

LAKIALOITE 68/1999 vp**Laki siviilipalveluslain muuttamisesta*****Eduskunnalle*****ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Aloitteessa ehdotetaan siviilipalveluslakiin muutoksia. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan siviilipalvelusaika tulisi lyhentää vastaamaan aseellisessa palveluksessa olevien varusmiesten uusia lyhennettyjä palvelusaikoja. Asevelvollisuuslain 1.7.1998 voimaan tulleen muutoksen ja puolustusvoimien suunnitelmien mukaan yhdeksän kuukauden pituisen tai sitä lyhyemmän varusmiespalveluksen suorittaa ikäluokasta noin

65 prosenttia. Tämän perusteella ehdotan, että siviilipalvelusmiesten nykyinen noin 13 kuukauden pituinen palvelusaika lyhennettäisiin kahdeksaksi kuukaudeksi.

Lisäksi aloitteessa ehdotetaan muun muassa, että uusia palveluspaikkoja ei tarvitsisi enää erikseen hyväksyttää asetuksen muutoksilla, mikä helpottaisi siviilipalveluspaikkojen saamista.

PERUSTELUT***1. Nykytila*****1.1 Varusmiespalvelusajan lyhentäminen ja siviilipalvelusaika ennallaan**

Varusmiespalveluksesta säädettyssä asevelvollisuuslaissa olevia varusmiespalvelusaikoja muutettiin vuonna 1997 annetulla hallituksen esityksellä. Lainmuutoksella toteutettiin varusmiesten palvelusajauudistus, joka vahvistettiin 16.1.1998 ja joka tuli voimaan 1.7.1998 lukien. Uusiksi varusmiesten palvelusajoiksi säädettiin 180, 270 ja 362 vuorokautta (HE 184/1998 vp). Tämän lain mukaan noin puolet varusmiehistä suorittaa 180 päivän varusmiespalveluksen. Erikoistehtäviin koulutettava miehistö palvelee joko 270 tai 362 päivää ja johtajatehtäviin koulutettavat 362 päivää. Tämän seurauksena lyhyem-

män aikaa koulutettavan miehistön palvelusaika lyheni, mutta johtajatehtäviin koulutettavien ja vaativimpiin erityistehtäviin koulutettavan miehistön palvelusaika piteni. Lainmuutoksen seurauksena keskimääräinen palvelusaika lyheni kuukaudella. Eduskunnan puolustusvaliokunnan asevelvollisuuslakiehdotuksesta antamasta mietinnöstä (PuVM 2/1997 vp) ilmenee, että suunnittelun perustana oli, että noin 50 % varusmiehistä tulee palvelemaan 180 vuorokautta, noin 15 % 270 vuorokautta ja noin 35 % 362 vuorokautta. Aseettoman varusmiespalvelun pituus päätettiin jättää tehdyn lainmuutoksen hyväksymisen jälkeenkin ennalleen eli 330 päiväksi. Tässä yhteydessä hallitus ja eduskunta eivät tehneet päätöksiä vastaavista siviilipalvelusmiesten palvelusajojen lyhentämisistä.

Vuoden 1998 valtiopäivillä siviilipalveluslakia muutettiin hallituksen esityksellä (HE 152/1998 vp) siten, että siviilipalvelusmiesten loma-oikeuksien lukumäärä tarkistettiin varusmiesten osalta voimaan tulleita uusia säännöksiä vastaavaksi. Samalla lain muutoksenhakua koskevia säännöksiä tarkistettiin uuden hallintolainkäyttölain mukaisiksi ja täydennyspalvelukseen määräämistä koskevia säännöksiä täsmennettiin. Lisäksi asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen hakeutuvalla siviilipalvelusvelvolliselle säädettiin asetettavaksi hakemuksen tekemistä koskeva yläikäraja sekä hakukertoja koskeva rajoitus. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.1.1999 (1222/1998).

Tähän lainmuutokseen ei laajasta eduskuntakeskustelusta ja ulkoasiainvaliokunnan lausunnosta (UaVL 15/1998 vp — HE 152/1998 vp) huolimatta hyväksytyt muutosesityksiä siviilipalvelusmiesten palvelusajan lyhentämiseksi vastaamaan varusmiespalveluksen lyhentyneitä palvelusaikoja.

1.2 Sodan ajan palvelu

Voimassa olevan siviilipalveluslain (1723/1991) 1 §:ssä siviilipalvelusvelvollisuudesta säädetään, että asevelvollinen, joka vakuuttaa uskonnolliseen tai eettiseen vakaumukseen perustuvien vakavien omantunnon syiden estävän häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa (452/1950) säädettyä palvelusta, vapautetaan sen suorittamisesta rauhan aikana ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta niin kuin tässä laissa säädetään. Asepalveluksesta voidaan tämän säännöksen mukaan vapauttaa vain rauhan aikana. Säännös mahdollistaa siviilipalveluksen rauhan aikana suorittaneen määräämisen sodan aikana aseellisiin maanpuolustustehtäviin. Puolustusvoimien ja siviilipuolustuksen tehtävistä sodan aikana tai sotaan verrattavan kriisin aikana säädetään muun muassa puolustus- ja valmiustilalaeissa.

1.3 Palveluspaikkaa koskevat säännökset

Voimassa olevan siviilipalveluslain 15 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään siviilipalvelusmiesten palveluspaikoista muun muassa, että siviilipalvelus suoritetaan asetuksella säädettyä suomalaista yleishyödyllistä toimintaa harjoittavan

yksityisoikeudellisen yhteisön tai säätiön palveluksessa. Säännöksen nykyinen muotoilu edellyttää sitä, että kaikki yksittäiset palveluspaikat tulee hyväksyttäväksi siviilipalvelusasetuksessa. Menettely on sängen jäykkä ja myös epätarkoituksenmukainen, koska se aiheuttaa uusien yksityisoikeudellisten palveluspaikkojen hyväksymisen suhteen tarpeetonta viivytystä tilanteessa, jossa palveluspaikoista on pulaa.

1.4 Siviilipalvelusrikoksesta tuomitun ehdonalaisten vapaus

Voimassa olevan lain 29 §:n mukaan siviilipalvelusrikoksesta tuomittua vankeusrangaistusta suorittava voidaan päästää ehdonalaiseen vapauteen, jos hän ilmoittaa haluavansa ja voi suorittaa hänelle osoitetussa paikassa asianmukaisesti loppuun jäljellä olevan siviilipalveluksen. Säännös merkitsee sitä, että jos tällainen henkilö ei kykenisi suorittamaan jäljellä olevaa palvelusaikaa sen vuoden loppuun mennessä, kun hän täyttää 30 vuotta, häntä ei voida nykyisen lain mukaan päästää enää ehdonalaiseen vapauteen. Säännös johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen ja on varsin epätarkoituksenmukainen.

2. Aloitteeseen sisältyvät ehdotukset

Siviilipalvelusmiesten palvelusajan lyhentäminen 240 päivään

1.7.1998 voimaan tulleen asevelvollisuuslain muutos merkitsi varusmiesten keskimääräisen palvelusajan lyhenemistä kuukaudella ja yleisimmän palvelusajan lyhenemistä kahdella kuukaudella. Tämä merkitsee varusmiesten ja siviilipalvelusmiesten palvelusaikojen keston suhteessa käytännössä paluuta väliaikaislain tilanteeseen (1987—1991). Verrattuna varusmiesten yleisimpään palvelusaikaan siviilipalvelus olisi kestoltaan jopa vielä epäsuhtaisempi kuin väliaikaislain aikana: tuolloin se oli siihen nähden kaksinkertainen (240/480 vrk), nyt siitä tulisi yli kaksinkertainen (180/395 vrk).

Jotta nykyinen tilanne palvelusaikojen suhteen säilyisi, tulisi siviilipalvelusaikaa lyhentää vastaavasti. Yleisimmän varusmiespalvelusajan mukaan laskettuna siviilipalvelusaika olisi näin ollen 300 päivää. On kuitenkin lisäksi otettava

huomioon, että siviilipalvelusaika on jo nyt huomattavan pitkä suhteessa varusmiespalvelusaikaan.

Siviilipalvelusajan lyhentämistä puoltavat siviilipalvelusasiain neuvottelukunnalle annetut oikeudelliset asiantuntijalausunnat. Palvelusaikeihin on otettu kantaa myös kansainvälisissä järjestöissä (YK:n ihmisoikeustoimikunta, Euroopan neuvoston ministeritoimikunnat sekä Euroopan unionin toimielimet), joissa on hyväksytty useita siviilipalvelusta koskevia suosituksia. Näille kannanotoille on yhteistä periaate, jonka mukaan siviilipalveluksen tulee olla kestoltaan kohtuullisessa suhteessa varusmiespalvelukseen. Euroopan parlamentin hyväksymän lausuman (”Macciocchin julkilausuma” 7.2.1983) mukaan siviilipalveluksen ei pitäisi olla lainkaan asepalvelusta pidempi.

Palvelusaikojen mitoituksessa ovat merkityksellisiä myös syrjintäkiellon sisältävät kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Erään asiantuntijalausannon mukaan YK:n ihmisoikeuskomitea saattaisi pitää siviilipalvelusaikaa syrjivänä, mikäli siviilipalvelusaikaa ei lyhennetä. Lisäksi asiantuntija toteaa, että Suomen hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentti ”ilmentää ajatusta, jonka mukaan lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien velvollisuutena ei ole ainoastaan pidettyä loukkaamasta perus- ja ihmisoikeuksia, vaan myös edistää oikeuksien täysimääräistä toteutumista” ja päättyy tämän perusteella tukemaan siviilipalvelusajan lyhentämistä.

Vuosien 1987—1991 väliaikaislain aikana Amnesty International piti siviilipalveluksen kesto rangaistuksenomaisena ja adoptoi suomalaisia totaalikieltäytyjiä mielipidevankeina. Mikäli siviilipalvelusaikaa ei lyhennetä, tulee Amnesty taas adoptoimaan totaalikieltäytyjiä mielipidevankeina. Tämän kannan Amnesty on ilmoittanut sekä Suomen viranomaisille että Aseistakieltäytyjäliitolle.

Siviilipalvelusaika on aina ollut sidoksissa varusmiesten palvelusaikaan. Vuoden 1986 loppuun asti voimassa olleessa laissa siviilipalvelusaika laskettiin siten, että se oli 120 päivää pidempi kuin asevelvollisuuslain mukainen yleinen palvelusaika. Vuonna 1987 pidennys korotettiin 240 päivään.

Vuonna 1997 hyväksytyn valtioneuvoston turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan ”siviilipalveluksen kehittämisessä on tärkeää huolehtia siitä, että palvelusolosuhteet ja palvelusaika kehittävät vertailukelpoisesti varusmiespalvelukseen nähden” (VNS 1/1997 vp).

Vuonna 1998 eduskunnan ulkoasiainvaliokunta palasi lausunnossaan ongelmaan siviilipalvelusmiesten palvelusajan pituuden suhteesta varusmiespalvelusaikaan. Valiokunta toisti kuulemiensa asiantuntijalausuntojen pohjalta laajasti Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten määräyksien sisältöä, joissa käsitellään yleistä yhdenvertaisuutta sekä omantunnon- ja uskonnonvapautta. Valiokunta totesi, että ”Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät sisällä nimenomaisia määräyksiä siviilipalvelusajan pituuden suhteesta varusmiespalveluksen pituuteen. Kysymystä on siten arvioitava ihmisoikeussopimukseen sisältyvien yleisten yhdenvertaisuutta sekä ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapautta koskevien määräysten perusteella sekä yleisemmin Suomen ihmisoikeuspolitiikan kansainvälisen kuvan kannalta. Merkittäviä arvioinnissa ovat YK:n kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 18 artikla (ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen omantunnon ja ajatuksen vapautta koskeva 9 artikla ja syrjintää koskeva 14 artikla.

Siviilipalveluksesta on eri kansainvälisissä ihmisoikeuselimissä kuitenkin hyväksytty useita päätöslauselmia ja suosituksia. Merkittävimmät näistä ovat Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus No. R(87) 8 vuodelta 1987 sekä YK:n ihmisoikeustoimikunnan 22 päivänä huhtikuuta 1998 hyväksymä siviilipalvelusta koskeva päätöslauselma.

Viimeksi mainituissa asiakirjoissa viitataan siihen, että siviilipalvelus ei saa olla luonteeltaan rankaisevaa (punitive). Tämän on valiokunnan saaman selvityksen mukaan katsottu merkitsevän muun muassa sitä, ettei siviilipalveluksen kesto suhteessa varusmiespalveluksen keston saa olla niin pitkä, että siviilipalvelus tästä syystä katsottaisiin rankaisevaksi. Ministerikomitean suosituksessa todetaan myös, että siviilipalveluk-

sen keston tulee suhteessa varusmiespalveluksen keston olla kohtuullisissa rajoissa.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on vuonna 1997 asettanut työryhmän pohtimaan vuoden 1987 ministerikomitean suosituksen täytäntöönpanoa. Työryhmän puheenjohtajana toimii Suomen edustaja. Työryhmä pyrkii vuoden 1998 loppuun mennessä selvittämään siviilipalveluskäytäntöjä Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa ja tekemään ehdotuksia eurooppalaisella tasolla toteutettaviksi toimenpiteiksi.

Ulkoasiainministeriö on työministeriölle esityksestä antamassaan lausunnossa todennut edellä mainittuihin ihmisoikeussopimusten määräyksiin, suosituksiin ja päätöslauselmiin sekä Suomen aseistakieltäytymiseen liittyvään toimintaan kansainvälisissä järjestöissä viitaten, että siviilipalvelusajan muuttamista tulisi vielä vakavasti harkita.”

Näihin näkökohtiin viitaten valiokunta piti tarpeellisena, että kysymys siviilipalvelusajan pituudesta selvitetään myös sen esittämät näkökohdat sekä muut varusmiespalveluksen ja siviilipalveluksen vertailussa asiaankuuluvat seikat huomioon ottaen. Nämä perustelut eivät kuitenkaan kelvanneet eduskunnan työasiainvaliokunnalle, joka hyväksyi lain (HE 152/1998 vp — 1222/1998) ilman muutoksia palvelusaikaan.

3. Aloituksen yksityiskohtaiset perustelut

1 §. Siviilipalvelusvelvollisuus (sodan ajan palvelu). Ehdotan, koska sotilaallisesti kouluttamattomien henkilöiden määrääminen aseellisiin tehtäviin sodan aikana olisi kyseenalainen toimenpide Suomen allekirjoittamien ihmisoikeussopimusten kannalta ja koska olisi myös aseellisen

maanpuolustuksen kannalta tarpeetonta, että siviilipalvelusvelvollisuutta ei laissa rajattaisi ainostaan rauhan aikaan. Ehdotan säännöksestä poistettavaksi sanoja ”rauhan aikana”.

3 §. Siviilipalvelusaika. Ehdotan, että siviilipalvelusmiesten palvelusaika mitoitetaan lähemmäksi sitä aikaa, jonka suurin osa (noin 65 %) tulevista varusmiehistä suorittaa uusien asevelvollisuuspalvelusaikamääräysten perusteella. Näin ollen siviilipalvelusmiesten nykyinen, noin 13 kuukauden palvelusaika (395 vuorokautta) lyhennettäisiin 8 kuukauteen (240 vuorokaudeksi).

15 §:n 1 momentin 4 kohta. Ehdotan, että asetuksella ei tarvitsisi enää erikseen hyväksyttää yksityisoikeudellisissa yhteisöissä sijaitsevia palvelupaikkoja. Kohdasta poistettaisiin sanat ”asetuksella säädetään”.

29 §:n 1 momentti. Ehdonalainen vapaus. Ehdotan, että siviilipalvelusrikoksesta tuomittu voitaisiin päästää ehdonlaiseen vapauteen, jos hän ilmoittaa haluavansa suorittaa hänelle osoitetussa paikassa asianmukaisesti loppuun jäljellä olevan siviilipalveluksen.

Tällöin jäljellä oleva palvelusaika voidaan suorittaa myös sen vuoden päätyttyä, jolloin hän on täyttänyt 30 vuotta. Ehdotus poistaisi nykyiseen lakiin sisältyvän esteen tuomita ehdonlaiseen vapauteen niissä tilanteissa, jolloin jäljellä oleva palvelusaika jatkuisi yli sen, kun henkilö täyttää 30 vuotta.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

siviilipalveluslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä joulukuuta 1991 annetun siviilipalveluslain (1723/1991) 1 ja 3 §, 15 §:n 1 momentin 4 kohta sekä 29 §:n 1 momentti seuraavasti:

1 §

Siviilipalvelusvelvollisuus

Asevelvollinen, joka vakuuttaa uskonnolliseen tai eettiseen vakaumukseen perustuvien vakavien omantunnonsyiden estävän häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa (452/1950) säädettyä palvelusta, vapautetaan sen suorittamisesta ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta niin kuin tässä laissa säädetään.

3 §

Siviilipalvelusaika

Siviilipalvelusaika on 240 päivää.

15 §

Palveluspaikat

Siviilipalvelus suoritetaan:

4) suomalaisen yleishyödyllistä toimintaa har-

joittavan yksityisoikeudellisen yhteisön tai säätiön palveluksessa.

29 §

Ehdonalainen vapaus

Siviilipalvelusrikoksesta tuomittua vankeusrangaistusta suorittava voidaan päästää ehdonalaiseen vapauteen, jos hän ilmoittaa haluavansa suorittaa hänelle osoitetussa paikassa asianmukaisesti loppuun jäljellä olevan siviilipalveluksen. Tällöin jäljellä oleva palvelusaika voidaan suorittaa myös sen vuoden päätyttyä, jolloin hän on täyttänyt 30 vuotta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 1999.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 1999

Jaakko Laakso /vas

