vastaaja oli kieltäytynyt siviilipalveluksesta vakavien oman tunnon syiden vuoksi ja hänet oli tuomittu käräjäoikeudessa siviilipalveluksesta kieltäytymisestä 173 päivän ehdottomaan vankeusrangaistukseen.

Hovioikeus katsoi 23.2.2018 antamassaan ratkaisussa, että tuomitseminen siviilipalveluksesta kieltäytymisestä on perustuslaissa kiellettyä syrjivää kohtelua Jehovan todistajiin nähden, jotka on lailla vapautettu sekä asepalveluksen että siviilipalveluksen suorittamisesta.

Asiaan liittyvä kysymys perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden vaatimuksen merkityksestä asiassa ratkaistiin hovioikeudessa seitsemän jäsenen vahvennetussa kokoonpanossa (äänestys 4 – 3).

Siviilipalveluslain 74 §:n perusteella siviilipalveluksesta kieltäytyvä on tuomittava kieltäytymisestään vankeusrangaistukseen. Säännös on sisällöltään yksiselitteinen ja ehdoton. Jehovan todistajat on puolestaan erillisellä lailla (vapautuslaki) vapautettu kokonaan asevelvollisuudesta tai sitä korvaavasta palveluksesta. Laki säädettiin ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa poikkeuslakina perustuslainsäätämisyjärjestyksessä erityisesti sen vuoksi, että laki oli ristiriidassa hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Lain perustelujen mukaan totaali kieltäytyjät tuolloin lähes poikkeuksetta kuuluivat Jehovan todistajien uskonnolliseen yhdyskuntaan.

Asiassa tuli erikseen arvioida, mikä merkitys ratkaisussa tuli antaa sille, että vapautuslaki oli säädetty poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja johtiko poikkeuslaki kuitenkin perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeiseen ristiriitaan perustuslaissa turvatun yhdenvertaisen kohtelun kanssa. Tässä arviossa huomiota oli kiinnitettävä erityisesti siihen, miten kauan aikaa sitten poikkeuslaki oli säädetty, oliko perustuslakia olennaisilta osin muutettu tai oliko perustuslakivaliokunnan

näkemyks asiaan muuttunut. Tämän arvioinnin lopputuloksesta hovioikeuden vahvennettu kokoonpano oli erimielinen. Enemmistö katsoi, että vuonna 1987 voimaan tulleen vapautuslain säätämisen jälkeen oli tapahtunut olennaisia ajan kulumisesta johtuneita muutoksia. Suomi oli esimerkiksi liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Hovioikeuden enemmistö katsoi, että yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellytti vakaumusten yhdenvertaista kohtelua eikä erilaista kohtelua voitu pitää hyväksyttävänä edes sen vuoksi, että vapautuslaki oli säädetty poikkeuslakina.

Ratkaisu ei ole lainvoimainen.

Johtopäätökset

Työryhmä katsoo, että siviilipalveluksesta kieltäytymistä koskevaa rangaistussäännöstä ei ole edellytyksiä arvioida tämän työryhmän työn puitteissa ennen kuin edellä kuvattu oikeustapa on ratkaistu lainvoimaisesti. Lainvoimaisen ratkaisun jälkeen asiaa tulisi arvioida yhdessä asevelvollisuudesta kieltäytymistä ja Jehovan todistajien vapauttamista koskevan lainsäädännön kanssa.

10. Siviilipalveluksen pitäminen siviilien kontrolloimana

Kehittämisehdotus

Varmistetaan, että siviilipalveluksen toimeenpano ja siviilipalvelusta koskevien säädösten valmistelu toteutetaan niin, että siviilipalvelus säilyy sisältönsä puolesta vakaumuksellisille aseistakieltäytyjille sopivana palvelumuotona.

Ehdotus perustuu siihen, että YK:n ihmisoikeusneuvosto on kiinnittänyt huomiota välttämättömyyteen varmistaa, että siviilipalvelus pysyy siviilien kontrolloimana ("ensure that civilian alternatives to military service (...) remain under civilian control"). Aseistakieltäytyjäliitto ry:n mukaan tämän tulisi koskea siviilipalveluksen täytäntöönpanon lisäksi myös siviilipalvelusta koskevien säädösten valmistelua. Kehittämisehdotuksen toteuttamiseksi Aseistakieltäytyjäliitto ry näkee tarpeellisenä lisätä ihmisoikeusasiantuntijuutta siviilipalveluslain muutostarpeita käsittelevään työryhmätoimintaan sekä siviilipalvelusasiain neuvottelukuntaan. Mahdollisia aseistakieltäytymistä ihmisoikeusnäkökulmasta tuntevia tahoja olisivat esimerkiksi ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikkö sekä ihmisoikeusjärjestö Amnesty Internationalin Suomen osasto.

Aseistakieltäytyjäliitto ry:n mukaan siviilipalveluksesta keskusteltaessa on välttämätöntä ottaa huomioon, että koko siviilipalvelusjärjestelmän olemassaolo perustuu perusoikeuksien kunnioittamiseen. Muun muassa kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 18 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan tunnustama ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus pitää sisällään oikeuden kieltäytyä aseista. Tämän oikeuden valtio voi toteuttaa joko vapauttamalla aseistakieltäytyjät asevelvollisuuspalveluksesta tai järjestämällä sen sisällä siviililuonteisen palveluksen.

Asiaa koskevat säännökset

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 21 §:n 8 kohdan mukaan siviilipalvelusasiat kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Tämän perusteella valtioneuvoston yleisistunnossa siviilipalvelusta koskevat asiat esittelee työministeri.

Siviilipalveluslain 6 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö johtaa, ohjaa ja kehittää siviilipalvelusta.

Siviilipalveluslain 6 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön apuna siviilipalveluksen kehittämisessä ja suunnittelussa toimii valtioneuvoston asettama siviilipalvelusasiain neuvottelukunta. Saman momentin nojalla annetun siviilipalvelusta koskevan valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan siviilipalvelusasiain neuvottelukunnan tehtävänä on toimia yhteydenpitoelimenä siviilipalveluksen ja asevelvollisuuslain mukaisen palveluksen järjestämisestä huolehtivien viranomaisten välillä, seurata siviilipalveluksen ja täydennyspalveluksen toimeenpanoa sekä antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia siviilipalveluksen ja täydennyspalveluksen kehittämisestä.

Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan neuvottelukunnan jäsenten ja varajäsenten tulee edustaa työ- ja elinkeinoministeriötä, puolustusministeriötä, pääesikuntaa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskusta (*kehittämis- ja hallintokeskus*), palveluspaikkoja ja siviilipalvelusvelvollisia, joiden tai joita edustavien järjestöjen esityksestä jäsenet ja varajäsenet määrätään.

Siviilipalvelusasiain neuvottelukuntaa koskevaa säännöstä on perusteltu lain esitöissä (HE 140/2007 vp) seuraavasti: ”Siviilipalveluksen lainvalmisteluvastuun siirryttyä työministeriölle eduskunta edellytti, että lainsäädännön valmistelussa ja siviilipalveluksen kehittämisessä varmistetaan jatkossa kiinteä yhteistoiminta puolustusministeriön ja työministeriön kesken. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevan lain mukaisesti erityisesti tätä tarkoitusta varten toimivasta siviilipalvelusasiain neuvottelukunnasta.”

Säädösmuutosten tarve

Ehdotus ihmisoikeusnäkökulmien tuntevien tahojen lisäämisestä siviilipalveluslainsäädännön valmistelutyöhön tai siviilipalvelusasioiden neuvottelukuntaan ei aiheuttaisi muutostarpeita siviilipalveluslakiin. Mikäli siviilipalvelusasiain neuvottelukunnan kokoonpanoon esitettäisiin muutoksia ehdotuksessa esitetyllä tavalla, olisi siviilipalveluslain 6 §:n 2 momentin nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momenttia muutettava neuvottelukunnan kokoonpanon täydentämiseksi.

Kehittämis ehdotuksen arviointi ja johtopäätökset

Oikeusministeriön lainvalmistelun prosessioppaassa todetulla tavalla ministeri tai virkamiesjohto päättää kunkin lainsäädäntöhankkeen käynnistämisestä. Hankkeen asettamispäätöksessä päätetään hankkeeseen osallistuvista henkilöistä ja heidän roolistaan eli valmisteluelimen kokoonpanosta. Lainsäädäntömuutoksia pohtivan työryhmän jäseniksi pyritään yleensä pyytämään edustus sellaisilta viranomaisilta, asiantuntijoilta ja sidosryhmiltä, joiden liittymäpinnat kulloinkin käsiteltävänä oleviin asioihin on tunnistettu. Estettä ei ole sille, etteikö ehdotuksen mukaisilta tahoilta voitaisi jatkossa pyytää edustusta siviilipalveluslainsäädännön muutoksia käsitteleviin työryhmiin, mikäli se katsottaisiin tarpeelliseksi. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, jos tulevaisuudessa työryhmissä käsiteltävät asiat liittyisivät olennaisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimusvelvoitteisiin ja niiden tulkintakäytäntöön.

Siviilipalvelusasiain neuvottelukunnan kokoonpanon osalta ehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi sitä, että mainitussa momentissa olevien tahojen luetteloon lisättäisiin aseistakieltäytymistä ihmisoikeusnäkökulmista edustava taho, joka voisi olla esimerkiksi ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikkö tai Amnesty International Suomen yksikkö. Asiassa on toisaalta huomioitava, ettei neuvottelukunnalla ole estettä kuulla tarpeellisiksi katsomiaan asiantuntijoita. Neuvottelukunnan kokoonpanoa on mahdollista tarkastella, kun seuraava siviilipalvelusasiain neuvottelukunta asetetaan uudelle toimikaudelle keväällä 2019.

11. Palveluspaikoille maksettavat majoituskorvaukset

Kehittämisehdotus

Päivitetään valtion palveluspaikoille maksamia asumiskorvauksia siten, että ne vastaisivat asuntojen hintatason yleisiä muutoksia esimerkiksi sitomalla valtion palveluspaikoille korvaama maksimisumma Kelan käyttämään kohtuullisten asumismenojen määritelmään.

Asiaa koskevat säännökset

Majoituskorvauksista säädetään siviilipalveluslain 47 §:ssä, jonka 1 momentti kuuluu seuraavasti:

”Siviilipalveluspaikka osoittaa kirjallisesti siviilipalvelusvelvolliselle majoituksen työpalvelun alkaessa. Valtio korvaa siviilipalveluspaikalle siviilipalvelusvelvollisen kuukausittaiset majoituskustannukset osoitetun majoituksen sijaintipaikkakunnan mukaan seuraavasti:

I kuntaryhmä: Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa enintään 250 euroa;

II kuntaryhmä: Muut kunnat enintään 150 euroa.”

Säädösmuutosten tarve

Ehdotus edellyttäisi ainakin siviilipalveluslain 47 §:n muuttamista. Tarkoituksenmukaista voisi olla jatkossa säätää majoituskorvausten peruste lain 47 §:ssä ja tarkemmat korvaussummat asetuksella. Samalla tulisi harkita, että kuntaryhmittely muutettaisiin vastaamaan esimerkiksi yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) mukaisia enimmäisasumismenoja koskevaa kuntajaottelua (10 § 3 mom.), jonka mukaan kunnat on jaettu kuntaryhmiin seuraavasti:

I kuntaryhmä: Helsinki

II kuntaryhmä: Espoo, Kauniainen ja Vantaa

III kuntaryhmä: Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vihti

IV kuntaryhmä: Muut kunnat.

Edelleen yleisestä asumistuesta annettua lakia vastaavasti tulisi harkita, että majoituskorvauksia tulisi tarkistaa määräajoin yleisessä vuokratasossa tapahtuneita muutoksia vastaavasti. Korvaukset voitaisiin sitoa esimerkiksi vuokratason kehitystä kuvaavaan Tilastokeskuksen vahvistamaan koko maata ja kaikkia vuokra-asuntoja koskevaan vuositason vuokraindeksiin (2010=100).

Kehittämisehdotuksen vaikutuksia

Ehdotettu muutos voisi lisätä palveluspaikkojen halukkuutta toimia palveluspaikkoina. Korkeimmat korvaukset voisivat myös vähentää mahdollisia väärinkäytöksiä palveluspaikkojen taholta.

Johtopäätökset

Työryhmässä on keskusteltu asiaa koskevasta säädösmuutosten tarpeesta ja niitä kannatetaan. Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut, että majoituskorvauksien nostaminen vuokratustausindeksin

perusteella vuodesta 2008 lähtien ja korvausten maksaminen ehdotettujen kuntaryhmien perusteella maksaisi noin 250 000 euroa. Mainittu korotustarve vaikuttaisi mahtuvan valtion talousarvion siviilipalvelusmomentin arviomäärärahan puitteisiin.

Työryhmän ehdotukset

Työryhmä ehdottaa, että siviilipalveluslain 47 §:ää muutetaan kehittämis ehdotuksessa kuvatulla tavalla.

12. Maakunta- ja SOTE-uudistuksen vaikutukset siviilipalveluspaikkoihin

Kehittämisehdotus

Lisätään maakunta, maakunnan viranomainen ja maakunnan liikelaitos siviilipalveluslain 8 §:n tarkoittamiksi palveluspaikaksi.

Asiaa koskevat säännökset

Siviilipalveluslain 8 §:n 2 momentin mukaan siviilipalveluspaikkana voi toimia siviilipalveluskeskus tai sen hyväksymä: 1) valtion viranomainen tai liikelaitos, valtion itsenäinen julkisoikeudellinen laitos tai julkisoikeudellinen yhdistys; 2) kunnan viranomainen; 3) uskonnonvapauslain (453/2003) 2 §:ssä tarkoitettu uskonnollinen yhdyskunta tai sen seurakunta; 4) yleishyödyllistä toimintaa harjoittava yksityisoikeudellinen yhteisö, yhdistys tai säätiö.

Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 16/2018 vp) on annettu eduskunnalle maaliskuussa 2018. Lisäksi hallituksen esityksessä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017 vp) ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaannpanolaki. Kaikkien maakunta- ja sote-uudistusta koskevien lakien on tarkoitus olla vahvistettuna kesällä 2018.

Säädösmuutosten tarve

Kehittämisehdotuksen tavoitteena on tehdä siviilipalveluslakiin maakunta- ja sote-uudistuksen edellyttämät muutokset.

Tämä edellyttäisi esimerkiksi, että siviilipalveluslain 8 §:n 2 momenttiin lisättäisiin uusi säännös, jonka mukaan maakunta, maakunnan viranomainen tai maakunnan liikelaitos voisivat toimia palveluspaikkana. Maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joten jatkossa myös maakunnan viranomaisella olisi mahdollisuus toimia palveluspaikkana valtion ja kuntien viranomaisia vastaavalla tavalla. Maakunta voi perustaa liikelaitoksen tuottamaan sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluita. Kuntien ja valtion liikelaitoksia vastaavalla tavalla myös maakuntien liikelaitos voisi jatkossa toimia palveluspaikkana.

Muutokset siviilipalveluslakiin voidaan tehdä sen jälkeen kun maakunta- ja sote-uudistusta koskeva lainsäädäntö on vahvistettu. Muutosten tulisi tulla voimaan samanaikaisesti mainitun lainsäädännön kanssa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksia siviilipalvelusjärjestelmään

Maakunnan liikelaitoksilla olisi myös sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottamista koskevia tehtäviä. Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia toimintaedellytyksiä koskevan vaatimuksen vuoksi kaikki sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja tuottavat liikelaitokset eivät kuitenkaan voisi toimia palveluspaikkana. Maakuntien liikelaitosten sote-keskukset eivät olisi maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen enää kunnallisiin terveyskeskuksiin verrattavia viranomaisluonteisia toimijoita vaan ne toimisivat kilpailevassa asemassa yksityisten terveydenhuollon yksiköiden kanssa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulo tarkoittaa käytännössä, että maakuntien sosiaali- ja terveyskeskukset eivät voisi jatkossa toimia palveluspaikkana.

Nykyisissä kunnallisissa terveyskeskuksissa siviilipalvelusvelvolliset ovat voineet suorittaa työpalvelun toimimalla esimerkiksi lääkäreinä, sairaanhoitajina tai muissa hallinnollisissa tehtävissä. Siviilipalvelusrekisterissä on 44 kunnallista terveyskeskusta, jolla on oikeus toimia palveluspaikkana.

Vuosina 2012 – 2016 kunnallisissa terveyskeskuksissa on ollut palveluksessa yhteensä 9 siviilipalvelusvelvollista ja kaupunkien terveystoimessa 53 velvollista. Vuonna 2017 terveyskeskuksessa on ollut palveluksessa 4 siviilipalvelusvelvollista ja kaupunkien sosiaali- ja terveystoimessa 16 velvollista.

Nykytilaan verrattuna maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulo tarkoittaisi, että 10 – 15 siviilipalvelusvelvollista voisi vuosittain jäädä työllistymättä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin, jos he eivät löytäisi palveluspaikkaa sellaisista sosiaali- ja terveysalan palveluspaikoista, jotka voisivat jatkossakin toimia palveluspaikkoina ilman kilpailuneutraliteetista johtuvia rajoituksia.

Työryhmä arvioi, että sen käytettävissä olevien tietojen perusteella maakunta- ja sote-uudistuksesta aiheutuva muutosta palveluspaikkoihin ei voi pitää kovin merkittävänä, kun samalla otetaan huomioon, että maakuntien liikelaitokset voisivat jatkossakin toimia palveluspaikkoina. Yhteensä vuosina 2012 – 2016 on sosiaali- ja terveydenhuollon alan palveluspaikoissa työskennellyt 960 siviilipalvelusvelvollista. Vuonna 2017 sairaaloissa työskenteli 97 siviilipalvelusvelvollista ja sairaanhoitopiirien / kuntayhtymien palveluksessa 103 velvollista.

Siviilipalveluslakia koskevan kehittämis ehdotuksen vaikutuksia

Kehittämis ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa siviilipalvelusvelvollisten työllistyminen sosiaali- ja terveydenhuollon alalle niin laajasti kuin se julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia toimintaedellytyksiä koskevan vaatimuksen vuoksi on mahdollista.

Uusituksen tarkoituksena ei muilta osin ole tarkoitus muuttaa nykytilaa. Nykyiset kunnallisesti toimivat sairaalat ja sairaanhoitopiirit olisivat jatkossa maakuntien liikelaitoksia. Ehdotuksen mukaan nämä voisivat jatkossakin toimia palveluspaikkoina. Säännös mahdollistaisi siviilipalvelusvelvollisten sijoittautumisen maakuntien viranomaisen palvelukseen.

Muita työryhmän havaintoja siviilipalveluslain 8 §:n kehittämistarpeista

Siviilipalveluslain 8 §:n 3 momentin mukaan siviilipalveluspaikkana ei voi toimia: 1) puoluerekisteriin merkitty puolue; 2) työmarkkinajärjestö; tai 3) yhteisö, jonka pääasiallisena tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen ansion hankkiminen yhteisölle tai sen toimintaan osallisille.

Työryhmän näkemyksen mukaan momenttia tulisi muuttaa siten, että siviilipalveluslain mukaan puolustusministeriö taikka sen hallinnonalalla toimivat virastot ja laitokset eivät voisi toimia palveluspaikkana. Lisäksi siviilipalveluslaissa tulisi erikseen sulkea pois, että eduskuntaryhmät eivät voisi toimia palveluspaikkoina. Työryhmä toteaa, että epäselvyyksien välttämiseksi lakiin tulisi lisätä säännös, jonka mukaan palveluspaikaksi ei voitaisi hyväksyä yksikköä, jolla ei ole toimintaedellytyksiä suoritua palveluspaikalle kuuluvista velvoitteista.

Lisäksi mahdollisia palveluspaikkoja koskevaan 8 §:n 2 momenttiin tulisi myös viedä säännökset, joiden mukaan yliopistot, ammattikorkeakoulut ja ammatilliset oppilaitokset voisivat toimia palveluspaikkana.

Pelastusopistosta annetun lain (607/2006) 2 §:n mukaan Pelastusopiston tehtävänä on antaa pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan ammatillista peruskoulutusta, pelastustoimen päällystön ammattikorkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta, normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen valmentavaa koulutusta sekä huolehtia osaltaan pelastustoimen tutkimus- ja kehittämistoiminnasta, tutkimustoiminnan koordinoinnista sekä tarvittaessa muistakin opiston toimialaan soveltuvista tehtävistä. Työryhmä katsoo, että Pelastusopisto tulisi edellä mainittujen oppilaitosten ohella lisätä mahdolliseksi palveluspaikaksi. Pelastusopiston osalta on kuitenkin huomioitava, että sen toimialaan kuuluva poikkeusoloihin varautuminen voi olla joidenkin siviilipalvelusvelvollisten vakaumuksen vastaista, eikä Pelastusopisto voisi siviilipalveluslain 36 §:n mukaan toimia tällaisten velvollisten palveluspaikkana.

Johtopäätökset

Työryhmä katsoo, että siviilipalveluslakiin on välttämätöntä tehdä maakunta- ja sote-uudistuksen edellyttämät muutokset. Työryhmän mielestä on tärkeää, että sairaalat ja sairaanhoitopiirit voivat jatkossakin toimia palveluspaikkoina, sillä näissä suorittaa työpalvelua vuosittain huomattava määrä siviilipalvelusvelvollisia. Samassa yhteydessä siviilipalveluslakiin olisi tarpeellista viedä myös muut työryhmän havaitsemat lainsäädännön muutostarpeet.

Työryhmä toteaa, että tällä hetkellä ei ole mahdollista ennakoida muun muassa sitä, miten perustettavat maakunnat järjestävät toimintansa. Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksia siviilipalvelusjärjestelmään on seurattava myös jatkossa.

Työryhmän ehdotukset

Työryhmä ehdottaa, että siviilipalveluslain 8 §:n 2 momenttiin lisätään muutokset, joilla maakunta, maakunnan viranomaisen ja maakunnan liikelaitos voisivat toimia jatkossa siviilipalveluspaikkoina. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin myös säännökset, joiden mukaan yliopistot, ammattikorkeakoulut ja ammatilliset oppilaitokset voisivat toimia palveluspaikkana. Pykälän 3 momenttiin tehtäisiin muutokset, joilla suljetaan pois puolustusministeriön ja sen hallinnonalan ja eduskuntaryhmien mahdollisuus toimia palveluspaikkana sekä säännös, jonka mukaan palveluspaikkana ei voisi toimia sellainen toimintayksikkö, jolla ei ole mahdollisuuksia suoriutua palveluspaikan velvoitteista.

13. Ruokarahaa koskevan siviilipalveluslain 48 §:n muuttaminen

Kehittämisehdotus

Siviilipalvelusvelvollisille tulisi maksaa ruokaraha myös sellaisilta palveluspäiviltä, jolloin siviilipalvelusvelvollinen on lomalla tai viikkovapaalla siviilipalveluspaikan osoittaman majoituksen ulkopuolella.

Asiaa koskevat säännökset

Ruokarahaa koskevat säännökset sisältyvät siviilipalveluslain 48 §:ään. Pykälän 2 momentin mukaan, jos siviilipalveluspaikka ei järjestä ruokailua, sen on maksettava siviilipalvelusvelvolliselle ruokaraha, jonka määrä on sama kuin asevelvollisuuslain mukaista palvelusta suorittavalle komennusmatkan ajalta maksettava ruokaraha. Pykälän 3 momentin mukaan päivärahaa ja ruokarahaa ei makseta niiltä päiviltä, joita ei lueta palvelusaikaan. Ruokarahaa ei makseta myöskään palveluspäiviltä, jolloin siviilipalvelusvelvollinen on lomalla tai viikkovapaalla siviilipalveluspaikan osoittaman majoituksen ulkopuolella. Kehittämisehdotus koskee siten siviilipalveluslain 48 §:n 3 momenttia.

Siviilipalveluslain esitöiden (HE 140/2007 vp) mukaan:

”Pääsääntöisesti siviilipalveluspaikan tulisi järjestää siviilipalvelusvelvolliselle mahdollisuus ruokailuun. Mikäli ruokailua ei olisi mahdollista järjestää, tulisi siviilipalveluspaikan maksaa siviilipalvelusvelvolliselle ruokaraha, joka määräytyisi vastaavalla tavalla kuin varusmiehen komennusmatkalle maksettava ruokaraha. Ehdotetun asevelvollisuuslain 100 §:n 2 momentin mukaan ylläpitokorvausten määrästä säädettäisiin tarkemmin puolustusministeriön asetuksella. Ruokarahaa ei maksettaisi niiltä täysiltä vuorokausilta, joita ei lueta palvelusaikaan ehdotetun lain 42 §:n nojalla. Ruokarahan maksamisen tarkoituksena on saattaa siviilipalvelusvelvollinen samaan asemaan kuin varusmies. Varusmies on palveluksessa ollessaan oikeutettu saamaan aamu- ja iltapalan sekä kaksi lämmintä ateriaa päivässä. Siviilipalvelusvelvollisten palveluspäivät ovat yleensä lyhyempiä ja siviilipalveluspaikka tarjoaa useimmiten vain yhden lämpimän aterian. Ruokarahalla siviilipalvelusvelvollinen voi täydentää päivän ruokakiintiönsä puuttuvat ateriat. Muualla kuin siviilipalveluspaikan osoittamassa majoituksessa vietetyn loman ja viikkovapaan ajalta siviilipalvelusvelvollinen ei kuitenkaan olisi oikeutettu ruokaraan. Sääntely olisi tältä osin yhdenvertainen varusmiesten kanssa, koska varuskunnasta lomille poistuessaan myöskään varusmies ei saa ilmaisia aterioita.”

Asevelvollisuuslain 100 §:n 1 momentin mukaan lain nojalla palvelustaan suorittavalla on oikeus maksuttomaan majoitukseen, muonitukseen ja vaatetukseen. Oikeutta maksuttomaan majoitukseen ja muonitukseen ei kuitenkaan ole loma-ajalta, jonka asevelvollinen viettää palveluspaikan ulkopuolella. Pykälän 2 momentin mukaan, jos 1 momentissa tarkoitettua ylläpitoa ei voida järjestää matkan tai erityisten palvelusolosuhteiden takia, ylläpito korvataan rahana. Korvausten määrästä säädetään puolustusministeriön asetuksella. Pykälän 3 momentissa valtuutetaan Pääesikunta antamaan tarkempia määräyksiä pykälän 1 momentissa tarkoitetusta ylläpidosta.

Säädösmuutosten tarve

Ehdotus edellyttäisi siviilipalveluslain muuttamista siten, että siviilipalveluslain 48 §:n 3 momentin viimeinen virke poistettaisiin. Kuten edellä on todettu, asevelvollisuuslain 100 §:n mukaan myöskään asevelvollisuuslain mukaista palvelusta suorittavat eivät ole oikeutettuja maksuttomaan muonitukseen loma-ajalta, jonka asevelvollinen viettää palveluspaikan ulkopuolella. Siviilipalvelusvelvollisten

ja asevelvollisten yhdenvertaisuuden vuoksi siviilipalveluslakia koskevat muutokset olisi todennäköisesti tehtävä myös asevelvollisuuslakiin.

Kehittämisehdotuksen vaikutusten ja sen toteuttamisen arviointi

Siviilipalveluslain 48 §:n 3 momentin muuttaminen siten, että velvolliset olisivat oikeutettuja saamaan ruokarahan myös sellaisilta palveluspäiviltä, jolloin velvollinen on lomalla tai viikkovapaalla palveluspaikan osoittaman majoituksen ulkopuolella aiheuttaisi jonkin verran lisäkustannuksia siviilipalvelusmomentille.

Kuten edellä on todettu, ehdotuksen toteuttaminen ilman asevelvollisuuslakiin tehtäviä vastaavia muutoksia saattaisi siviilipalvelusvelvolliset ja asevelvollisuuslain mukaista palvelusta suorittavat keskenään todennäköisesti eri asemaan. Ilman asevelvollisuuslakiin tehtäviä vastaavia muutoksia asevelvollisuuslain mukaista palvelusta suorittavat eivät olisi oikeutettu muonitukseen loma-ajalta, jotka he viettävät palveluspaikan ulkopuolella.

Selvää on, että asevelvollisuuslain muuttaminen siten, että asevelvolliset olisivat sen nojalla oikeutettuja korvaukseen muonituksen järjestämisestä ollessaan lomalla palveluspaikan ulkopuolella, toisivat puolustusvoimille lisäkustannuksia, jotka varusmiesten kokoluokasta johtuen olisivat todennäköisesti huomattavan paljon suurempia kuin siviilipalveluksen puolella. Siviilipalvelusjärjestelmässä ruokarahaa koskevan säännöksen muuttaminen lisäisi osan palveluspaikoista kustannuksia. Siviilipalveluslain esitöiden mukaan ruokarahan maksamisen tarkoituksena on saattaa siviilipalvelusvelvollinen samaan asemaan kuin varusmies. Voimassa olevan lain säännökset, jonka mukaan ruokarahaa ei makseta ajalta, jolloin velvollinen on lomalla tai viikkovapaalla palveluspaikan osoittaman majoituksen ulkopuolella seuraavat niin ikään asevelvollisuuslain vastaavista säännöksistä. Siviilipalveluslain esitöiden mukaan ruokarahan maksamisen käytännöissä on siten ollut tarkoitus seurata asevelvollisuuslain mukaista käytäntöä, ei toisin päin. Kehittämisehdotuksen toteuttaminen siviilipalveluslaissa toisi tähän käytäntöön muutoksen.

Johtopäätökset

Työryhmä katsoo, että siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävässä työryhmässä ei ole tarkoituksenmukaista ehdottaa siviilipalveluslakiin sellaisia muutoksia, jotka aiheuttaisivat todellisuudessa muutospaineita myös asevelvollisuuslakiin tai sen nojalla annettuihin alemman asteisiin säännöksiin. Siviilipalveluslain säännöksillä seurattaisiin asevelvollisuuslakiin tehtäviä muutoksia.

14. Siviilipalveluslain rekistereitä ja tietosuojaa koskevien säännösten päivittäminen ja muuttaminen yleisen tietosuoja-asetuksen sekä henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön muuttumisen vuoksi

Kehittämisehdotus

Tehdään siviilipalveluslakiin henkilötietolainsäädännön muuttumisesta (yleinen tietosuoja-asetus sekä ehdotettu uusi kansallinen yleislaki, tietosuojalaki) johtuvat välttämättömät muutokset sekä toteutetaan muut siviilipalvelusrekisteriä ja tietosuojaa koskevissa säännöksissä havaitut muutostarpeet.

Asiaa koskevat säännökset

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat keväällä 2016 asetuksen luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (EU 2016/679, jäljempänä *yleinen tietosuoja-asetus*). Yleisellä tietosuoja-asetuksella kumotaan vuonna 1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä *henkilötietodirektiivi*), joka on Suomessa pantu täytäntöön henkilötietolailla (523/1999). Yleistä tietosuoja-asetusta alettiin soveltaa 25.5.2018.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tietosuojalaki, jolla täydennettäisiin ja täsmennettäisiin yleistä tietosuoja-asetusta. Samalla kumottaisiin henkilötietolaki (523/1999). Tietosuojalaki olisi henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislaki. Yleistä tietosuoja-asetusta täydentävänä ja täsmäntävänä se ei muodostaisi itsenäistä ja kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan sitä sovellettaisiin rinnakkain tietosuoja-asetuksen kanssa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia rikoslakiin ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. (HE 9/2018 vp)

Ehdotetun tietosuojalain soveltamisalaa koskevan 2 §:n mukaan lakia sovelletaan tietosuoja-asetuksen 2 artiklan⁸ soveltamisalan mukaisesti. Lain nojalla tietosuoja-asetusta sovelletaan lisäksi, lukuun ottamatta sen 56 artiklaa ja VII lukua, sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan mainitun 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa⁹ tarkoitetun toiminnan yhteydessä, jollei muualla laissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, josta säädetään henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen

⁸ Yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

⁹ Mainitut a ja b alakohdat pitävät sisällään henkilötietojen käsittelyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaa (a alakohta) sekä henkilötietojen käsittelyyn, jota suorittavat jäsenvaltiot toteuttaessaan SEU V osaston 2 luvun soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa (b alakohta). A-alakohdan nojalla yleistä tietosuoja-asetusta ei siten sovelleta esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvään henkilötietojen käsittelyyn (Tietosuoja-valtuutetun toimiston ohje lainsäädäntölausuntoihin, 16.10.2017, versio 1.0., s. 3). B-alakohdassa mainittuun SEU V osastoon kuuluvat yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta ja erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sekä 2 lukuun erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta.

yhteydessä annetussa laissa (/). Tietosuojalain soveltamisalasäännöksen nojalla yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan myös siviilipalveluslain nojalla tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi koskevan hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa on vielä kesken.

Siviilipalveluslaissa henkilötietojen käsittelyä ja tietosuoja koskevia säännöksiä sisältyy erityisesti lain 12 lukuun (rekisterit ja tietosuoja, 87 – 94 §). Siviilipalveluksen toimeenpanoon liittyvät tehtävät edellyttävät siviilipalvelusvelvollisten henkilötietojen käsittelyä myös muiden siviilipalveluslain säännösten nojalla.

EU:n tietosuojasäännösten uudistumisesta johtuen kunkin ministeriön on tarpeen käydä läpi oman hallinnonalansa lainsäädäntö suhteessa muuttuviin EU:n sekä kansallisen tason säännöksiin. Hallinnonalan säännösten osalta on tarkistettava muun muassa, että ne ovat yleisen tietosuoja-asetuksen ja siinä annetun kansallisen liikkumavaran mukaisia. Lisäksi on poistettava viittaukset kumottavaksi aiottuun henkilötietolakiin. Työ- ja elinkeinoministeriössä on katsottu edellä mainittuja asioita siviilipalveluslain osalta virkatyönä. Siviilipalveluslakiin ei kohdistu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisesta tai ehdotetun tietosuojalain voimaantulon vuoksi merkittäviä muutostarpeita. Muutokset koskevat lähinnä henkilötietolakia koskevien viittausten poistamista. Lisäksi selkeytettäisiin nykyisten, siviilipalveluslain 88 §:ssä säädettyjen rekisterinpitäjien vastuuta määrittämällä siviilipalveluskeskus päävastuulliseksi rekisterinpitäjäksi. Yleisestä tietosuoja-asetuksesta johtumattomana muutoksena päivitettäisiin siviilipalveluslain 94 §:n 1 momentissa oleva vanhentunut maininta lakautetusta sota-arkistosta siviilipalvelusrekisteristä poistettujen henkilötietojen viimeisenä sijoituspaikkana nykyisin olevaan Kansallisarkistoon.

Säännösmuutosten tarve

Muutostarpeet koskevat siviilipalveluslain 88, 92, 94 ja 102 §:ää.

Ehdotuksen vaikutukset

Säännösmuutokset ovat pääasiassa teknisiä eikä niillä arvioida olevan suurempia vaikutuksia siviilipalveluskeskuksen tai siviilipalvelusrekisterin käyttäjinä ja ylläpitäjinä toimivien palveluspaikkojen toimintaan.

Johtopäätökset

Työryhmä katsoo, että edellä todetut muutostarpeet siviilipalveluslakiin ovat pääosin teknisiä. Ehdotukset ovat vietävissä eteenpäin työryhmän muiden ehdotusten mukana.

15. Palveluspalveluspaikkoja koskevien velvollisuuksien ja palveluspaikkojen työjohdollisten määräysten tarkistaminen

Kehittämisehdotus

Tarkastellaan ovatko palveluspalveluspaikkoja koskevien velvollisuuksia ja palveluspaikkojen työjohdollisia määräyksiä koskevat siviilipalveluslain säännökset ajan tasalla.

Johtopäätökset

Työryhmässä on tarkasteltu siviilipalveluslain 8, 38 ja 45 §:n säännöksiä, jotka sisältävät mainintoja palveluspaikkojen velvollisuuksista ja työjohdollisten määräysten antamisesta. Työryhmässä ei ole havaittu, että säännöksiin liittyisi välittömiä muutostarpeita.

16. Muutoksenhakusäännökset

Kehittämisehdotus

Tarkastellaan siviilipalveluslain 96 ja 97 §:ään sijoitettujen muutoksenhakusäännösten ajantasaisuutta muutoksenhakupaikan, valituskirjelmän toimittamisen ja oikaisuvaatimuksen käyttöönoton osalta.

Asiaan koskevat säännökset

Siviilipalveluslain 96 §:n 1 momentin mukaan siviilipalveluskeskuksen siviilipalveluspaikan määräämistä ja siviilipalveluspaikan siirtoa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä siviilipalveluskeskus sijaitsee. Valituskirjelmä on toimitettava siviilipalveluskeskukselle 14 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Siviilipalveluskeskuksen on toimitettava valituskirjelmä ja siihen liittyvät asiakirjat sekä lausuntonsa valitusviranomaiselle viipymättä. Valitus on käsiteltävä kiireellisesti. Valitus ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Saman pykälän 2 momentin mukaan, jollei laissa toisin säädetä, siviilipalveluskeskuksen antamaan muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen ja siviilipalveluspaikan antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehnyt viranomainen sijaitsee. Siviilipalvelukseen määräämistä, palveluksen keskeyttämistä, lykkäämistä, palveluksesta vapauttamista tai kotiuttamista koskeva valitus ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Pykälän 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Siviilipalveluslain 97 §:n mukaan siviilipalvelusvelvollinen, jolle on määrätty kurinpitorangaistus, saa hakea muutosta rangaistuksen määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä siviilipalveluskeskus sijaitsee.

Valituskirjelmä on toimitettava siviilipalveluskeskukseen 14 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu siviilipalvelusvelvolliselle tiedoksi. Siviilipalveluskeskuksen on viipymättä toimitettava valituskirjelmä ja siihen liittyvät asiakirjat sekä lausuntonsa valitusviranomaiselle. Valitus on käsiteltävä kiireellisesti.

Kurinpitorangaistusta ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen. Jos päätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen, rangaistuksen saa kuitenkin panna täytäntöön sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on antanut valituksen johdosta päätöksensä. Kurinpitorangaistus voidaan kuitenkin panna täytäntöön välittömästi siviilipalveluskeskuksen päätöksen antamisen jälkeen, jollei kurinpitorangaistuksen täytäntöönpano siviilipalvelusvelvollisen jäljellä olevan palvelusajan kuluessa muutoin ole mahdollista.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Kehittämisehdotuksen arviointia ja johtopäätökset

Oikeusministeriö on edellyttänyt eri ministeriöiden hallinnonalan lainsäädäntöön kuuluvien säännösten tarkastelua siten, että selvitetään mahdollisuus lisätä muutoksenhakusäännöksiin oikaisuvaatimusta koskeva säännös ja valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen edellytykseksi. Sen lisäksi siviilipalveluslain osalta on havaittu tarve tarkastella, mikä olisi siviilipalveluksen osalta oikea valitusviranomainen ja onko valituskirjelmän toimittaminen päätöksen tehneelle viranomaiselle jatkossakin tarkoituksenmukaista.

Työryhmä katsoo, että oikaisuvaatimuksen lisääminen ei ole perusteltua siviilipalveluskeskuksen tekemien päätösten osalta, sillä ne ovat laadultaan sellaisia, että päätöksen muuttuminen oikaisuennettelyssä ei olisi todennäköistä eikä oikaisuvaatimuksella ole mahdollista saada asiaan lisäselvitystä. Oikaisuvaatimuksen käsittely siviilipalveluskeskuksessa ainoastaan hidastaisi asian käsittelyä. Työryhmä on erikseen harkinnut mahdollisuutta lisätä oikaisuvaatimus siviilipalveluslain 96 §:n 2 momentissa tarkoitettujen palveluspaikkojen päätösten osalta. Oikaisuvaatimus voitaisiin esittää siviilipalveluskeskukselle. Työryhmä kuitenkin katsoo, että palveluspaikkojen valituskelpoiset päätökset koskevat niin kiinteästi työpalvelua, jonka velvolliset suorittavat palveluspaikan työnjohdollisten määräysten nojalla, että oikaisuvaatimus, jonka siviilipalveluskeskus käsittelee ei tässäkään tapauksessa olisi perusteltua.

Työryhmä toteaa, että hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) sisältää ehdotuksen, jonka mukaan valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi pääsääntöisesti valituslupan myöntämistä. Siviilipalveluslaki sisältää jo nykyisin valituslupaa koskevat säännökset. Työryhmä toteaa, että tarkoituksenmukaista voisi olla siviilipalveluslaista valituslupaa koskevat säännökset, jos ehdotettavat siviilipalveluslain muutokset tulisivat voimaan vasta ehdotetun lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa jälkeen.

Työryhmässä on siviilipalveluslain muutoksenhakusäännöksiä tarkasteltaessa kiinnitetty huomioita erityisesti valitusviranomaista koskevien säännösten ajantasaisuuteen. Siviilipalveluskeskuksen toimivalta on koko maa. Myös KEHA-keskuksen toimialueena on koko maa. Sekä voimassa olevan hallintolainkäyttölain (586/1996) että laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotetun lain mukaan silloin kun päätöksen tehneen viranomaisen toimivalta on koko maa, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi päätöksen kohteena olevan tahon kotipaikan perusteella. Työryhmän saamien tietojen mukaan siviilipalvelusasioista valituksia on vuosittain ollut verrattain vähän, 6 – 23 kappaletta vuodessa, eivätkä asiat ole laadulta ja laajuudeltaan sellaisia, että niiden ratkaiseminen edellyttäisi poikkeuksellisen syvällistä erityisasiantuntemusta.

Työryhmä havainnoi, että siviilipalveluskeskus tekee vuosittain noin 16 000 hallinnollista päätöstä, joihin periaatteessa on muutoksenhakuoikeus. Hallinnon yleislakien soveltaminen johtaisi siihen, että jokaisesta päätöksestä annettavaan valitusosoitukseen tulisi yksilöidä kulloinkin toimivaltainen valitusviranomainen, joka siviilipalvelusvelvollisten osalta olisi velvollisen kotipaikka. Huomioiden siviilipalveluskeskuksen henkilöstöresurssit, annettavien päätösten lukumäärä ja niistä tehtävät valitukset, hallinnon yleislakien soveltaminen voisi lisätä siviilipalveluskeskuksessa huomattavasti päätöksentekomenettelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa. Työryhmä toteaa, että nykyisin hallintoasioiden käsittelyssä yleislakien soveltaminen on selkeä pääsääntö ja niistä poikkeaminen edellyttäisi painavia perusteita. Työryhmän käsityksen mukaan siviilipalveluskeskuksen päätöksiä koskevien muutoksenhakusäännösten osalta tulisi kuitenkin pyrkiä edistämään mahdollisuutta, että siviilipalvelus-

asioissa voitaisiin jatkossakin poiketa hallinnon muutoksenhakua koskevista yleissäännöistä ja keskitää siviilipalvelusasiat yhteen hallinto-oikeuteen. Keskittämisen perusteet tulisi kuitenkin arvioida yhdessä oikeusministeriön oikeushallinto-osaston kanssa.

Työryhmä havainnoi myös, että siviilipalveluslain sisältämät säännökset, joiden mukaan valituskirjelmä toimitetaan ensiksi valitusviranomaiselle eivät ole hallinnon yleislakien mukaisia. Työryhmä katsoo, että siviilipalveluslaki voitaisiin muuttaa hallinnon yleislakien mukaiseksi ainakin näiltä osin.

Työryhmän ehdotukset

Työryhmä ehdottaa, että siviilipalveluslain muutoksenhakusäännöksiin tehdään valituskirjelmän toimittamisen osalta sellaiset muutokset, että laki olisi jatkossa yhdenmukainen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotetun lain kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää yhdessä oikeusministeriön kanssa siviilipalveluskeskuksen päätösten osalta mahdollisuudet poiketa yleislakien mukaisesta valitusviranomaisesta ja keskittää käsittely myös jatkossa yhteen hallinto-oikeuteen. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee lainsäädäntömuutokset yhdessä työryhmän muiden ehdotusten kanssa.



21.5.2018

Työ- ja elinkeinoministeriö

Puolustusministeriön eriävä mielipide työ- ja elinkeinoministeriön siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävän työryhmän muistioon

Puolustusministeriö jättää eriävän mielipiteensä työ- ja elinkeinoministeriön siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävän työryhmän muistioon. Eriävä mielipide koskee puolustusministeriön työ- ja elinkeinoministeriölle 27.3.2017 jättämistä kehittämiskohteista kohteita kaksi, kolme ja viisi.

Puolustusministeriön kehittämis ehdotukset kaksi ja kolme:

2 Mahdollistetaan paluu reserviin vielä täydennyspalveluskoulutuksen alkamisen jälkeen esimerkiksi kahden vuorokauden kuluessa koulutuksen alkamisesta ja 3 Saman tyyppisesti kuin kehittämis ehdotuksessa kaksi mahdollistetaan asevelvollisen paluu suorittamaan varusmiespalvelusta jo alkaneenkin siviilipalveluksen puolelta.

Ehdotukset mahdollistaisivat paluun puolustusvoimien reserviin tai varusmiespalvelukseen jo aloitetusta täydennyspalveluksesta tai siviilipalveluksesta.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan velvollisella on mahdollisuus hakeutua takaisin reserviin täydennyspalvelushakemuksen jättämisen jälkeen, mutta ennen täydennyspalveluksen alkamista. Siviilipalvelusvelvollisella on samoin perustein mahdollisuus hakeutua suorittamaan varusmiespalvelusta siviilipalvelushakemuksen jättämisen jälkeen, mutta ennen siviilipalveluksen alkamista.

Puolustusministeriön eriävä mielipide työryhmän muistioon:

Työryhmä katsoo muistiossaan, että asiassa ei ole ilmennyt perusteltuja tai välttämättömiä tarpeita lainsäädäntömuutoksille. Työryhmän mielestä muutos lisäisi hallinnollista taakkaa mm. siviilipalveluskeskuksessa ja vaikeuttaisi käytännön järjestelyjä.

Puolustusministeriön mielestä aloitteessa keskeistä on yhdenvertaisuusnäkökulma. Aloitetun varusmiespalveluksen pystyy keskeyttämään ja siirtymään suorittamaan siviilipalvelusta. Aloitetun siviilipalveluksen/täydennyspalveluksen puolelta ei puolestaan pysty siirtymään varusmiespalvelukseen tai reserviläisten kohdalla puolustusvoimien reserviin. Asiasta tulee yhteydenottoja siviilipalveluskeskukseen ja puolustusvoimien aluetoimistoihin sekä puolustusministeriöön noin 10–20 kappaletta vuodessa. Kyseessä ei ole laaja yhteiskunnallinen ongelma, mutta yksilön kannalta nykytilanne ei ole tyydyttävä eikä yhdenvertainen. Tämän vuoksi puolustusministeriö katsoo, että kehittämis ehdotukset kaksi ja kolme tulisi toteuttaa. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan yhdenvertaisuusnäkökulma menee muutoksesta aiheutuvan mahdollisen hallinnollisen lisätyön edelle.



21.5.2018

Puolustusministeriön kehittämis ehdotus viisi:

5 Muutetaan siviilipalveluslain 8 §:ää siten, että siviilipalveluspaikkana voi toimia kokonaisturvallisuuden kannalta hyödyllinen valtion viranomainen tai liikelaitos.

Työryhmä katsoo muistiossaan, että siviilipalvelusvelvolliset voivat siviilipalveluslain mukaan jo nykyisin suorittaa työpalvelun kokonaisturvallisuutta hyödyttävissä tehtävissä.

Puolustusministeriön eriävä mielipide työryhmän muistioon:

Suomalaisen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuudenperiaatteella, joka tarkoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisien, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Yhteiskunnan varautuminen perustuu seitsemän elintärkeän toiminnon turvaamiseen: Valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, Suomen puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talouden- ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky, sekä henkinen kriisinhallintakyky.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan siviilipalvelusjärjestelmää tulisi suunnata nimienomaisesti yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta hyödyttävään suuntaan. Edellä mainituista elintärkeiden toimintojen turvaamisen kohdista siviilipalvelusvelvollisten osaanmistä voisi hyödyntää erityisesti talouden- ja infrastruktuurin toimivuudessa ja toimintakyvyssä, sekä henkisessä kriisinhallintakyvyssä. Näihin toimintoihin siviilipalvelusta suuntaamalla ei myöskään loukattaisi siviilipalvelusvelvollisten vakaumusta. Askel yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta hyödyntävään siviilipalvelukseen olisi se, että työpalvelupaikkoina toimisivat ensisijaisesti kokonaisturvallisuuden kannalta hyödyllinen valtion viranomainen tai liikelaitos.

Ylitarkastaja



Janne Torvinen

Aseistakieltäytyjäliitto ry:n eriävät mielipiteet

1. Täydennyspalveluksen pidentäminen

Vallitseva käytäntö, jossa kaikki täydennyspalvelukseen hakevat kutsutaan myös suorittamaan se, rikkoo yhdenvertaisuusperiaatetta armeijan reserviin kuuluiin verrattuna, koska osaa jälkimmäiseen ryhmään kuuluvista ei koskaan kutsuta kertausharjoituksiin. Täydennyspalveluksen pidentämistä relevantimpi tavoite olisikin ollut yhdenvertaisuuden toteuttaminen tämän kysymyksen osalta.

Täydennyspalveluksen pituutta käsittelevässä osassa käsitellään laajasti siviilipalveluslain poikkeusolojen aikaista palvelusta koskevia säännöksiä. Ihmettelen työryhmän intoa tämän kysymyksen osalta kyseenalaistaa Siviilipalvelus 2020 -muistion johtopäätökset, joissa ehdotettiin erillisten poikkeusolojen tehtäviä koskevien säännösten poistamista ja korostettiin arjen turvallisuuden merkitystä siviilipalvelusvelvollisille annettavan koulutuksen sisältönä.

Totean, että pyrkimys säilyttää kriisiajan palvelustehtäviä koskevat säännökset siviilipalveluslaissa on luonteeltaan ideologinen eikä sille työryhmän työn yhteydessä tai aikaisemmin ole esitetty todellista tarvetta. Työryhmän eri hallinnonaloille lähettämään, siviilipalvelusvelvollisten kriisiaikaisia tehtäviä koskevaan kyselyyn saadut vastaukset olivat, niiltäkin osin kuin ko. hallinnonalat pitivät tehtäviä sinänsä perusteltuina, yleisesti varsin epämääräisiä eikä niiden pohjalta löytyisi kriisiaikaisia tehtäviä kuin pienelle vähemmistölle siviilipalvelusvelvollisia.

Näen sekä yhdenvertaisuuden että tarkoituksenmukaisuuden kannalta parhaana ratkaisuna sen, että siviilipalvelusvelvollisten mahdolliset kriisiaikaiset tehtävät määräytyisivät muiden siviilien tavoin valmiuslain kautta. Suurimmalla osalla perustuslain maanpuolustusvelvollisuuden alaisista ihmisistä ei ole mitään erikseen määrättyä sodanaikaista sijoitusta (armeijaa käymättömät naiset, terveydellisin perustein vapautetut, osa armeijan käyneistä miehistä). Yhden aseistakieltäytyjäryhmän, asevelvollisuudesta kieltäytymisestä tuomittujen totaalikieltäytyjien, sodan aikaisten velvollisuuksien on asevelvollisuuslaissa (88§) säädetty määrittyvän tälläkin hetkellä valmiuslain kautta. Valmiuslain ensisijaisuus merkitsee sitä, että myös osa siviilipalvelusvelvollisista määrättäisiin kriisiaikaiseen palvelukseen valmiuslain perusteella.

7. Siviilipalveluksen kesto

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea ilmoittaa Suomea koskevissa loppupäätelmissään vuonna 2013 alaotsikon "Pääasialliset huolenaiheet ja suositukset" alla olevansa "huolestunut" siviilipalveluksen kestosta ja kehottaa Suomea varmistamaan ettei siviilipalveluksen kesto ole luonteeltaan rangaistuksenomainen.

Tämän tulkitseminen muuna kuin kehotuksena lyhentää siviilipalveluksen kestoja ei liene mahdollista muuten kuin mikäli taustalla on tarkoitus sysätä asia syrjään. Koska kyseessä on Suomea sitovan kansainvälisen

ihmisoikeussopimuksen tulkintaelimen kannanotto, sen jo itsessään tulisi toimia perustana lainsäädännöllisiin muutoksiin. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut työryhmän toiminnan aikana eikä sitä ennen, mikä osoittaa välinpitämättömyyttä täyttää Suomen perustuslaissa (22§) julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Ihmettelen sitä, että tässä kohdassa työryhmä viittaa vuonna 2011 ilmestyneeseen Siviilipalvelus 2020 -mietintöön ja esittää, että siviilipalveluksen keston lyhentäminen edellyttäisi arviointia siitä, ovatko tilanne tai olosuhteet muuttuneet "niin oleellisesti", että palvelusajan lyhentäminen nyt olisi tarkoituksenmukaista. Pidän yllämainittuja, vuoden 2011 jälkeen julkaistuja ihmisoikeuselinten kannanottoja varsin oleellisina muutoksina ja ihmettelen sitä, että Siviilipalvelus 2020 -mietintöön kiinnitetään tämän kysymyksen osalta näin paljon huomiota, kun taas siviilipalvelusvelvollisten kriisinaikaisia tehtäviä koskevassa osassa sen johtopäätökset sivuutetaan nähdäkseni huomattavasti kevyemmin perustein. Lisäksi esitän ihmettelyni siitä, että siviilipalveluksen kestoä koskevan kysymyksen osalta työryhmän kuultavaksi ei kutsuttu ulkopuolisia ihmisoikeusasiantuntijoita, vaikka esitin tätä koskevan pyynnön useita kertoja, ensimmäisen kerran jo ensimmäisessä kokouksessa.

8. Totaalikieltäytyjien vankeusrangaistuksista luopuminen

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea on velvoittanut Suomea useaan otteeseen laajentamaan Jehovan todistajien suosituimmuuskohtelua koskemaan myös muita vakaumuksia, viimeksi vuonna 2013 (CCPR/C/FIN/CO/6). YK:n ihmisoikeusneuvosto on puolestaan vuonna 2017 kehottanut Suomea vapauttamaan vangitut aseistakieltäytyjät (raportti 14.7.2017, suositus 100.84).

Molemmat kannanotot perustuvat Suomea sitovan kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 18. artiklaan (ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen) ja heijastavat vakiintunutta tulkintaa, jonka mukaan vakaumuksellisessa aseistakieltäytymisessä on kysymys näiden vapauksien oikeutetusta käyttämisestä ja sen johdosta langetettavat vapausrangaistukset ovat mielivaltaisia ja sopimusta loukkaavia.

Tämä tuodaan esille mm. ihmisoikeuskomitean kannanotossa (General Comment no 35 Dec 2014): "Arrest or detention as punishment for the legitimate exercise of the rights as guaranteed by the Covenant is arbitrary" ja ihmisoikeuskomitean vuonna 2015 käsittelemästä korealaisen aseistakieltäytyjän yksilövalituksesta antamassa ratkaisussa: "Just as detention as punishment for the legitimate exercise of the right to freedom of expression, as guaranteed by article 19 of the Covenant is arbitrary, so is detention as punishment for legitimate exercise of freedom of religion and conscience, as guaranteed by article 18 of the Covenant." (Young-kwan Kim et al. v Rep. Of Korea, CCPR/C/112/D/2179/2012 Communication No. 2179/2012 of 14 January 2015, para. 7.5)

Koska vakaumuksellisille aseistakieltäytyjille langetettavat vapausrangaistukset ovat niiden tulkinnanvallan omaavien elinten mukaan jo lähtökohtaisesti Suomea sitovia ihmisoikeussopimuksia loukkaavia, ei työryhmän tapa kiertää kysymyksen käsittely viittaamalla parhaillaan Korkeimman oikeuden valituslupaa odottavaan tapaukseen ole hyväksyttävä eikä jälleen osoita tahtoa täyttää perustuslaissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Kyseinen keskeneräinen oikeustapaus ei ole myöskään

estänyt puolustusministeriötä asettamasta Jehovan todistajien poikkeuslain tulevaisuutta käsittelevää työryhmää. Asevelvollisuudesta kieltäytymisestä tuomittavien totaalkieltäytyjien rangaistusta koskeva pykälä on kirjoitettu viittauksena siviilipalveluslakiin ja se on luotu nimenomaan tarkoituksessa yhdenmukaistaa asevelvollisuudesta kieltäytyvien ja siviilipalveluksesta kieltäytyvien kohtelu, joten vapausrangaistuksista luopuminen voidaan toteuttaa siviilipalveluslakia muuttamalla.

Haluan myös kiinnittää huomiota siihen, ettei työryhmän kuultavaksi kutsuttu tämänkään kysymyksen osalta ulkopuolista ihmisoikeusasiantuntijaa jo työryhmän ensimmäisessä kokouksessa esittämästäni kehotuksesta huolimatta.

12. Ruokarahaa koskevan siviilipalveluslain 48 §:n muuttaminen

Aseistakieltäytyjäliitto pitää kestäättömänä sitä, ettei asevelvollisuuslain mukaista palvelusta suorittavien viikonloppuruokailun järjestämisestä ole huolehdittu. Käytännössä nykyinen tilanne ulkoistaa viikonlopun ruokailukustannukset useissa tapauksissa palvelusta suorittavan tai hänen omaistensa kustannettavaksi. Vallitseva tilanne vaikuttaa heikentävästi myös siviilipalvelusta suorittavien oikeuksiin tilanteissa, joissa hän ei ole vapaapäivinänsä palveluspaikan osoittamassa majoituksessa.

Koska tilanteen korjaaminen on osoittautunut puolustushallinnolle vuosikymmentenkin kuluessa ylivoimaiseksi, näen että välttämätön parannus voidaan tehdä muuttamalla siviilipalveluslakia ja lisäämällä asevelvollisuuslakiin viittaus siviilipalveluslain asianomaiseen kohtaan.

22.5.2018

Esa Noresvuo



Jakelussa mainituille

Asettamispäätös
13.11.2017

1/4
TEM/2114/00.04.01/2017

Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä

ASETTAMISPÄÄTÖS

Asettaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö on tänään asettanut työryhmän selvittämään siviilipalveluslain (1144/2007) muutostarpeita.

Toimikausi

Työryhmän toimikausi on 13.11.2017 - 31.5.2018.

Tausta

Puolustusministeriö on tehnyt 27.3.2017 työ- ja elinkeinoministeriölle siviilipalveluksen kehittämistä koskevan aloitteen. Aloite sisältää seuraavat kehittämis ehdotukset:

- pidennetään täydennyspalvelusaikaa nykyisestä viidestä päivästä esimerkiksi kymmeneen päivään;
- mahdollistetaan paluu reserviin vielä täydennyspalveluskoulutuksen aloittamisen jälkeen, esimerkiksi kahden vuorokauden kuluessa koulutuksen alkamisesta;
- samantyyppisesti mahdollistetaan asevelvollisen paluu suorittamaan varusmiespalvelusta jo alkaneenkin siviilipalveluksen puolelta;
- mahdollistetaan paluu reserviin myös yli 28-vuotiaille;
- muutetaan siviilipalveluslain 8 §:ää siten, että siviilipalveluspaikkana voi toimia kokonaisturvallisuuden kannalta hyödyllinen valtion viranomainen tai liikelaitos.

Siviilipalveluksesta

Perustuslain 127 §:n 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustuk-

seen säädetään lailla. Siviilipalveluslain 1 §:n 2 momentin mukaan asevelvollinen, jonka vakaumukseen perustuvat syyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa (1438/2007) säädettyä palvelusta, vapautetaan sen suorittamisesta ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta. Siviilipalveluksen suorittaa vuosittain 1400 - 1600 miestä.

Siviilipalvelukseen kuuluu normaalioloissa siviilipalveluskeskuksessa suoritettava 4 viikon peruskoulutusjakso, yhteiskunnalle hyödyllinen siviililuonteinen työpalvelu ja, hakeuduttaessa puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen, täydennyspalvelus. Työpalvelu suoritetaan siviilipalveluskeskuksen hyväksymissä palveluspaikoissa, joita siviilipalveluslain 8 §:n mukaan voivat siviilipalveluskeskuksen lisäksi olla:

- 1) valtion viranomainen tai liikelaitos, valtion itsenäinen julkisoikeudellinen laitos tai julkisoikeudellinen yhdistys;
- 2) kunnan viranomainen;
- 3) uskonnonvapauslain (453/2003) 2 §:ssä tarkoitettu uskonnollinen yhdyskunta tai sen seurakunta;
- 4) yleishyödyllistä toimintaa harjoittava yksityisoikeudellinen yhteisö, yhdistys tai säätiö.

Varusmiespalveluksen suorittanut voi siirtyä puolustusvoimien reservistä siviilipalvelusvelvolliseksi hakemalla täydennyspalvelukseen. Siviilipalveluslain 58 §:n 3 momentin mukaan täydennyspalvelusaika on enintään neljäkymmentä päivää. Täydennyspalveluksen vähimmäiskesto, sisältöä tai toteutustapaa ei ole laissa säädetty tarkemmin, vaan siviilipalveluskeskuksella on harkintavalta palveluksen käytännön järjestelyjen suhteen. Vuosina 2015 ja 2016 täydennyspalvelukseen on hakenut noin 700 - 1000 asevelvollista. Täydennyspalvelus suoritetaan pääsääntöisesti siviilipalveluskeskuksessa annettavana viiden päivän koulutuksena.

Siviilipalveluslain 100 §:ssä säädetään hakeutumisesta siviilipalveluksesta asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen. Pykälän 1 momentin mukaan siviilipalvelusvelvollisen, joka haluaa siirtyä suorittamaan asevelvollisuuslain mukaista palvelusta, on haettava tätä kirjallisesti siviilipalveluskeskukselta. Hakemus on viipymättä hyväksyttävä, jos siinä ilmoitetaan, ettei siviilipalveluslain 1 §:ssä tarkoitettu vakaumus enää estä asevelvollisuuslain mukaisen palveluksen suorittamista ja jos siviilipalvelusvelvollista ei ole aikaisemmin vastaavan hakemuksen perusteella hyväksytty siviilipalveluksesta asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen. Hakemusta ei saa tehdä enää siviilipalveluksen aloittamisen jälkeen eikä sen vuoden päätyttyä, jona siviilipalvelusvelvollinen on täyttänyt 28 vuotta.

Toimeksianto

Työryhmän tehtävänä on

- selvittää, mitä vaikutuksia edellä mainittujen puolustusministeriön kehittämis ehdotusten toteuttamisella olisi siviilipalvelusjärjestelmälle;
- arvioida kehittämis ehdotuksia perustuslain 127 §:n 2 momenttiin perustuvan siviilipalvelukseen hakeutumisen edellytyksenä olevan vakaumuksen näkökulmasta;
- arvioida kehittämis ehdotusten vaikutuksia ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulupolitiikan näkökulmasta, huomioiden erityisesti tavoitteet nopeuttaa siirtymistä työelämään;

- arvioida kehittämis ehdotuksia siviilipalvelusjärjestelmän tarkoituksenmukaisen kehittämisen ja siviilipalvelus- ja täydennyspalvelusvelvollisille annettavan koulutuksen näkökulmasta;
- arvioida täydennyspalveluskoulutuksen tavoitteita ja sisältöä, erityisesti kokonaisturvallisuuden näkökulmat huomioiden;
- arvioida siviilipalvelusvelvollisten työpalvelun suorittamismahdollisuudet kokonais- ja sisäistä turvallisuutta hyödyttävissä tehtävissä;
- arvioida ehdotusten toteuttamisen kustannusvaikutukset siviilipalveluksen toimenpanoon ja siviilipalveluskeskuksen toimintamenoihin sekä muut vaikutukset viranomaistoimintaan.

Työryhmän tehtävänä on valmistella puolustusministeriön ehdotuksen johdosta tarpeelliseksi katsomansa muutosehdotukset siviilipalveluslakiin.

Työryhmä voi työssään ottaa huomioon myös muut havaitsemansa siviilipalveluslainsäädännön kehittämistarpeet ja, katsoessaan muutokset tarpeelliseksi, valmistella näitä koskevat säädösehdotukset.

Työryhmä voi työnsä aikana kuulla työryhmän ulkopuolisia asiantuntijoita.

Organisointi

Puheenjohtaja:

Jan Hjelt, hallitusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö

Jäsenet:

Sami Teräväinen, hallitussihteeri, työ- ja elinkeinoministeriö

Elli Nieminen, erityisasiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö

Janne Torvinen, ylitarkastaja, puolustusministeriö

Varajäsen *Jenni Herrala*, vanhempi hallitussihteeri, puolustusministeriö

Leena Seitovirta, ylitarkastaja, sisäministeriö

Varajäsen *Ari Evwaraye*, strategiapäällikkö, sisäministeriö

Raija Meriläinen, opetusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Varajäsen, *Tomi Halonen* opetusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Mikko Reijonen, siviilipalvelusjohtaja, siviilipalveluskeskus

Varajäsen *Sari Eskola*, johtava siviilipalvelusasiiantuntija, siviilipalveluskeskus

Vesa Tohkanen, everstiluutnantti, pääesikunta

Varajäsen *Christel Häggglund*, apulaisosastopäällikkö, pääesikunta

Juuso Kurttila, puheenjohtaja, Varusmiesliitto ry

Varajäsen *Wiking Vuori*, hallituksen edustaja, Varusmiesliitto ry

Tuuli Vuori, Aseistakieltäytyjäliitto ry

Varajäsen *Esa Noresvuo*, Aseistakieltäytyjäliitto ry

Kustannukset

Työryhmän tulee työskennellä virka-aikana ilman korvausta.

Työryhmän ulkopuolisten asiantuntijoiden palkkiot, matkakulut ja päivärahat maksetaan työ- ja elinkeinoministeriön työelämä- ja markkinaosaston toimintamenoista.

Lisätiedot

Sami Teräväinen, sami.teravainen@tem.fi, p. 029 50 60088 ja
Elli Nieminen, elli.nieminen@tem.fi, p. 029 50 48247.



Jari Lindström
työministeri



Tarja Kröger
hallitusneuvos

LIITTEET

Puolustusministeriön ehdotus siviilipalveluksen kehittämiseksi

JAKELU

Asettamispäätöksessä mainitut henkilöt
TEM / kirjaamo
OKM
PLM
SM
Pääesikunta
Siviilipalveluskeskus
Aseistakieltäytyjäliitto
Varusmiesliitto

TIEDOKSI

Tuula Majuri / OM
Juha Halttunen / TEM



Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö: Siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikaisten tehtävien selvittäminen eri ministeriöiden hallinnonaloilla

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää jakelussa mainittuja viranomaisia vastaamaan lausuntopyynnön lopussa esitettyihin kysymyksiin. Lausuntopyynnön tarkoituksena on selvittää miten siviilipalvelusvelvollisten maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvat poikkeusolojen aikaiset tehtävät voisivat toteutua eri ministeriöiden hallinnonaloilla.

Perustuslain 127 §:n 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla. Siviilipalveluslain (1446/2007) 1 §:n 2 momentin mukaan asevelvollinen, jonka vakaumukseen perustuvat syyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa (1438/2007) säädettyä palvelusta, vapautetaan sen suorittamisesta ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta. Siviilipalveluksen suorittaa vuosittain 1400–1600 siviilipalvelusvelvollista.

Siviilipalveluslain 3 §:n 1 momentin mukaan siviilipalvelukseen kuuluu normaaliolossa suoritettavan peruskoulutusjakson, yhteiskunnalle hyödyllisen työpalvelun ja täydennyspalveluksen lisäksi poikkeusolojen aikaa koskevat ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus. Siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikaa koskevalla palveluksella tarkoitetaan käytännössä mahdollisuutta määrätä siviilipalvelusvelvolliset palvelukseen puolustusvoimien reserviläisiä vastaavalla tavalla normaalioloissa suoritettua siviilipalveluksen jälkeen.

Siviilipalvelusvelvollisten määrääminen liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen

Siviilipalveluslain 9 luvussa säädetään niin sanotusta erityisolosuhteiden aikaisesta palveluksesta, joihin siviilipalveluslain mukaan kuuluvat asevelvollisuuslakia vastaavasti ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus.

Siviilipalveluslain 65 §:n mukaan siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanosta päättää valtioneuvoston esityksestä tasavallan presidentti. Päätöksen liikekannallepanosta tulisi ajallisesti seurata välittömästi puolustusvoimien liikekannallepanopäätöstä. Siviilipalvelusvelvolliset määrätään liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen siviilipalveluskeskuksen määräyksellä tai tarvittaessa työ- ja elinkeinoministeriön kuulutuksella. Palvelukseen voidaan määrätä astumaan heti.

Siviilipalvelusvelvollisen liikekannallepanon aikainen palvelus tapahtuu siviilipalveluskeskuksen johtamana ja alaisuudessa taikka pelastuslain (468/2003) 4 §:ssä tarkoitettujen pelastusviranomaisten, mainitun lain 6 §:n 1 momentin 5–10 kohdassa tarkoitettujen pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun osallistuvien eri viranomaisten taikka opetus- ja kulttuuriministeriön ja sen alaisten virastojen johtamana ja alaisuudessa. Edellä tarkoitettut viranomaiset toimivat liikekannallepanon aikana siviilipalveluspaikkoina.

Edellä mainittu viittaus pelastuslakiin on vanhentunut, sillä vanha pelastuslaki on korvattu vuonna 2011 voimaan tulleella uudella lailla 379/2011. Uusi pelastuslaki ei enää sisällä vastaavaa viranomaisluetteloa kuin kumottu laki.

Siviilipalveluslain 65 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (HE 140/2007 vp) mukaan vanhan pelastuslain 4 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia olisivat valtion pelastusviranomaisina sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen tehtävään määräämät virkamiehet sekä pelastustoimen alueen pelastusviranomaiset. Vanhan pelastuslain 6 §:n 5–10 kohdassa luetellut viranomaiset sisältävät muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön sekä niiden alaisuuteen kuuluvia useita virastoja. Luettelossa on lisäksi lääninhallitus sekä kunnan eri toimialoista vastaavia virastoja ja laitoksia. Vanhassa pelastuslaissa lueteltujen viranomaisten lisäksi liikekannallepanon aikainen palvelus olisi mahdollista opetusministeriön ja sen alaisten kulttuuriomaisuuden suojelusta vastaavien virastojen johtamana ja alaisuudessa. Opetusministeriön hallinnonalalle kuuluu valmiuslain mukainen kulttuuriomaisuuden suojelu. Siihen liittyvissä poikkeusolojen aikaisissa avustavissa tehtävissä olisi mahdollista käyttää myös siviilipalvelusvelvollisia.

Osa edellä mainittujen viranomaisten nimistä on sittemmin muuttunut.

Edellä mainittujen viranomaisten tehtävät pelastustoimen ja väestönsuojelun osalta määräytyvät kunkin toimialan omien säännösten tai muun lainsäädännön mukaisesti. Yhteistä mainittujen viranomaisten tehtäville on kuitenkin se, että ne voidaan joitakin mahdollisia erityistehtäviä lukuun ottamatta katsoa siviililuonteisiksi. Siviilipalvelusvelvollisia voitaisiin siten heidän vakaumustaan kunnioittaen sijoittaa niihin suorittamaan poikkeusolojen aikaista palvelusta.

Siviilipalveluslain tarkoitus on, että viranomainen, joka poikkeusoloissa katsoo tarvitsevänsä apua poikkeusolojen aikaisten tehtäviensä hoitamista varten, toimittaisi siviilipalveluskeskukselle siviilipalvelusvelvollisten sijoittamista koskevan yksilöidyn pyynnön, jossa tarvittava henkilömäärä ja tehtävät yksilöidään. Siviilipalveluskeskus määräisi näissä olosuhteissa viranomaisten käyttöön niiden pyynnöstä tarpeelliseksi katsomansa määrän siviilipalvelusvelvollisia.

Poikkeusolojen aikaisten siviilipalveluspaikkojen tarpeiden selvittäminen

Poikkeusolojen aikaisina siviilipalveluspaikkoina toimisivat siviilipalveluslain 65 §:n 4 momentin ja kyseistä momenttia koskevien lain esitöiden mukaan pelastuslain 6 §:n 1 momentin 5 – 10 kohdassa luetellut viranomaiset.

Nämä viranomaiset ovat kumotun pelastuslain mukaan olleet:

- sosiaali- ja terveysministeriö, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Säteilyturvakeskus, Työterveyslaitos;
- ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset;
- maa- ja metsätalousministeriö, Metsähallitus;
- liikenne- ja viestintäministeriö, Ilmatieteen laitos, Liikenteen turvallisuusvirasto, Liikennevirasto, Viestintävirasto;
- aluehallintovirasto;
- kunnan eri toimialoista vastaavat virastot ja laitokset.

Lisäksi poikkeusolojen aikaisina palveluspaikkoina toimisivat siviilipalveluslain ja kumotun pelastuslain 4 §:n mukaan:

- opetus- ja kulttuuriministeriö ja sen alaiset virastot; ja
- sisäministeriö ja pelastusviranomaiset

Siviilipalveluslain 65 §:n saattamiseksi ajan tasalle ja sen selvittämiseksi, mitä siviilipalvelusvelvollisten mahdolliset tehtävät poikkeusoloissa voisivat olla, on kartoitettava edellä mainittujen viranomaisten tarpeet siviilipalvelusvelvollisten käyttämiselle liikekannallepanon aikaisissa poikkeusoloissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää jakelussa mainittuja tahoja vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Onko hallinnonalalla / viranomaisessa tarpeita siviilipalvelusvelvollisten käyttämiselle liikekannallepanon aikaisissa poikkeusoloissa jossain tehtävissä siviilipalveluslaissa tarkoitetulla tavalla?
- Mitä konkreettisia poikkeusolojen aikaisia tehtäviä hallinnonalalla / viranomaisessa voisi olla siviilipalveluksen suorittaneille?
- Toisaalta mitkä tehtävät hallinnonalalla / viranomaisessa eivät soveltuisi siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikaisiksi tehtäviksi?
- Miten hallinnonalan / viranomaisen valmiussuunnittelussa on nykyisin huomioitu siviilipalveluslain 65 §:ssä säädetty mahdollisuus käyttää siviilipalvelusvelvollisia liikekannallepanon aikaisissa poikkeusoloissa?
- Paljonko hallinnonalalla / viranomaisessa on vuosittain siviilipalvelusvelvollisia suorittamassa siviilipalvelukseen ns. normaalioloissa kuuluvaa työpalvelua ja millaisissa tehtävissä velvolliset työskentelevät?
- Siviilipalveluslain 10 §:n mukaan valtioneuvosto voi työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä määrätä myös normaalioloissa eri ministeriöiden hallinnonaloille siviilipalvelukseen sijoitettavien siviilipalvelusvelvollisten vähimmäislukumäärän, jos ilman työpalveluspaikkaa jäävien siviilipalvelusvelvollisten määrä ylittää siviilipalveluskeskuksen majoitus- ja työhönsijoitusresurssit. Onko hallinnonalalla / viranomaisessa sellaisia tehtäviä, joissa näkisitte tarpeelliseksi / mahdolliseksi siviilipalvelusvelvollisten määrän lisäämisen myös normaalioloissa?

- Mitä kehittämistarpeita hallinnonalalla / viranomaisessa nähdään koskien siviilipalvelusvelvollisen poikkeusolojen aikaisten tehtävien määrittelyä?

- Siviilipalveluslain 36 §:n mukaan siviilipalvelus on järjestettävä siten, etteivät palvelustehtävät ole ristiriidassa siviilipalvelusvelvollisen vakaumuksen kanssa. Millaisia valmiuksia siviilipalvelusvelvollisille annettavan koulutuksen tulisi näkemyksenne mukaan antaa velvollisille ja millaisia taitoja koulutuksella tulisi kehittää, jotta koulutus palvelisi oman alanne valmiussuunnittelua?

- Nähdäänkö hallinnonalalla / viranomaisessa tarpeelliseksi, että siviilipalveluslaissa säädetään mahdollisuudesta käyttää siviilipalvelusvelvollisia oman alanne poikkeusolojen aikaisissa tehtävissä?

Vastausten toimittaminen

Jakelussa mainittuja tahoja pyydetään toimittamaan vastauksensa **15.3.2018 mennessä.**

Vastaukset pyydetään toimittamaan sähköisesti työ- ja elinkeinoministeriön kirjaamoon osoitteeseen kirjaamo@tem.fi sekä kopiona hallitussihteerin Sami Teräväiselle (sami.teravainen@tem.fi) ja erityisasiantuntija Elli Niemiselle (elli.nieminen@tem.fi).

Lisätietoja asiasta antavat Sami Teräväinen (puh. 029 506 0088) ja Elli Nieminen (puh. 029 594 8247).



Pekka Timonen
Osastopäällikkö



Elli Nieminen
Erityisasiantuntija

Jakelu

SM
OKM
STM
YM
MMM
LVM
VM
Opetushallitus
Museovirasto
Kansallisarkisto
Terveystieteiden tutkimuskeskus – THL
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus – Fimea

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto – Valvira
Säteilyturvakeskus – STUK
Työterveyslaitos
Suomen ympäristökeskus – SYKE
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset; ympäristö ja luonnonvarat –
vastuualue (Häme, Kainuu, Pohjois-Karjala, Etelä-Savo)
Metsähallitus
Ilmatieteen laitos
Liikenteen turvallisuusvirasto – Trafi
Liikennevirasto
Viestintävirasto
Pelastusopisto
Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto/Toiminnanjohtaja Vesa-Pekka
Tervo

Tiedoksi

Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävän työryhmän jäsenet
OM/Tuula Majuri
TEM/Kirjaamo

Lausuntoyhteenveto

Onko hallinnonalalla / viranomaisessa tarpeita siviilipalvelusvelvollisten käyttämiseksi liikekannallean aikaisissa poikkeusoloissa jossain tehtävissä siviilipalveluslaissa tarkoitettulla tavalla?

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) hallinnonalalla nähdään tarpeita siviilipalvelusvelvollisten käyttämiseksi poikkeusoloissa. Merkittävä määrä henkilöstöä siirtyisi poikkeusoloissa muihin tehtäviin ja tarvittaisiin korvaavaa työvoimaa.

Sisäministeriö (SM) lausuu, että sen hallinnonalalla poliisitoimessa ei ole tehtäviä, joissa voitaisiin poikkeusoloissa käyttää siviilipalvelusvelvollisia. Syynä tähän on poliisitoiminnan luonne, joka edellyttää riittävää koulutusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikos- torjunnan tehtäviin. Poliisitoiminnalle on lisäksi tyypillistä arkaluonteisten tietojen käsittely, mikä edellyttää myös riittävää koulutusta ja perehdytystä aiheeseen.

SM tuo lausunnossaan esille, että myöskään pelastustoimessa ei ole tehtäviä, joissa siviilipalvelusvelvollisia voitaisi ilman erikoiskoulutusta käyttää liikekannallean aikana. Yksittäisiä konkreettisia tehtäviä voisi löytyä, mutta se edellyttäisi erikoiskoulutusta ja tietojen ja taitojen jatkuvaa ylläpitoa. Lisäksi koulutettavat henkilöt tulisi voida valita erikseen. Mikäli henkilöllä on pelastusalan ammatillinen koulutus ja hänellä on tosiasiallinen kyky toimia ko. tehtävissä, häntä voitaisiin käyttää koulutustaan vastaavissa tehtävissä pelastustoitessa.

SM:n mukaan rajavartiolaitoksessa ei ole tehtäviä siviilipalvelusvelvollisille normaali- eikä poikkeusoloissa.

Poliisihallitus huomioi omassa lausunnossaan, että siviilipalvelusvelvollinen ei ole virka- tai työsuhteessa virastoon. Tästä syystä siviilipalvelusvelvollisella ei voida teettää sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joiden suorittamiseen liittyy julkisen vallan käyttöä ja joita suoritetaan virkavastuulla. Käytännössä vain rajatut avustavat tehtävät virkavastuussa toimivan henkilön rinnalla ovat mahdollisia ja tällaisia tehtäviä on poliisihallinnossa vähän. Tehtävien rajallisuus liittyy keskeisesti tietojärjestelmien käyttöoikeuksiin. Käyttöoikeuksien saaminen poliisin järjestelmiin on rajoitettua, jos henkilö ei ole virka- tai työsuhteessa poliisihallintoon. Digitalisaation kehitys on johtanut myös poliisihallinnossa siihen, että käytännössä kaikki relevantti tieto on tietojärjestelmissä ja työskentely ilman järjestelmien käyttöoikeuksia ei ole mahdollista. On huomioitava myös, että poliisilla turvallisuussektorin toimijana on muita aloja suuremmat turvallisuusvelvoitteet. Käyttöoikeuksia voi hakea ja saada vain virka- ja työtehtävien edellyttämässä laajuudessa ja jokaisella käyttäjällä tulee olla oikeudet vain niihin tietoihin ja järjestelmiin, mihin hänellä virka- ja työtehtävien perusteella on tarve.

Pelastusopisto katsoo, että siviilipalvelusvelvollisten hyödyntäminen Pelastusopiston päätehtävän tukemisessa erityisesti poikkeusolojen aikana on todennäköisesti tarpeellista. Koulutus poikkeusolojen aikana tapahtuu tarvittaessa nopeutetulla kierrolla, jolloin koulutusvoimien määrä kasvaa. Vaihtoehtoisesti poikkeusoloissa Pelastusopiston normaali koulutustoiminta keskeytyisi ja Pelastusopiston tiloja ja henkilökuntaa käytettäisiin tilanteen vaatimiin tarkoituksiin.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston mukaan noin kolmasosa pelastuslaitoksen henkilöstöstä on sijoitettu puolustusvoimien sodanajan tehtäviin. Pelastuslaitoksilla on varmuudella tarvetta lisäresursseille poikkeusoloissa. Erityisesti väestönsuojaamisen laaja tehtäväkenttä sisältää paljon tehtävämahdollisuuksia, joissa voisi käyttää siviilipalvelusvelvollisia.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) arvioi, että sillä organisaationa ei ole tarvetta siviilipalvelustaan suorittaville asevelvollisille normaali- tai poikkeusolojen aikana. Poikkeusoloissa tarvittavat työntekijät on varattu VAP-järjestelyin. Kaikkiaan hallinnonalan haaste siviilipalvelusvelvollisten kohdalla on se, että useimmat tehtävät vaativat tiettyä erityisosaamista. Hallinnonalan virastojen tarpeet kuitenkin vaihtelevat.

Viestintävirastolla ei ole poikkeusoloissa merkittävästi asiakaspalvelua tai työvoimatarvetta siinä roolissa kuin esimerkiksi logistiikassa, terveydenhuollossa, pelastuslaitoksilla tai rai-vaus- ja rakennustehtävissä. Nykyisin Viestintäviraston VAP-varatut henkilöt ovat pääasiassa pitkälle koulutettuja ja kokeneita asiantuntijoita, joiden osaamista on vaikea korvata ja omaksua lyhyessä ajassa. Poikkeusoloissa on mahdollista, että Viestintävirasto joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Viestintävirasto palvelee yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ja muodostaa mahdollisen kohteen aseelliselle iskulle.

ELY-keskusten luonnonvarat ja ympäristö –vastuualueilla on joitain tehtäviä, joissa siviilipalvelusvelvollisia voidaan käyttää poikkeusoloissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) lausunnon mukaan, toimialalla nähdään tarpeelliseksi, että siviilipalveluslaissa säädetään mahdollisuudesta käyttää siviilipalvelusvelvollisia toimialan poikkeusolojen aikaisissa tehtävissä. Toimialalla on tarpeita siviilipalvelusvelvollisten käyttämiselle poikkeusoloissa siviilipalveluslaissa tarkoitetulla tavalla.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) lausuu, että poikkeusolon pidentyessä tai jos mahdollisen liikekannallepanon seurauksena laitos menettää yllättäen henkilökuntaa, on tämän menetyksen korvaaminen joidenkin tehtävien osalta mahdollista siviilipalvelusvelvollisten työpanoksella. THL ei ole spesifioinut näitä tarpeita etukäteen.

Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) valmiussuunnitelmaan perustuen SYKE on varautunut toimimaan myös valmiuslain poikkeusoloissa ja tuottamaan tarvittavia erityisesti ympäristö- ja luonnononnettomuuksiin liittyviä asiantuntijapalveluita, mistä johtuen myös siviilipalvelusvelvollisten käyttämiselle voi olla tarvetta. SYKEN asiantuntemusta voidaan tarvita mm. erityisen vakavassa suuronnettomuudessa ja sen välittömässä jälkitilassa. SYKE on esittänyt joidenkin sykeliäisten siviilipalvelushenkilöiden osalta, että heidät varataan kriittisiin töihin myös poikkeusoloissa. Poikkeusolojen kriisinhallinnan tehtäviä ovat erityistilanteista riippuen mm. öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunta, luonnononnettomuuksien torjunnan, luonnonympäristön vakavaan tuhoutumiseen liittyvät tutkimus-, laboratorio- ja asiantuntijapalvelut sekä vesitilanne- ja tulvapalvelut. Edellä mainittu tarve ko. tilanteessa siviilipalvelusvelvollisten käyttöön koskee kuitenkin korkeintaan vain muutamia sellaisia henkilöitä, joilla on riittävä asiantuntemus näihin tehtäviin.

Metsähallitus katsoo, että siviilipalvelusvelvollisia tulisi voida poikkeusoloissa käyttää Met-sähallituksen hallinnassa olevan kulttuuriomaisuuden suojaamiseen ja merkitsemiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalalla on nykytilaa vastaavasti tarpeita siviilipalvelusvelvollisten käyttämiselle liikekannallepanon aikaisissa poikkeusoloissa.

Kansallisarkiston toimipaikoissa on poikkeusolojen aikana suuri tarve korvata muihin poikkeusolojen edellyttämiin tehtäviin varattujen henkilöiden työpanosta siviilipalvelusvelvollisilla. Erityisen kriittinen tarve on saada voimavaroja pysyvästi säilytettävän asiakirjallisen kulttuuriperinnön suojaamistehtäviin ja mahdollisiin evakuinteihin turvallisiin sijoituspaikkoihin.

Valtiovarainministeriö toteaa yleisesti aluehallintovirastojen osalta, että niiden tehtävät muodostuvat pääasiassa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävistä viranomaistehtävistä, joita hoidetaan kirjallisessa menettelyssä. Sellaisten toimeenpanevien tehtävien, joissa olisi mahdollista käyttää siviilipalvelusvelvollisten työpanosta, määrä on varsin vähäinen. Näin ollen myöskään ao. virastojen valmius- ja varautumissuunnittelussa ei ole erikseen huomioitu siviilipalvelusvelvollisten roolia. Samassa yhteydessä aluehallintovirastojen nykyiset tehtävät pelastusviranomaisena ja muutoinkin sisäministeriön toimialalla kootaan sisäministeriöön, pelastusopistoon ja maakuntiin siten, että uudelle virastolle jää ainoastaan maakuntien pelastustoimen laillisuusvalvonta. Näin ollen uudella virastolla ei ole tällä toimialalla sellaista roolia, joka olisi merkityksellinen siviilipalveluslain 65 §:n kannalta.

Mitä konkreettisia poikkeusolojen aikaisia tehtäviä hallinnonalalla / viranomaisessa voisi olla siviilipalveluksen suorittaneille?

MMM:n hallinnonalan vastuulla ovat vesihuollon turvaaminen, tulvariskien hallinta ja patoturvallisuuden valvonta sekä elintarvikehuollon turvaaminen. Viime sotien aikana maatalousministeriön hallinnonalalla oli merkittävä rooli myös puuhuollon turvaamisessa. MMM katsoo, että hallinnonalan tehtävät ovat siviililuonteisia, joihin siviilipalvelusvelvolliset voidaan sijoittaa heidän vakaumustaan kunnioittaen.

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafilla voi olla poikkeusoloissa tehtäviä, jotka saattavat edellyttää normaalia suurempaa henkilöresurssia. Nämä tehtävät voivat liittyä mm. polttonestesäännöstelyn toteuttamiseen. Valmiuslain ja voimassa olevien suunnitelmien mukaan polttonestesäännöstely perustuu osaltaan ajoneuvojen omistajille myönnettävien ostolupien käyttöön. Ajoneuvojen suuresta määrästä johtuen siviilipalvelusta suorittaville henkilöille voi olla käyttöä Trafissa ostolupien käsittelyssä. Tässä tilanteessa tarvittava henkilömäärä olisi korkeintaan muutamia kymmeniä henkilöitä. Liikenteen polttonestesäännöstelyn toteutuksesta vastaavat ELY-keskusten sekä poliisin tarvittaessa perustamat liikenteen polttoaineyksiköt. Trafin ulkoistetuissa palveluissa siviilipalvelusvelvollisia voitaisiin käyttää ainoastaan liikenteen neuvontapalveluihin. Näiden henkilöiden tarve on korkeintaan 10–20 henkilöä.

ELY-keskuksissa tehtäviä olisivat ympäristön tilan seuranta ja ympäristöön liittyvien onnettomuuksien, vahinkojen tai tarkoituksellisten toimenpiteiden vaikutusten havainnointi ja vaikutusten kartoitus.

STM:n lausunnon mukaan, jos siviilipalvelusvelvollisella on toimialan ammattikoulutus ja hän työskentelee toimialan yksikössä, hän sijoittunee poikkeusoloissakin kyseisen yksikön tehtäviin. Jos ammattikoulutuksen omaava henkilö ei työskentele toimialan yksikössä, voi-

daan hänet poikkeusoloissa sijoittaa ammattikoulutustaan vastaaviin tehtäviin. Muitakin kuin ammattikoulutuksen omaavia henkilöitä voidaan sijoittaa toimialan yksiköihin erilaisiin tuki- ja huoltotehtäviin.

THL:n tehtävissä siviilipalvelusvelvollisen koulutustausta ratkaisee paljolti mihin häntä voidaan käyttää poikkeusoloissa. Sopivan koulutuksen, esim. lääkäri, eläinlääkäri ja terveydenhoitaja (sopivalla jatkokoulutuksella kuten THL:n järjestämän Epidemianselvityskurssin ja / tai kansainvälisen EPIET tai vastaavan koulutuksen), omaavalla henkilöllä voisi olla käyttöä asiantuntijatehtäviin liittyen tartuntatautien seurantaan ja torjuntaan sekä epidemiaselvitykseen. ICT-osaajia voisi käyttää mm. THL:n rekistereiden ja tietoteknisten sovellusten ylläpitoon ja kehittämiseen sekä ICT-tukena muulle henkilökunnalle. Alemman koulutustason omaavia henkilöitä voitaisiin käyttää monissa suorittavissa (esim. infrastruktuurin ylläpito tai vainajan käsittelyyn liittyvät tehtävät) ja hallinnollisissa tehtävissä sekä läheteinä.

Pelastusopistolla siviilipalvelusvelvollisille soveltuvia konkreettisia poikkeusolon aikaisia tehtäviä voisivat olla Pelastusopiston ydintehtävää tukevat tehtävät. Mahdollisissa poikkeusoloissa siviilipalvelusvelvollisten työvoiman tarve tulee lisääntymään.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston mukaan Geneven sopimuksen mukaisista väestönsuojelutehtävistä esimerkiksi seuraavat: hälytystoiminta, evakuointi, suojista huolehtiminen, pimeennystoimenpiteiden hoito, lääkintähuolto, mukaan lukien ensiapu ja hengellinen huolto, tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu, välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen, surmansa saaneista huolehtiminen sekä avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi. Pelastuslaitoksen tehtävistä huollon ja tukipalveluiden toiminnot kuten kuljetus-, tietojenkäsittely-, viestintä-, tiedustelu- ja lähettitehtävät. Lisäksi valmiuden suunnittelussa eri osa-alueiden tiedon analysointi ja kerääminen sekä dokumentointi sekä arkistointi. Kuntien tehtävistä erityisesti valmiusevakuointeihin ja väestön siirtoon ja vastaanottoon liittyvät tehtävät. Suojelumudostelmien (suojelupiirien, -lohkojen ja -yksiköiden) johtamis-, tuki- ja hallintotehtävät. Käyttö pelastustoiminnassa edellyttäisi siviilipalvelusmiehille varsin laajaa koulutusta (esimerkiksi sopimuspalokuntalaisen peruskoulutus, ensivastekoulutus sekä pelastustoimi poikkeusoloissa). Mahdollinen koulutus tulisi toteuttaa jo normaalissa turvallisuustilanteessa.

Poliisihallituksen mukaan, jos siviilipalvelusvelvollisia voitaisiin poikkeusoloissa rekrytoida palvelussuhteeseen ja he voisivat toimia virkamiehinä ja virkavastuulla, heille löytyisi monenlaisia tehtäviä henkilöiden esimerkiksi ammattiin perustuvan potentiaalin mukaisesti. Mikäli siviilipalveluksen suorittaneet olisivat samojen normien alaisia kuin siviilipalvelusta suorittavat henkilöt, heitä voisi käyttää vain avustavissa tehtävissä. Näitä ovat mm.: virastomestaria avustavat tehtävät; postin kuljetus ja muut satunnaiset kuljetustehtävät; autojen huoltoon liittyvät avustavat tehtävät; löytötavaraan liittyvät avustavat tehtävät; automaattiseen liikennevalvontaan liittyvät avustavat tehtävät; sisäiseen viestintään liittyvät avustavat tehtävät.

Metsähallituksen tehtävät koskisivat ensi sijaisesti ns. Haagin yleissopimuksen kohteita. Haagin vuoden 1954 yleissopimus kulttuuriomaisuuden suojelemiseksi aseellisen selkkauksen sattuessa on Unescon alainen humanitaarinen yleissopimus, jonka tavoitteena on kulttuuriomaisuuden suojeleminen aseellisen selkkauksen sattuessa. Sopimusta täydentää Suomessa laki kulttuuriomaisuuden suojelemista aseellisen selkkauksen sattuessa koskevan pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja pöytäkirjan soveltamisesta (1135/1994). Niin sanottu Haag-luettelo sisältää Museoviraston asiantuntijanjäsenkunnan mukaisen listan kansal-

lisesti merkittävästä kulttuuriomaisuudesta. Luettelo on laadittu etupäässä puolustusvoimien ja pelastusviranomaisen kriisin aikaista toimintaa varten. Hankkeessa on tutkittu vain alustavaan luetteloon sisältyvä rakennettu kulttuuriomaisuus. Museovirasto laati luettelon vuonna 2013, mutta sitä ei toistaiseksi ole vahvistettu. Luetteloon esitetyistä kohteista Metsähallituksen hallinnassa on muun muassa monia saamelaiskohteita saamelaisten kotiseutualueella. Yleissopimuksen tavoitteena on, että aseellisen konfliktin osapuolet pidättäytyvät hyökkäyksistä kulttuuriomaisuutta kohtaan ja rauhoittavat kohteet sellaiselta sotilaalliselta toiminnalta, joka vahingoittaisi kohdetta tai oikeuttaisi vastapuolen vihamieliseen reaktioon. Sopimuksen täyttämisen edellytyksenä on, että sen hyväksyneet valtiot varautuvat jo rauhan aikana kulttuuriperinnön suojeluun ja tuovat sopimuksen sisällön kansalaistensa ja asevoimien tietoisuuteen. Metsähallitus katsoo, että sopimuksen sisältö sopisi osaksi siviilipalvelusvelvollisten koulutusta.

Metsähallituksella on lisäksi useita kohteita, joille on tehty pelastuslain (379/2011) 15 §:n edellyttämä pelastussuunnitelma, koska lainkohdan mukaisesti *”kulttuuriomaisuudelle aiheutuvan vaaran taikka mahdollisen onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen voidaan arvioida olevan vakavat”*. Tärkeimmät näistä Metsähallituksen arvokohteista kuuluvat valtion strategiseen kulttuurihistorialliseen kiinteistövarallisuuteen. Strategiset kohteet on valittu valtion kiinteistöstrategian periaatteiden mukaan ja ne sisältävät myös edellä mainitut Haag-kohteet. Arvokohteisiin kuuluu myös muita kohteita, joille on laadittu pelastuslain mukaiset pelastussuunnitelmat. Poikkeusoloissa edellä mainittujen kohteiden pelastussuunnitelmat on käytävä läpi ja arvioitava, millaisia suojelu- ja turvaamistoimia kohteilla on mahdollista tehdä. Metsähallitus katsoo, että siviilipalvelusvelvollisia voitaisiin poikkeusoloissa käyttää myös näissä tehtävissä.

OKM:n hallinnonalalla kyseeseen tulevat nykytilaa vastaavasti erityisesti kulttuuriomaisuuden suojaamiseen liittyvät avustavat tehtävät, esimerkiksi kulttuuriomaisuuden konkreettinen suojaaminen paikalla tai siirtäminen turvatiloihin. Tehtävät suoritettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuriomaisuutta hallinnoivissa virastoissa ja niiden henkilökunnan ohjaamana. Lisäksi nuorisosalalla voisi olla poikkeusolojen aikaisia tehtäviä siviilipalveluksen suorittaneille. Kriisitilanteessa nuoret tarvitsevat erityistä huolenpitoa, joten käytännössä poikkeusoloissa kaikki käytettävissä olevat resurssit olisivat tarpeen. Nuorisosalalla tehtäviin määrättävien siviilipalveluksen suorittaneiden tulisi kuitenkin olla kyseiseen tehtävään soveltuvia ammattilaisia. Tehtävät voisivat esimerkiksi nuorten työpajoilla olla kriisitilanteen hallitsemiseen liittyviä tehtäviä, kuten sosiaalityön ja mielenterveystyön tehtäviä sekä työpajojen ohjaus- ja hallintotehtäviä. Siviilipalveluksen suorittaneet voisivat nuorisokeskuksissa osallistua ohjaus- ja hallintotehtävien lisäksi esimerkiksi kiinteistöjen suojeluun liittyviin tehtäviin erityisesti kulttuuriperintökohteissa. Myös etsivässä nuorisotyössä ja muussa kunnallisessa nuorisotyössä siviilipalvelusvelvolliset voisivat osallistua kriisitilanteen hallitsemiseen liittyviin tehtäviin.

Toisaalta mitkä tehtävät hallinnonalalla / viranomaisessa eivät soveltuisi siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikaisiksi tehtäviksi?

ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueiden tehtävistä valtaosa edellyttää koulutusta ja kokemusta vastaavista tehtävistä, mikä rajaa siviilipalvelusvelvollisten käyttöä. Esimerkiksi sijoittuessaan biologin tehtävään siviilipalvelusvelvollisella tulisi olla alan koulutus ja jonkin verran kokemusta viranomaisen tehtävistä.

THL:llä vaativat asiantuntijatehtävät ja tehtävät joissa olisi pääsy arkaluontoisiin tietoihin tai muuten turvallisuuden kannalta merkittäviin agensseihin (biologiset tai kemialliset) voisivat rajoittaa siviilipalvelusvelvollisten tehtäviä.

Pelastusopistolla vaativat asiantuntijatehtävät rajautuisivat näiden tehtävien ulkopuolelle.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston mukaan ilman asianmukaisia koulutuksia pelastustoiminta, sammutustoiminta, vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen, puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet sekä osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla eivät sovellu siviilipalvelusvelvollisten tehtäväksi. Olisi perusteltua arvioida voiko siviilipalvelus tuottaa pätevyyden edellä mainittuihin tehtäviin. Lisäksi tehtäviä suunnitellessa olisi huomioitava mahdolliset rajoitteet luokitellun tiedon käsittelyä koskien.

Poliisihallituksen mukaan siviilipalvelusvelvolliset eivät voi tehdä sellaisia julkisia hallinto-tehtäviä, joiden suorittamiseen liittyy julkisen vallan käyttöä ja joissa toimitaan virkavastuulla. Käytännössä siviilipalvelusmiehet eivät voi tehdä itsenäisti töitä, vaan he toimivat aina virkavastuulla toimivat henkilön apuna ja rinnalla. Työskentelyä rajoittaa myös kysymyksen 1 kohdalla kuvattu tietojärjestelmien käyttöoikeuksien puuttuminen.

Miten hallinnonalan / viranomaisen valmiussuunnittelussa on nykyisin huomioitu siviilipalveluslain 65 §:ssä säädetty mahdollisuus käyttää siviilipalvelusvelvollisia liikekannallepanon aikaisissa poikkeusoloissa?

MMM:n nykyisen valmiussuunnitelman pääpaino on poikkeusoloja lievempien häiriötilanteiden hoitamisessa. Valmiussuunnitelmaa päivitetään parhaillaan.

ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen valmiussuunnittelussa ei ole huomioitu mahdollisuutta siviilipalvelusvelvollisten käytölle.

STM:n hallinnonalan/viranomaisen valmiussuunnittelussa ei ole ainakaan yleisesti huomioitu siviilipalveluslaissa säädettyä mahdollisuutta käyttää siviilipalvelusvelvollisia poikkeusoloissa.

THL:llä ei ole huomioitu valmiussuunnittelussa mahdollisuutta.

SM:n hallinnon alan valmiussuunnittelussa ei ole huomioitu siviilipalvelusvelvollisten käyttöä.

Poliisihallituksella ei ole erikseen huomioitu siviilipalveluslain 65 §:n mahdollisuutta valmiussuunnittelussa.

SYKE:ssä siviilipalvelusvelvollisia ei ole huomioitu valmiussuunnittelussa, sillä varausrekisteriin on varattu vain muutamia velvollisia.

Pelastusopiston valmiussuunnitelmaa päivitetään vuosina 2018–2019. Suunnitteluprosessissa huomioidaan siviilipalveluslain 65 §.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston mukaan organisaation ulkopuolisten siviilipalvelusvelvollisten käyttöä ei ole kattavasti ja vakioidulla tavalla huomioitu pelastuslaitoksissa. Pelastuslaitosten henkilöstöstä osa on siviilipalveluksen suorittaneita ja heille on haettu vapautus poikkeusoloissa siviilipalvelusta (omaan pelastustoimen tehtävänsä).

OKM:n valmiussuunnitelmassa ei ole kirjauksia siviilipalvelusvelvollisten käyttämisestä liiketallallepanon aikaisissa poikkeusoloissa.

Kansallisarkiston valmiussuunnittelussa ei toistaiseksi ole huomioitu siviilipalvelusvelvollisia, koska heidän saatavuudestaan poikkeusoloissa ei ole ollut tietoa. Jos tiedossa olisi käytettävissä olevan henkilöstöresurssin määrä, olisi sillä suuri merkitys valmiussuunnittelun kannalta.

Paljonko hallinnonalalla / viranomaisessa on vuosittain siviilipalvelusvelvollisia suorittamassa siviilipalvelukseen ns. normaalioloissa kuuluvaa työpalvelua ja millaisissa tehtävissä velvolliset työskentelevät?

MMM:ssä ei ole viime vuosina ollut yhtään siviilipalvelusta suorittavaa henkilöä. Myöskään hallinnonalalla ei ole työskennellyt merkittävää määrää siviilipalvelusvelvollisia.

Liikennevirasto, Trafilla ja Viestintävirastolla ei ole tarvetta velvollisten käyttämiselle työpalvelussa.

Ilmatieteenlaitoksella siviilipalvelusvelvollisia voitaisiin käyttää joihinkin Ilmatieteen laitoksen perustehtäviin, jotka eivät edellytä asiantuntijatasoa osaamista. Ilmatieteen laitoksen antaman lyhyen perehdytyksen jälkeen siviilipalvelusvelvolliset voisivat tehdä esimerkiksi säähavaintoja, yksinkertaisia huoltotoimenpiteitä sääasemilla tai suorittaa teknistä havaintolaitteiden kokoonpanoa. Lisäksi ITC-osaajat voisivat osallistua rajatusti tietojärjestelmien ja ohjelmistojen ylläpitoon ja kehittämiseen. Vuosina 2016 ja 2017 Ilmatieteen laitoksella on ollut 2–3 siviilipalvelusvelvollista. Vuonna 2018 määrä on noussut kuuteen. Yleisin tehtävä on ollut Ilmatieteen laitoksen vakituisten ITC-asiantuntijoiden tukeminen. Osa siviilipalvelusvelvollisista on jäänyt ITC-tehtäviin palveluksen päättymisen jälkeen. Ilmatieteen laitos ei näe tarpeelliseksi lisätä siviilipalvelusvelvollisten määrää normaalioloissa.

ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueilla on ollut vain yksittäisiä siviilipalvelusvelvollisia.

STM toteaa lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysalan toimialan yksiköt ovat hyvin yleisiä paikkoja suorittaa siviilipalvelusvelvollisuutta.

THL:llä on vuosien 2011-2017 aikana ollut yhteensä 19 kpl siviilipalvelustaan suorittavaa henkilöä ja heidän työtehtävänsä ovat olleet it-tuki ja ohjelmistosuunnittelu (11 kpl), kirjamo (3 kpl), toimistoapulainen (2 kpl), postitus (1kpl), puhelinkeskus (1 kpl) ja tutkimusassistentti (1 kpl). Vuosittaiset määrät ovat vaihdelleet 1 -5 välillä.

Pelastusopistolla on ollut siviilipalvelusvelvollisia teknisessä tiimissä varastonhoitajana/kalustonhuoltajana (apulaisena) siviilipalvelusvelvollisen kykyjen ja osaamisen mukaisesti.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston mukaan kaikissa pelastuslaitoksissa yhteensä suorittaa siviilipalvelusta vuosittain keskimäärin muutamia henkilöitä. Heitä on hyödynnetty esimerkiksi seuraavasti: Asiakaspalvelutehtävissä: vieraiden vastaanotto ja ohjaaminen sekä neuvonta, pääsisääkäynnin ja aulan siisteys (lumityöt, hiekoitukset, harjaukset), tilojen laskutukset; Sisäinen tavaraliikenne: tavaraliikennetilän - ja postitustilan tarkastus sekä tavaroiden kuljetukset, saapuneen postin jakelu, postitusjärjestelmän käyttö, lähetysten vastaanotto ja edelleen toimittaminen; Varusvarastotehtävät ja kaluston huoltoon liittyvät tehtävät; Koulutustilaisuuden järjestelyt: laitteiden käytön opastus: tietokoneet, videotykit, äänet, videoneuvottelu. Koulutustilojen järjestelyt ja siisteys; Elintarviketäydennykset; tietoliikenne ja Internet: Alkometrien ja häkämittarien kalibroinnit, Virve-puhelinhuollot, intra ja facebook -päivitykset. Käyttöjärjestelmä -ja ohjelma-asennukset (esim. Peke, Merlot).

Poliisihallinnossa vuosina 2014– 2018 poliisihallinnossa on ollut 141 siviilipalvelusvelvollista ja heistä nyt on palveluksessa 13. Siviilipalvelusvelvolliset ovat pääosin kysymyksen 2. kohdalla luetelluissa tehtävissä. Erityisammattilaisia on ollut mm. Keskusrikospoliisin rikosteknisessä laboratoriossa rikosteknisen tutkimuksen avustavissa tehtävissä.

SYKE:ssä työpalvelua vuosittain suorittaa 1–3 siviilipalvelusvelvollista. Siviilipalvelusvelvollisia otetaan pääasiallisesti avustaviin asiantuntijatehtäviin, joissa yleensä edellytetään luonnontieteellisten alojen opintoja. Näitä ovat esimerkiksi biologisten näytteiden otto ja analysointi laboratorioissa tai tilastollisten aineistojen käsittely. Siviilipalvelusvelvollisia on otettu myös viestinnän ja kiinteistöhallinnon ammattitehtäviin. Siviilipalvelusvelvollisten tarve näissä tehtävissä vaihtelee käynnissä olevien tutkimus- ja kehittämisprojektien mukaan. Mitään tehtävää ei säännönmukaisesti hoideta siviilipalvelusvelvollisten työpalveluna. Siviilipalvelusvelvollisten määrän lisääminen ei ole tarpeellista normaalioloissa.

Metsähallituksen Luontopalveluissa on ollut siviilipalvelusvelvollisia vuosittain töissä vaihteleva määrä, keskimäärin noin 0–5 henkilöä. Siviilipalvelusvelvolliset ovat työskennelleet muun muassa kansallispuistoissa ja luontokeskuksissa erilaisissa tehtävissä. Siviilipalvelusvelvollisten työtehtävät ovat sisältäneet muun muassa asiakaspalvelua, maastotöitä ja asiantuntijatehtäviä.

OKM:ssä on vuosittain yleensä yksi työpalvelua suorittava siviilipalvelusvelvollinen. Tällä hetkellä ministeriössä on yksi siviilipalvelusvelvollinen, joka työskentelee ministeriön kansainvälisten asiain sihteeristössä avustavissa toimistotehtävissä. Opetus- ja kulttuuriministeriön saaman tiedon mukaan ministeriön hallinnonalan virastoista Museovirastossa on tällä hetkellä seitsemän siviilipalvelusvelvollista ja vuositasolla noin kymmenen siviilipalvelusvelvollista. Museovirastossa tehtäviin on kuulunut muun muassa näyttelyvalvontaa, asiakasneuvontaa ja asiakaspalvelua museoissa, arkistointiin ja digitointiin liittyviä tehtäviä sekä kuvankäsittely-, kirjastoja viestintätehtäviä. Ministeriön hallinnonalan virastoista näkövammaisten kirjasto Celiassa on aikaisemmin ollut yksittäisiä siviilipalvelusvelvollisia muun muassa tietohallinnon tehtävissä. Suomenlinnan hoitokunnassa siviilipalvelusta suorittaa tällä hetkellä kolme henkilöä, joiden työtehtäviin kuuluvat rakentamiseen liittyvät suunnittelu-työt. Suomenlinnan hoitokunnassa on aikaisemmin ollut siviilipalvelusvelvollisia myös viestinnän ja rakentamisen tehtävissä.

Kansallisarkistossa on vuosittain työskennellyt 2–4 siviilipalvelusvelvollista, joita käytetty lähinnä Kansallisarkiston arkistoaineistojen digitointiin, digitoinnin esivalmisteluun ja tieto-

palvelun tehtäviin. Siviilipalvelusvelvolliset ovat täydentäneet Kansallisarkiston resursseja ja tehneet arvokasta työtä asiakirjallisen kulttuuriomaisuuden käytettävyyden ja saatavuuden edistämisessä.

Siviilipalveluslain 10 §:n mukaan valtioneuvosto voi työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä määrätä myös normaalioloissa eri ministeriöiden hallinnonaloille siviilipalvelukseen sijoitettavien siviilipalvelusvelvollisten vähimmäislukumäärän, jos ilman työpalveluspaikkaa jäävien siviilipalvelusvelvollisten määrä ylittää siviilipalveluskeskuksen majoitus- ja työhönsijoitusresurssit. Onko hallinnonalalla / viranomaisessa sellaisia tehtäviä, joissa näkisitte tarpeelliseksi / mahdolliseksi siviilipalvelusvelvollisten määrän lisäämisen myös normaalioloissa?

MMM:ssä ei ole tullut esille tarpeita siviilipalvelusvelvollisten määrän lisäämiselle normaalioloissa. Toisaalta siviilipalvelusvelvollisten määrän lisäämiselle ei ole tiedossa erityisiä esteitäkään. Maaseudulla on paljon tekemätöntä työtä.

Viestintävirasto on ennen Valtori-siirtymää hyödyntänyt alan kokemusta omaavia siviilipalvelusmiehiä atk-lähitukitehtävissä. Valtori-siirtymän myötä Viestintävirastolla ei normaaliaikana varsinaisesti ole sellaisia tehtäviä, jossa siviilipalvelusmiehiä voitaisiin hyödyntää. Normaaliajan tilanteessa henkilöllä tulisi olla jokin Viestintäviraston toimialaan tai viraston sisäiseen tehtävään liittyvä osaaminen, jotta siviilipalvelusmiehiä voitaisiin hyödyntää. Useat tehtävät vaativat hyvää asiantuntemusta tai soveltuvaa koulutusta.

LVM ja Trafi eivät näe tarpeelliseksi velvollisten käyttöä normaalioloissa.

Liikennevirastolta ovat käytännössä poistuneet tehtävät, joita siviilipalvelusvelvolliset olisivat voineet hoitaa. Siviilipalvelushenkilöiden käyttöä asiantuntijavirastossa rajoittavat osaamiskapeikot. Henkilöillä ei yleensä ole osaamista tai vaadittua kokemusta alalta. Joillakin erityisosaamisen aloilla, joille henkilö on voinut kouluttautua ennen siviilipalvelustaan, heidän käyttöönsä voidaan tapauskohtaisesti harkita. Tämä ei mahdollista kuitenkaan virastolle jatkuvaa siviilipalvelushenkilöiden käyttöä.

ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat –vastuualueilla voitaisiin velvollisten käyttöä lisätä joissain avustavissa tehtävissä, joita on muun muassa tietojen tallentaminen erilaisiin ympäristöjärjestelmiin.

STM:n mukaan pitkäkestoisissa tai laaja-alaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa voisi olla tarpeellista lisätä siviilipalvelusvelvollisten määrää toimialan yksiköissä.

THL katsoo, että siviilipalvelusvelvolliset voivat tehdä laitoksella samoja tehtäviä, kun mitä on edellä kuvattu heille poikkeusolojen mahdollisiksi tehtäviksi.

Pelastusopisto ei näe tarvetta lisätä siviilipalvelusvelvollisten määrää Pelastusopistolla normaalioloissa.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston mukaan tarpeita olisi seuraavissa tehtävissä: Huollon toimintojen tukeminen. Hallinnon tukitoiminnot. Siviilipalveluspaikkana toimimisesta aiheutuvat järjestelyt ja kustannukset vaikuttavat asian järjestelyyn (päivärahat, vuokrat, tannukset, ruokarahat jne.). SiviilipalvelusL15 §: *Siviilipalvelusvelvollinen ei saa palvelusaikana olla palveluspaikkaansa työ- tai virkasuhteessa eikä tehdä siviilipalveluspaikalle siviilipalvelukseen kuuluvien työtehtävien ulkopuolista, vastikkeellista työtä. Siviilipalvelus-*

paikka ei saa palvelusaikana maksaa siviilipalvelusvelvolliselle siviilipalvelustehtävistä tai työtehtävistä johtuvaa palkkaa, palkkiota tai muuta vastiketta. Edellä mainittu vaikuttaa tilanteessa, jossa pelastuslaitoksen sopimushenkilönä toimiva haluaisi suorittaa siviilipalveluksen pelastuslaitoksella, tai siviilipalvelusvelvollinen haluaisi osallistua pelastuslaitoksen toimintaan kuten viikkoharjoituksiin tai hälytyksiin.

Poliisihallinnossa siviilipalvelusvelvollisten hyödynnettävyys on nykytilanteessavähäistä. Kustannukset ja hallinnollinen työ ylittävät heistä saatavan hyödyn. Edes itsenäisesti suoritettavat avustavat tehtävät eivät ole mahdollisia ilman tietojärjestelmien käyttöoikeuksia, joita ei myönnetä ilman virkasuhdetta.

Kansallisarkistolla siviilipalvelusvelvollisten tarve riippuu soveltuvien henkilöiden saatavuudesta ja laitoksen taloustilanteesta.

VM:n mukaan *aluehallintovirastojen* osalta merkitystä on lähinnä virastojen hallintopalveiluilla, jotka tukevat eri toimialojen perustehtävien suorittamista. Myös *kunnissa* yleishallinto tukee substanssitehtävien suorittamista. Tästä näkökulmasta arvioituna tarpeet ja mahdollisuudet kuitenkin määräytyvät nimenomaisesti eri toimialojen tarpeiden mukaan.

Mitä kehittämistarpeita hallinnonalalla / viranomaisessa nähdään koskien siviilipalvelusvelvollisen poikkeusolojen aikaisten tehtävien määrittelyä?

MMM:n hallinnonalan voisi määritellä kokonaisuudessaan poikkeusolojen aikaiseksi siviilipalveluspaikaksi.

ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat –vastuualueilla tarvitaan vahvaa substanssiosaamista, jota voi hankkia lähinnä yliopistoissa ja korkeakouluissa.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston mukaan siviilipalvelusvelvollisten osaaminen ennen palvelusta ja palveluksessa annettu koulutus vaikuttavat käytettävyyteen. Mikäli palveluksessa voidaan pätevoittää henkilö väestönsuojelutehtäviin olisi käytettävyys parempaa. Tämä vaatisi myös pelastuslaitokselta koulutuspanostusta, jota ei ole huomioitu tällä hetkellä. Yksittäisten henkilöiden kouluttaminen pelastuslaitoksittain on tehotonta. Koulutetuista tulisi pitää rekisteriä sekä järjestää säännöllistä ylläpito- ja täydennyskoulutusta. Koulutusta suunniteltaessa tulisi ennakoluulottomasti arvioida järjestökentän kykyä koulutusjärjestelmän elementtien tuottamiseen ja ylläpitoon. Pelastuslaitoksen ulkopuolella koulutetun siviilipalvelusvelvollisen käytettävyys eri tehtäviin on sidonnainen osaamiseen, mutta liittyy myös pelastuslaitoksen kykyyn vastaanottaa apua (vrt. Host Nation Support –toiminta). Organisoimaton siviilipalvelusvelvollisten henkilöresurssi poikkeusolojen resurssina on huomattavasti haastavampi organisoitava verrattuna esim. toisen pelastuslaitoksen henkilöstöresurssiin ja avun vastaanottoon. Henkilöt, jotka olisivat palveluskelpoisia ja halukkaita suorittamaan varusmiespalveluksen, mutta sairastavat esim. diabetesta tai muita aseellisen palveluksen estäviä sairauksia, olisivat resurssi, jonka hyödynnettävyyttä tulisi ennakoluulottomasti arvioida. Siviilipalveluksen yhteiskunnallista merkittävyyttä voidaan tärkeiden väestönsuojelutehtävien ja muita tärkeitä valmiuksia tuottavien tehtävien myötä nostaa nykyisestä tasosta huomattavasti.

STM toteaa kehittämistarpeista, että puolustusvoimien VAP-menettelyä vastaava siviilipalvelusvelvollisia koskevaa varausmenettelyä tulisi selventää.

Myös *THL:n* mukaan, jotta eri hallinnonalat voisivat varautua ja mahdollisesti löytää sopivia siviilipalvelushenkilöitä eri tehtäviin, olisi jonkinlainen osaamisrekisteri hyödyllinen. Tällöin eri tahot voisivat etsiä oikean koulutuksen omaavan siviilipalvelusvelvollisen vaatimaan tehtävään. Pidemmälle ajateltuna voisi pohtia ennakoivaa siviilipalvelusvelvollisten sijoittamisjärjestelmää, jossa tietyn tyyppisen taustan/työkokemuksen/ammatin omaavat henkilöt varataan tietentyypisiin poikkeusolotehtäviin ja heille myös annetaan "kertausharjoitusta" näihin poikkeusolotehtäviin liittyen. Tällainen järjestely toimisi ainakin asiantuntijuutta vaativissa tehtävissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tiedostaa huomattavan suunnittelu- ja ylläpitoresurssin tarpeen valtakunnallisella tasolla, jotta em. saataisiin toteutettua.

Siviilipalveluslain 36 §:n mukaan siviilipalvelus on järjestettävä siten, etteivät palvelustehtävät ole ristiriidassa siviilipalvelusvelvollisen vakaumuksen kanssa. Millaisia valmiuksia siviilipalvelusvelvollisille annettavan koulutuksen tulisi näkemyksenne mukaan antaa velvollisille ja millaisia taitoja koulutuksella tulisi kehittää, jotta koulutus palvelisi oman alanne valmiussuunnittelua?

MMM:n hallinnonalan valmiussuunnittelun kannalta olisi hyödyllistä, jos siviilipalvelusvelvollisten koulutuksessa käsiteltäisiin Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa ja hallinnonalojen strategisia tehtäviä.

STM:n lausunnon mukaan siviilipalvelusvelvollisille annettavaa koulutusta tulisi kehittää siten, että parannetaan väestön omatoimisen varautumisen taitoja. Omatoiminen varautuminen ehkäisee STM:n toimialaan kohdistuvaa kuormitusta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Pelastusopiston mukaan siviilipalvelusvelvollisille annettavassa koulutuksessa tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon yleisten turvallisuustaitojen kouluttaminen, kuten ensiaputaidot, kodin ja työpaikan turvallisuus sekä kriisitilanteissa selviytyminen ja vuorovaikutustaidot.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston näkemyksen mukaan olisi perusteltua vahvistaa siviilipalvelusvelvollisten osaamista väestönsuojelutehtävien osa-alueella sekä yleisvalmiuksia kouluttamisesta. Väestönsuojanhoitajan tai väestönsuojan hoitajakurssi ovat esimerkkejä koulutuksista, jonka sisältöä voisi kehittää palvelemaan siviilipalvelusvelvollisten osaamistarpeita väestönsuojaamisen tehtävissä. Lisäksi voisi harkita myös sammutus- ja pelastustoimintaan päteväittäviin tehtäviin mukaan lukien ensivaste (kuten SPEK:n kurssit). Pelastuslaitokset näkevät tarpeelliseksi sellaisten tehtäväkokonaisuuksien suunnittelun, joihin voidaan antaa koulutus sekä harjoittelu siviilipalveluksen aikana. Tiedot hyödynnettävissä olevista henkilöistä koulutuksineen tulisi ylläpitää. Pelastuslaitokset esittävät harkittavaksi asian tarkastelua mahdollisen siviilipalvelushenkilöstön poolittamisen kautta. Tällä tavalla heille voisi rakentaa hallittua kokonaisuutta poikkeusolotehtäviin kouluttautumisessa.

Poliisihallinnon mukaan yleinen valmiussuunnittelukoulutus tukee työskentelyä poliisihallinnossa. Siviilipalvelusvelvollisten on hyvä tuntee virkamiehenä toimimiseen liittyvät keskeiset asiat, vaikka he eivät olekaan itse virkasuhteessa.

SYKE:ssä siviilipalvelusvelvollisten käyttötarve sekä normaalioloissa, normaaliolojen erityistilanteissa, että poikkeusoloissa perustuu heidän siviilikoulutukseensa, mahdollisiin tutkintoihinsa ja työkokemuksensa mm. erilaisissa ympäristökysymysten T&K -

kehittämistehtävissä että asiantuntijapalveluissa. SYKE ei näe tältä osin lisätarvetta siviilipalvelusvelvollisille annettavalle koulutukselle eikä tarvetta erityissaannokselle siviilipalveluslaissa.

OKM:n hallinnonalalta siviilipalvelusvelvollisten koulutukseen on jo aiemmin esitetty lisätäväksi kulttuuriomaisuuden suojeluun liittyvää humanitaarisen oikeuden tuntemusta. Siviilipalvelusvelvollisten koulutuksen ja normaalioloissa tapahtuvan palveluksen kehittämismahdollisuuksia tulisi voida selvittää ensisijaisesti yhteistyössä Museoviraston kanssa.

Nähdäänkö hallinnonalalla / viranomaisessa tarpeelliseksi, että siviilipalveluslaissa säädetään mahdollisuudesta käyttää siviilipalvelusvelvollisia oman alenne poikkeusolojen aikaisissa tehtävissä?

Kyllä

MMM
STM
OKM
ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat –vastualueet
THL
Pelastusopisto
Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto
Metsähallitus
Trafi
Kansallisarkisto

Ei

LVM
Viestintävirasto
Ilmatieteenlaitos (VAP-varaukset riittävät)
Poliisihallinto (ei ole syytä laajentaa, ennen kuin virka- tai työsuhteen puuttumiseen ja tietojärjestelmien käyttöoikeuksiin liittyvät ongelmat on ratkaistu)
SYKE
SM
(VM -> kunnat, AVIt)