

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2007 vp

Hallituksen esitys siviilipalveluslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä marraskuuta 2007 lähettäessään hallituksen esityksen siviilipalveluslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 140/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö
- komentajakapteeni Kai Suvanto, Pääesikunta
- ylitarkastaja Inka Douglas ja ylitarkastaja Heidi Nummela, työministeriö
- johtaja Tiina Koivuniemi, Siviilipalveluskeskus
- lakiasiainsihteeri Juha Keltti, Aseistakieltäytyjäliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siviilipalveluslaki ja muutettavaksi eräitä siihen liittyviä lakeja. Samalla kumottaisiin vuoden 1991 siviilipalveluslaki.

Esityksen mukaan siviilipalvelus olisi mahdollista myös poikkeusolojen aikana. Ylimääräistä palvelusta koskevan päätöksen ja liikekannallepanon aikana siviilipalveluskeskus määräisi siviilipalvelusvelvolliset avustaviin siviili- luonteisiin kriisitehtäviin. Siviilipalvelusvelvollisten sijoituspaikkana liikekannallepanon aikana toimisivat pelastuslaissa tarkoitetut pelastusviranomaiset ja pelastustoimintaan sekä väestönsuojeluun osallistuvat viranomaiset.

Esityksen tavoitteena on poistaa nykyisen lain kurinpitomenettelyyn, palvelusrikkomusten rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja siviilipalve-

lusvelvollisten asumiskustannusten korvaamiseen liittyvät ongelmat sekä saattaa se vastamaan asevelvollisuuslakiin esitettyjä muutoksia.

Siviilipalvelushakemus hyväksyttäisiin normaaliaikana ilman vakaumuksentutkintaa. Liikekannallepanon aikana ja normaaliajan vakavassa häiriötilanteessa hyväksymisen edellytyksenä olisi vakaumuksentutkinta. Vakaumuksentutkinnan tekisi vakaumuksentutkintalautakunta, joka olisi puolueeton asiantuntijaelin.

Siviilipalveluksen kokonaiskesto lyhennettäisiin 33 vuorokaudella 362 vuorokauteen. Siviilipalveluksen peruskoulutuksessa painotettaisiin nykyistä enemmän pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun liittyviä valmiuksia sekä yleisiä kansalaisvalmiuksia.

Siviilipalveluskeskuksen tehtäviä lisättäisiin. Se hyväksyisi jatkossa kaikki siviilipalveluspaikkahakemukset, vastaisi kattavasti kurinpitomenettelyn toimeenpanosta ja tekisi keskitetysti kaikki rikosilmoitukset. Siviilipalveluskeskus sijoittaisi liikekannallepanon aikana siviilipalvelusvelvolliset palvelukseen ja vastaisi ylimääräisen palveluksen järjestämisestä normaaliajan vakavassa häiriötilanteessa. Lisäksi se toimisi jatkossa siviilipalvelusvelvollisten valvontaviranomaisena.

Uusi kurinpitorangeistus olisi henkilökohtaisen lomien menetys. Taloudellisille seuraamuksille säädettäisiin enimmäismäärät.

Siviilipalveluksesta kieltäytyminen ja siviilipalvelusrikos olisivat jatkossa erillisiä rikoksia. Siviilipalveluksesta kieltäytymisestä seuraisi aina ehdoton vankeusrangaistus, jonka määrä olisi puolet jäljellä olevasta palvelusajasta. Siviilipalvelusrikoksesta tuomittavaan rangaistuk-

sen määräämiseen sisältyisi harkintavaltaa ja rangaistukset voisivat lieventyä.

Palveluskelpoisuuden käsite määriteltäisiin laissa nykyistä selkeämmin. Ulkosuomalaisten ja toisen valtion kansalaisten mahdollisuus saada vapautus palveluksesta helpottuisi. Kuntoisuuslomien enimmäismäärää vähennettäisiin nykyisestä 30 päivästä 20 päivään. Isyysvapaa pidennettäisiin 6 päivästä 12 päivään. Muutokset vastaavat asevelvollisuuslakiin ehdotettuja muutoksia.

Siviilipalvelusvelvollisella olisi mahdollisuus enintään kahden kuukauden mittaiseen ulkomaanpalvelukseen.

Siviilipalvelusvelvollisen majoituskustannukset siirrettäisiin osittain valtion kustannettaviksi.

Esitys liittyy vuoden 2008 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Asevelvollisuuslaki on maanpuolustusvelvollisuuden käytännön toteuttamista koskeva keskeinen säädös. Keskeisin säädös, joka koskee vakaumuksen huomioon ottamista maanpuolustusvelvollisuuden suorittamisessa, on puolestaan siviilipalveluslaki.

Lakiehdotuksen siviilipalveluslaiksi 1 §:n mukaan asevelvollinen, jonka vakaumukseen perustuvat syyt estävät häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta, vapautetaan sen suorittamisesta ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta. Saadun selvityksen mukaan siviilipalveluksen valitsee palvelusmuodokseen vuosittain noin 2 500 asevelvollista eli noin 7 prosenttia ikäluokasta. Hallituksen esityksessä esitetään siviilipalvelusaikaa lyhennettäväksi 395 vuorokaudesta 362 vuorokauteen.

Yksityiskohtaiset perustelut

Siviilipalveluslain yhteys asevelvollisuuslakiin

Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksessä on pyritty mahdollisimman kattavaan yhdenvertaisuuteen varusmiespalvelusta suorittavien asevelvollisten oikeuksien ja velvoitteiden kanssa. Täysin identtinen sääntely ei kuitenkaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista palvelusmuotojen erilaisuudet huomioon ottaen (esimerkiksi siviilipalvelusmiesten ruokaraha ja majoituskustannukset). Tässä yhteydessä valiokunta huomauttaa, että tiettyjen määritelmien tulee olla täysin yhdenmukaiset näiden kahden lain osalta. Esimerkiksi lähiomainen-käsite sisältää siviilipalveluslakiehdotuksen 41 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa muun muassa avo-
puolison.

Siviilipalveluksen sisältö

Nykyisen lain mukaan siviilipalvelukseen on kuulunut koulutusjakso ja työpalvelu, joiden suorittamisen jälkeen siviilipalvelusvelvollisuus on päättynyt. Saadun selvityksen mukaan siviilipalveluksen sisältöä pyritään kehittämään niin, että koulutusjaksoa uudistettaisiin enemmän yleisiä kansalaisvalmiuksia, väestönsuojelua ja pelastustoiminnan yleisiä valmiuksia tukevaksi. Peruskoulutusjakso, jonka pituus on 28 vuorokautta, sisältäisi lähtökohtaisesti aina merkittävissä määrin ainakin ensiapuvalmiuksiin, palo- ja pelastuspalveluun ja väestönsuojeluun liittyvää koulutusta.

Lakiehdotuksen 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tavoitteena on, että siviilipalvelusvelvollisia sijoittuisi mahdollisimman paljon etenkin pelastustoimen, väestönsuojelun, ympäristönsuojelun ja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä siviilipalveluksen sisällön kehittämistä nykyisestä palvelemaan paremmin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista. Tämä on tärkeää sekä yhteiskunnan poikkeusolojen toimintojen että siviilipalvelusta suorittavan henkilön tehtävien mielekkyyden kannalta.

Siviilipalveluspaikat

Saadun selvityksen mukaan eräs nykymuotoisen siviilipalveluksen keskeinen ongelma on ollut palveluspaikkojen vähyys. Ilman palveluspaikkaa olevien siviilipalvelusmiesten määrä vaihtelee 30—80 hengen välillä. Yksi syy palveluspaikkojen niukkaan tarjontaan on ollut palveluspaikan velvoite vastata siviilipalvelusmiesten ylläpidosta ja asumiskustannuksista. Puolustusvaliokunta pitää hyvänä lakiehdotuksen 46 §:ää, jossa säädetään, että valtio korvaa siviilipalveluspaikalle siviilipalvelusvelvollisen majoituksen. Näin edesautetaan valiokunnan mielestä myös mielekkäiden siviilipalveluspaikkojen saamista.

Valiokunta kiinnittää huomiota 46 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään, että siviilipalveluspaikalla olisi oikeus hakea valtiolta korvausta siviilipalvelusvelvollisen majoituksen järjestämis-

tä aiheutuneista kustannuksista. Korvauksen taso määriteltäisiin palveluspaikan sijaintipaikkakunnan perusteella. Valiokunta ei pidä onnistuneena esitettyä jakoa kahteen kuntaryhmään. Myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella majoituskustannukset ovat monilla paikkakunnilla pääkaupunkiseudun tasolla. Kyseisessä pykälässä tulisi valiokunnan mielestä säätää esimerkiksi vain 250 euron maksimikorvauksesta.

Siviilipalvelusaika ja kertauskoulutus

Saadun selvityksen mukaan varusmiespalveluksen lyhimmän ajan eli 180 vuorokautta palvelee hieman alle puolet varusmiehistä. Yhdeksän kuukautta palvelee noin 15 prosenttia ja pisin palvelusaika eli 362 vuorokautta on noin 35 prosentilla palveluksen suorittaneista. Saadun selvityksen mukaan keskimääräiseksi palvelusajaksi tulee näin ollen hieman alle yhdeksän kuukautta (8,7 kuukautta).

Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että siviilipalvelusajan ja varusmiespalvelusajan kokonaisrasittavuutta vertailtaessa on otettava huomioon paitsi palveluksen laatu myös erilaiset paikallaolovelvollisuudet. Siviilipalvelusmiehen viikoittainen työaika on 36—40 tuntia iltojen ja viikonloppujen ollessa vapaat. Varusmies on taas koulutuksessa päiväohjelman mukaisesti normaaleina arkipäivinä 8—10 tuntia, ja tiettyjä lomia ja iltavapaita lukuun ottamatta hänellä on jatkuva paikallaolovelvollisuus. Maastoharjoituksissa, joita kuuden kuukauden varusmiehillä kertyy keskimäärin 45 vuorokautta, palveluksessa ollaan ympäri vuorokauden. Vertailussa tulee ottaa huomioon lisäksi palvelusmuotojen henkisen ja fyysisen rasittavuuden välinen ero.

Valiokunta toteaa, että hallituksen ehdotus siviilipalveluslaiksi ei sisällä säännöstä 33 päivän kertauskoulutuksesta, joka hyväksyttiin siviilipalveluslain uudistamista koskevan työryhmän mietinnössä. Asiantuntijakuulemisissa kertausveloitteen puuttumista pidettiin selvänä epäkohtana lakiesityksessä.

Puolustusvaliokunta pitää siviilipalvelusmiesten kertauskoulutusta tärkeänä monesta syystä ja katsoo, että kertauskoulutuksesta ai-

heutuvat kustannukset tulee huomioida valtion talousarviossa. Kertauskoulutuksen puuttuminen lakiesityksestä heikentää ensinnäkin siviilipalvelusjärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena. Siviilipalvelusmiehillä ei ole palvelusjaksonsa jälkeen enää mahdollisuutta päivittää tietojaan ja osaamistaan. Peruskoulutuksella ja sitä tukevalla kertauskoulutuksella parannettaisiin siviilipalvelusvelvollisten tosiasiallisia sijoitusmahdollisuuksia poikkeusolojen aikaisissa siviililuontoisissa tehtävissä. Kertauskoulutuksen voidaan myös arvioida parantavan siviilipalvelusmiesten palvelusturvallisuutta kriisiolosuhteissa. Valiokunta näkee siviilipalvelusmiesten kertauskoulutuksen myös yhdenvertaisuuskysymyksenä asepalveluksen suorittaneiden henkilöiden kanssa, joilla on saadusta koulutuksesta riippuen 40—100 päivän kertausharjoitusvelvoite.

Puolustusvaliokunta esittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, että siviilipalvelusta koskevaan lakiehdotukseen lisätään säännös 33 vuorokauden kertauskoulutusveloitteesta.

Siviilipalveluksen suorittaminen ulkomailla

Lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentissa säädetään, että siviilipalvelus suoritetaan Suomessa lukuun ottamatta lyhyehköjä komennusmatkoja ulkomaille. Pykälän 2 momentissa säädetään, että siviilipalveluspaikka voi määrätä siviilipalvelusvelvollisen suostumuksella hänet korkeintaan 14 vuorokauden ulkomaan komennusmatkalle. Lisäksi 40 §:n 3 momentin mukaan siviilipalveluskeskus voi siviilipalveluspaikan hakemuksesta ja palvelusvelvollisen suostumuksen perusteella määrätä hänet korkeintaan 2 kuukauden komennusmatkalle ulkomaille.

Lakiehdotuksen 40 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 14 vuorokauden komennusmatkoja ei rajoitettaisi, mutta tarkoituksenmukaisena voitaisiin pitää enintään 3—4 komennusmatkaa. Eli kokonaisuutena siviilipalvelustaan suorittava voisi 362 päivän kokonais-

ajasta palvella kolmanneksen ulkomailla. Näin pitkä palvelusjakso ulkomailla ei puolustusvaliokunnan mielestä ole yleensä tarkoituksenmukainen ilman erityistä syytä. Maanpuolustusvelvollisuuden on lähtökohtaisesti tarkoitettu merkitsevän osallistumista Suomen alueella tapahtuvaan toimintaan.

Valiokunta huomauttaa lisäksi, että neljän kuukauden ulkomaanjakso ei ole verrannollinen asepalvelustaan suorittavien asevelvollisten osalta. Tietyt varusmiehet osallistuvat palvelusaikansa aikana ulkomailla muun muassa sotilalliseen kriisinhallintaan liittyviin harjoituksiin, joiden kesto on 1—3 viikkoa koko varusmiesaikana. Asevelvolliset ovat ulkomailla ollessaan sotilasesimiehen johdettavana ja valvonnassa. Hallituksen esityksessä ei taas oteta kantaa ulkomailla palvelevan siviilipalvelusmiehen valvontaan.

Puolustusvaliokunta esittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, että siviilipalvelusmiesten ulkomaankomennusten yhdenmukaisen soveltamiskäytännön, palvelusturvallisuuden ja valvonnan vuoksi näille komennuksille määrääminen keskitettäisiin yksinomaan siviilipalveluskeskukselle.

Siviilipalvelushakemuksen käsittely erityisolosuhteissa

Lakiehdotuksen 4 lukuun sisältyvät säännökset siviilipalvelukseen hakeutumisesta poikkeusolosuhteissa sekä asevelvollisen vakaumuksen tutkimisesta erityisen vakaumuksentutkintalautakunnan toimesta, jonka kokoonpanosta on säädetty 20 §:ssä. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vakaumusta arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa sen kesto ja todellisuus sekä vakaumuksen ilmeneminen hakijan arjessa ja elämäntavoissa jo aiemmin. Puolustusvaliokunta pitää esitettyä sääntelyä hyvänä arvioitaessa siviilipalvelukseen hakeutuvien vakaumusta erityisolosuhteissa.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää

*että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Korkea-aho /kesk	Juha Mieto /kesk
vpj.	Olli Nepponen /kok	Lauri Oinonen /kesk
	Juha Hakola /kok	Reijo Paajanen /kok
	Hanna-Leena Hemming /kok	Sirpa Paatero /sd
	Reijo Kallio /sd	Sari Palm /kd
	Saara Karhu /sd	Eero Reijonen /kesk
	Inkeri Kerola /kesk	vjäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
	Reijo Laitinen /sd	Susanna Haapoja /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.