

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi siviilipalveluslain muuttamisesta

Työasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 1998 lähettäänsä hallituksen esityksen laiksi siviilipalveluslain muuttamisesta (HE 152/1998 vp) valmistelevalle työasiainvaliokunnalle samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto työasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Heidi Nummela, työministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Seppo Paasonen, puolustusministeriö
- lainsäädäntösihteeri Johanna Suurpää, ulkoasiainministeriö
- eversti Leo Kotilainen, Pääesikunta
- puheenjohtaja Juha Kirstilä, Suomen varusmiesliitto ry
- lakiasiainsihteeri Juha Keltti, Aseistakieltäytyjäliitto
- toimialavastaava Mikko Keränen, Lapinjärven koulutuskeskus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan siviilipalveluslakia muutettavaksi siten, että siviilipalvelusmiesten henkilökohtaisten lomien lukumäärää tarkistetaan yhdenvertaiseksi 1.7.1998 lukien voimaan tulneiden varusmiespalvelua koskevien säännösten kanssa. 395 vuorokautta palvelevan siviilipalvelusmiehen henkilökohtaisten lomien määräksi ehdotetaan 20 vuorokautta aiemman 17 sijasta.

Siviilipalveluslain muutoksenhakua koskevat säännösviitaukset ehdotetaan esityksessä tarkistettaviksi hallintolainkäyttölain mukaisiksi ja täydennyspalvelukseen määräämistä koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten,

että säännöksen alkuperäinen tarkoitus on selkeämmin ilmaistu.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan asetettavaksi asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen haakeutuvalle siviilipalvelusvelvolliselle hakemuksen tekemistä koskeva 28 vuoden yläikäraja sekä hakukertoja koskeva rajoitus. Tarkoituksena on estää edestakaisten hakemusten jättämisellä mahdollistuva palvelusvelvoitteen toistuva siirtäminen ja palvelukseen astumisen yläikärajan ylittäminen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1999 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Puolustusvaliokunta, joka toimialansa mukaisesti on tarkastellut asiaa siviilipalvelusta ja varusmiespalvelusta suorittavien yhdenvertaisuuden näkökulmasta, pitää hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta tarkoituksenmukaisena.

Valiokunta on 26 päivänä toukokuuta 1994 päivätyssä lausunnossaan työministeriölle ja puolustusministeriölle katsonut, että asevelvollisuuden suorittamisen aseellisessa palveluksessa tulee olla ensisijainen hallitusmuodossa tarkoitettu maanpuolustusvelvollisuuden toteuttamismuoto. Edelleen valiokunta totesi, että siviilipalvelus tulee toteuttaa siten, etteivät aseellista palvelusta suorittavat joudu kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen huomioon ottaen huonompaan asemaan kuin siviilipalvelusmiehet.

Puolustusvaliokunta toteaa, etteivät hallituksen siviilipalveluslakiin ehdottamat muutokset muuta varusmiespalveluksen ja siviilipalveluksen välillä vallitsevaa vakiintunutta ja jokseenkin tasapainoista suhdetta. Muutokset eivät tee siviilipalveluksesta entistä houkuttelevampaa vaihtoehtoa suhteessa varusmiespalvelukseen.

Hallitus on katsonut, että esityksellä on merkitystä yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttajana lomaoikeuksien tarkistamisen osalta. Siviilipalvelusvelvollisten ehdotettu henkilökohtaisen loman määrä on saatu samalla laskentakaavalla, jota käytetään varusmiespalvelusta suorittavien kohdalla. Henkilökohtaisten lomien osalta yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan siten katsoa toteutuvan.

Kysymystä yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisesta siviilipalvelusmiesten palvelusajan osalta ei esityksessä ole varsinaisesti tarkasteltu. Esityksessä on referoitu eri asiantuntijatahojen näkemyksiä palvelusaikakysymyksestä, mutta päädytty siihen, ettei siviilipalvelusvelvollisten palvelusaikaan ehdoteta muutoksia.

Edellä todetussa lausunnossaan puolustusvaliokunta nimenomaisesti katsoi, että olennainen ero varusmiespalvelun ja siviilipalvelun välillä on palvelusajassa. Varusmiespalveluksen pituuden vertaaminen siviilipalvelusaikaan yksinker-

taisen selkeällä tavalla on kuitenkin ongelmallista. Kokonaispalvelusajan sijasta parempana kriteerinä voidaan pitää nettopalvelusaikaa ja palveluspäivien lukumäärän sijasta palvelukseen käytettyjä tunteja.

Ennen nykyistä siviilipalveluslakia sovellettiin väliaikaislakia vuosina 1987—1991. Väliaikaislakia käsiteltäessä perustuslakivaliokunta korosti sitä, että palvelusmuotojen tulisi kokonaisrasittavuudeltaan vastata mahdollisimman läheisesti toisiaan. Tämän kannalta merkitykselliseksi seikoiksi valiokunta totesi esimerkiksi palveluksen fyysisen ja psyykkisen rasittavuuden, palvelusajan pituuden, työ- ja koulutusajan menetyksen, erottamisen perheestä ja muusta totutusta ympäristöstä sekä palvelukseen sisältyvän asuinpaikan valinnan ja liikkumisvapauden rajoitukset.

Vuonna 1994 ministeriöille antamassaan lausunnossa puolustusvaliokunta puolestaan totesi, että varusmiespalvelus suoritetaan henkisesti ja fyysisesti raskaissa, valvotuissa olosuhteissa. Siviilipalvelus on varsin vapaata ja ilman erityistä valvontaa tapahtuvaa työtä. Työpalvelu suoritetaan usein kotipaikkakunnalla, josta seuraa, että siviilipalvelusmies voi majoittua kotonaan.

Valiokunta toteaa, että siviilipalvelus toteutetaan edelleen normaalien työaikojen sekä -viikkojen puitteissa ja siviilipalvelusmiehen henkilökohtainen vapaa-aika sekä mahdollisuudet hoitaa henkilökohtaisia asioitaan ovat varusmieheen verrattuna paremmat. Varusmiehillä ei ole koulutuksen ja harjoitusten ulkopuolisella ajalla siviilipalvelusmiesten mahdollisuuksia työskennellä, ylläpitää sosiaalisia kontakteja eikä opiskella. Suoran ja pelkistetyn vertailun tekeminen varusmiesten keskimääräisen palvelusajan ja siviilipalvelusajan keston välillä ei olekaan siten oikea tapa lähestyä kysymystä palvelusmuotojen välisestä tasapainosta. Palvelusaikakysymystä on pohdittava kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon kaikki palvelusmuotojen väliset eroavaisuudet.

Muilta osin valiokunnalla ei ole huomauttamista esityksestä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että työasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kalevi Lamminen /kok
vpj. Jaakko Laakso /vas
jäs. Matti Huutola /vas
Reijo Kallio /sd
Antero Kekkonen /sd
Ossi Korteniemi /kesk
Tuija Nurmi /kok

Erkki Partanen /sd
Tuija Pohjola /sd
Tuija Maaret Pykäläinen /vihr
Matti Ryhänen /kesk
Outi Siimes /kok
Raimo Tiilikainen /r.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Hallituksen esitys siviilipalveluslain muuttamisesta (HE 152/1998 vp) jättää ennalleen kaikki siviilipalveluksen epäkohdat, lukuun ottamatta siviilipalvelusmiesten henkilökohtaisten lomien lisäämistä varusmiesten lomia vastaavasti. Muut ehdotetut muutokset ovat teknisiä tai vähämerkityksisiä. Täydennyspalvelukseen kutsumista koskeva muutos on kyseenalainen; täydennyspalveluksen tarpeellisuutta olisi tullut yleensäkin harkita.

Lähtökohdaksi valiokunnan lausunnossa olisi tullut ottaa Valtioneuvoston selonteossa Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus (VNS 1/1997 vp, 17.3.1997, s. 63 "Siviilipalvelun kehittäminen") otettu kanta, että varusmiehiä ja siviilipalvelusmiehiä ei saa asettaa palvelusvelvollisuutensa suorittamisessa keskenään eriarvoiseen asemaan, mikä merkitsee mm. palvelusolosuhteiden ja palvelusaikojen vertailukelpoista kehittämistä.

Objektiivisin ja luotettavin mittari palvelusaikojen vertaamisessa on palvelusvuorokausien määrä. Asevelvollisuuslain muutoksen jälkeen viime heinäkuusta alkaen varusmiesten keskimääräinen palvelusaika on noin kuukauden aiempaa lyhyempi, samalla kun lyhin ja yleisin palvelusaika lyheni kahdella kuukaudella.

Varusmiesten yleisimpään palvelusaikaan verrattuna yli kaksinkertainen ja keskimääräiseen verrattuna yli puolitoistakertainen siviilipalvelusaika on muun muassa useiden ihmisoikeusasiakirjojen ja monien kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen kannanottojen perusteella rangaistuksenomainen, kohtuuton ja syrjivä.

Kun valiokunnan perusteluissa korostetaan yhdenvertaisuutta, olisi sen myös tullut arvioida tällaisen tilanteen syrjivyyttä kansainvälisten ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien syrjintäkieltojen ja Suomen Hallitusmuodon 5 § kannalta, kuten eräissä asiantuntijalausunnoissakin korostettiin.

Valiokunnan enemmistön kannan mukaan tarkastelun tulee koskea kuitenkin niin sanottua kokonaisrasittavuutta, missä yhteydessä viitataan siviilipalvelun väliaikaislakia, niin sanottua Lex Pihlajamäkeä käsiteltäessä annettuun perustuslakivaliokunnan mietintöön sisältyvään esimerkinomaiseen luetteloon tässä suhteessa merkityksellisistä seikoista. Valiokunnan enemmistö korostaa, että palvelusaikakysymystä on pohdittava kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon kaikki palvelusmuotojen väliset eroavuudet.

Valiokunnan olisi tullut tuota periaatetta sovellettaessa ainakin aloittaa palvelusmuotojen sisäisten eroavuuksien tutkiminen, ennen kuin palvelusmuotojen välisiin eroavuuksiin otetaan kantaa. Tutkimustietoon perustuvan tarkastelun tarvetta korostaa sekin, että valiokunnan 26 päivänä toukokuuta 1994 päivätyssä lausunnossa — johon valiokunnan enemmistö valikoivasti tukeutuu — esiintyvät eräät käsitykset eivät pidä paikkansa. Läheskään kaikilla siviilipalvelusmiehillä esimerkiksi ei ole oikeutta viikonlopun ylläpitoon tai se jää heiltä tosiasiaa kokonaan tai osaksi saamatta. Palvelustuntien laskemisessa käytetään eri palvelusmuodoissa eri mittareita.

Valiokunnan enemmistön käsitys varusmiespalveluksen ja siviilipalveluksen kokonaisrasittavuuden suhteesta ei myöskään perustu riittäviin selvityksiin varusmiesten koulutusuudistuksen toteutumisesta, ei edes kannanotossa viitattun ns. nettopalvelusajan ja palvelustuntien osalta.

Siviilipalveluksen kokonaisrasittavuutta lisää tällä hetkellä palveluspaikkapula, joka estää monia siviilipalvelusmiehiä aloittamasta palveluaan haluamanaan ajankohtana. Ylläpitomenojen erilaisten rahoitustapojen ja siviilipalveluslaitosten kontrollin vähyyden vaikutuksia eri palvelusmuodoissa olevien aseman eroihin ei ole myöskään selvitetty. Myös rangaistusjärjestelmät tulisi ottaa tarkasteluun yhdenvertaisuuden kannalta.

Valiokunnan olisi tullut selvittää siviilipalvelusmiesten asema sodan aikana ja ehdottaa heidän ihmisoikeuksiensa kuten myös tarkoituksenmukaisen puolustussuunnittelun edellyttämää ratkaisua: lain muuttamista siten, että aseistakieltäytyjät määrättäisiin sodan aikana työpalveluun.

Välttämätöntä olisi myös ollut muuttaa lakia siten, ettei uusia palveluspaikkoja enää tarvitsisi erikseen hyväksyttää asetuksen muutok-

silla. Tämä helpottaisi samalla myös palveluspaikkojen tarjontaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella katsomme,

että puolustusvaliokunnan olisi tullut lausunnossaan ottaa edellä todetut näkökohdat huomioon.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 1998

Jaakko Laakso /vas
Tuija Maaret Pykäläinen /vihr

Tuija Pohjola /sd
Matti Huutola /vas

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Asevelvollisuuslakia (452/1950) on hiljattain muutettu muun muassa siten, että uudet pisimmät palvelusajat pitenevät entisestä 330 vuorokaudesta 362 vuorokauteen. Pisimmän palvelusajan tulevat suorittamaan kaikki reservin upseereiksi ja aliupseereiksi koulutettavat varusmiehet sekä suuri joukko erikoistehtäviin koulutettavia varusmiehiä. Asevelvollisilla itsellään ei ole oikeutta päättää, mihin tehtävään heidät koulutetaan, vaikka halukkuus valintoihin vaikuttaakin. Samalla koulutuksen tehokkuutta on tarkoitus parantaa, mikä tarkoittaa käytännössä enemmän koulutusta myös iltaisin ja viikonloppuisin sekä lisääntyviä maastoharjoitusvuorokausia.

Kuuden kuukauden palvelukseen sisältyvien 60 maastoharjoitusvuorokauden on arvioitu tarkoittavan 408 lisätuntia palvelukseen — varovaisesti arvioituna. 8-tuntiseksi "palveluspäiviksi" muunnettuna se tarkoittaisi 51 lisäpäivää. Tuplamittaisessa 12 kuukauden varusmiespalveluksessa sen voitaisiin arvioida tarkoittavan siis 102 lisäpalveluspäivää. Varusmies suorittaa näin ollen 464 (362 + 102) päivän mittaisen palveluksen. Olisi kohtuullista, että siviilipalvelus olisi edes suurinpiirtein samanmittainen kuin lähes 40 prosentilla varusmiehistä oleva aseellinen palvelus.

Vaikka jätettäisiin maastoharjoitusten mukaan tuomat lisäpalvelustunnit huomiotta, on ero siviilipalveluksen ja pisimmän varusmiespalveluksen pituudessa kaventunut. Siviilipalvelus on tällä hetkellä 65 vuorokautta entistä pisintä varusmiespalvelusaikaa pidempi ja enää vain 33 päivää uuden palvelusaikajärjestelmän mukaisesti pisintä palvelusaikaa pidempi. Käytännössä

siviilipalvelus on huomattavasti varusmiespalvelusta kevyempi, koska illat ja viikonloput ovat vapaat, eikä siviilipalvelus muutoinkaan ole raskautta verrattavissa kurinalaisessa, tiiviissä yhteisössä suoritettavaan ja huomattavia fyysisiäkin rasituksia sisältävään asepalvelukseen.

Laajaan koulutettuun reserviin nojautuvan puolustusjärjestelmämme toimivuuden edellytys on, että mahdollisimman suuri osa asevelvollisista suorittaa varusmiespalveluksen. Siviilipalvelus on rauhanajan vaihtoehto niille, joilla uskonnolliseen tai eettiseen vakaumukseen perustuvat vakavat omantunnonsyyt estävät asepalveluksen suorittamisen. Siviilipalveluksen ei tule olla keino päästä asevelvollisuudesta helpommalla. Siksi siviilipalveluksen ei myöskään tule olla houkutteleva vaihtoehto lähtökohtana olevaan asepalveluksen suorittamiseen verrattuna.

Kun varusmiesten palvelusajat muuttuivat, olisi siviilipalvelusaikaakin tarkistettava. Siviilipalveluksen tulee mielestäni olla kestoaltaan selkeästi pisimpiä varusmiesten palvelusaikoja pidempi, jotta varusmiespalveluksen kokonaisrasittavuus tulee kompensoiduksi, eikä siviilipalveluksesta muodostu keinoa päästä helpommalla. Mielestäni sopiva pituus siviilipalvelukselle olisi 450 vuorokautta (15 x 30 vrk).

Ehdotus

Edellä olevan perusteella katson,

että puolustusvaliokunnan olisi tullut lausunnossaan ottaa edellä todetut näkökohdat huomioon.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 1998

Outi Siimes /kok