

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi siviilipalveluslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi periaatetta, jolla aseellisesta palveluksesta siviilipalvelukseen siirtyneen suoritettu varusmiespalvelusaika otetaan huomioon jäljellä olevaa siviilipalvelusaikaa laskettaessa. Esityksen mukaan siviilipalvelusaika olisi riippuvainen vakaumuksensa muuttumisesta ilmoittaneelle asevelvolliselle määräytyneestä varusmiespalvelusajasta eikä lyhyimmästä lakisääteisestä palvelusajasta. Muutoksen jälkeen varusmiespalveluksen keskeyttänyt joutuisi suorittamaan kansalaisvelvollisuutensa loppuun siviilipalveluksena.

Siviilipalvelusmiehille annettavia lomia kos-

kevaan säännökseen tehtäisiin muutos, jonka jälkeen lomista säädettäisiin samoin kuin varusmiehillä. Lisäksi lakiin tehtäisiin eräitä teknisluonteisia muutoksia. Työministeriön ja sotilasviranomaisten työnjakoa siviilipalvelusvelvollisten valvonnassa täsmennettäisiin, ja työministeriölle annettaisiin oikeus saada sotilapiirin esikunnalta siviilipalvelusvelvollisen terveydentilatietoja.

Ehdotetut muutokset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

1.1. Nykyinen tilanne

1.1.1. Lainsäädäntö

Hallitusmuodon mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen olemaan osallisena isänmaan puolustamisessa tai sitä avustamaan. Asevelvollisuuslaissa (452/50) säädetään asevelvollisuudesta, joka koskee jokaista miespuolista Suomen kansalaista. Tammikuun 1 päivänä 1992 voimaan tulleen uuden siviilipalveluslain (1723/91) mukaan asevelvollinen, joka vakuuttaa uskonnolliseen tai eettiseen vakaumukseen perustuvien vakavien omantunnonsyiden estävän häntä suorittamasta asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta, vapautetaan sen suoritta-

misesta rauhan aikana ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta.

Varusmiespalvelusaika aseellisessa palveluksessa on joko 240, 285 tai 330 päivää ja aseettomassa palveluksessa 330 päivää. Uudessa laissa siviilipalvelusajaksi, joka vuosina 1987—1991 oli ollut 480 päivää, säädettiin 395 päivää. Ennen vuotta 1987 siviilipalvelukseen hyväksytylle palvelusaika on 360 päivää.

Siviilipalvelusmiesten pitempää palvelusaikaa perusteltiin yhdenvertaisuusperiaatteella. Eri palvelusmuotojen välille on pyritty takaamaan tasavertaisuus. Huomioon on otettu palvelusmuotojen erilainen kokonaisrasittavuus, muun muassa se, että suurella osalla siviilipalvelusmiehiä on enemmän vapauksia kuin varusmiehillä keskimäärin. Toisaalta huomioon on otettu palvelusmuotojen erilaiset lähtökohdat ja toteuttamistapa sekä se, että siviilipalveluk-

nessa pyritään vakaumusta kunnioittavan palvelusmuodon tarjoamiseen. Lisäksi siviilipalvelusaikaan on vaikuttanut se, ettei siviilipalveluksen suorittaneilla ole kertausharjoituksia.

Toisaalta katsottiin, että siviilipalvelusajan tulisi olla kestoaltaan kohtuullisessa suhteessa varusmiespalvelukseen, jottei sitä esimerkiksi kansainvälisistä sopimuksista johtuen voitaisi pitää rangaistuksen luonteisena. Tarkoituksena on ollut kehittää siviilipalvelusta, joka olisi yleishyödyllistä ja sovellettavissa yhteen palvelusvelvollisen vakaumuksen kanssa.

Palvelusmuotojen kokonaisrasittavuuteen liittyvien erojen vuoksi siviilipalveluslakiin sisällytettiin periaate, jonka mukaan päivä varusmiespalveluksessa vastaa siviilipalvelukseen siirtyneelle enemmän kuin yhtä päivää siviilipalveluksessa. Lain mukaan suoritettu varusmiespalvelusaika otetaan huomioon siviilipalvelusaikaa laskettaessa siten, että työministeriö määrää jäljellä olevan siviilipalvelusajan aseellista palvelusta suorittaneen osalta lyhyimmän aseellisen varusmiespalvelusajan ja aseettoman osalta aseettoman palveluksen palvelusajan sekä siviilipalvelusajan suhteessa.

1.1.2. Käytäntö

Lyhyimmän varusmiespalvelusajan 240 päivää palvelee 39 % varusmiehistä ja pisimmän eli 330 päivää 43 %. Yli puolet määrätään siis palvelemaan vähintään 285 päivää.

Siviilipalvelukseen voi hakeutua myös varusmiespalveluksen aikana. Hakeutuminen on tapahtunut yleensä heti palveluksen ensimmäisinä päivinä tai viimeistään parin kuukauden kuluessa. Siviilipalvelushakemuksen tehnyt kotiutetaan välittömästi, jollei hän kirjallisesti suostu jatkamaan aseellisena tai aseettomana siviilipalvelukseen siirtymiseen saakka.

Siviilipalveluslain 61 §:n 1 momentin laskusäännön mukaan 240 päivän aseellinen palvelus ja 330 päivän aseeton palvelus vastaavat 395 päivän siviilipalvelusta. Säännöksestä saadaan 395 päivän siviilipalvelukseen määrätylle kertoimeksi 1,65, jos hän on suorittanut aseellista palvelusta, ja 1,2, jos palvelus on ollut aseeton. Tämän vuoksi esimerkiksi 25 päivän aseellinen palvelus merkitsee 395 päivän siviilipalvelusmiehelle 42 suoritettua päivää siviilipalvelukseksi muunnettuna ($1,65 \times 25 = 41,25$ eli ylöspäin pyöristettynä 42), joten siviilipalvelusaikaa on jäljellä 353 päivää.

Lain voimaantulon jälkeen siviilipalveluk-

seen on hakeutunut noin 240 päivää varusmiespalveluksessa oltuaan 198 miestä, joiden palvelusajaksi oli määrätty 285 tai 330 päivää. Voimassa olevan laskusäännön perusteella heillä ei ole jäljellä siviilipalvelusaikaa, ja palvelusvelvollisuus on päättynyt. He eivät saa sotilaspassia, koska he ovat siviilipalvelusvelvollisia. Heitä ei lain mukaan myöskään voida kutsua täydennyspalvelukseen, koska he eivät ole hakeutuneet siviilipalvelukseen suoritettuaan kokonaan varusmiespalveluksensa.

1.1.3. Muutoksen syyt

Siviilipalvelukseen 240 päivän varusmiespalveluksen jälkeen siirtyneiden miesten lukumäärän ja samanaikaisen hakemuksen teon perusteella on ilmeistä, että siviilipalveluslaki on mahdollistanut vapautumisen sekä varusmiespalveluksesta että siviilipalveluksesta epäasiallisin perustein. On perusteltua otaksua, että tuskin kellään vakaumus on nyt uuden lain tultua voimaan nimenomaan 240 päivän palveluksen jälkeen muuttunut siten, että se on esteenä asevelvollisuuslaissa säädetyn palveluksen suorittamiselle. Siviilipalvelushakemuksella pyritään siis lain 61 §:n avulla eroon kansalaisvelvollisuudesta täyttämisestä.

Siviilipalvelusvelvollisten valvontaa koskevan säännöksen täsmentäminen selkeyttäisi työministeriön ja sotilaspiirien esikuntien toimivallan jakoa. Työministeriön tiedonsaantioikeus palveluskelpoisuutta tarkistettaessa antaisi ministeriölle voimassa olevaa lakia paremman selvityksen miehen terveydentilasta palvelusvelvollisuuden suorittamisen kannalta oikeaa päätöksentekoa varten.

1.2. Esityksen valmistelu

Eduskunta edellytti siviilipalveluksen säädösvalmisteluvastuun siirtyessä puolustusministeriöltä työministeriölle, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kiinteän yhteistoiminnan varmistamiseksi työministeriön ja puolustusministeriön välillä niissä kysymyksissä, jotka koskevat siviilipalvelukseen liittyvän lainsäädännön valmistelua ja kehittämistä. Säädösvalmistelu siirrettiin 1 päivästä joulukuuta 1990 muuttamalla valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain (78/22) 3 §:ää.

Tämä esitys on valmisteltu työministeriössä virkamiestyönä yhteistyössä puolustusministeriön ja oikeusministeriön virkamiesten kanssa. Esityksestä on pyydetty lausunto puolustusministeriöltä ja pääesikunnalta sekä tietosuojavaltuutetun toimistolta.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole organisatorista vaikutusta tai henkilöstövaikutuksia nykyiseen siviilipalvelusjärjestelmään eikä määrärahojen tarpeeseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

8 §. *Siviilipalveluksen toimeenpano.* Siviilipalveluslain nykyinen sanamuoto jättää jonkin verran epäselväksi, mitä työministeriölle kuuluvalla siviilipalvelusvelvollisten valvonnalla tarkoitetaan suhteessa sotilaspiirien esikunnille säädettyyn valvontatehtävään. Lain 46 §:n 3 momentissa todetaan, ettei työministeriön siviilipalvelusvelvollisia koskeva rekisterinpito aiheuta muutosta siihen, mitä sotilaspiirien esikuntien rekisterinpidosta on säädetty. Tällä on viitattu asevelvollisuuslain soveltamisesta annetun asetuksen (63/51) 9 lukuun, jossa säädetään asevelvollisten valvonnasta.

Siviilipalveluslain lähtökohta on ja edelleenkin olisi se, että rauhan aikaisen siviilipalvelusvelvollisuuden suorittamisen valvonta ja siis tähän liittyvä palvelusvelvollisten valvonta kuuluisivat työministeriölle. Tähän valvontaan liittyvät kiinteästi muun muassa siviilipalvelusvelvollisten palveluskelpoisuutta koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta säädetään siviilipalveluslain 10 §:ssä.

Sen sijaan siltä osin, mikä koskee valvontaa liikekannallepanon varalta, sotilaspiirien esikunnat edelleen huolehtisivat kaikkien asevelvollisten eli myös siviilipalvelusvelvollisten valvonnasta. Siviilipalvelus koskee ainoastaan rauhan aikaa. Uusi 4 momentti ei siis aiheuttaisi muutosta nykyiseen tilanteeseen, vaan ainoastaan selventäisi eri viranomaisten toimivallan rajoja.

14 §. *Lomat.* Yhdenvertaisuusnäkökohdat edellyttävät, että eri asevelvollisryhmiä kohdellaan lomien osalta tasavertaisin periaattein. Siviilipalvelusmiesten niin sanottuja HSL-lomia koskeva säännös muutettaisiin nyt vastaamaan varusmiesten lomien koskevia säännöksiä siltä osin, mikä koskee lomien laskemista palvelusajaksi.

49 §. *Oikeus tietojen saantiin.* Siviilipalveluslain 10 §:n mukaan työministeriö voi osoittamansa lääkärin lausunnon perusteella vapauttaa siviilipalveluksen suorittamisesta kokonaan tai määräajaksi palvelusvelvollisen, jolla ei ole siviilipalveluksen suorittamiseksi tarpeellisia ruumiillisia tai henkisiä edellytyksiä taikka joka ruumiinvamman tai sairauden vuoksi ei voi suorittaa siviilipalvelusta. Siviilipalvelusvelvollisen palveluskelpoisuudesta ja sen tarkistamisesta on lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä muiden asevelvollisten palveluskelpoisuudesta säädetään.

Periaatteena on, että siviilipalveluksesta ja asevelvollisuuslaissa säädetystä palveluksesta vapautumisen perusteet ovat yhdenmukaiset. Siviilipalvelukseen siirtyneen terveydentilaa on tutkittu kutsunnoissa ja mahdollisen varusmiespalveluksen aikana sekä sen jälkeen. Ilman erityistä tiedonsaantisäännöstä työministeriöllä ei olisi oikeutta saada näitä päätöksenteossa tarpeellisia ja palvelusvelvollisen oikeusturvan kannalta oleellisia asiakirjoja.

61 §. *Palvelusaika siirryttäessä varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen.* Varusmiespalvelusta aseellisenä tai aseettomana suorittava voi palveluksen kestäessä hakeutua siviilipalvelukseen ilmoittamalla vakaumuksensa sitä edellyttävän. Tällöin tulee esille kysymys, miten puolustusvoimissa palveltu aika hyvitetään jäljellä olevaa siviilipalvelusaikaa määrittäessä.

Vaihtoehtoja varusmiespalvelusajan korvaamiseen siviilipalveluksessa on ainakin kolme. Ensiksi voitaisiin lähteä siitä, että yksi varusmiespäivä vastaa yhtä siviilipalveluspäivää. Toiseksi voidaan lähteä siitä samasta palveluksen kokonaisrasittavuuden erosta, jonka perusteella siviilipalvelus on pitempi kuin varusmiespalvelus. Tällöin yhden varusmiespalveluspäivän tulisi vastata enemmän kuin yhtä siviilipalveluspäivää. Tämä on ollut lähtökohtana, kun

voimassa olevan lain mukaan jäljellä oleva siviilipalvelusaika on säädetty laskettavaksi lyhyimmän aseellisen varusmiespalvelusajan ja siviilipalvelusajan suhteessa. Kolmas tapa olisi hyvittää varusmiespalvelus muutoin samalla tavoin suhteellisesti kuin voimassa olevassa laissa, mutta lyhyimmän palvelusajan sijasta käyttää vertailuperustana asianomaiselle varusmiehelle määräytynyttä palvelusaikaa.

Ensimmäinen vaihtoehto olisi siviilipalvelukseen siirtyvälle raskain, koska siinä ei millään tavoin otettaisi huomioon varusmiespalveluksen suurempaa kokonaisrasittavuutta, joka on eripituisen palvelusajan peruste. Toisessa eli voimassa olevan lain mukaisessa vaihtoehdossa otetaan eri palvelusmuotojen rasittavuus huomioon samassa suhteessa kuin mikä on lyhyimmän aseellisen palveluksen ja siviilipalveluksen keston ero. Kun kuitenkin aseellisessa palveluksessa osa varusmiehistä määrätään palvelemaan pitempään kuin toiset, näille varusmiehille syntyy siviilipalvelukseen hakeutumisen kautta mahdollisuus vapautua kummastakin palveluksesta heti, kun he ovat suorittaneet 240 päivän vähimmäisajan aseellisessa palveluksessa. Siksi niille varusmiehille, joiden palvelusajaksi oli määräytynyt enemmän kuin 240 päivää, jäljellä olevan siviilipalvelusajan tulisi määräytyä siviilipalvelukseen siirtymishetkellä heillä olevan palvelusajan perusteella.

Ehdotuksen mukaan suoritettu varusmiespalveluspäivä otettaisiin edelleen huomioon suhteellisesti laskettaessa suorittamatta olevaa siviilipalvelusaikaa. Nyt ratkaisevaa ei kuitenkaan enää aina olisi aseellisen palveluksen osalta asevelvollisuuslaissa säädetty lyhyin palvelusaika eli 240 päivää, vaan itsekullekin varusmiehelle asevelvollisuuslain 5 §:n nojalla määräytyvä palvelusaika. Kyseisen säännöksen mukaan varusmiespalvelusaika on vähintään 240 päivää, mutta palvelusaika niille varusmiehille, jotka määrätään koulutettaviksi miehistön erityistaitoa vaativiin tehtäviin, on 285 päivää, ja 330 päivää niille varusmiehille, jotka määrätään koulutettaviksi upseereiksi, aliupseereiksi tai miehistön vaativimpiin erityisteh-teäviin.

Siviilipalvelusajan ja varusmiespalvelusajan suhdeluku muunnettaessa varusmiespalvelusta siviilipalvelukseksi olisi

— niiden varusmiesten osalta, joiden varusmiespalvelusaika on 240 päivää, 1,65;

— niiden varusmiesten osalta, joiden varusmiespalvelusaika on 285 päivää, 1,39; ja

— niiden varusmiesten osalta, joiden varusmiespalvelusaika on 330 päivää, 1,2.

Jos asevelvollinen olisi määrätty 285 päiväksi varusmiespalvelukseen ja hän hakeutuisi nyt siviilipalvelukseen palveltuaan 240 päivää, siviilipalvelusaikaa olisi jäljellä vielä 61 päivää.

$$395:285 = 1,39$$

$$1,39 \times 240 = 333,6 \text{ eli ylöspäin pyöristettynä } 334$$

$$395 - 334 = 61$$

Kertolaskun jälkeen tulos eli varusmiehenä palveltu aika siviilipalvelusajaksi muunnettuna pyöristettäisiin ylöspäin kokonaisiksi päiviksi.

Jos hänet olisi määrätty palvelemaan 330 päivää ja hän tekisi hakemuksen 240 päivän jälkeen, siviilipalvelusta jäisi suoritettavaksi 107 päivää.

$$395:330 = 1,2$$

$$1,2 \times 240 = 288$$

$$395 - 288 = 107$$

Tämä kerroin koskisi edelleen myös aseettomasta palveluksesta siviilipalvelukseen siirtyviä.

Jos siviilipalvelukseen siirtyminen tapahtuisi alokasaikana esimerkiksi 13 päivän jälkeen, siviilipalvelusta tulisi suoritettavaksi 373 päivää.

$$395:240 = 1,65$$

$$1,65 \times 13 = 21,45 \text{ eli pyöristettynä } 22$$

$$395 - 22 = 373$$

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian, jotta siviilipalveluslain antamaa mahdollisuutta siirtyä vakaumuksen mukaiseen palvelukseen ei käytettäisi laille vieraisiin päämääriin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

siviilipalveluslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä joulukuuta 1991 annetun siviilipalveluslain (1723/91) 14 §:n 2 momentti,
 49 §:n 1 momentin 1 kohta ja 61 §:n 1 momentti sekä
lisätään 8 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

8 §

Siviilipalveluksen toimeenpano

 Siviilipalvelusvelvollisten valvonnasta on lisäksi voimassa, mitä asevelvollisuuslain soveltamisesta annetun asetuksen (63/51) 9 ja 12 luvussa säädetään asevelvollisten valvonnasta.

14 §

Lomat

 Siviilipalvelusmiehelle voidaan antaa painavista henkilökohtaisista syistä lomaa yhteensä enintään kuusi kuukautta, jota aikaa ei lueta palvelusajaksi.

49 §

Oikeus tietojen saantiin

Työministeriöllä on oikeus saada sen lisäksi, mitä edellä säädetään:

1) väestörekisterikeskukselta, sotilasviranomaiselta taikka yksittäistapauksissa poliisi- tai muulta viranomaiselta siviilipalvelusvelvollisten valvontaa varten heidän osoitetietonsa ja soti-

lasviranomaiselta lisäksi salassapitosäännösten estämättä terveydentilatietoja, joilla on merkitystä siviilipalvelusvelvollisen palveluskelpoisuuden tarkistamista koskevaa asiaa käsiteltäessä;

61 §

Palvelusaika siirryttäessä varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen

Työministeriö määrää varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen siirtyvän jäljellä olevan siviilipalvelusajan siten, että siviilipalveluslain mukaisesta kokonaispalvelusajasta vähennetään ylöspäin pyöristettynä luku, joka saadaan, kun jo palveltujen varusmiespalveluspäivien määrä kerrotaan suhdeluvulla, joka saadaan jakamalla siviilipalveluslain mukainen siviilipalvelusaika asianomaiselle asevelvollisuuslain perusteella määräytyneellä palvelusajalla.

 Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1992. Uutta 14 §:n 2 momenttia sovelletaan siviilipalvelusmieheen, joka on aloittanut siviilipalveluksensa tämän lain voimaantulon jälkeen.

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 1992

Tasavallan Presidentti
 MAUNO KOIVISTO

Työministeri Ilkka Kanerva

Laki

siviilipalveluslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä joulukuuta 1991 annetun siviilipalveluslain (1723/91) 14 §:n 2 momentti,
 49 §:n 1 momentin 1 kohta ja 61 §:n 1 momentti sekä
lisätään 8 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

Siviilipalveluksen toimeenpano

Siviilipalvelusvelvollisten valvonnasta on lisäksi voimassa, mitä aselovelisuuslain soveltamisesta annetun asetuksen (63/51) 9 ja 12 luvussa säädetään asevelvollisten valvonnasta.

14 §

Lomat

Siviilipalvelusmiehelle voidaan antaa painavista henkilökohtaisista syistä lomaa yhteensä kuusi kuukautta. *Jos tällaisten lomien yhteenlaskettu määrä ylittää 14 vuorokautta, palvelusaika pitenee 14 vuorokauden yli menevällä täysien lomavuorokausien määrällä.*

Siviilipalvelusmiehelle voidaan antaa painavista henkilökohtaisista syistä lomaa yhteensä kuusi kuukautta, *jota aikaa ei lueta palvelusajaksi.*

49 §

Oikeus tietojen saantiin

Työministeriöllä on oikeus saada sen lisäksi, mitä edellä säädetään:

1) väestörekisterikeskukselta, sotilasviranomaiselta taikka yksittäistapauksissa poliisi- tai muulta viranomaiselta siviilipalvelusvelvollisten valvontaa varten heidän osoitetietonsa;

Työministeriöllä on oikeus saada sen lisäksi, mitä edellä säädetään:

1) väestörekisterikeskukselta, sotilasviranomaiselta taikka yksittäistapauksissa poliisi- tai muulta viranomaiselta siviilipalvelusvelvollisten valvontaa varten heidän osoitetietonsa ja *sotilasviranomaiselta lisäksi salassapitosäännösten estämättä terveydentilatietoja, joilla on merkitystä siviilipalvelusvelvollisen palveluskelpoisuuden tarkistamista koskevaa asiaa käsiteltäessä;*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

61 §

*Palvelusaika siirryttäessä varusmies-
palveluksesta siviilipalvelukseen*

Suoritettu varusmiespalvelusaika otetaan huomioon siviilipalvelusaikaa laskettaessa siten, että työministeriö määrää jäljellä olevan siviilipalvelusajan aseellista palvelusta suorittaneen osalta lyhyimmän asevelvollisuuslaissa säädetyn aseellisen palveluksen palvelusajan ja aseettomana palvelleen osalta aseettoman palveluksen palvelusajan sekä siviilipalvelusajan suhteessa.

61 §

*Palvelusaika siirryttäessä varusmies-
palveluksesta siviilipalvelukseen*

Työministeriö määrää varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen siirtyvän jäljellä olevan siviilipalvelusajan siten, että siviilipalveluslain mukaisesta kokonaispalvelusajasta vähennetään ylöspäin pyöristettynä luku, joka saadaan, kun jo palveltujen varusmiespalveluspäivien määrä kerrotaan suhdeluvulla, joka saadaan jakamalla siviilipalveluslain mukainen siviilipalvelusaika asianomaiselle asevelvollisuuslain perusteella määräytyneellä palvelusajalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 1992. Uutta 14 §:n 2 momenttia sovelle-
taan siviilipalvelusmieheen, joka on aloittanut
siviilipalveluksensa tämän lain voimaantulon jäl-
keen.

