



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Arviomuistio
24.3.2025

VN/35314/2024
TEM102:00/2024

Siviilipalveluksen kehittäminen ja siviilipalveluslain muutostarpeet

SISÄLLYS

1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.1.1 Parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean mietintö	4
1.1.2 Kokonaisturvallisuus	5
1.1.3 Väestönsuojelu	5
1.1.4 Ajankohtaisseleonteo turvallisuusympäristön muutoksesta	7
1.2 Siviilipalveluksen aiempi kehittäminen	7
1.2.1 Kokonaisuudistus 2007	7
1.2.2 Siviilipalvelus 2020 -mietintö	8
1.2.3 Vuoden 2018 kehittämismuistio ja Jehovan todistajia koskeneen vapautuslain kumoaminen	9
1.3 Arviomuistion valmistelu	9
1.3.1 Valmistelua koskeva hanke	9
1.3.2 Palvelustehtäviä ja osaamistarpeita koskeva kysely	10
1.3.3 Asiantuntijalausunto kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden tulkintakäytäntöön liittyvistä kehittämisen reunaehdoista	11
2 Nykytila ja siinä tunnistetut kehittämistarpeet	14
2.1 Yleistä	14
2.2 Koulutuksen sisältö	15
2.3 Työpalvelupaikat	18
2.4 Siviilipalvelus erilaisissa kriisitilanteissa	24
2.4.1 Yleistä	24
2.4.2 Palveluksessa olevien velvollisten käyttö viranomaisten apuna	24
2.4.2.1 Nykytilan arviointi ja kehittämistarpeet	26
2.4.3 Ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus	27
2.4.3.1 Nykytilan arviointi ja kehittämistarpeet	31
3 Siviilipalvelusjärjestelmän kehittämisen vaihtoehtoisia malleja	34
3.1 Nykyiseen järjestelmään sisältyvät kehittämismahdollisuudet	34
3.1.1 Koulutuksen kehittäminen	34
3.1.2 Työpalvelujakson kehittäminen	36
3.1.3 Siviilipalvelusvelvollisten sijoitettavuuden kehittäminen erilaisissa kriiseissä	39
3.1.4 Ratkaisuvaihtoehdon arviointia	42
3.2 Muita esivalmistelussa esillä olleita kehittämismalleja	44
3.2.1 Nykymalliin pohjautuva valmiuspalvelus	44
3.2.2 Täydennyspalveluksen kehittäminen väestönsuojelupalvelukseksi	45
3.2.3 Erilaiset palveluspolut siviilipalveluksen sisällä	46
3.2.4 Varusmiespalveluksen rinnakkaispalvelus	47
3.2.5 Siviilipalveluksen suuntaaminen osajapulasta kärsiville huoltovarmuuskriittisille aloille	51
4 Erityiskysymysten tarkastelu	53
4.1 Virka-apu	53
4.2 Siviilivarannon hyödyntäminen muissakin poikkeusoloissa kuin sotilaallisissa kriiseissä	54

4.3 Siviilipalvelusvelvollisten hyödyntäminen kriittisen infrastruktuurin toiminnan turvaamisessa	55
4.4 Harjoitukset	56
4.5 Palaaminen Puolustusvoimien reserviin aloitetun / suoritettun täydennyspalveluksen jälkeen	57
4.6 Reservistä siviilipalvelukseen siirtyminen	59
4.6.1 Hakuprosessi normaalissa tilanteessa.....	59
4.6.2 Hakuprosessi valmiuden kohottamiseen tarkoitetun kertausharjoituksen aikana ...	60
4.7 Vaihtaminen aloitetusta siviilipalveluksesta aseelliseen palvelukseen	63
4.8 Naisten vapaaehtoinen siviilipalvelus	66
5 Johtopäätökset.....	68
LIITE	69

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus kehittää siviilipalvelusjärjestelmää tarkoituksenmukaisemmaksi parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean mietintöä hyödyntäen ja kytkien palveluksen nykyistä selkeämmin kokonaisturvallisuuden toimintamalliin. Lisäksi hallitus mahdollistaa siviilipalvelushenkilöstön käyttämisen väestönsuojelutehtäviin.

1.1.1 Parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean mietintö

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti asetettiin parlamentaarinen komitea, jonka tehtävänä oli selvittää yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä. Reunaehtoina komitealla oli, että kehittämisen tulee tuottaa sotilaalliselle maanpuolustukselle operatiivista lisäarvoa, tukea maanpuolustustahdon ylläpitämistä ja vahvistamista sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden vahvistamista. Komitea lähestyi toimeksiantoa siitä näkökulmasta, että kehittämisellä ei tule heikentää asetettujen reunaehtojen nykytilaa. Lisäksi komitea painotti, että asevelvollisuusjärjestelmän kehittämisellä ei tule luoda vaihtoehtoja, jotka heikentävät asevelvollisuuden merkitystä Suomen puolustuskyvyn kannalta.

Komitean mietintö julkaistiin 26.11.2021. Komitean mietinnössä tarkasteltiin asevelvollisuuden ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen kehittämistarpeita sekä siviilipalvelusjärjestelmän hyödyntämistä kokonaisturvallisuuden tarpeisiin. Lisäksi mietinnössä tarkasteltiin mm. nuorten maanpuolustustietoisuuden edistämistä kutsunnoissa ja koulujärjestelmässä sekä mahdollisuuksia naisia koskeviin kutsuntoihin. Yksi komitean esittämistä tavoitetoista oli siviilipalveluksen kiinteämpi rooli yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden vahvistamisessa.¹

Parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean asettama tavoitetila siviilipalveluksen kehittämiseksi

Komitea totesi siviilipalvelusjärjestelmän vahvuudeksi sen, että se tarjoaa vakaumukseen perustuvan tavan suorittaa maanpuolustusvelvollisuus ja kaikki vakaumukset ovat järjestelmässä samalla viivalla. Myönteiseksi vaikutukseksi katsottiin myös siviilipalvelusvelvollisten työelämävalmiuksien vahvistaminen ja nuorten miesten syrjäytymisen ehkäiseminen. Järjestelmän keskeiseksi heikkoudeksi komitea katsoi sen, ettei palvelupaikkajakauma kuvasta kytkentää maanpuolustusvelvollisuuteen eikä siviilipalvelusvelvollisten työpanosta ole huomioitu yleisesti yhteiskunnan poikkeusolojen varautumisjärjestelmissä. Kuva siviilipalveluksesta osana maanpuolustuksen kokonaisuutta ja kokonaisturvallisuutta näyttäytyikin hahmottumattomana eikä siviilipalveluksen potentiaalia katsottu täysin hyödynnettävän.²

Komitean tavoitetilassa siviilipalvelusjärjestelmä mahdollistaa perustuslaissa säädetyn maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen vakaumuksen huomioivassa palveluksessa siviilihallinnon ohjaamana. Siviilipalvelusjärjestelmä nähdään nykyistä selkeämmin valtion tarpeista lähtevänä

¹ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen. Parlamentaarisen komitean mietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:91. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163633/VN_2021_91.pdf?sequence=1&isAllowed=y

² Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 69.

järjestelmänä, joka tarjoaa nuorille väylän ilmaista yhteisöön kuulumista ja edistää kokonaisturvallisuutta. Tämä heijastuu myös koulutuksen ja palveluspaikkojen suuntaamiseen. Samalla siviilipalvelusjärjestelmä kiinnittyy tiiviimmin kokonaisturvallisuuteen ja yhteiskunnan varautumiseen. Komitea korosti myös palvelusmuotojen välisen tasapainon säilyttämistä siten, että kyky ja valmius sotilaalliseen maanpuolustukseen säilyy eikä siviilipalvelus muodostu sisältönsä puolesta itsessään houkuttelevaksi vaan perustuu edelleen vakaumuksen perusteella tehtävään ratkaisuun.³

1.1.2 Kokonaisturvallisuus

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettu uudistettu Yhteiskunnan turvallisuusstrategia hyväksyttiin 16.1.2025. Strategiassa kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Kokonaisturvallisuus muodostaa perustan suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyydelle. Uudistettu strategia korostaa yksilöiden roolia yhteiskunnan turvallisuuden avaintoimijoina. Kansalaisilla on oikeus ja velvollisuus toimia kykyjensä mukaisesti turvallisuutta ja turvallisuudentunnetta vahvistavalla tavalla osana yhteisöä ja yhteiskuntaa. Yksilöiden toimintakyky sekä turvallisuutta vahvistavat tiedot, taidot ja asenne muodostavat kokonaisturvallisuuden perustan.

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä kokonaisuuksia, joihin kohdistuvia ihmisen aiheuttamia, teknologisesta kehityksestä syntyneitä tai luonnosta johtuvia uhkia ehkäistään ja torjutaan eri toimijoille määriteltyjen strategisten tehtävien avulla. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat johtaminen, kansainvälinen toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden kokonaisuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys.

Strategisten tehtävien toteuttaminen kaikissa turvallisuustilanteissa edellyttää sekä varautumista että vastetta. Varautumalla vähennetään uhkien realisoitumista ja edistetään yhteiskunnan valmiutta kohdata kriisejä. Vastatoimilla vähennetään realisoituneiden uhkien vaikutuksia ja edistetään yhteiskunnan toipumista kriiseistä. Varautumista johdetaan valmiuden saavuttamiseksi ja vastetta johdetaan haluttujen vaikutusten aikaansaamiseksi.

1.1.3 Väestönsuojelu

Väestönsuojelulla tarkoitetaan aseellisen hyökkäyksen johdosta tapahtuvaa toimintaa, jonka tarkoituksena on siviiliväestön suojelu hyökkäyksen vaaroilta ja auttaminen selviytymään hyökkäyksen välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Väestönsuojeluun kuuluvat humanitaariset tehtävät on tyhjentävästi lueteltu Geneven yleissopimusten (1949) lisäpöytäkirjassa (I pöytäkirja, vuodelta 1977) kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta. Väestönsuojelutehtävät ovat Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjassa tarkoitettulla tavalla rajattu osa viranomaisten ja muiden toimijoiden säännönmukaisia eli jo normaalioloissa hoitamia tehtäviä. Rajaukset perustuvat toiminnan kohteeseen (siviiliväestö) ja toiminnan motiiviin (humanitääriinen). Kansainvälisen humanitäärisen oikeuden

³ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 76, 100 ja 104.

näkökulmasta tärkeää on, että väestönsuojeluorganisaatioille myönnetään status, joka takaa niille suojelun niiden suorittaessa tehtäviään, ja tunnus, jolla ne voidaan tunnistaa.

Väestönsuojelulla tarkoitetaan aseellisen konfliktin aikana tapahtuvaa humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelu vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. (Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan VI luvun 61 artikla).

Väestönsuojelun tehtäviä lisäpöytäkirjan 61 artiklan mukaisesti ovat:

- Hälytystoiminta
- Evakuointi
- Suojista huolehtiminen
- Pimennystoimenpiteiden hoito
- Pelastustoiminta
- Lääkintähuolto, mukaan lukien ensiapu ja hengellinen huolto
- Sammutustoiminta
- Vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen
- Puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet
- Tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu
- Osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla
- Välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen
- Surmansa saaneista huolehtiminen
- Avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi

Edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien suunnittelu ja järjestely, muttei rajoittuen näihin.

Väestönsuojelulla on erityinen asema. Väestönsuojeluhenkilöstö, -materiaali ja -tilat nauttivat erityistä suojelua aseellisissa konflikteissa. Väestönsuojelutehtävissä toimivat eivät voi olla tukemassa sotilaallista maanpuolustusta eikä väestönsuojeluorganisaatio voi osallistua vihollista vahingoittaviin toimiin, jotta suojelun statusta ei menetetä. Sisäministeriö päättää asianomaisen ministeriön tai hyvinvointialueen pelastusviranomaisen esityksestä, mitä henkilöitä, materiaalia ja tiloja suojelu koskee. Väestönsuojelun tunnuksena käytetään sinistä tasasivuista kolmiota oranssilla pohjalla.

Väestönsuojelutehtävät ja niiden hoitamiseen varautuminen jakautuvat Suomen lainsäädännössä useiden eri hallinnonalan viranomaisten vastuualueille. Osa tehtävistä vaatii usean eri hallinnonalan ja viranomaisen yhteistoimintaa (esim. evakuoinnit). Lisäksi viranomaisella voi olla useita eri tehtäviä, joista vain osa on väestönsuojelua. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysviranomaiset, joiden terveydenhuoltoon liittyvä työ on suojeltu punaisella ristillä, mutta evakuointeihin ja psykososiaaliseen tukeen liittyvä työ nauttii suojelua väestönsuojelun tehtävänä.

Suomalaisessa järjestelmässä myös yksityisillä toimijoilla on merkittävä rooli väestönsuojelun kokonaisuudessa, sillä niiden omistuksessa tai hallinnassa on valtaosa Suomen väestönsuojelusta.

1.1.4 Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle ajankohtaisselonteon turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp). Selonteossa arvioidaan Venäjän Ukrainaan tekemän hyökkäyksen vaikutuksia ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksia ja sen vaikutuksia Suomelle ja Suomen kokonaisturvallisuudelle.

Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen. Muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen. Vastauksena muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen Suomi joutuu joka tapauksessa vahvistamaan turvallisuuttaan ja puolustuskykyään sekä tiivistämään pitkäaikaista yhteistyötä keskeisten kumppanien kanssa. Suomi puolustaa aluettaan ja kansalaisiaan kaikkia yhteiskunnan voimavaroja hyödyntäen.

1.2 Siviilipalveluksen aiempi kehittäminen

1.2.1 Kokonaisuudistus 2007

Siviilipalveluslaki (1446/2007) uudistettiin vuonna 2007 rinnakkain asevelvollisuuslain kokonaisuudistuksen kanssa. Uudistuksessa mm. luovuttiin vaatimuksesta eritellä siviilipalvelushakemuksessa joko uskonnolliset tai eettiset syyt hakemukselle, lyhennettiin siviilipalveluksen kestoa vastaamaan pisintä varusmiespalvelusaikaa, uudistettiin siviilipalveluksen aloittava koulutusjakso ja tehtiin monia muitakin uudistuksia.

Siviilipalveluslain kokonaisuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli hallituksen esityksen (HE 140/2007 vp) mukaan saattaa laki vastaamaan perustuslain mukaisia perusoikeuksia ja kansainvälisten sopimusten mukaisia ihmisoikeuksia koskevia vaatimuksia myös poikkeusolojen aikana. Aiemman, vuoden 1991 siviilipalveluslain mukaan siviilipalvelusvelvolliset olivat vapautettuja Puolustusvoimien alaisesta palveluksesta ainoastaan rauhan aikana ja sodan ajan sijoittamisvastuu oli Puolustusvoimilla. Konkreettisia suunnitelmia siviilipalvelusvelvollisten tehtävistä ei ollut tehty eikä pidetty varmana, olisivatko tehtävät heidän vakaumuksensa mukaisia. Uudistuksen tavoitteena olikin selkeyttää siviilipalvelusvelvollisten asemaa poikkeusoloissa, taata vakaumuksen huomioiminen ja parantaa siviilipalvelusvelvollisten tosiasiallista sijoitettavuutta poikkeusoloissa siirtämällä heidän poikkeusolojen aikainen sijoittamisensa siviiliviranomaisten vastuulle. Uusina säännöksiä siviilipalveluslakiin otettiin säännökset ylimääräisestä palveluksesta ja liikekannalleepanon aikaisesta palveluksesta. Poikkeusolojen aikaisia sijoituspaikkoja olisivat pelastusviranomaiset sekä pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun osallistuvat viranomaiset, ja liikekannalleepanon aikana Siviilipalveluskeskus sijoittaisi siviilipalvelusvelvollisia tehtäviin sijoituspaikkojen pyyntöjen perusteella.

1.2.2 Siviilipalvelus 2020 -mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön asettamana työskenteli vuosina 2010–2011 poikkihallinnollinen työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää siviilipalvelusjärjestelmän kehittämismahdollisuuksia ja arvioida siviilipalvelusvelvollisten tosiasiallista sijoitettavuutta poikkeusoloissa sekä mahdollisuutta luoda siviilipalvelukseen ja varusmiespalvelukseen yhtenäisiä koulutussisältöjä. Tehtävänannon taustana oli syksyllä 2010 julkaistu asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia selvittäneen työryhmän raportti Suomalainen asevelvollisuus⁴.

Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän mietinnössä (2011) ”Siviilipalvelus 2020”⁵ esitettiin, että luovutaan tavoitteesta käyttää siviilipalvelusvelvollisia kriisitilanteessa. Työryhmä esitti lisäksi, että peruskoulutusjakson turvallisuuskoulutus kohdennetaan normaaliolojen riskeihin ja vahvistamaan arjen turvallisuutta ja että siviilipalvelusvelvollisia kannustetaan hyödyntämään ja syventämään koulutuksessa saamiaan turvallisuustaitoja myöhemmin tuomalla koulutusjaksolla esille vapaaehtoisten järjestöjen turvallisuustyötä ja mahdollisuuksia toimia järjestöissä yhteiskunnan hyödyksi. Työryhmä teki myös useita muita siviilipalveluksen kehittämistä koskevia suosituksia.

Perustelut sille, että työryhmä päätyi suosittelemaan siviilipalvelusvelvollisten erityisistä kriisitilannetehtävistä luopumista, liittyivät havaintoihin poikkeusoloissa keskeisten viranomaisten tarpeista. Puolustusvoimien järjestelmää vastaavan sodan ajan tehtäviin sijoittamisen ei nähty olevan tarpeellista eikä realistista. Kriisiolojen resurssitarpeiden arvioitiin kohdistuvan erityisesti asiantuntijoihin, esimerkiksi terveydenhuollon ja pelastusalan ammattihenkilöstöön, ja ei-ammattilaisten käyttöön arvioitiin liittyvän hyötyyn nähden suurta ohjaus- ja valvontatarvetta sekä turvallisuusriskejä. Organisaatioiden arvioitiin hankkivan tarvitsemansa lisähenkilöstön muun muassa sisäisin siirroin, tehtäviä priorisoimalla ja lisähenkilöstöä palkkaamalla ja äärimmäisissä tilanteissa valmiuslain mahdollistaman työvelvollisuuden kautta. Lisäksi nähtiin riskinä yhteiskunnan mahdollisimman häiriöttömän toiminnan jatkumiselle se, jos siviilipalvelusvelvollisia irrotettaisiin omista työtehtävistään muualle aputyövoimaksi.⁶

Siviilipalveluksen sisältöä on kehitetty sittemmin vuodesta 2011 lähtien ko. mietinnön linjausten mukaiseksi. Peruskoulutusjakso on kohdennettu normaalioloissa hyödynnettäviin, osallisuutta ja arjen turvallisuutta parantaviin tietoihin, taitoihin ja valmiuksiin. Velvollisia rohkaistaan käyttämään saamiaan tietoja, taitoja ja valmiuksia myös siviilipalveluksen suorittamisen jälkeen omassa arjessaan sekä esim. vapaaehtoistyössä.⁷

Vaikka mietinnössä esitettiin siviilipalvelusvelvollisten erityisistä poikkeusolotehtävistä luopumista ja siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen tehtävien järjestämistä yleisen työvelvollisuuden kautta, tällaista muutosta ei tehty lakiin. Kriisejä koskevan ennakoinnin vaikeuden vuoksi poikkeusoloja koskevassa sääntelyssä haluttiin säilyttää laajasti mahdollisuus erilaisten resurssien hyödyntämiseen, myös erityisiin siviilipalvelusvelvollisten velvoitteisiin, vaikkei niitä katsottu tarpeelliseksi erityisesti suunnitella.

⁴ Suomalainen asevelvollisuus Puolustusministeriö, 2010. [Suomalainen asevelvollisuus plmv2 2010.pdf](#)

⁵ Siviilipalvelus 2020. Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2011. [Siviilipalvelus+2020+02032011.pdf](#)

⁶ Siviilipalvelus 2020, s. 55–57.

⁷ https://www.siviilipalveluskeskus.fi/wp-content/uploads/2021/01/Opetussuunnitelma-2022_2023.pdf

1.2.3 Vuoden 2018 kehittämismuistio ja Jehovan todistajia koskeneen vapautuslain kumoaminen

Vuosina 2017–2018 työskennellyt työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä selvitti siviilipalveluslain muutostarpeita. Työryhmän asettamisen taustalla oli puolustusministeriön työ- ja elinkeinoministeriölle tekemä siviilipalveluslainsäädännön kehittämistä koskeva aloite. Työryhmä käsitteli myös muita esiin tulleita kehittämistarpeita. Työryhmän työskentelystä laadittiin muistio⁸, joka otettiin huomioon siviilipalveluslain muuttamista koskeneen hallituksen esityksen valmistelussa (HE 294/2018 vp). Hallituksen esityksen sisältöön vaikutti myös vuodesta 1985 voimassa olleen Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain (645/1985) kumoaminen (330/2019).

Lakimuutoksessa muun muassa täsmennettiin palveluspaikkoja koskevaa sääntelyä sekä normaali- että poikkeusolojen osalta. Siviilipalveluksen luonnetta vakaumukseen perustuvana valintana kirkastettiin säätämällä siitä, että puolustusministeriö ja sen hallinnonala eivät voi toimia palveluspaikkana (muutos ei muuttanut vallinnutta tilannetta, koska siviilipalvelusta ei sitä enenkään käytännössä ollut suoritettu puolustusministeriön hallinnonalalla). Siviilipalveluslakiin myös lisättiin säännökset liikekannallepanon aikaisista palveluspaikoista. Tälläkään muutoksella ei muutettu tosiasiallista tilannetta vaan sääntelyn selkeyttämisellä oli tarkoituksena aieman sääntelyn tapaan antaa eri viranomaisille mahdollisuus tarvittaessa hyödyntää siviilipalvelusvelvollisten työpanosta poikkeusolojen aikaisissa tehtävissä.

Siviilipalvelushakemuksen tutkimisesta vakaumuksentutkintalautakunnassa luovuttiin tilanteissa, joissa täydennyspalvelukseen hakeutuneen siviilipalvelushakemus oli hyväksytty ennen kuin päätös ylimääräisestä palveluksesta tai liikekannallepanosta tehtiin, mutta henkilö ei ollut aloittanut täydennyspalveluskoulutuksen suorittamista. Vapautus vakaumuksentutkinnasta si-dottiin hakemuksen hyväksymistä koskevaan hallinnolliseen päätökseen.

Täydennyspalvelukseen hakeutuneilta poistettiin aiempi 28 vuoden ikäraja takaisin asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen hakeutumiselle. Muutoksen jälkeen hakeutuminen takaisin Puolustusvoimien reserviin on ollut mahdollista kaikille sellaisille täydennyspalvelusvelvollisille, jotka eivät ole aloittaneet täydennyspalveluskoulutuksen suorittamista.

Työryhmän muistiossa käsiteltiin myös monia sellaisia esityksiä, joista työryhmä ei päässyt yksimielisyyteen ja jotka siten eivät edenneet säännösmuutoksiksi.

1.3 Arviomuistion valmistelu

1.3.1 Valmistelua koskeva hanke

Siviilipalveluslain muutostarpeiden tarkastelu on toteutettu virkamiesvalmisteluna työ- ja elinkeinoministeriön, muiden ministeriöiden ja Siviilipalveluskeskuksen yhteistyönä. Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti keväällä 2024 epävirallisen siviilipalvelusverkoston, jossa oli edustus

⁸ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018. <https://tem.fi/documents/1410877/2132296/Siviilipalveluslain%20muutostarpeita%20selvitt%C3%A4v%C3%A4n%20ty%C3%B6ryhm%C3%A4n%20muistio/b3b82ac1-a63e-4150-9cdd-e6f3639675cb/Siviilipalveluslain%20muutostarpeita%20selvitt%C3%A4v%C3%A4n%20ty%C3%B6ryhm%C3%A4n%20muistio.pdf>

selkeämmin valtion hyödyksi varautumisen ja valmiuden avustaviin tehtäviin. Tällä hetkellä valtion tehtävissä työpalvelun suorittaa vuosittain hiukan yli 100 velvollista ja hyvinvointialueiden tehtävissä (ml. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät) n. 150 velvollista. Kyselyn perusteella tehtävien lisäyspotentiaali valtiolla on varsin mallinen. Osa vastaajista myös huomautti, että jos tehtävät jatkossa rajattaisiin tiukemmin varautumisen ja valmiuden tehtäviin, nykyisiä tehtäviä putoaisi pois. Lisäksi tehtävien maksimoimisen edellytyksenä olisi virkavastuun sisällyttäminen siviilipalvelusvelvollisia koskevaan sääntelyyn (ks. tarkemmin luku xxx). Hyvinvointialueilla lisäyspotentiaalia saattaisi olla enemmän, koska osa hyvinvointialueista käyttää vuosittain useita kymmeniä siviilipalvelusvelvollisia mutta toiset vain yksittäisiä tai eivät lainkaan.

Kyselyn perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tiukasti tulkittuna varautumisen ja valmiuden kentästä ei löydy riittävää määrää palveluspaikkoja, vaan siviilipalvelus olisi edelleen voitava suorittaa myös sellaisissa tehtävissä, joissa ei ole kyse varautumisen ja valmiuden tehtävistä, vaan organisaation tavanomaisen toiminnan tukemisesta. Jotkut vastaajat myös toivat esiin, että kokonaisturvallisuuden toimintamallia hyödyttävät myös monet sellaiset tehtävät, jotka eivät ole suoraan varautumiseen ja valmiuteen kytkeytyviä.

Saman toimialan vastaajien vastauksissa oli myös huomattavia eroja siinä, minkä verran mahdollisia siviilipalvelustehtäviä oli tunnistettu: esimerkiksi pelastuslaitosten tarvearviot vaihtelivat 2–3 henkilöstä muutamiin satoihin (suurimmat määrääarviot koskivat erilaisia laajamittaisia häiriötilanteita).

1.3.3 Asiantuntijalausunto kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden tulkintakäytännön liittyvistä kehittämisen reunaehdoista

Osana hankkeen esivalmistelua pyydettiin professori Tuomas Ojaselta asiantuntijalausunto siviilipalveluslainsäädännön kehittämiseen liittyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Lausunnonantajaa pyydettiin ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Harkittaessa lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita, onko kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viimeaikaisessa tulkintakäytännössä sellaisia linjauksia, jotka ovat tarpeen ottaa huomioon siviilipalveluslain muutostarpeita arvioitaessa?
- 2) Onko kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännöstä johtuvia perusteita määritellä siviilipalvelun sisältöä, tavoitetta ja tarkoitusta yksityiskohtaisemmin?
- 3) Mitä näkökohtia on syytä ottaa huomioon siltä osin, kun kyse on vakaumukseen perustuvasta palvelusmuodosta?
- 4) Onko kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännöstä johtuvia perusteita, jotka on syytä ottaa huomioon siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen (häätätila) tehtävissä?

Siviilipalvelus sisältyy perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen. Mainitun pykälän 2 momentissa edellytetään, että oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla. Kyseessä on perusoikeussäännös, vaikka se sijoittuu perusoikeuksista säättävän perustuslain 2 luvun ulkopuolelle, ja säännöksellä on kiinteä yhteys erityisesti perustuslain 11 §:ssä turvan uskonnon ja omantunnon vapauteen. Oikeus saada vapautus rajoittuu vain sotilaalliseen

maanpuolustukseen eikä siten kata muita isänmaan puolustamisen tai siinä avustamisen tapoja. Sotilaallisella maanpuolustuksella säännöksessä tarkoitetaan rauhan ajan asevelvollisuuden suorittamisen lisäksi sodan ajan tehtäviä aseellisessa maanpuolustusorganisaatiossa. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tämä ei kuitenkaan merkitse, että oikeuden olisi oltava täydessä rauhanaikaisessa laajuudessaan voimassa myös sodan aikana.

Perustuslain 127 §:n ja eräiden perusoikeussäännösten lisäksi siviilipalveluslainsäädännön kanalta ovat merkityksellisiä Suomen ratifioimien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten säännöksistä erityisesti kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7-8/1976, KP-sopimus) 18 artikla, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976,) 13 artiklan 3 kappale, Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1991) 9 artikla ja ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 10 artikla. Lausunnossa huomautetaan, että kyseiset säännökset ja niiden tulkintakäytäntö asettavat ainoastaan vähimmäistason ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslaissa turvatun perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että rajoitus ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Lausunnon mukaan kyseisten säännösten tulkintakäytännöstä tulee verrattaen selvästi esiin joidakin siviilipalveluksen sisältöön, tavoitteisiin ja tarkoitukseen liittyviä vaatimuksia. Siviilipalveluksen keston tulee olla kohtuullinen suhteessa asepalvelukseen. Siviilipalveluksen on oltava siviililuonteinen eikä sen keston tai luonteeseen saa liittyä rangaistuksenomaisuutta tai syrjivyyttä. Siviilipalveluksen suorittamisen on oltava sotilaallisen määräysvallan ulkopuolella. Jos aseistakieltäytyjien vakaumus halutaan tutkia, hakijoille on luotava tehokas ja helposti saatavilla oleva menettely sen toteamiseksi, onko heillä oikeus aseistakieltäytymiseen ja siviilipalvelukseen. Tutkimamenettelyn on myös oltava riippumaton, eli se ei saa olla sotilaallisen määräys- tai ohjausvallan piirissä ja toimielimessä on oltava siviiliedustajien enemmistö.

Lausunnon mukaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännöstä johtuu selvästi peruste arvioida uudelleen siviilipalveluksen kestoja. Muilta osin siviilipalveluksen sisältöä, tavoitetta ja tarkoitusta ei tulkintakäytännön valossa vaikuta olevan välttämätöntä määrittellä siviilipalveluslaissa nykyistä yksityiskohtaisemmin. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta huolehtia siitä, ettei siviilipalveluksen sisältöön ja suorittamismuotoihin liity käytännössä luonteeltaan rankaisuvia tai syrjiviä käytänteitä, ja ettei siviilipalvelus ole edes välillisesti tosiasiaassa Puolustusvoimien ja / tai puolustushallinnon ohjaus- ja määräysvallan piirissä.

Lausunnossa myös todetaan, että vaikka siviilipalveluksen nykytilan voidaan kestoja lukuun ottamatta katsoa täyttävän ne minimivaatimukset, joita kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännöstä johtuu, YK:n ihmisoikeuskomitean kannanotoissa on toistuvasti pidetty yhtenä Suomen vakavimpana ihmisoikeusongelmana ns. totaalikieltäytyjien asemaa ja ihmisoikeuskomitea on toistuvasti kehottanut Suomea keskeyttämään kaikki syytetoimet, jotka kohdistuvat omantunnon syistä asevelvollisuuden suorittamisesta kieltäytyneisiin henkilöihin, ja vapauttamaan ne, jotka parhaillaan suorittavat aseistakieltäytymiseen perustuvia vankeusrangais- tuksia.

Ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauden perustavana lähtökohtana on jokaisen ihmisen vapaus ajatella vapaasti ja omaksua valintansa mukainen uskonnollinen tai muu maailmankatsomus. Vapauteen sisältyy myös oikeus vaihtaa vakaumustaan. Käytännössä siitä, että henkilöllä on oikeus milloin tahansa vaihtaa vakaumustaan muun ohella seuraa, että puolustusvoimain henkilöstössä olevalla tai asevelvollisuuttaan suorittavalla on oikeus siirtyä pois

puolustusvoimain palveluksesta ja asevelvollisuuden piiristä vakaumuksen perusteella, mitä koskeva pyyntö on käsiteltävä kohtuullisessa ajassa sekä riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä. Vastaavasti aikanaan siviilipalvelukseen vakaumuksensa perusteella hakeneella ja siviilipalveluksen suorittaneella henkilöllä on oikeus vaihtaa vakaumustaan ja palata takaisin puolustusvoimien reserviin ilman syrjintää. Ylipäätään ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus sekä syrjinnän kieltä turvaavat henkilön oikeutta esimerkiksi siirtyä puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen ja takaisin ilman syrjintää.

Ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautteen sisältyy myös suoja vakaumuksen pakollista ilmaisemista ja rekisteröintiä vastaan. Lisäksi vakaumusta koskevat henkilötiedot ovat ns. arkaluontoisia henkilötietoja. Näistä lähtökohdista seuraa periaatteessa pidättyväisyys myös vakaumuksen tutkimisen suhteen, vaikkei sille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan ole varsinaista estettä. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, että vaikka perustuslaista ei johdu estettä erityisolioissa sovellettavalle vakaumuskenttätutkimusmenettelylle, mahdollisuuksista tutkia objektiivisin perustein ja luotettavasti henkilön vakaumusta tai sen aitoutta voidaan esittää arveluja. Näillä perusteilla olisi lausunnon mukaan perusteltua harkita siviilipalveluslainsäädännön kehittämisen yhteydessä sitä, onko perusteltua säilyttää voimassa olevan siviilipalveluslain 4 luvun sääntely siviilipalvelushakemuksen käsittelystä erityisolioissa varsinkin siltä osin kuin on kysymys vakaumuskenttätutkimusmenettelystä.

Siviilipalveluksen toteuttamisesta poikkeusolojen aikana ei oikeuskäytännöstä löydy nimenomaisia linjauksia. Lausunnossa kuitenkin tuodaan esiin, että YK:n KP-sopimuksen 18 artiklan 3 kohdan mukaan henkilön vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai uskoa voidaan asettaa vain sellaisia rajoituksia, jotka on säädetty lailla ja jotka ovat välttämättömiä suojelemaan yleistä turvallisuutta, järjestystä, terveydenhoitoa tai moraalia taikka muiden perusoikeuksia ja -vapauksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan 2 kappaleeseen sisältyy olennaisilta osin vastaava rajoituslauseke. YK:n ihmisoikeuskomitea on artiklaa koskevassa yleiskommentissaan todennut, että rajoituslauseketta on tulkittava suppeasti eikä rajoituslausekseen voi tulkintateitse liittää muita kuin artiklakohtaisissa nimenomaisesti mainittuja rajoitusperusteita. Esimerkiksi kansallinen turvallisuus ei siis ole peruste rajoittaa normaalioloissa oikeutta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen.

Uskonnon-, omantunnon- ja uskonnonvapaus kuuluu niiden loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei saa poiketa edes sodan tai yleisen hätätilan aikana. Perusoikeuksista poikkeusoloissa säätävän perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Siten ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus lukeutuu niiden perusoikeuksien joukkoon, joista ei voida poiketa edes poikkeusolojen aikana.

Oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen ei voida poiketa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitetun hätätilan tai perustuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen aikana. Yleisellä tasolla voidaan sanoa, ettei siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikaisissa tehtävissä voi olla kysymys sotilaalliseen maanpuolustukseen välittömästi liittyvistä tehtävistä, ja että kyse on oltava perusteiltaan siviililuontoisista tehtävistä, joihin ei saa liittyä rangaistuksenomaisuutta.

Lausunnon mukaan siviilipalveluslain erityisosäätelyä voidaan pitää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tähänastisen tulkintakäytännön mukaisena, vaikka jonkin verran kritiikille alttiina voidaan pitää vakaumuksen tutkintaa erityisolioissa.

2 Nykytila ja siinä tunnistetut kehittämistarpeet

2.1 Yleistä

Siviilipalveluksen toimeenpanon käytäntöjä on selvitetty viime vuosien työryhmämietinnöissä, mm. parlamentaarinen asevelvollisuuskomitea (2021)⁹, siviilipalveluslain muutostarpeita selvittänyt työryhmä (2018)¹⁰, Siviilipalveluksen muuttuneet merkitykset maanpuolustusvelvollisuuden kokonaisuudessa (2015)¹¹ ja siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän mietintö ”Siviilipalvelus 2020” (2011)¹². Tässä muistiossa nykytilaa käydään läpi vain siltä osin kuin on tarpeen ehdotettujen muutosvaihtoehtojen taustoittamiseksi. Arviomuistiossa keskitytään erityisesti asevelvollisuuskomitean tavoitetiloihin, vaikka siviilipalveluksen kehittämiseen liittyy myös muita tarpeita. Lakihankkeessa huomioida myös muita siviilipalveluslainsäädännön kehittämiseen liittyviä tarpeita.

Parlamentaarinen asevelvollisuuskomitea esitti mietinnössään seuraavat tavoitetilat siviilipalveluksen kehittämiseksi:¹³

1. Siviilipalvelusjärjestelmä kytketään tiiviimmin kokonaisturvallisuuden toimintamalliin ja yhteiskunnan varautumiseen, ottaen kuitenkin huomioon siviilipalveluksen vakaumukseen perustuvan luonteen. Samalla on tärkeää säilyttää tasapaino palvelusmuotojen välillä siten, että kyky ja valmius sotilaalliseen maanpuolustukseen säilyy. Siviilipalvelus huomioidaan osana julkisen hallinnon valmiussuunnittelua.
2. Siviilipalveluksen peruskoulutusjakso uudistetaan varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan sisältökokonaisuuksilla kokonaisturvallisuuden periaatteen mukaisesti. Täydennyspalveluskoulutuksen opetussisältöihin lisätään varautumisen opintokokonaisuuksia.
3. Työpalveluspaikkoina toimivat ensisijaisesti kokonaisturvallisuuden kannalta olennaiset varautumisesta vastaavat organisaatiot. Työpalvelu suoritetaan varautumista ja valmiutta tukevista, kokonaisturvallisuuden periaatteen näkökulmasta keskeisissä avustavissa tehtävissä.
4. Pelastustoimen ja väestönsuojelun toimialan kattavuutta siviilipalvelusjärjestelmässä kehitetään erillisen pilottikokeilun avulla.
5. Aloitetusta siviilipalveluksesta tai täydennyspalveluksesta on mahdollista siirtyä kerran varusmiespalvelukseen ja Puolustusvoimien reserviin. Suoritettujen palvelusvuorokausien

⁹ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen. Parlamentaarisen komitean mietintä. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:91.

¹⁰ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018.

¹¹ Kallunki, Valdemar, Siviilipalveluksen muuttuneet merkitykset maanpuolustusvelvollisuuden kokonaisuudessa. Siviilipalveluksen alku- ja loppukyselyn tutkimusraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 38/2015. [TEMjul_38_2015_web_15062015.pdf](#)

¹² Siviilipalvelus 2020. Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2011.

¹³ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 104–105.

hyväksilukemisesta luovutaan palvelusmuotojen luonteen ja sisällön eriytyneisyyden vuoksi.

6. Luodaan mahdollisuus naisten vapaaehtoiselle siviilipalvelukselle. Lähtökohtana on, että miehiä ja naisia koskevan sääntely on mahdollisimman lähellä toisiaan.
7. Palveluksessa olevien siviilipalvelusvelvollisten ja siviilivarantoon kuuluvien käytettävyyttä virka-aputehtäviin mahdollistetaan. Siviilivarannon käytettävyyttä muissakin kuin sotilaallisissa kriiseissä mahdollistetaan. Siviilipalvelusvelvollisten käytettävyyden kehittämiseksi eri valmiustilanteita varten perustetaan täydennyskoulutusjärjestelmä.
8. Siviilipalveluksen kestoa tarkastellaan, mikäli siviilipalvelusta kohdennetaan joihinkin erityisiin tehtäviin tai erikoiskoulutukseen.

2.2 Koulutuksen sisältö

Voimassa oleva sääntely ja nykytila

2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

3) peruskoulutusjaksolla siviilipalveluskeskuksessa siviilipalveluksen alkaessa suoritettavaa palvelusjaksoa, jonka tarkoituksena on tukea yleisiä kansalaisvalmiuksia, antaa väestönsuojeluun ja pelastustoimintaan liittyviä yleisiä valmiuksia sekä antaa valmiudet työpalvelun suorittamiselle.

Vuoden 2007 siviilipalveluslain kokonaisuudistuksessa myös koulutusjakso uudistettiin. Hallituksen esityksen (HE 140/2007 vp) mukaan siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikainen sijoitus siviiliviranomaisten alaisuudessa alkaisi näkyä koulutusjaksossa siten, että sisältö tukisi yleisiä kansalaisvalmiuksia, väestönsuojelua ja pelastustoiminnan yleisiä valmiuksia. Peruskoulutus sisältäisi käytännön koulutusta, joka hyödyttää siviilipalvelusvelvollisia ja yhteiskuntaa yleisesti niin normaalioloissa kuin mahdollisen kriisitilankin aikana. Hallituksen esityksessä asetettiin tavoitteeksi, että koulutus sisältää aina merkittävässä määrin ensiapuvalmiuksiin, pelastustoimeen ja väestönsuojeluun liittyvää koulutusta. Koulutusjakson pituutta ei säännellä laissa, mutta se on vakiintunut neljään viikkoon.

Vuoden 2007 hallituksen esitys ohjaa ottamaan koulutuksen sisällössä huomioon Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006) ja siinä määritellyt turvallisuustilanteet ja uhkamallit sekä eri hallinnonalojen mahdollisuudet hyödyntää siviilipalvelusjärjestelmän tarjoamia voimavaroja niille määritellyn strategisen tehtävän hoitamisessa. Ajatuksena oli, että uuden häiriö- ja poikkeustilanteiden käytettävyyttä koskevan sääntelyn myötä siviilipalvelukseen sisältyvää koulutusta hyödynnetään yhteiskunnan normaali- ja erityistilanteissa ja koulutuksen avulla haluttiin parantaa siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanon aikaisia sijoittamismahdollisuuksia siviililuonteisiin avustaviin kriisitehtäviin sekä parantaa yhteiskunnan toimintavalmiutta sekä normaali- että poikkeusoloissa.

Koulutuksen sisältö on rakennettu noudattelemaan edellä käsitellyn Siviilipalvelus 2020- mietinnön linjauksia, jonka mukaan peruskoulutusjakson sisältö kohdennetaan normaaliolojen ja

arjen turvallisuuden sisältöihin.¹⁴ Keskeisimpiä kokonaisuudistuksen ja asevelvollisuuskomitean välisenä aikana tehtyjä uudistuksia koulutuksessa ovat järjestyksenvalvojakoulutuksen aloittaminen sekä väkivallan ennaltaehkäisyä käsittelevät suuntautumisvaihtoehdon lisääminen vuonna 2011.

Asevelvollisuuskomitea totesi vuonna 2021, että opetuksessa pääsääntöisesti huomioitiin yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, mutta kokonaisturvallisuuden kokonaiskuva ei selkeästi välitynyt. Komitea ehdotti koulutusta kehitettäväksi suuntaan, joka systemaattisesti tukee kokonaisturvallisuusmallin toteuttamista ja yhteiskunnan varautumista ja esitti kokonaisturvallisuuden ja varautumisen perusteiden rakentamista kokonaisuudeksi, joka antaisi laajemmat perustiedot varautumisesta, häiriötilanteiden hallinnasta ja valmiussuunnittelusta. Komitea piti mahdollisena sekä neljän viikon koulutusjakson säilyttämistä että koulutuksen pidentämistä kuuteen viikkoon.¹⁵

Siviilipalveluskeskus on itsenäisesti ja siviilipalvelusasiain neuvottelukunnan alaisen koulutusjaoston tukemana kehittänyt peruskoulutusjakson koulutusta ja suuntautumisvaihtoehtojen sisältöä. Sekä parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean työskentely, Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa että hallitusohjelmakirjaukset ovat viime vuosina vaikuttaneet koulutussisältöjen kehittämiseen, suuntaamiseen ja muuttamiseen.

Parlamentaarisen komitean työskentelyn seurauksena koulutusjaksoon lisättiin uusi arjen turvallisuuden keskittynyt suuntautumisvaihtoehto. Suuntautumisvaihtoehdossa velvolliset perehtyvät yhteiskunnan toimintaan ja viranomistoiminnan tukemiseen normaaliolojen häiriöissä sekä poikkeustilanteiden aikana. Koulutuksessa harjoitellaan riskien kartoittamista, pelastussuunnitelman tekemistä ja erilaisiin kriiseihin varautumista sekä tutustutaan eri kriisi- ja pelastusorganisaatioihin ja toimintaan viranomaisten tukena. Osia tässä suuntautumisvaihtoehdossa testatusta opetuksesta on myöhemmin lisätty kaikille siviilipalvelus- ja täydennyspalvelusvelvollisille.

Siviilipalvelusasiain neuvottelukunnan alainen koulutusjaosto on vuosien 2023–2024 aikana perehtynyt siviilipalveluksen koulutussisältöihin ja esittänyt kehittämistarpeita erityisesti parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean mietinnön ja kokonaisturvallisuuden toimintamallin huomioimisen näkökulmasta. Jaosto totesi työskentelyn yhteenvetomuistiossa, että parlamentaarisen komitean mietinnön julkaisua seuranneessa kehitystyössä koulutusjaksoon on lisätty runsaasti kokonaisturvallisuutta tukevaa, varautumiseen, häiriötilanteiden hallintaan ja valmiussuunnitteluun kytkeytyvää opetussisältöä. Yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista erityisen vahvasti huomioidaan henkinen kriisinkestävyys sekä väestön toimintakyky ja palvelut. Jaosto suositteli, että parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean suositus koulutusjakson uudistamisesta varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan sisältökokonaisuuksilla kokonaisturvallisuuden periaatteen mukaisesti toteutettaisiin muodostamalla kaikille koulutukseen osallistuville yhteinen kokonaisuus. Tässä kokonaisturvallisuuden ja varautumisen ydinsisällöistä koostuvassa kokonaisuudessa käsiteltäisiin esimerkiksi omatoiminen ja yhteiskunnan varautuminen, ensiapukoulutus, alkusammutus, kyberturvallisuus, väestönsuojelun perusteet ja informaatiovaihuttamisen tunnistaminen.

Asevelvollisuuskomitean mietinnön julkaisun jälkeen kaikkiin viiteen koulutuksen suuntautumisvaihtoehtoon on lisätty komitean ja siviilipalvelusasiain neuvottelukunnan alaisen

¹⁴ Siviilipalvelus 2020. Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2011, s. 57.

¹⁵ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 76–77.

koulutusjaoston suosituksen mukaisesti yhteinen kokonaisturvallisuuden ja varautumisen kokonaisuus, jossa sisältöinä on yhteiskunnan ja yksilön varautuminen, huoltovarmuus, väestönsuojelu, ensiapukoulutus, hygieniaoasamiskoulutus, informaatiovaikuttamisen tunnistaminen, digitaalinen turvallisuus sekä Vapaaehtoisen pelastuspalvelun (Vapepa) peruskurssi. Kaikille yhteistä kokonaisuutta syvennetään ryhmäkohtaisesti painottuvilla varautumisen ja valmiuden kokonaisuuksilla, muun muassa ensihuollon, kadonneen henkilön etsinnän, paloturvallisuuden, ympäristöturvallisuuden (mm. öljyntorjunnan) ja henkisen ensiavun teemoilla.

Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvän, siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämistä väestönsuojelun tarpeisiin koskevan kirjauksen johdosta koulutusjaksoon ja täydennyspalveluskoulutukseen on lisätty syksystä 2023 alkaen aiempaa enemmän väestönsuojelun opetusta. Siviilipalveluskeskus on tehnyt yhteistyötä myös Pelastusopiston kanssa toimimalla pilottiryhmänä Pelastusopiston väestönsuojelun verkkokoulutuksen kehittämisessä. Varautumisen ja väestönsuojelun teemoista on koostettu myös uusi suuntautumisvaihtoehto.

Itämeren turvallisuustilanteen heikkenemisen ja esimerkiksi Venäjän varjolaivastoon liittyvien riskien vuoksi öljyntorjunnan koulutusta on lisätty ja sen painopistettä on siirretty alusöljyjonnettomuudessa viranomaisia avustavissa tehtävissä toimimiseen.

Siviilipalveluskeskus on myös osallistunut aktiivisesti lähialueen viranomaisharjoituksiin, esimerkiksi öljyntorjunta-, evakuointi- ja säteilyturvaharjoituksiin. Siviilipalveluskeskuksessa on myös toteutettu kahdesti suuri, koko päivän kestävä öljyntorjuntaharjoitus, jossa mukana on ollut Itä-Uudenmaan pelastuslaitos sekä muita yhteistyötahoja.

Myös täydennyspalveluskoulutukseen on asevelvollisuuskomitean asettaman tavoitteen¹⁶ mukaisesti lisätty varautumisen ja valmiuden sisältöjä.

Koulutuksen kehittämistarpeiden arviointi

Asevelvollisuuskomitean suositukset on koulutuksen osalta toteutettu siinä laajuudessa kuin neljä viikkoa kestävä jakson puitteissa on mahdollista. Kehittämishankkeen esivalmisteluvaiheen viranomaiskyselyssä ilmeni uusia tarpeita koulutuksen kehittämiseen, erityisesti yhteistyöhön palveluspaikkoina toimivien viranomaisten kanssa.

Myös siviilipalvelusasiain neuvottelukunnan alainen koulutusjaosto on suositellut koulutussuunnittelussa yhteistyön lisäämistä sekä palveluspaikkojen että muiden varautumisen ja valmiuden kannalta keskeisten viranomaistahojen, esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen, kanssa. Koulutusjaosto on pitänyt tärkeänä, että Siviilipalveluskeskus tunnistettaisiin keskeisenä yhteistyökumppanina ja esimerkiksi harjoituksia järjestävät kokonaisturvallisuustoiminnot tekisivät systemaattista yhteistyötä Siviilipalveluskeskuksen kanssa ja kytkisivät siviilipalvelusvelvollisia mukaan harjoitustoimintaan. Lisäksi koulutusjaosto kehotti pohtimaan keinoja koulutuksessa saatujen valmiuksien parempaan hyödyntämiseen työpalvelussa. Tällainen kehittäminen ei edellytä säännösmuutoksia.

Jatkokehittämisessä on syytä arvioida myös koulutusjakson pidentämistä. Koulutusjakson pidentäminen ei edellytä säännösmuutoksia.

¹⁶ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 79.

2.3 Työpalvelupaikat

Voimassa oleva sääntely ja nykytila

3 § Siviilipalveluksen sisältö

Siviilipalvelukseen kuuluu peruskoulutusjakso, yhteiskunnalle hyödyllinen siviililuonteen työpalvelu, täydennyspalvelus, ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus.

Työpalvelu suoritetaan lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon, opetus- ja kulttuuritoimen, pelastustoimen, väestönsuojelun tai ympäristönsuojelun tehtävissä.

8 § Siviilipalveluspaikat

Siviilipalveluspaikan tehtävänä on siviilipalvelusvelvollisen palvelustehtävien määrääminen, palvelustehtäviin liittyvän perehdyttämisen järjestäminen sekä siviilipalvelusvelvollisen ylläpito, palvelukseen liittyvä valvonta ja rekisteritietojen ylläpitäminen palveluksen aikana. Lisäksi siviilipalveluspaikan on pyydettäessä annettava palveluksessaan olevalle siviilipalvelusvelvolliselle passin hakemista varten passilain 8 §:ssä tarkoitettu siviilipalvelustodistus.

Siviilipalveluspaikkana voi toimia siviilipalveluskeskus tai sen hyväksymä:

- 1) valtion viranomainen tai liikelaitos, valtion itsenäinen julkisoikeudellinen laitos tai julkisoikeudellinen yhdistys;
- 2) hyvinvointialue tai hyvinvointiyhtymä;
- 3) kunnan viranomainen, kuntayhtymä tai kunnallinen liikelaitos;
- 4) yliopistolain (558/2009) 1 §:ssä mainittu yliopisto;
- 5) ammattikorkeakoulu, jolla on ammattikorkeakoululain (932/2014) 7 §:ssä tarkoitettu toimilupa;
- 6) ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettu koulutuksen järjestäjä;
- 7) Pelastusopisto;
- 8) uskonnonvapauslain (453/2003) 2 §:ssä tarkoitettu uskonnollinen yhdyskunta tai sen seurakunta;
- 9) yleishyödyllistä toimintaa harjoittava yksityisoikeudellinen yhteisö, yhdistys tai säätiö.

Siviilipalveluspaikkana ei voi kuitenkaan toimia:

- 1) puolustusministeriö taikka sen hallinnonalan virasto tai laitos;
- 2) puolueräkisteriin merkitty puolue;
- 3) eduskuntaryhmistä annetussa laissa (979/2012) tarkoitettu eduskuntaryhmä;
- 4) työmarkkinajärjestö;
- 5) yhteisö, jonka pääasiallisena tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen ansion hankkiminen yhteisölle tai sen toimintaan osallisille;
- 6) yhteisö, jolla ei ole toimintaedellytyksiä suorittaa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä tai järjestää riittävää siviilipalvelusvelvollisen ohjausta ja valvontaa työpalvelun aikana.

Siviilipalveluspaikan henkilöstöön sovelletaan heidän käsitellessään siviilipalvelusasioita rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Vuoden 2007 hallituksen esityksen mukaan työpalvelu suoritettaisiin aina siviililuonteisissa tehtävissä. Työpalvelupaikkoja ei olisi rajattu tiettyyn sektoriin, vaan samoin kuin kokonaisuudistusta edeltäneen lain mukaisesti työpalvelu voitaisiin suorittaa hyvin erityyppisissä tehtävissä. Tavoitteena olisi, että siviilipalvelusvelvollisia sijoittuisi mahdollisimman paljon etenkin pelastustoimen, väestönsuojelun, ympäristönsuojelun ja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Kokonaisuudistuksessa ei tehty muutoksia palveluspaikkana toimimisen määrittelyyn. Yleishyödyllistä toimintaa harjoittavien yksityisoikeudellisten yhteisöjen säilyttämistä palveluspaikkoina perusteltiin sillä, että julkinen sektori on siirtänyt palveluita, esimerkiksi vanhustenhuoltoa ja päivähoitoa, huomattavassa määrin yksityisen sektorin hoidettavaksi ja tällaisten ulkoistettujen toimintojen puitteissa on runsaasti siviilipalvelusvelvollisille sopivia tehtäviä. Uudistuksessa säilytettiin myös menettely, jossa puolustushallinnolla säilyi mahdollisuus antaa lausunto yksityisoikeudellisten yhteisöjen palveluspaikkahakemuksiin.

Siviilipalvelus 2020 -mietinnössä huomio kiinnittyi etupäässä niihin palvelusvelvollisiin, jotka jäävät ilman palveluspaikkaa, eikä työpalvelun sisältöä muilta osin käsitelty.

Vuoden 2018 kehittämismuistiossa on arvioitu ehdotusta muuttaa siviilipalveluslain 8 §:ää siten, että siviilipalveluspaikkana voi toimia kokonaisturvallisuuden kannalta hyödyllinen valtion viranomainen tai liikelaitos. Muistiossa todetaan, että tällaiset palveluspaikat sisältyvät jo siviilipalveluslakiin. Myös sellaista vaihtoehtoa tarkasteltiin, että siviilipalveluskeskus voisi määrätä palveluspaikkaa vaille jääviä velvollisia kokonaisturvallisuuden kannalta hyödyllisiin tehtäviin joko lyhytkestoisesti (virka-avun tyyppisesti) tai koko palvelusajaksi. Työryhmä ei nähnyt tarvetta säännösmuutoksille. Siviilipalveluslakiin sisältyvä mahdollisuus palveluspaikan lyhytaikaiseen siirtoon viranomaisten avuksi kattaa jo nykyisin esiin tuodun tarpeen ja ilman palveluspaikkaa jäävien määrä katsottiin niin vähäiseksi, ettei heitä koskevaa uutta sääntelyä tarvita.¹⁷ Puolustusministeriö jätti kohtaan eriävän mielipiteen, jossa todetaan, että siviilipalvelusjärjestelmää tulisi suunnata nimenomaisesti yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta hyödyttävään suuntaan ja palveluspaikkoina tulisi toimia ensisijaisesti kokonaisturvallisuuden kannalta hyödyllisten valtion viranomaisten ja liikelaitosten.¹⁸

Parlamentaarinen asevelvollisuuskomitea totesi mietinnössään, että järjestelmään ei sisällynyt siviilipalvelusta kokonaisturvallisuuden periaatteeseen kytkevää ohjeistusta palveluspaikoille. Komitea katsoi, että työpalvelun sisältöä olisi perusteltua suunnata siten, että palvelu suoritettaisiin varautumista ja valmiutta tukevilla, kokonaisturvallisuuden periaatteen kannalta keskeisissä avustavissa tehtävissä. Koulutusjakson ja työpalvelun kiinteämpää liityntää toisiinsa voitaisiin lisäksi kehittää työpalveluun integroitavien oppimistehtävien avulla. Lisäksi komitea arvioi, että siviilipalvelusvelvollisten laajamittaisempaa käyttöä julkisessa hallinnossa olisi syytä selvittää tarkemmin.¹⁹

Asevelvollisuuskomitea katsoi myös, että siviilipalveluspaikkojen jakautuminen eri toimialoille on epätasaista ja jotkut toimialat ovat jääneet marginaalisiksi.²⁰ Komitea kehottikin selvittämään

¹⁷ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 31–33.

¹⁸ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, liite 1, s. 2.

¹⁹ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 77–78.

²⁰ Johtopäätökset tehtiin tilastosta, jossa oli mukana kaikki palveluspaikoiksi hakeutuneet noin 4000 organisaatiota ja joukossa oli runsaasti myös purettuja sopimuksia sekä passiivisia paikkoja.

keinoja, joilla painotettaisiin tiettyjen kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisten sektoreiden kattavuutta työpalvelupaikkoina. Pelastusalan lisäksi komitean mietinnössä ei kuitenkaan täsmennetä, mitä sektoreita erityisesti ajateltiin. Komitea asetti tavoitteeksi, että palveluspaikkoina toimisivat ensisijaisesti kokonaisturvallisuuden kannalta olennaiset julkisen hallinnon organisaatiot ja niiden liikelaitokset. Toimijoina painotettiin hyvinvointialueita, valtion virastoja sekä kuntia varautumisen toimialoilla.²¹

Palveluspaikaksi hakeutuminen

Palveluspaikkaoikeutta haetaan Siviilipalveluskeskukselle osoitettavalla keskuksen verkkosivuilta löytyvällä hakemuslomakkeella. Hakemuksessa nimetään siviilipalvelusasioille vastuuhenkilö, joka vastaa palvelustehtävien määräämisestä ja niihin perehdyttämisestä sekä siviilipalvelusvelvollisen valvonnasta. Hakemuksessa palveluspaikka sitoutuu vastaamaan palveluspaikan velvoitteista.

Jokainen siviilipalveluspaikaksi hyväksytty paikka saa sopimusnumeron, joka on järjestysnumero ja toimii samalla asiointinumerona palveluspaikan ja Siviilipalveluskeskuksen välillä. Palveluspaikkameroita (sopimusnumeroita) on yhteensä lähes 4000, mutta aktiivisia, voimassa olevia palveluspaikkasopimuksia on noin 2500. Yhden vuoden aikana työpalvelu toteutuu noin 500 organisaatiossa.

Palveluspaikkasopimus irtisanotaan pääsääntöisesti palveluspaikan toiveesta ja usein palveluspaikan toiminta on lakannut, on tapahtunut organisaatiomuutos tai useampia palveluspaikkoja yhdistetään uuden palveluspaikkameron alle. Esimerkiksi hyvinvointialueiden aloittamisesta aiheutui runsaasti palveluspaikkasopimusten irtisanomisia, kun kunnat irtisanoivat sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen liittyneitä sopimuksia. Palveluspaikkasopimuksia peruutetaan vuosittain tavallisesti noin 35 kappaletta. Uusia palveluspaikkahakemuksia on vuosittain tullut keskimäärin 65 kappaletta ja viimeisen neljän vuoden vaihteluväli on 57–80 hyväksyttyä palveluspaikkaa. Uudet palveluspaikat jakautuvat tasaisesti julkis- ja yksityisoikeudellisiin paikkoihin. Hakemuksen käsittely yksityisoikeudellisten paikkojen osalta noin 2–4 viikkoa. Julkisoikeudellisten paikkojen hyväksymisprosessi on nopeampi.

Palveluspaikan määräytyminen

Palveluspaikan hakemisen prosessi muistuttaa pitkälti tavanomaista rekrytointiprosessia. Palveluspaikat ratkaisevat itse, milloin siviilipalvelusvelvollisia otetaan palvelukseen, millaisia tehtäviä heille osoitetaan ja mitä edellytyksiä palvelukseen haettavalle velvolliselle asetetaan. Palveluspaikat laativat ilmoitukset avoimista palveluspaikoista itsenäisesti ja huolehtivat velvollisten hakemusten käsittelystä, haastatteluista ja valinnasta. Siviilipalveluskeskuksen verkkosivuilta löytyvät kaikki palveluspaikat sekä avoimeksi ilmoitetut palveluspaikat tehtävänkuvauksineen. Ilmoituksia avoimista palveluspaikoista on yleensä yli sata kappaletta ja uusia palveluspaikkoja tulee haettavaksi vähintäänkin viikoittain. Velvolliset voivat hankkia palveluspaikan myös itsenäisesti omia verkostojaan hyödyntäen. Palveluspaikan ja velvollisen välille tehdään sitoumus, jonka molemmat osapuolet allekirjoittavat, ja jonka pohjalta Siviilipalveluskeskus antaa työpalvelumääräyksen.

Siviilipalvelusvelvollisia kannustetaan palveluspaikan hankkimiseen jo hyvissä ajoin ennen koulutusjakson alkamista. Koulutusjakson aikana saa myös tukea palveluspaikan löytämiseksi.

²¹ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 77–78.

Koulutusjakson jälkeen vailla palveluspaikkaa olevat velvolliset hakevat palveluspaikkaa kuu-
kauden mittaisella ns. intensiivijaksolla.

Nykyinen palveluspaikkajakauma

Vuosittain työpalvelukseen siirtyy noin 1200 koulutusjakson käynnyttä siviilipalvelusvelvollista ja he suorittavat työpalveluksensa noin 500 eri palveluspaikassa. Palveluspaikkojen ja -tehtävien jakautumista toimialoittain ei ole tilastoitu systemaattisesti. Tilastointia kehitetään vuosien 2024 ja 2025 aikana mm. tarkemmalla toimialaluokittelulla, jotta jatkossa työpalveluksesta olisi jatkuvasti saatavilla yksityiskohtaisempaa seurantatietoa.

Siviilipalveluskeskus teki syyskuussa 2024 sen hetkistä työpalvelustilannetta kuvaavan poikkileikkauskatsauksen. Tarkasteluhetkellä työpalvelusta suoritti 729 siviilipalvelusvelvollista 342 eri organisaatiossa. Julkishallinnollisia organisaatioita näistä on 231 ja yksityisoikeudellisia 111. Eniten oli kuntia ja kuntayhtymiä (yhteensä 127). Valtion yksiköitä oli eniten valtion budjettitaloudessa (35) ja muiden valtion hallinnon yksiköiden määrä oli 16. Hyvinvointialueiden yksiköitä joukossa oli 27 ja seurakuntia 16.

Yhden palveluspaikkasopimuksen alla voi työskennellä yhtä aikaa useampia siviilipalvelusvelvollisia. Syyskuun 2024 poikkileikkauskatsauksessa velvollisia oli jokaisessa organisaatiossa keskimäärin 2,1. Hajonta oli kuitenkin huomattavan suurta, 1–32 henkilöä organisaatiota kohti, ja palveluspaikkansa ainoana siviilipalvelusvelvollisena palvelusta suoritti 65 % velvollisista.

Julkishallinnolliset organisaatiot korostuivat poikkileikkaustarkastelussa niin organisaatioiden kuin palveluksessa olevien velvollisten määrän suhteen. Palvelustehtäviä tarkasteluhetkellä tarjonneista organisaatioista julkishallinnollisia oli 68 %. Palveluksessa olleista velvollisista julkishallinnollisissa organisaatioissa palveli 77 %. Niistä 12 organisaatioista, joissa palvelustaan suoritti 10 velvollista tai enemmän, julkishallinnollisia oli 11. 4–9 velvollista tarkasteluhetkellä työllistäneistä 21 organisaatiosta julkishallinnollisia oli 16. Yksityisoikeudellisissa organisaatioissa on tyypillisesti kerrallaan palveluksessa vain yksi siviilipalvelusvelvollinen.

Myös helmikuussa 2024 tehtiin poikkileikkauskatsaus palveluspaikkoihin, tosin luokittelu oli toisenlainen. Silloin 35 % työpalvelussa olevista henkilöistä palveli määrittelemättömässä julkisessa hallinnossa, 18 % julkishallinnon sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, 16 % julkishallinnon koulutusorganisaatioissa ja 7 % julkishallinnon virkistys-, kulttuuri- ja urheilutoimissa. Yhteensä julkishallinnossa palveli 87 % palveluksessa olleista henkilöistä. Järjestöjen toimialat jakautuivat melko tasan liikunnan, sosiaali- ja terveydenhuollon, uskonnollisten yhteisöjen, kulttuurin ja koulutuksen välillä.

Palveluspaikoille annettu kokonaisturvallisuutta koskeva ohjeistus

Asevelvollisuuskomitean kiinnitettyä huomiota kokonaisturvallisuuteen liittyvän ohjeistuksen puuttumiseen kokonaisturvallisuuden ja siviilipalveluksen kytköksen käsittelyä palveluspaikkojen kanssa on lisätty. Siviilipalveluspaikoille painotetaan siviilipalveluksen olevan velvollisen vakaumukseen perustuva maanpuolustusvelvollisuuden suorittamisen muoto. Palveluspaikkaohjeistukseen sisältyy palveluspaikkojen kannustaminen kokonaisturvallisuutta tukevien tehtävien osoittamiseen palveluksessa oleville siviilipalvelusvelvollisille. Kokonaisturvallisuuden malli ja palveluspaikan oman toiminnan peilaaminen malliin kuuluu myös paikan päälle suuntautuvien palveluspaikkakäyntien ohjelmaan. Kokonaisturvallisuuden toimintamalli ja sen toteuttaminen siviilipalveluksessa on ollut myös palveluspaikoille suunnatun neuvottelupäivän pääsisältönä vuonna 2023.

Kuntien kanssa on suunnitteilla pilottihanke, jossa on tarkoituksena kehittää konsepti varautumistehtävien kytkemiseksi kunnan tehtävissä suoritettavaan työpalveluun.

Miksi palveluspaikkana ei toimita, vaikka voitaisiin?

Esivalmisteluvaiheessa toteutetussa valtion virastoille ja hyvinvointialueille suunnatussa kyselyssä monet vastaajat toivat esiin esteitä palveluspaikkana toimimiselle. Monet vastaajat toivat esiin palveluspaikalle koituvan hallinnollisen taakan ja toivoivat työpalveluun liittyvien hallinnollisten tehtävien, kuten päivärahojen maksamisen, keskittämistä joko hallinnonalakohtaisesti tai Siviilipalveluskeskukseen. Myös työpalvelusta palveluspaikalle aiheutuvat kustannukset nähtiin esteenä ja erityisesti niukkenevien resurssien aikana toivottiin palveluksen järjestämiseen sellaista ratkaisua, jossa työpalveluajan kustannukset eivät rasittaisi toimintayksikön budjettia. Myös suhteellisen usein toistuvan perehdyttämisen todettiin aiheuttavan resurssihaasteita. Monet vastaajat korostivat myös sitä, että kyseisessä organisaatiossa ei ole sellaisia tehtäviä, joista selviäisi ilman soveltuva, ennen palvelusta hankittua koulutusta. Lisäksi jotkut, erityisesti varautumisen ja valmiuden tehtävissä toimivat vastaajat korostivat virkavastuun merkitystä tehtävissä ja katsoivat siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämistä rajoittavaksi seikaksi sen, että siviilipalvelusvelvollisille ei ole säädetty virkavastuuta.

Nykytilan arviointi ja kehittämismahdollisuudet

Voimassa olevassa siviilipalveluslaissa työpalvelua koskevien säännösten muotoilu on jätetty varsin avoimeksi. Työpalvelupaikaksi määräytyminen perustuu organisaation tekemään hakemukseen. Työpalvelupaikkojen kirjo on siten muotoutunut sen mukaan, mitkä organisaatiot ovat halunneet hakeutua palveluspaikoiksi ja tarjota palveluspaikkoja. Palveluspaikaksi hakeutuminen ei myöskään velvoita organisaatiota tarjoamaan palvelustehtäviä, vaan se voidaan ratkaista tilannekohtaisesti organisaation tarpeiden ja resurssien perusteella.

Saatavilla olevan tilastotiedon perusteella on selvää, että asevelvollisuuskomitean tavoite julkisen sektorin ensisijaisuudesta palveluspaikkoina toteutuu nykytilassa, kun noin 80 % velvollisista suorittaa palveluksensa julkishallinnon organisaatioissa ja myös valtaosa yksityisoikeudellisissa organisaatioissa suoritettavasta työpalvelusta kytkeytyy yhteiskunnan peruspalveluiden ylläpitoon. Saatavilla ei kuitenkaan ole kattavaa tietoa siitä, missä määrin palvelustehtävät ovat komitean tavoitetilan mukaisesti nimenomaisesti varautumista ja valmiutta tukevia, kokonaisturvallisuuden periaatteen kannalta keskeisiä avustavia tehtäviä. Komitea ei määritellyt tällaisia tehtäviä tarkemmin ja onkin vaikea arvioida esimerkiksi sitä, missä määrin komitea sisällytti ajattelussaan näihin tehtäviin yhteiskunnan peruspalveluiden, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutuksen ja varhaiskasvatuksen, ylläpitämistä tukevia tehtäviä, jotka tämänhetkisessä palveluspaikkajakaumassa ovat merkittävässä roolissa. Näitä tehtäviä suoritetaan merkittävässä määrin sekä julkisen hallinnon palveluspaikoissa että yksityisoikeudellisissa palveluspaikoissa.

Asevelvollisuuskomitean tahtotila jäi hieman epäselväksi sen osalta, haluttiinko kehittää siviilipalveluksen hyödyntämistä suppeasti valtiolla vai laajasti julkisella sektorilla. Valtion virastoille tehdyn kyselyn perusteella valtion organisaatioissa on vain maltillista lisäysmahdollisuutta siviilipalvelustehtävien määrässä. Vastauksissa huomautettiin, että mikäli valmiutta ja varautumista jatkossa painotetaan palvelustehtävien kriteerinä tiukasti, osa nykyisistäkin tehtävistä putoaa pois. Lisäksi huomautettiin, että kokonaisturvallisuuden toimintamallin kannalta keskeisiä toimijoita eivät ole vain valtion virastot. Sen, että siviilipalvelus palvelee asevelvollisuuskomitean ajattelun mukaisesti valtion intressiä, ei tarvitsekaan tarkoittaa, että kaikki palveluspaikat ovat valtiolla, vaan esimerkiksi hyvinvointialueilla, kunnilla ja varautumisjärjestöillä

on merkittäviä varautumisen ja valmiuden vastuita. Tätä myös asevelvollisuuskomitea toi esiin valtion intressin ohella. Myös valtaosa yksityisoikeudellisissa organisaatioissa suoritetusta työpalvelusta kytkeytyy yhteiskunnan peruspalveluiden ylläpitoon. Jääkin hieman epäselväksi, missä määrin asevelvollisuuskomitean ajattelu edellyttäisi muutosta palveluspaikkajakauman nykytilaan.

Voimassa olevaan siviilipalveluslakiin ei sisälly sellaista mekanismia, jolla palveluspaikaksi soveltuvia organisaatioita voitaisiin tarkemmin ohjata tai velvoittaa hakeutumaan palveluspaikoiksi tai ottamaan siviilipalvelusvelvollisia, vaan harkinta on jätetty yksittäisille organisaatioille. Ainoastaan hyvin poikkeuksellisia tilanteita varten on olemassa 10 §:ssä säädetty menettely, jolla valtioneuvosto voisi työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä määrätä eri ministeriöiden hallinnonaloille sijoitettavien siviilipalvelusvelvollisten määrän.²² Palveluspaikkajakauman ohjaamisen kannalta välttämättömiä muita ministeriöitä ei ole huomioitu laissa. Esimerkiksi siviilipalvelusasian neuvottelukunnan (josta säädetään siviilipalveluslain 6 §:ssa ja tarkemmin siviilipalveluksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1461/2007 1–2 §:issä) tehtäviin ei kuulu palveluspaikkajakauman seuraaminen eikä jäsenenä ole muita ministeriöitä kuin työ- ja elinkeinoministeriö ja puolustusministeriö.

Siviilipalveluksen neuvottelukunnan alainen koulutusjaosto on yhteenvetomuistiossaan kiinnittänyt huomiota myös palveluspaikkojen monipuolisuudesta huolehtimiseen kokonaisturvallisuuden toimintamallin ilmentämä turvallisuustoimijoiden laaja joukko huomioiden. Jaosto on nostanut esiin myös sen, että työpalvelun suorittaminen osaamista ja koulutusta vastaavissa tehtävissä tukee sekä yksilöä että yhteiskuntaa ja tätä kautta varautumista parhaiten. Jaosto on kuitenkin huomauttanut myös kohtaanto-ongelmaan eli palveluspaikkojen saatavuuden suuriin eroihin paikkakuntaakohtaisesti ja toimialoittain. Lisäksi jaosto on nostanut esiin sen, että palveluskelpoistenkin nuorten valmiudet suoriutua suhteellisen itsenäisistä palvelustehtävistä poikkeavat toisistaan ja palvelustehtäviä on jatkossakin oltava tarjolla monenlaisille nuorille,

Palvelustehtäviä koskevassa kehittämisessä on tärkeää pitää huolta siitä, ettei vähennetä palvelustehtävien määrää ja siten heikennetä siviilipalvelusjärjestelmän tehokkuutta. Nykyisessä toteutustavassa se, että palveluspaikat maksavat palveluksen kulut, takaa palveluksen tehokkaan toteutumisen, kun palveluspaikoilla on intressi saada työsuorituksena vastine maksamilleen kustannuksille. Jos kustannukset esimerkiksi siirrettäisiin palveluspaikoilta valtiolle ja samalla määrättäisiin se määrä velvollisia, joka kunkin organisaation on otettava palvelukseen, palveluspaikoilla ei olisi kannustetta eikä välttämättä realistista mahdollisuuttakaan työllistää jokaista palvelukseen tulevaa tehokkaasti. Palveluspaikoilla olisikin hyvä edelleen säilyä vaikutusmahdollisuus siihen, mikä määrä velvollisia heidän organisaatiossaan palvelee ja missä tehtävissä. Palveluspaikat ovat eri yhteyksissä tuoneet esille, että palveluspaikoilla toivotaan säilyvän mahdollisuus valita myös palvelukseen tuleva henkilö ja varmistua itse hänen sopivuudestaan tehtävään.

Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida keinoja palveluspaikkajakaumaa koskevan ohjausvaikutuksen kasvattamiseksi siten, että palvelustehtävien määrä ei vähene eikä palvelus muutu tehotomammaksi. Vaihtoehtoja on alustavasti kuvattu seuraavassa luvussa kohdassa 3.1.2.

²² Tätä menettelyä ei tiettävästi ole kertaakaan sovellettu, vaikka asiaa on joitakin kertoja pohdittu.

2.4 Siviilipalvelus erilaisissa kriisitilanteissa

2.4.1 Yleistä

Siviilipalvelusvelvollisten asemasta ja velvollisuuksista valmiuslain (1552/2011) tarkoittamissa poikkeusoloissa (3 §:n 1 ja 2 kohdat), puolustustilalain (1083/1991) soveltamistilanteissa sekä normaaliajan vakavissa häiriötilanteissa säädetään siviilipalveluslain 9 luvussa. 64 § sisältää säännökset koskien ylimääräistä palvelusta normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa ja 65 ja 65 a §:t säännökset koskien liikekannallepanon aikaista palvelusta.

Ylimääräistä palvelusta ja liikekannallepanon aikaista palvelusta koskevat säännökset lisättiin siviilipalveluslakiin vuoden 2007 kokonaisuudistuksessa. Aiemmin siviilipalvelusvelvolliset oli vapautettu Puolustusvoimien alaisesta palveluksesta vain rauhan aikana, ja sodan aikana heidän asemastaan ja velvollisuuksistaan olisi päättänyt Puolustusvoimat. Siviilipalvelusvelvollisten sodan ajan asemasta ja tehtävistä ei ollut säännöksiä, joten heidän liikekannallepanon aikainen sijoittelunsa oli jäänyt avoimeksi ja suunnittelemattomaksi eikä vakaumuksen huomioon ottamista voitu katsoa turvatuksi. Sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten että perustuslaillisen toimeksiannon kannalta katsottiin tarpeelliseksi ulottaa siviilipalvelus myös poikkeusolojen ajalle ja säätää siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikaisesta asemasta siviilipalveluslaissa.

Siviilipalvelusvelvollisten ja asevelvollisuuslain alaisten asevelvollisten velvoitteet palvelukseen ovat 9 luvun tilanteissa yhtenevät. Siviilipalveluslakiin ei hallituksen esityksen mukaan ole tarpeen tuoda omia erityissäännöksiä normaaliajan vakavien häiriötilanteiden tai poikkeusolojen kriteereiksi tai toteamisedellytyksiksi, vaan niiden käsilläolo, sovellettavuus ja sen tuomat velvoitteet määräytyisivät siviilipalvelusvelvollisten osalta samoilla perusteilla ja samanaikaisesti kuin asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevilla.

Siviilipalveluskeskus sijoittaisi liikekannallepanon aikana siviilipalvelusvelvolliset palvelukseen poikkeusolojen palveluspaikkojen pyyntöjen perusteella ja vastaisi ylimääräisen palveluksen järjestämisestä normaaliajan vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa.

Kokonaisuudistuksessa siviilipalveluslakiin lisättiin myös mahdollisuus, että siviilipalveluskeskus voi omasta aloitteestaan siirtää työpalvelua suorittavan velvollisen toiseen palveluspaikkaan merkittävän yleisen edun perusteella (16 § 2 mom). Uuden säännöksen tavoitteena oli mahdollistaa siviilipalvelusvelvollisten käyttö palveluksensa aikana äkillisiin, yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeisiin siviililuonteisiin kriisitehtäviin. Myös viranomaisten yhteistyötä pelastustoiminnassa koskevaan pelastuslain (379/2011) 46 §:ään sisältyy 2 momentin 11 kohta, jonka mukaan Siviilipalveluskeskus osallistuu pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun sen mukaan kuin osallistumisesta erikseen säädetään tai määrätään.

2.4.2 Palveluksessa olevien velvollisten käyttö viranomaisten apuna

16 § Siviilipalveluspaikan siirto palveluksen aikana

Siviilipalveluskeskus päättää siviilipalvelusvelvollisen tai siviilipalveluspaikan hakemuksesta siviilipalvelusvelvollisen siirrosta toiseen siviilipalveluspaikkaan palveluksen aikana. Siirtohakemus on tehtävä kirjallisesti, ja siitä tulee ilmetä siirron peruste ja uutta siviilipalveluspaikkaa koskevat toivomukset.

Siviilipalveluskeskus voi palveluksen asianmukaisen suorittamisen turvaamiseksi tai merkittävän yleisen edun niin vaatiessa päättää siviilipalveluspaikan siirrosta myös omasta aloitteestaan.

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.

Pelastuslain (379/2011) 46 § Yhteistyö pelastustoiminnassa

Valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.

Edellä 1 momentissa säädetystä tarkoituksesta:

11) siviilipalveluskeskus osallistuu pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun sen mukaan kuin osallistumisesta erikseen säädetään tai määrätään;

Vuoden 2007 kokonaisuudistuksessa siviilipalveluslakiin lisättiin säännös, jonka nojalla siviilipalveluskeskus voi omasta aloitteestaan siirtää siviilipalvelusvelvollisen toiseen palveluspaikkaan merkittävän yleisen edun perusteella. Hallituksen esityksessä mainittiin esimerkkeinä tilanteista, joihin siviilipalveluskeskus voisi harkintansa mukaan määrätä palveluksessa oleville velvollisille lyhytaikaisen siirron, runsaasti äkillistä aputyövoimaa vaativat tilanteet, kuten tulvilanteet, öljyonnettomuudet, etsintätehtävät tai maastopalot. Tällaisissa siirroissa ei olisi kuulemisvelvoitetta. Hallituksen esityksessä täsmennetään, että tällaisissa muita viranomaisia avustavissa tehtävissä siviilipalvelusvelvollinen suorittaisi palvelustaan pääsääntöisesti Siviilipalveluskeskuksen alaisuudessa, mutta Siviilipalveluskeskus voisi määrätä velvollisen myös muun pelastusoperaatiosta vastaavan organisaation palvelukseen. Osittain tämän pelastustehtäviin liittyvät siirtomahdollisuuden vuoksi siviilipalvelusvelvollisten koulutusjaksoon lisättiin uudistuksen yhteydessä ensiapuvalmiuksiin, pelastustoimeen sekä väestönsuojeluun liittyvää koulutusta. Hallituksen esityksessä myös ilmaistiin lain tavoitteeksi, että yhteistyö pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun osallistuvien viranomaisten kanssa korostuu ja lisääntyy.

Pelastuslain 46 §:n 2 momentin 11 kohta peilaa siviilipalveluslakiin lisättyä siirtomahdollisuutta. Pelastuslain hallituksen esityksessä (HE 257/2010 vp) ei tarkenneta siviilipalvelusvelvollisten mahdollista roolia pelastustoiminnassa – kyseisen pykälän todetaan olevan informatiivinen ja korostavan erityisesti säännöksessä lueteltujen viranomaisten velvollisuutta toimia yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa pelastustoimintaan varautumisessa sekä pelastustoiminnassa. Niiden viranomaisten osalta, joilla ei ole oman hallinnonalansa lainsäädännössä määritettyä velvoitetta osallistua pelastustoimintaan, pelastustoiminnan kannalta keskeisimmät tehtävät kuvataan informatiivisesti tässä säännöksessä. Viranomaisen tehtävät perustuvat kuitenkin aina viranomaisen lakisääteiseen tehtäväalaan ja viranomaisista koskevaan erityislainsäädäntöön.

Sekä Siviilipalvelus 2020 -mietinnössä että vuoden 2018 työryhmämuistiossa todetaan, että työpalvelua suorittavien siviilipalvelusvelvollisten laajamittaisessa käytössä viranomaisia avustaviin tehtäviin olisi työpalveluorganisaatioille palveluksen kulun suunnittelua vaikeuttava vaikutus. Jos nähtäisiin todennäköiseksi, että työpalvelua suorittavat henkilöt saatettaisiin lyhyellä varoitusaajalla määrätä toisiin tehtäviin, halu toimia palveluspaikkana saattaisi vähentyä, kun

koettaisiin, ettei siviilipalvelusvelvollisten työpanos välttämättä olisi käytettävissä silloin kun sitä tarvittaisiin.²³

2.4.2.1 Nykytilan arviointi ja kehittämistarpeet

Siviilipalveluskeskuksen valmiussuunnittelussa varaudutaan tilanteisiin, joissa muu viranomaisen pyytäisi Siviilipalveluskeskukselta apua tehtävistään suoriutumiseen. Näitä voivat olla mm. normaaliolojen suuronnettomuudet (suojavaistö, ensihuoltotoimet) ja kadonneen henkilön etsintätilanteet. Helpoimmin liikuteltavan joukon muodostavat koulutusjaksolla olevat ja Siviilipalveluskeskuksessa työpalvelua suorittavat velvolliset. Siviilipalveluskeskuksen arvion mukaan avunpyyntöä seuraavana päivänä lähtövalmiina olisi noin 40 velvollista, riippuen hieman koulutusjakson järjestelyistä. Lähtö saman päivän kuluessa olisi epätodennäköinen lähinnä logistiikkajärjestelyiden (Siviilipalveluskeskuksella on kuljetuskapasiteettia vain noin 10 henkilölle) sekä mahdollisesti tarvittavan täydentävän koulutuksen vuoksi. Loput noin 120 koulutusjaksoa suorittavaa olisi käytettävissä noin kahden päivän viiveellä riippuen siitä, millaista koulutusta (esimerkiksi kadonneen henkilön etsintä) heille pitäisi antaa ennen lähtöä ja kuinka kauas olisi tarve matkustaa. Siviilipalveluskeskuksen sijainti Lapinjärvellä aiheuttaa sen, että alueellisesti kyseeseen tulisivat helpoimmin Uusimaa, Kymenlaakso ja Päijät-Häme.

Voimassa olevan siviilipalveluslain hallituksen esityksessä on mainittu esimerkkeinä tilanteista, joissa siviilipalveluskeskus voisi harkintansa mukaan määrätä palveluksessa oleville siviilipalvelusvelvollisille lyhytaikaisen siirron omasta aloitteestaan, runsaasti äkillistä apu-työvoimaa vaativat tilanteet kuten esimerkiksi tulvatilanteet, öljyonnettomuudet, etsintätehtävät tai maastopalot.

Hallituksen esityksen esimerkkitalanteisiin osallistuu usein usea eri viranomainen. Esimerkiksi maastopaloihin liittyvä sammutustoiminta on pelastustoimen vastuulla ja poliisi puolestaan huolehtii vaara-alueiden eristämisestä ja muista järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvista tehtävistä onnettomuuspaikalla. Etsintätilanteissa poliisi huolehtii kadonneiden etsinnästä maa-alueilla ja sisävesillä, kun taas pelastustoimen vastuulla olevaa pelastustoimintaa on esimerkiksi lumeen hautautuneiden henkilöiden etsiminen.

Esivalmisteluvaiheessa on myös tuotu esiin, että pelastustoimintaan osallistuminen edellyttää pelastuslain 57 §:n kelpoisuusvaatimusten täyttymistä ja näin ollen vähintään sopimushenkilöstön koulutusta vastaavaa koulutusta.²⁴ Pelastustoiminnalla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia. Esimerkiksi maastopalojen sammutus tai lumeen hautautuneiden etsintä on pelastustoimintaa. Kelpoisuusvaatimuksilla halutaan varmistaa tietty osaamistaso ja pelastustoimintaan osallistuvien työturvallisuusnäkökulma.

²³ Siviilipalvelus 2020. Siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän mietintö, s. 56 ja Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 32.

²⁴ Vaikka sopimushenkilöstön koulutus ei opintopistemääränä ilmaistuna ole erityisen laaja, koulutus on suunniteltu sopimuspalokunnassa aktiivisesti toimiville henkilöille, jotka syventävät osaamistaan jatkuvasti palokunnan viikkoharjoituksissa ja hälytystehtävissä. Pelkkä teoriakurssien käyminen ei tuota riittävää osaamista.

Edellä mainittu vaatimus ei koske pelastustoimintaan liittyviä ja toimintaa tukevia avustustehtäviä. Maastopalojen sammutuksessa voi olla tarvetta erilaisten avustustehtävien hoitamiselle. Myös tulvatilanteet nähdään tilanteina, joissa voi olla tarvetta isolle määrälle apukäsiä. Käytännössä esimerkiksi sammutustoimintaan liittyviä avustustehtäviä voivat olla muun muassa kalustohuolto ja henkilöstön muonitus. Tulvatilanteissa hiekkasäkkien täyttäminen ja kantaminen voisivat olla tällaisia tehtäviä. Pelastustoiminnan avustustehtävät suoritetaan pelastustoimen henkilöstön ohjauksen alla. Tausta-ajatuksena on varmistaa, ettei avustustehtäviä suorittavalle henkilön turvallisuudelle tai terveydelle aiheudu haittaa tai vaaraa. Avustavat tehtävät eivät edellytä erityistä koulutusta.

Käytännössä mahdollisuutta hyödyntää siviilipalvelusvelvollisia pelastustoimen apuna ei ole käytetty. Vaikka koulutusjaksosta vuoden 2011 mietinnön seurauksena poistettiin joitakin poikkeusolojen valmiuksiin liittyneitä sisältöjä, pelastustoimen tukemiseen normaalioloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa liittyviä sisältöjä on kuulunut koulutusjaksoon koko ajan, ja niitä on viime vuosina systemaattisesti lisätty. Siviilipalvelusta, koulutuksen sisältöä ja palveluspaikan siirron mahdollistavaa säännöstä ei välttämättä tunneta viranomaisten kentällä kovin laajasti eikä siviilipalvelusvelvollisten tilapäinen hyödyntäminen sisälly viranomaisten valmiussuunnitelmiin. Siviilipalveluskeskuksen ja muiden viranomaisten yhteistyön tiivistämisellä olisi mahdollista edistää säännöksen tuntemista viranomaisten keskuudessa ja siten myös siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämistä.

Parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean mietinnössä käsitellään palveluksenaikaista viranomaisten avustamista vain vähän ja epäselväksi jää, mitä muutostarpeita komitea näki viranomaisten nykyisessä mahdollisuudessa hyödyntää palvelusta suorittavia siviilipalvelusvelvollisia ja mitä lisäarvoa oli arvioitu nykytilaan nähden saatavan säätämällä nimenomaisesti virkaavusta.

Arviomuistion valmistelussa sisäministeriön hallinnonalalta saadun tiedon mukaan siirtomahdollisuuden mahdollistama aputehtävien suorittaminen nähdään sinänsä hyvänä asiana, mutta käytännössä siirtomahdollisuutta ei ole käytetty, eikä toimintaa ole erityisesti suunniteltu.

Jatkokehittämisessä olisi tarpeen etsiä keinoja, joilla viranomaisten tietämystä siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämismahdollisuudesta lisättäisiin. Myös siviilipalveluslain 16 §:n 2 momenttiin sisältyvän palveluspaikan lyhytaikaista siirtoa koskevan säännöksen erottamista omaksi pykäläkseen kannattaisi harkita. Samalla olisi syytä harkita Siviilipalveluskeskuksen oma-aloitteisen palveluspaikan siirron lyhytaikaisuuden vaatimuksesta luopumista poikkeusoloissa. Tämä edistäisi viranomaisten mahdollisuutta hyödyntää siviilipalvelusvelvollisten työpanosta erilaisissa ennakoimattomissa, poikkeusoloissa ilmenevissä tarpeissa.

Kysymystä virka-avusta säätämisestä tarkastellaan myöhemmin luvussa 4.1.

2.4.3 Ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus

Ylimääräinen palvelus

64 § Ylimääräinen palvelus

Ylimääräisen palveluksen tarkoituksena on vallitseva häiriötilanne ja sen vaatimukset huomioon ottaen harjoittaa ja täydentää siviilipalvelusvelvollisten siviililuonteisiin tehtäviin

liittyviä kriisivalmiuksia siten, että siviilipalvelusvelvolliset ovat toimintakykyisiä ja määrättävissä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen.

Tasavallan presidentti voi päättää normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa valtioneuvoston esityksestä, että siviilipalveluskeskus voi määrätä siviilivarantoon kuuluvia siviilipalvelusvelvollisia ylimääräiseen palvelukseen.

Palvelus voidaan määrätä alkamaan heti.

Ylimääräistä palvelusta koskevan päätöksen keston ja peruuttamiseen samoin kuin ylimääräisestä palveluksesta vapauttamiseen ja kotiuttamiseen sovelletaan asevelvollisuuslain 83–85 §:ää. Vapauttamis- ja kotiuttamispäätöksen tekee siviilipalveluskeskus.

Ylimääräisen palveluksen tarkoituksena on normaaliajan vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa nopeasti harjoittaa ja täydentää siviilipalvelusvelvollisten siviililuonteisiin tehtäviin liittyviä kriisivalmiuksia. Hallituksen esityksen (140/2007 vp) mukaan palveluksen tarkempi sisältö määräytyy kulloisenkin häiriötilanteen edellyttämät erityistarpeet ja vaatimukset huomioiden. Ylimääräisellä palveluksella voidaan varmistaa sitä, että siviilipalvelusvelvolliset ovat toimintakykyisiä ja heillä on vallitsevan häiriötilanteen mukaiset riittävät taidot ja valmiudet toimia liikekannallepanon aikaisissa siviililuonteisissa avustavissa kriisitehtävissä.

Velvollisuus osallistua ylimääräiseen palvelukseen koskee siviilivarantoon²⁵ kuuluvia siviilipalvelusvelvollisia, joita on tällä hetkellä noin 32 000. Tasavallan presidentti voi tehdä valtuutuspäätöksen ylimääräiseen palvelukseen määräämisestä. Päätöksenteko tapahtuu valtioneuvoston esittelystä ja sen tulee ajallisesti seurata välittömästi asevelvollisuuslain soveltamisalaan kuuluville annettua määräystä. Päätöksen jälkeen Siviilipalveluskeskus voi antaa määräyksen ylimääräiseen palvelukseen. Koska kysymyksessä olisi jo vakava häiriötilanne tai poikkeusolot, Siviilipalveluskeskuksella on oikeus määrätä siviilipalvelusvelvollinen aloittamaan ylimääräisen palveluksen välittömästi tämän saatua määräyksen.

Ylimääräistä palvelusta koskevan päätöksen keston, peruuttamisen samoin kuin ylimääräisestä palveluksesta vapauttamisen ja kotiuttamisen osalta sovelletaan vastaavasti mitä asevelvollisuuslain 83—85 §:ssä säädetään. Asevelvollisuuslain 83 §:n mukaan päätös ylimääräisestä palveluksesta annetaan määräajaksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Päätös on peruutettava, kun puolustusvalmiuden kohottamiseen ja ylläpitämiseen johtanut tilanne sen sallii.

Liikekannallepanon aikainen palvelus

65 § Liikekannallepanon aikainen palvelus

Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanosta.

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

²⁵ Siviilipalveluksen suorittaneet sekä täydennyspalvelukseen hyväksytyt henkilöt sen vuoden loppuun, jona he täyttävät 50 vuotta.

liikekannallepanon aikana palvelukseen voidaan määrätä myös lisävarantoon kuuluva siviilipalvelusvelvollinen, 50 vuotta täyttäneet voidaan määrätä palvelukseen kuitenkin ainoastaan eduskunnan suostumuksella.

Asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana terveydellisistä syistä vapautettu siviilipalvelusvelvollinen voidaan yleisen liikekannallepanon aikana määrätä 24 §:ssä tarkoitettuun palveluskelpoisuustarkastukseen sekä määrätä palvelukseen, jos hänet todetaan palveluskelpoiseksi.

65 a § Liikekannallepanon aikaiset palveluspaikat ja palveluspaikan määrääminen

Siviilipalvelusvelvollisen liikekannallepanon aikainen palvelus suoritetaan liikekannallepanon aikaisessa palveluspaikassa sen johtamana ja alaisuudessa.

Liikekannallepanon aikaisena palveluspaikkana voi toimia:

- 1) ministeriöt ja niiden hallinnonalalla toimivat virastot, viranomaiset, julkisoikeudelliset yhteisöt ja -laitokset lukuun ottamatta puolustusministeriötä ja sen hallinnonala;
- 2) hyvinvointialue ja hyvinvointiyhtymä;
- 3) kunnan viranomainen, kuntayhtymä tai kunnallinen liikelaitos;
- 4) yliopistolain 1 §:ssä mainittu yliopisto;
- 5) ammattikorkeakoulu, jolla on ammattikorkeakoululain 7 §:ssä tarkoitettu toimilupa;
- 6) ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettu koulutuksen järjestäjä;
- 7) Pelastusopisto

Siviilipalveluskeskus määrää liikekannallepanotilanteessa 2 momentissa tarkoitettujen palveluspaikkojen käyttöön niiden pyynnöstä tarpeelliseksi katsomansa määrän siviilipalvelusvelvollisia, joita ei ole 67 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla tavalla vapautettu palveluksesta tai varattu terveydenhuollon ammattihenkilöstöä poikkeusoloissa koskevan varausjärjestelmän puitteissa terveydenhuollon tehtäviin taikka määrätty valmiuslain (1552/2011) mukaisesti suorittamaan yleistä työvelvollisuutta, terveydenhuollon työvelvollisuutta tai väestönsuojeluvollisuutta.

Puolustusvoimilla on 1 momentin estämättä oikeus määrätä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen siviilipalvelukseen hakenut henkilö, jonka hakemus on 18 §:n nojalla toimitettu vakaumuksentutkintalautakunnalle ja jonka tutkittu vakaumus ei estä sijoittamista Puolustusvoimien palvelukseen.

Kuten yllä on todettu, poikkeusoloja koskevat säännökset lisättiin siviilipalveluslakiin vuoden 2007 kokonaisuudistuksessa takaamaan palveluksen siviililuonteisuus myös erityisoloissa, kun aiemmin siviilimuotoinen palvelus oli taattu vain rauhan aikana. Voimassa olevan lain tavoitteena on ollut selkeyttää siviilipalvelusvelvollisten asemaa poikkeusoloissa ja siviilipalveluksen sisällöllisen uudistamisen kautta parantaa siviilipalvelusvelvollisten tosiasiallista sijoitettavuutta poikkeusoloissa, kun poikkeusolojen tehtävistä ja palvelukseen määräämisen prosessista olisi säännökset siviilipalveluslaissa.

Vuoden 2007 laissa ja hallituksen esityksessä liikekannallepanon aikaisia tehtäviä luonnehdittiin avustaviksi siviililuonteisiksi kriisitehtäviksi ja kriisinaikaisiksi sijoituspaikoiksi määriteltiin pelastuslaissa tarkoitettut pelastusviranomaiset ja pelastustoimintaan sekä väestönsuojeluun osallistuvat viranomaiset.

Vuonna 2019 voimaan tullessa siviilipalveluslain muutoksessa (573/2019, HE 294/2018 vp) päädyttiin määrittelemään liikekannallepanon aikaiset palveluspaikat aiempaa tarkemmin ja uuteen 65 a §:ään koottiin niistä luettelo. Liikekannallepanon aikaisena sijoituspaikkana toimivat viranomaiset, kuten esimerkiksi pelastuslaissa tarkoitetut pelastusviranomaiset ja pelastustointaan ja väestönsuojeluun osallistuvat viranomaiset hyvinvointialueet, ammattikorkeakoulut, ammattikoulut ja Pelastusopisto, puolustusministeriö ja sen hallinnonala. Hallituksen esityksen mukaan lisäyksellä pyrittiin paitsi tilanteen selkeyttämiseen, myös poikkeusolojen palveluspaikkana toimiseen oikeutettujen organisaatioiden informointiin tästä oikeudesta.

Siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanosta päättää valtioneuvoston esityksestä tasavallan presidentti. Hallituksen esityksen (HE 140/2007 vp) mukaan päätöksen tulisi seurata ajallisesti välittömästi Puolustusvoimien liikekannallepanopäätöstä. Puolustusvoimien osittaisen liikekannallepanon aikana palvelukseen voidaan määrätä siviilivarantoon kuuluva siviilipalvelusvelvollinen (n. 32 000 henkilöä) ja Puolustusvoimien yleisen liikekannallepanon myös lisävarantoon²⁶ kuuluva siviilipalvelusvelvollinen (n. 24 000 henkilöä).

Siviilipalveluskeskus huolehtii keskistetysti määräämisestä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen koko valtakunnan osalta. Liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen voidaan määrätä tarvittaessa myös työ- ja elinkeinoministeriön kuulutuksella, koska henkilökohtaisten määräysten antamiseen ei poikkeusoloissa välttämättä olisi aina mahdollisuutta. Palvelukseen on astuttava tarvittaessa välittömästi. Määräysten keskittäminen Siviilipalveluskeskukseen on voimassa olevan lain esitöissä käytännön syistä katsottu välttämättömäksi, jotta voitaisiin varmistaa palvelukseen määräämiseen liittyvä osaaminen, siviilipalvelusvelvollisten valvonta ja siviilipalvelusrekisterin koordinoitu hallinta.

Siviilipalveluslain 65 a §:ssä mainittu viranomainen, joka liikekannallepanotilanteessa katsoisi tarvitsevänsä apua poikkeusolojen aikaisten tehtäviensä hoitamista varten, toimittaisi Siviilipalveluskeskukselle siviilipalvelusvelvollisten sijoittamista koskevan yksilöidyn pyynnön, jossa tarvittava henkilömäärä ja tehtävä yksilöitäisiin. Pyyntö ei ole asetettu erityisiä muotovaatimuksia. Siviilipalveluskeskus käsittelee pyynnöt välittömästi. Siviilipalveluskeskuksen tulisi vallitseva tilanne huomioon ottaen harkita pyyntöjen tärkeysjärjestys ja tehtävien soveltuvuus sekä päättää lähetettävien siviilipalvelusvelvollisten määrästä ja sijoittelusta. Siviilipalveluskeskuksella olisi liikekannallepanotilanteessa myös oikeus yksipuolisesti määrätä siviilipalvelusvelvollisen sijoittamisesta uuteen palveluspaikkaan mahdollisesti jo antamastaan määräyksestä huolimatta.

Siviilipalveluslain mukaiseen liikekannallepanopalvelukseen määräämisen ei ole tarkoitus estää muiden lakisääteisten varausten ja velvollisuuksien täyttämistä. Siviilipalveluslain mukaiseen palvelukseen ei siten määrättäisi työnantajan hakemuksesta palveluksesta vapautettua siviilipalvelusvelvollista, terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskevan varausjärjestelmän puitteissa terveydenhuollon tehtäviin varattua henkilöä eikä valmiuslain mukaista yleistä työvelvollisuutta, terveydenhuollon työvelvollisuutta tai väestönsuojeluvelvollisuutta suorittamaan määrättyä henkilöä.

²⁶ Lisävarannolla tarkoitetaan siviilipalvelusvelvollisia, jotka eivät ole vielä aloittaneet siviilipalveluksen suorittamista tai ovat sen keskeyttäneet, sekä siviilivarannosta 50 vuotta täytettyään lisävarantoon siirtyneitä sen vuoden loppuun, jona täyttävät 60 vuotta.

2.4.3.1 Nykytilan arviointi ja kehittämistarpeet

Siviilipalveluslaissa ei edellytetä ennakkoon normaaliolojen aikana tehtyä yksilökohtaista sijoitussuunnittelua, jolloin kukin siviilipalvelusvelvollinen tietäisi poikkeusolojen aikaisen tehtävänsä, vaan lähtökohtana on kussakin tilanteessa viranomaisissa ilmenevä avuntarve. Vuoden 2018 hallituksen esityksessä (HE 294/2018 vp) todetaan, että liikekannallepanon aikaisten säännösten on tarkoituksenmukaista olla riittävän väljiä, jotta tarpeen vaatiessa siviilipalvelusvelvollisten työvoimaa voitaisiin ohjata niihin tehtäviin, joissa todellinen tarve poikkeusoloissa ilmenee. Vuoden 2007 hallituksen esityksessä (HE 140/2007 vp) todetaan ylimääräisen palveluksen aikainen harjoittelu tarpeelliseksi, jotta siviilipalvelusvelvollisilla olisi vallitsevan häiriötilanteen mukaiset riittävät taidot ja valmiudet – palveluksen tarkempi sisältö määräytyisi kulloisenkin häiriötilanteen mukaan. Voimassa oleva lain on ajateltu tuovan liikekannallepanotilanteessa pelastusviranomaisten ja pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun osallistuvien eri viranomaisten käyttöön huomattavan potentiaalisen avustaviin tehtäviin kykenevän henkilöryhmän, joka voitaisiin nopeasti harjoituttaa ja määrätä siviililuonteisiin kriisitehtäviin. Järjestelmän vahvuudeksi on nähty sen joustavuus – se, missä organisaatiossa tai missä tehtävissä työpalvelun on suorittanut, ei sido velvollisen poikkeusolojen työpanosta juuri samaan organisaatioon vaan jokaisen työpanos on käytettävissä siellä, missä tarvetta ilmenee.

Viranomaisia ei ole velvoitettu huomioimaan siviilipalvelusvelvollisia valmiussuunnittelussa, vaan poikkeusolojen aikaisten säännösten tarkoituksena on antaa eri viranomaisille mahdollisuus tarpeen ilmetessä hyödyntää siviilipalvelusvelvollisten työpanosta poikkeusolojen aikaisissa tehtävissä, esimerkiksi viranomaistoimintojen ylläpidossa ja avustavissa tehtävissä. Sekä vuoden 2007 että vuoden 2018 hallituksen esityksissä korostetaan, että yhteistä poikkeusolojen palveluspaikkoina toimivien viranomaisten tehtäville on, että ne voidaan joitakin mahdollisia erityistehtäviä lukuun ottamatta katsoa siviililuonteisiksi, jolloin siviilipalvelusvelvollisia voitaisiin heidän vakaumustaan kunnioittaen sijoittaa niihin.

Arviomuiston valmistelun yhteydessä virastoille tehdyn kyselyn perusteella on edelleen suurta vaihtelua siinä, missä määrin eri viranomaiset ovat huomioineet siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämistä valmiussuunnittelussa. Tietoisuus tästä mahdollisuudesta ja kiinnostus siihen vaikuttaa vastausten perusteella kuitenkin huomattavasti suuremmalta kuin aiemmin. Jatkokehittämisessä olisi hyvä säännösmuutosten ohella harkita erilaisia systemaattisia yhteistyörakenteita siviilipalvelusviranomaisten ja varautumisen ja valmiuden kannalta keskeisten viranomaisten välille, jotta siviilipalvelus tulisi entistä systemaattisemmin ja kattavammin huomioituksi eri viranomaisten valmiussuunnittelussa. On myös huomautettava, että nykyisen sääntelyn joustavuus takaa sen, ettei siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämistä kriisitilanteissa ole varattu vain niille viranomaisille, jotka ovat varanneet heitä etukäteen käyttöönsä, vaan tarve siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämiseen voi käydä ilmi vasta kriisitilanteessa ja viranomainen voi pyynnöstä saada siviilipalvelusvelvollisia avuksi.

Voimassa oleva siviilipalveluslaki jättää hieman avoimeksi sen, millaisena varsinainen siviilipalvelus toteutuisi liikekannallepanon aikana. Jos siviilipalveluksen toimeenpano keskeytettäisiin ja palvelustaan suorittavat siviilipalvelusvelvolliset kotiutettaisiin, he siirtyisivät siviilipalveluksen keskeyttäneinä lisävarantoon ja olisivat määrättävissä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen. Sääntelystä ei kuitenkaan selkeästi käy ilmi, että siviilipalvelusta ei olisi ajateltu toimeenpantavaksi myös liikekannallepanon aikana. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen harkita sääntelyn selkeyttämistä tältä osin. Yhteiskunnan voimavarojen kannalta tehokkain ratkaisu saattaisi olla siviilipalveluksen jatkaminen niiden kohdalla, joilla se on liikekannallepanon alkaessa meneillään, ja viranomaisten tarpeiden täyttäminen ensisijaisesti heidän työpanoksellaan ennen siviilivarannon ja lisävarannon määräämistä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen. Myös siviilipalveluksen aloittavaa koulutusjaksoa olisi liikekannallepanon aikana mahdollista

räättälöidä siten, että koulutuksessa keskityttäisiin juuri kyseisen tilanteen vaatimusten huomioimiseen.

Siviilipalveluskeskuksen vuoden 2025 yhtenä tulostavoitteena on valmiussuunnittelun kehittäminen. Tarkoituksena on tehdä myös konkreettiset suunnitelmat ylimääräisen palveluksen ja liikekannallepanon aikaisen palveluksen toteuttamiseen huomioiden keskeiset ja relevantit, muun muassa Kansallisessa riskiarviossa kuvatut skenaariot. Valmiussuunnittelussa luodaan konkreettiset toimintamallit, joiden avulla ylimääräisen palvelun tai liikekannallepanon aikaisen siviilipalvelun organisoinnin toteuttaminen onnistuu vallitsevaan tilanteeseen nähden tarkoituksenmukaisesti.

Siviilipalvelusrekisteri

Siviilipalvelusrekisteriä eli SivariWebiä ja siihen liittyvää Omasivari -sovellusta käytetään kaikkeen siviilipalveluksen toimeenpanon hallinnointiin. Rekisterin avulla ylläpidetään velvollisen perustietoja ja palvelustapahtumia, määrätään velvolliset palvelukseen ja käsitellään lykkäys- ja vapautus- ym. hakemuksia. Sivariwebiä käytetään myös palveluksen suunnittelussa ja järjestämisessä sekä erilaisten kulukorvausten maksatusjärjestelmänä ja se toimii päätösten ja tulosteiden sähköisenä postitusjärjestelmänä. Omasivarin kautta voi esittää oman erätoiveen, tehdä lykkäys-, vapautus- ja matkalippuhakemuksia sekä täyttää terveystarkastuksen palveluskelpoisuuden arviointia varten. Omasivarissa velvollinen voi seurata kaikkia omia palvelustapahtumiaan. Siviilipalveluskeskus myöntää palveluspaikoille käyttöoikeuden rekisteriin ja sitä kautta palveluspaikat ylläpitävät omia tietojaan, tekevät sitoumuksen työpalvelun suorittamisesta velvollisten kanssa ja ylläpitävät työpalvelun aikana siihen kuuluvat palvelus- ja kotiuttamistapahtumat. VAP-osiossa ylläpidetään yrityksiin varattujen henkilöiden tietoja. Siviilipalvelusrekisterin käyttötarkoitus on laajennettu voimassa olevassa laissa myös poikkeusolojen tehtäviin.

Siviilipalvelusrekisterissä on rekisteröityjä siviilipalvelusvelvollisia noin 45 000 kpl ja täydennyspalvelusvelvollisia noin 20 000 kpl. Jokaisessa ikäluokassa on melko suuri osuus rauhanajan vapautettuja.

Velvollisten peruskoulutusjakson aikaiset tiedot ovat täsmälliset. Koulutusjakson ajalta nähdään, missä erässä ja ryhmässä velvollinen on suorittanut koulutusjakson, ja onko hän suorittanut esimerkiksi ensiapukurssin tai muita poikkeusoloissa hyödynnettäviä koulutuksia. Työpalvelun ajalta siviilipalvelusrekisterissä ovat sekä palveluspaikkaorganisaation että tarkemman työpisteen tiedot, mutta tiedon perusteella ei voi tehdä luotettavasti päätelmiä yksityiskohtaisista palvelustehtävistä. Tätä tietoa ei myöskään kerätä jälkikäteen.

Siviilipalvelusvelvollisista kerätään palveluksen yhteydessä siviilipalveluslaissa määriteltyä taustatietoa. Tiedot ovat melko suppeat: koulutusaste ja -ala, valmistumisvuosi, arvo tai ammatti sekä työkokemus. Tiedot perustuvat velvollisen itsensä antamiin tietoihin ja koska palvelusta suoritettava on opiskelu- ja työuransa alkuvaiheessa, osa niistä vanhenee nopeasti palveluksesta kotiutumisen jälkeen. Myös velvollisen yhteystiedot vanhenevat, mutta ne voidaan päivittää rekisteriin väestötietojärjestelmästä tarvittaessa.

Siviilipalveluslain 17 § velvoittaa siviilipalvelusvelvollista huolehtimaan siitä, että hänen yhteystietonsa ja palveluskelpoisuutensa vaikuttavat tiedot ovat Siviilipalveluskeskuksen tiedossa. Tiedot on annettava Siviilipalveluskeskuksen niitä tiedustellessa. Koulutus- ja ammattitietojen ylläpitämistä koskevaa velvoitetta ei ole.

Siviilipalvelusrekisteriä on kehitetty ensisijaisesti normaaliolojen palvelukseen määräämisen, koulutuksen ja työpalvelun tarpeisiin. Koska poikkeustilanne on todennäköisesti aina hieman erilainen, kehittämistarpeiden arvioinnissa ei ole nähty välttämättömäksi kehittää rekisteriin erillisiä poikkeusolojen toiminnallisuuksia. Juuri kyseisessä poikkeustilanteessa tarvittava tieto voidaan koota suoralla tietokantakyselyllä. Useita normaaliolojen toimintoja olisi myös mahdollista hyödyntää poikkeusoloissa. Siviilipalvelusrekisterin avulla voidaan sijoittaa ja määrätä siviilipalvelusvelvollisia poikkeusolojen tehtäviin.

Siviilipalveluksessa on jatkuvasti yli sata velvollista koulutuksessa ja yli 800 velvollista suorittamassa työpalvelusta. Näitä henkilöitä olisi mahdollista käyttää poikkeustilanteissa suoravii- vaisemmin, koska heidän tietonsa ovat eniten ajan tasalla ja palveluksessa jo ollessaan he ovat nopeasti määrättävissä tarvittaviin tehtäviin. Tämä edellyttää velvollisten meneillään olevan palveluksen keskeyttämistä ja uuden työpalvelumääräyksen tekemistä poikkeustilanteita varten. Tähän ei ole lainsäädännöllisiä eikä siviilipalvelusrekisteristä johtuvia esteitä. Poikkeustilan- teita varten toimintamalli tulisi valmistella osaksi Siviilipalveluskeskuksen prosessikuvauksia.

Lisäksi on tunnistettu tarve vuoden 2025 aikana osana valmiussuunnittelun kehittämistä tarken- taa sekä velvollisten saaman koulutuksen tietoja että palveluspaikkojen ja -tehtävien toimiala- luokitusta, jotta poikkeusoloissa erilaisten rekisterissä olevien tietojen yhdistämällä olisi hel- pommin tuotettavissa lista tiettyyn tarpeeseen parhaiten soveltuvista velvollisista (esimerkkinä Oulun seudulla asuva ruotsinkieliset, jotka ovat suorittaneet ensiapu- ja ensihuoltokoulutuksen ja suorittaneet työpalvelun vanhustenhuollossa).

Siviilipalvelusrekisterin ja eri viranomaisten tietojärjestelmien välisiin rajapintoihin liittyy myös kehittämistarpeita, joilla on kytköksiä sekä normaali- että poikkeusolojen tarpeisiin ja joi- hin liittyy säännösmuutostarpeita. Esimerkkeinä voidaan mainita poliisin passiprosessiin liittyy- vät tarpeet²⁷, koulutustiedot sisältävän KOSKI-tietovarannon hyödyntäminen sekä tarve saada väestötietojärjestelmästä siviilipalvelusvelvollisen ammattitiedot sekä muut sinne ilmoitetut yh- teistiedot kuin osoitetiedot. Lisäksi siviilipalveluslain tiedonantovelvollisuutta koskevaa 17 §:ää voisi olla tarpeen laajentaa kattamaan myös muuta poikkeusoloissa tarvittavaa tietoa.

²⁷ Tätä asiaa edistetään sisäministeriössä poliisin tiedonvaihtoa koskevassa säädöshankkeessa.

3 Siviilipalvelusjärjestelmän kehittämisen vaihtoehtoisia malleja

Kehittämismallien hahmottelun pohjana on parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean mietintö sekä arviomuistion valmistelun yhteydessä käydyt keskustelut. Komitean tehtävänä oli selvittää mm. siviilipalveluksen kehittämistä kokonaisturvallisuuden toimintamallin tarpeisiin. Komitea totesi, että siviilipalveluksen tulee nykyistä selkeämmin lähteä valtion tarpeista lähtevänä järjestelmänä, minkä tulee heijastua koulutuksen ja palveluspaikkojen suuntaamiseen.²⁸

Parlamentaariseen tavoitelaan pääsemiseksi on arvioitu siviilipalvelusjärjestelmää kokonaisvaltaisesti. Arvioinnissa on hyödynnetty mm. virastoille tehtyä kyselyä, jossa kartoitettiin, millaisiin tehtäviin siviilipalvelusvelvollisia on muuttuneessa turvallisuusympäristössä normaali- ja poikkeusoloissa tarve käyttää ja millaisia osaamisvaatimuksia tehtäviin liittyy. Lisäksi on arvioitu mm. millaista viranomaisyhteistyötä palvelusmuodon kehittäminen edellyttää ja mitä säädösmuutostarpeita tunnistettuihin tehtäviin liittyy.

Tässä luvussa esitellään ensin nykyiseen siviilipalvelusjärjestelmään sisältyvät kehittämismahdollisuudet. Virkamiesnäkemysten mukaan nykyjärjestelmää kehittämällä voidaan saavuttaa hallitusohjelman ja parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean tavoitteet kustannustehokkaasti. Nykyjärjestelmän kehittämisen lisäksi esitellään erilaisia esivalmisteluvaiheessa esillä olleita vaihtoehtoja siviilipalvelusjärjestelmän kehittämiseksi.

3.1 Nykyiseen järjestelmään sisältyvät kehittämismahdollisuudet

3.1.1 Koulutuksen kehittäminen

Vaikka siviilipalveluksen aloittavan koulutusjakson sisältöä on jo paljolti muokattu vastaamaan asevelvollisuuskomitean mietinnön ja muuttuneen turvallisuusympäristön esiin tuomiin tarpeisiin, kehittämistarpeita on edelleen. Koulutusjakson sisältöä kehittämään tarvitaan laajapohjainen poikkihallinnollinen foorumi esimerkiksi nykyisen Siviilipalvelusasiain neuvottelukunnan koulutusjaoston pohjalta rakennettuna.

Virastoille tehdyn kyselyn vastauksissa tuli erityisesti esiin tarve suunnitella koulutusta enemmän yhteistyössä keskeisten palveluspaikkaorganisaatioiden kanssa. Osa virastoista toi esiin mahdollisuuden osallistua koulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen, mutta valtaosa totesi, etteivät niiden resurssit riitä kovin laajaan yhteistyöhön. Koulutusjaksoa olisi kuitenkin mahdollista räätälöidä esimerkiksi niin, että jos samassa koulutuserässä on esimerkiksi useita pelastuslaitoksille meneviä velvollisia, heitä varten koostettaisiin oma koulutuskokonaisuus yhdessä pelastuslaitosten, Pelastusopiston ja aluehallintovirastojen kanssa suunnitellen, mutta toteutus tapahtuisi osana normaalia koulutusjaksoa Siviilipalveluskeskuksessa. Vastaava räätälöinti voisi olla mahdollinen esimerkiksi monien muidenkin toimialojen kohdalla, esimerkiksi sairaaloihin, vanhustenhoitoon, kouluihin tai päiväkoteihin meneville velvollisille.

Koulutusjakson toimialakohtainen koulutusjakson räätälöinti edellyttäisi, että samassa koulutuserässä olisi vähintään noin 15–20 samalla toimialalla työpalvelun suorittavia. Joidenkin toimialojen kohdalla (esimerkiksi sairaalat, koulut ja päiväkodit) tämä olisi toteutettavissa suhteellisen helposti, mutta joidenkin muiden kohdalla (esimerkiksi poliisi, pelastustoimi) edellytettäisiin, että merkittävä osa vuoden siviilipalvelusvelvollisista po. organisaatioissa keskitettäisiin

²⁸ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 76.

samaan koulutuserään. Tämä edellyttäisi toiminnalta uudenlaista suunnitelmallisuutta sekä palvelupaikkaorganisaatioiden kesken että niiden ja Siviilipalveluskeskuksen välillä. Räättälöinnin tarpeesta riippuen räätälöityjen koulutusten hinta (ostopalvelukoulutukset ja tarvikehankinnat) voi kuitenkin nousta niin korkeaksi, että se ylittää koulutuksen räätälöinnistä saatavan hyödyn.

Asevelvollisuuskomitea ehdotti yhtenä koulutusjakson kehittämisen vaihtoehtona myös jakson pidentämistä nykyisestä neljästä viikosta esimerkiksi kuuteen viikkoon.²⁹ Tällainen vähäinen pidennys mahdollistaisi sen, että jaksoon lisättäisiin merkittävässä määrin varautumisen sisältöjä. Pidennyksen vuosittaiseksi kustannusvaikutukseksi arvioitiin asevelvollisuuskomitean työskentelyn yhteydessä noin 2 miljoonaa euroa.

Siviilipalveluskeskus on valmistellut mallin myös viiden viikon koulutusjaksoon, jossa varautumissisältöjen osuutta koulutuksesta voitaisiin huomattavasti kasvattaa maltillisemmalla kustannuslaskelmalla. Siviilipalveluskeskus oli valmiudessa pidentää koulutusjakso viiteen viikkoon jo vuoden 2024 alussa, mutta äkisti kasvaneen täydennyspalvelushakemusten määrän aiheuttama paine teki tämän muutoksen mahdottomaksi. Siviilipalveluskeskuksen arvion mukaan viiden viikon koulutusjaksosta varautumispainotuksella aiheutuisi vuositasolla noin puolen miljoonan euron ja kahden henkilötövuoden lisästarve. Myös Siviilipalvelusasiain neuvottelukunnan alainen koulutusjaosto on suositellut koulutusjakson pidentämistä esimerkiksi viiteen viikkoon, jotta keskeinen yhteiskunnan varautumiseen, huoltovarmuuteen ja väestönsuojeluun liittyvä osaaminen voitaisiin opettaa riittävässä laajuudessa kaikille.

Nykyisen opetussuunnitelman pohjalta voidaan viranomaisten kanssa yhteistyössä nopealla aikataululla muodostaa kokonaisuus, jossa suuntautumisvaihtoehdot tuottavat osaamista tiettyjen viranomaistehtävien tueksi. Uusia suuntautumisvaihtoehtoja voisivat olla esimerkiksi sisäisen turvallisuuden tukitehtävät, varautumisen ja väestönsuojelun tehtävät, henkisen kriisinkestävyyden tukeminen, koulutuksen ja ohjauksen tukitehtävät ja kulttuuriomaisuuden ja ympäristön suojelu. Nykyisen neljän viikon koulutusjakson puitteissa tällainen kehittäminen ei edellyttäisi suurta lisäresursointia, mutta koulutuksen suhteellisen lyhyt kesto rajoittaa uusien sisältöjen lisäämisen mahdollisuutta. Koulutusjakson pidentäminen yhdelläkin viikolla edistäisi merkittävästi mahdollisuuksia tarjota viranomaisia avustavissa tehtävissä tarvittavaa osaamista. Useimmat viranomaisten esiin tuomat yksittäiset osaamistarpeet ovat saavutettavissa lyhytkoulutuksilla, joiden kesto on muutamista tunneista muutamaa päivää.

Koulutusjakson ajankäyttöä voitaisiin tehostaa poistamalla koulutusjakson osalta siviilipalveluslain 39 §:ssä säädetty 40 viikkotunnin enimmäistyöaika. Enimmäistyöaika on kuitenkin perusteltua säilyttää työpalvelun ajalla.

Harjoitusyhteistyötä kuntien, hyvinvointialueiden ja aluehallintoviranomaisten kanssa voitaisiin lisätä. Nykyisin Siviilipalveluskeskus on osallistunut lähinnä lähietäisyydellä Porvoossa järjestettyihin harjoituksiin. Jatkossa lähtökohtana voisi olla, että jokainen velvollinen osallistuisi palvelusaikanaan vähintään yhteen suurempaan varautumisharjoitukseen. Siviilipalveluskeskuksen sijainti rajoittaa osallistumismahdollisuuksia siinä määrin, että jokaiselle harjoitus ei välttämättä voisi toteutua koulutusjakson aikana. Siviilipalvelustaan suorittavia voitaisiin osallistaa paikallisiin ja alueellisiin varautumisharjoituksiin työpalvelun aikana. Harjoituksiin osallistuminen lisäisi velvollisten ymmärrystä viranomaisyhteistyöstä ja poikkeuksellisissa tilanteissa toimimisesta sekä parantaisi heidän valmiuttaan toimia viranomaisten apuna todellisissa tilanteissa. Systemaattisesti suunniteltu harjoituksiin osallistuminen tekisi myös viranomaisille

²⁹ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 77.

näkyväksi siviilipalvelusvelvollisen hyödyntämisen mahdollisuutta ja voisi edistää heidän huomioimistaan valmiussuunnittelussa ja siten heidän hyödyntämistään mahdollisissa todellisissa tilanteissa.

3.1.2 Työpalvelujakson kehittäminen

Kuten edellä on todettu, parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean tahtotilaan liittyy hieman epäselvyyttä siinä, millaisia muutoksia palveluspaikkajakauman nykytilaan sen pohjalta tulisi tavoitella. Esivalmisteluvaiheessa on kuitenkin tunnistettu tarve lisätä kokonaisturvallisuuden toimintamallin kannalta keskeisten toimijoiden tietoisuutta siviilipalveluksen mahdollisuuksista ja edistää niiden toimimista palveluspaikkoina. Siviilipalveluslain 6 §:ssä ja siviilipalveluksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 ja 2 §:issä säädetään siviilipalvelusasiain neuvottelukunnasta. Neuvottelukunnan tehtäviin voitaisiin lisätä palveluspaikkajakauman seuraamisen ja neuvottelukunnan jäseniksi voisi lisätä muut ministeriöt sekä kokonaisturvallisuuden toimintamallin kannalta keskeisten toimijoiden eli hyvinvointialueiden, aluehallintovirastojen ja kuntien edustuksen. Alustavassa arvioinnissa tämänkaltaisiin pehmeisiin ohjauskeinoihin on eri ministeriöissä suhtauduttu positiivisesti – tiedossa on, että siviilipalveluksen hyödyntämisen mahdollisuuksista on edelleen paljon tietovajetta ja laajapohjaisen foorumin kautta ajatus siviilipalveluksen hyödyntämisestä varautumisen ja valmiuden tarpeisiin saavuttaisi varautumisen ja valmiuden suunnittelun kannalta olennaiset tahot.

Esiin on tuotu myös ajatus, että siviilipalveluslakiin lisättäisiin julkiselle sektorille velvoitteen huomioida siviilipalvelus valmiussuunnittelussaan ja lisätä palveluspaikkoja varautumistehtävissä. Lain tasoiseen velvoitteeseen on arviomuiston valmistelun yhteydessä käydyissä alustavissa keskusteluissa suhtauduttu varauksella. On huomautettu, että toimijat päättävät itse rekrytoinneista ja esimerkiksi hyvinvointialueet toimivat hyvin vahvojen budjettirajoitteiden puitteissa. Siviilipalvelusvelvollisia ei ole viranomaistoiminnan näkökulmasta nähty niin kriittiseksi voimavaraksi, että olisi perusteltua tai tarkoituksenmukaista asettaa heidän rekrytointiaan lakisääteisesti ammattipätevyyden omaavien pelastajien, sairaanhoitajien ja lähihoitajien edelle. Myös velvoitteen toteutumisen valvontaan on suhtauduttu epäillen samoin kuin velvoitteen tarpeellisuuteen, koska jo nykytilassa työpalvelu suoritetaan valtaosin julkisella sektorilla. Jos taas tulkittaisiin asevelvollisuuskomitean tahtotilaa tiukasti ja pyrittäisiin velvoittamalla kohdentamaan työpalvelu vain valtion ja hyvinvointialueiden tehtäviin, olisi vuositasolla löydyttävä nykytilaan verrattuna noin 900 uutta palvelustehtävää, mitä ei ole arvioitu realistiseksi. Esivalmisteluvaiheen alustavan arvion mukaan voisikin olla riittävää, jos julkista sektoria rohkaistaisiin huomioimaan siviilipalvelus valmiussuunnittelussa.

Esivalmisteluvaiheessa vaihtoehtona on tarkasteltu myös sitä, että siviilipalveluslakiin lisättäisiin nykyistä enemmän rajoituksia palveluspaikkana toimimiselle. Tämän vaihtoehdon keskeiseksi haasteeksi on arvioitu se, että sulkemalla pois joitakin nykyisistä palveluspaikkaorganisaatioista ilman korvaavien palveluspaikkojen avautumista saatettaisiin aiheuttaa tilanne, jossa palveluspaikkoja ei riitä kaikille velvollisille. Nykyisessä toteutustavassa velvollisten ja palveluspaikkojen määrän arvioidaan olevan suhteellisen hyvässä tasapainossa eikä tiedossa ole, että avoinna olevia palveluspaikkoja jäisi merkittävässä määrin täyttämättä. Esivalmisteluvaiheessa on todettu myös se seikka, että julkisen sektorin toimijoiden on varauduttava jatkamaan lakisääteisiä tehtäviään myös poikkeusoloissa, joten varautumista ja valmiutta tukevien tehtävien erottaminen normaalia lakisääteistä toimintaa tukevista tehtävistä ei välttämättä ole mahdollista. Jatkovalmistelussa voitaisiin kuitenkin selvittää sellaisen sanamuodon lisäämistä palveluspaikkasäännökseen, joka ohjaisi työpalvelua kokonaisturvallisuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden

toimintojen tukemisen suuntaan vähentämättä palveluspaikkoja epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Yhtenä vaihtoehtona siviilipalvelustehtävien lisäämiseksi varautumisen ja valmiuden tehtävissä voitaisiin harkita sitä virastoille tehdyn kyselyn vastauksissa ehdotettua ratkaisua, että palveluspaikkana toimimisen kustannukset siirrettäisiin valtion talousarvion siviilipalvelusmomentilta maksettaviksi varautumisen ja valmiuden kannalta olennaisten palvelustehtävien osalta. Ratkaisun tehtävien olennaisuuden osalta voisi tehdä esimerkiksi Siviilipalveluskeskus asianomaisen ministeriön lausunnon perusteella. Tällä olisi jonkin verran vaikutuksia valtion talousarvioon (yhden työpalvelujakson kustannuksiksi arvioidaan noin 12 000 euroa) mutta voidaan olettaa, että ratkaisu ohjaisi työpalvelua nykyistä enemmän varautumisen ja valmiuden kannalta keskeisiin tehtäviin.

Ratkaisuehdotuksen heikkoutena voidaan nähdä rajanvedon hankaluus siinä, mitkä konkreettiset palvelustehtävät ovat varautumisen ja valmiuden siinä määrin olennaisia, että ne tulisivat korvattavuuden piiriin. Siviilipalveluksessa suoritettavat tehtävät ovat joka tapauksessa avustavia, suorittajat vaihtuvat usein eikä heille voida asettaa kovin korkeita osaamisedellytyksiä, joten tehtävät eivät voi muodostua erityisen olennaisiksi.

Ehdotukseen liittyy myös tehokkuusriski. Nykymallissa työpalvelun tehokkuus perustuu siihen, että kun palveluspaikka maksaa palveluksen kustannukset, palvelukseen otetaan velvollisia vain siinä tapauksessa, että heille pystytään osoittamaan tehtäviä. Jos palveluksen kustannukset korvattaisiin valtion talousarviosta, voisi muodostua riski, että velvollisia otettaisiin varmuuden vuoksi, jolloin jokaiselle ei välttämättä riittäisi palvelustehtäviä. Tämä olisi ongelmallista myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Vaihtoehtona voitaisiin tarkastella myös mallia, jossa varautumisen ja valmiuden kannalta olennaisissa palvelustehtävissä palveluspaikalle korvattaisiin vain osa palveluspaikkana toimimisen kustannuksista (esimerkiksi majoitus- ja terveydenhuoltokustannukset), mutta osa kustannuksista jäisi palveluspaikan maksettaviksi. Tämä saattaisi pienentää kustannusten täysimääräiseen korvaamiseen liittyvää riskiä sille, että velvollisia otettaisiin varmuuden vuoksi liikaa, eikä kaikille riittäisi palvelustehtäviä. Kuten edellä, myös tässä mallissa olisi kuitenkin määriteltävä tarkemmin, millaiset tehtävät voidaan arvioida varautumisen ja valmiuden kannalta olennaisiksi.

Kustannusten korvaamiseen joissakin palveluspaikoissa ja -tehtävissä joko kokonaan tai osittain on suhtauduttu varauksella paitsi rahoituksen riittävyyden näkökulmasta, myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Aiemmin (vuosina 2009–2010) on kokeiltu palveluksen kustannusten korvaamista TE-toimistoissa palvelleille siviilipalvelusvelvollisille. Palveluspaikkojen erilainen kohtelu kuitenkin todettiin epätarkoituksenmukaiseksi eikä käytäntöä katsottu mahdolliseksi jatkaa.

Nykyjärjestelmään pohjautuvana, varautumisen ja valmiuden tehtäviä lisäävänä ratkaisuna on ehdotettu myös mallia, jossa kunnassa palvelevat siviilipalvelusvelvolliset perehdytettäisiin varautumisen ja valmiuden tehtäviin normaalin palveluksen ohessa. Tehtäviä voisivat olla esimerkiksi joditablettien ja muiden varastoitavien tarvikkeiden inventaariot ja päiväys- ja kuntotarkistukset, kriittisissä infrastruktuurikohteissa käynnit ja turvallisuuskävelyiden järjestäminen. Velvolliset voisivat osallistua pelastus- ja valmiussuunnitelmien päivittämiseen ja heitä voitaisiin hyödyntää varautumisviestinnän tukena sekä varautumisharjoitusten järjestelyissä. Valtaosassa kunnista varautumisen ja valmiuden tehtävissä ei riittäisi tehtävää ainoana palvelustehtävänä, mutta muiden tehtävien ohheen ne voisivat olla tärkeä ja mielekäs lisäys. Erityinen etu tästä ratkaisusta saataisiin pienissä kunnissa, joissa siviilipalvelustehtäviä voi ylipäätään olla

vaikea löytää ja varautumistehtävien substanssi voi olla kaukana niitä hoitavan henkilön muista virkatehtävistä. Oman kotikunnan palveluksessa oleva, varautumistaitoja hallitseva velvollinen voisi tuoda merkittävänkin lisäresurssin kunnan valmiustoimintaan. Tällainen kuntakohtaisen varautumisen osaamispaketti olisi mahdollista koostaa jo nykyisen koulutusjakson sisältämistä elementeistä.

Jatkovalmistelussa on arvioitava, riittävätkö yhteistyön lisäämisen kaltaiset pehmeät ohjauskeinot palvelustehtävien mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen suuntaamiseen vai edellyttääkö muutostarve säännösmuutoksia tai taloudellista ohjausta. Alustavan virkamiesarvion mukaan nykytila, jossa työpalvelu suoritetaan valtaosin julkisella sektorilla ja myös yksityisoikeudellisissa palveluspaikoissa suurin osa tehtävistä liittyy yhteiskunnan peruspalveluiden ylläpitämiseen, heijastaa parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean tavoitetta siinä määrin, ettei palvelustehtävien rajaamiselle sääntelyä tiukentamalla havaita tarvetta. Tavoitteena voitaisiin pitää kokonaisturvallisuuden ja varautumisen näkökulmien huomioimista osana palvelustehtäviä myös niissä tehtävissä, joissa nämä näkökulmat eivät ole hallitsevia. Tällaisella toimintatavalla myös palveluspaikkoina toimivien organisaatioiden ymmärrys kokonaisturvallisuuden elementeistä voisi vahvistua.

Virkavastuu

Keskeiseksi varautumisen ja valmiuden tehtävien lisäämistä koskevaksi haasteeksi on tunnistettu se, että siviilipalvelusvelvollisella ei ole virkavastuuta. Monet viranomaiset, esimerkiksi poliisi ja Maahanmuuttovirasto, ovat noin kymmenen vuotta sitten tarkentaneet siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämiseen liittyvää ohjeistustaan siten, ettei velvollisia nykyisin voi käyttää sellaisissa tehtävissä, joihin liittyy virkavastuuta. Tämä johti siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämisen tuntuvaan vähenemiseen kyseisissä viranomaisissa ja nyt tehdyssä kyselyssä esiin tullut lisäyspotentiaali on edelleen pitkälti ehdollinen sille, että virkavastuukysymys ratkaistaisiin. Sellaisia varautumisen ja valmiuden avustavia tehtäviä, joissa virkavastuulla ei ole merkitystä, on viranomaisissa tunnistettu suhteellisen vähän.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Siviilipalvelusvelvollinen ei ole työ- eikä virkasuhteessa palveluspaikkaansa eikä siten voida hyödyntää esimerkiksi määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä, kuten tyypillisesti korkeakouluharjoittelijoiden kohdalla. Varusmiehillä ei pääsääntöisesti ole virkavastuuta, mutta poikkeuksena vartio- ja päivystystehtävää suorittavat sotilaat toimivat hätävarjelutilanteessa virkavastuulla (Laki puolustusvoimista 551/2007, 23 §). Asepalveluksessa palvelustaan suorittavat toimivat monipuolisissa ja vastuullisissa tehtävissä (muun muassa koulutus, siviili- ja taistelujoukkojen kuljetus, ampumatarvikkeiden käsittely, vartiointi) pääsääntöisesti ilman virkavastuuta, useissa tapauksissa hyvin itsenäisesti.

Siviilipalveluslain 38 §:ssä on säädetty siviilipalvelusvelvollisen velvollisuudeksi suorittaa tunnollisesti siviilipalveluslain nojalla määrätty palvelustehtävät ja noudattaa Siviilipalveluskeskuksen ja palveluspaikan antamia työnjohdollisia määräyksiä. Lain 10 luvussa säädetään palvelusrikkomuksesta ja siitä aiheutuvasta kurinpitorangaistuksesta velvolliselle, joka toimii vastoin palvelusvelvollisuuksiaan. Lisäksi 75 §:ssä säädetään palvelusrikoksesta. Säännöksen mukaan siviilipalvelusvelvollinen, joka hänelle määrätystä kurinpitorangaistuksesta huolimatta edelleen olennaisesti laiminlyö 38 §:n mukaisen palvelusvelvollisuutensa on tuomittava siviilipalvelusrikoksesta vankeuteen ajaksi, joka vastaa enintään puolta hänen jäljellä olevasta palvelusajastaan. Perustuslakivaliokunta on vuoden 2007 kokonaisuudistusta käsitellessään kiinnittänyt

huomiota rangaistuksen suhteelliseen ankaruuteen ja huomauttanut, että säännöstä tulkittaessa ja sovellettaessa on kiinnitettävä huomiota oikeasuhtaisuuteen.³⁰

Jatkovalmistelussa tulisi etsiä keinoja, joilla siviilipalvelusvelvollisten virkavastuun puuttumiseen liittyvä ongelma saataisiin ratkaistua. Vaihtoehdoksi on esitetty siviilipalvelusvelvollisten virkavastuusta säättämistä siten, että säännös koskisi tietyn laitoksen palveluksessa olevaa henkilöä, jolloin palveluksessa olemisen muoto ei olisi ratkaiseva, vaan palveluksen ja tehtävän lakiin perustuva sisältö. Vertailukohtana voisi toimia varusmiehille vain poikkeuksena ja tiettyyn tehtävään sidottuna säädetty virkavastuu. Siviilipalvelusvelvollisten tehtävien monipuolisuudesta johtuen virkavastuu kuitenkin tällä tavoin säädettyinä ulottuisi paljon laajemmalle kuin varusmiesten ainoastaan voimankäyttöä sisältävään hätävarjeluun liittyvä virkavastuu.

Toisaalta on huomautettu, että siviilipalvelusvelvolliset tekisivät edelleen avustavia tehtäviä, mikä joka tapauksessa edellyttää ohjausta ja valvontaa ja virkavastuu voisi langeta tehtävää ohjaavalle virkahenkilölle. Tähän suuntaan ajattelua tuntuisi ohjaavan voimassa olevaan lakiin sisältyvä siviilipalvelusta suorittavan velvollisuuksia koskeva sääntely, jossa velvollisuudeksi on asetettu työnjohdollisten määräyksien noudattaminen ja siviilipalveluslain nojalla määrättyjen palvelustehtävien tunnollinen suorittaminen. Jatkopohdintaa edellyttääkin muun muassa se, missä määrin maanpuolustusvelvollisuutta täyttämään määrättyltä siviilipalvelusvelvolliselta voidaan edellyttää palvelustehtäviin liittyvät lainsäädännön tuntemista niin, että hän voisi kattavasti olla vastuussa toimiensa lainmukaisuudesta. Huomioiden varusmiespalvelusta suorittavien monipuoliset ja vastuulliset tehtävät, jotka hoidetaan pääsääntöisesti ilman virkavastuuta, virkavastuun puuttumisen ei tulisi muodostua esteeksi siviililuonteisissa avustavissa tehtävissä.

3.1.3 Siviilipalvelusvelvollisten sijoitettavuuden kehittäminen erilaisissa kriiseissä

Palveluksessa olevien velvollisten käyttö viranomaisten apuna

Siviilipalvelusvelvollisten käyttäminen viranomaisten, muun muassa poliisin ja pelastustoimen, apuna on mahdollista jo nyky sääntelyn puitteissa (siviilipalveluslain 16 § 2 mom). Edellä sekä koulutuksen että työpalvelujakson kehittämisen yhteydessä esiin tuotu viranomaisyhteistyön kehittäminen ja varautumisen ja valmiuden kannalta keskeisten palveluspaikkaorganisaatioiden yhteinen foorumi sekä harjoitusyhteistyö voisivat levittää tietoisuutta ja hyviä käytäntöjä myös viranomaisten avustamisesta.

Selkeyden vuoksi voisi kuitenkin olla eduksi erottaa yleisen edun perusteella tehtävää palveluspaikan siirtoa koskeva säännös omaksi pykäläkseen. Tämä voisi viranomaisyhteistyön lisäämisen ohella tehdä näkyväksi mahdollisuutta palveluksessa olevien velvollisten tilapäiseen hyödyntämiseen viranomaisten tukena. Varsinaista virka-apua käsitellään erityiskysymyksenä seuraavassa luvussa kohdassa 4.1. Erillisenä kysymyksenä käsitellään myös taustakeskusteluissa esiin tullutta kysymystä mahdollisuudesta hyödyntää siviilipalvelusvelvollisia poikkeusoloissa yhteiskunnan kannalta kriittisissä yrityksissä

³⁰ Siviilipalveluskeskus on tehnyt rikosilmoituksen siviilipalvelusrikos -nimikkeellä viimeksi vuonna 2010.

Siviilipalvelusvelvollisten käytettävyyden kehittäminen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen tarpeisiin

Kuten edellä on tuotu esiin, siviilipalvelusvelvollisten koulutusta ja harjoitustoimintaa sekä työpalvelutehtävien suunnittelua koskevan viranomaisyhteistyön kehittäminen ja varautumisen ja valmiuden kannalta keskeisten palveluspaikkaorganisaatioiden yhteinen foorumi (esimerkiksi nykyisestä laajennettu Siviilipalvelusasiain neuvottelukunta) voisivat tukea myös siviilipalvelusvelvollisten huomioimista kokonaisturvallisuuden toimintamallin kannalta keskeisten organisaatioiden valmiussuunnittelussa.

Kunnista on vuoden 2025 alussa tullut työvelvollisuusrekisterin rekisterinpitäjiä te-palveluiden siirtyessä kuntien vastuulle. Taustakeskusteluissa onkin pohdittu, voisiko myös siviilipalvelusvelvollisten häiriö- ja poikkeusolotehtävien organisointi olla joiltain osin kuntien tehtävä – synergiaetuja olisi varmasti löydettävissä siitä, että siviilipalvelusvelvollisten ja työvelvollisten tehtäviä hallinnoisi sama taho. Sääntelyssä siviilipalvelusvelvollisten sijoittaminen on viime sijainen muihin varausjärjestelmiin ja myös yleiseen työvelvollisuuteen nähden. Toisaalta siviilipalvelukseen kiinteästi liittyvä vakaumus ja sitä koskevan tiedon suojaaminen tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla sekä siviilipalveluksen erityinen luonne, määrällinen vähäisyys ja palvelusmuodon käytäntöjen yleinen huono tunnettuus saattaisivat puoltaa siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojenkin koordinaation säilyttämistä ainoastaan Siviilipalveluskeskuksessa. Myös vuoden 2007 hallituksen esityksessä todetaan, että poikkeusoloissa siviilipalvelusvelvollisten tehtäviin määräämisen olisi oltava yksissä käsissä. Tätä perusteltiin muun muassa tarpeella priorisoida poikkeusolojen palveluspaikoiksi sopivien tahojen pyyntöjä niin, että siviilipalvelusvelvollisten työpanos olisi yhteiskunnan kannalta parhaassa käytössä.

Valtion virastoille toteutetussa kyselyssä monet vastaajat toivat esiin toivomuksen voida varata kyseisessä organisaatiossa työpalvelun suorittaneiden henkilöiden työpanos myös poikkeusoloissa ensisijaisesti saman organisaation käyttöön. Tällöin työpalvelun suorittaneista muodostuisi kyseisen organisaation toiminnan ainakin jossain määrin tunteva osaajapooli mahdollisia poikkeustilanteiden tarpeita varten. Vaikka siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanon aikainen palvelus onkin muihin varausjärjestelmiin nähden viime sijainen, vuosien mittaan kumuloituneesta osaajapoolista todennäköisesti löytyisi myös muiden varausjärjestelmien mahdollisen aktivoinnin jälkeenkin ”vapaana” olevia henkilöitä. Tätä mallia olisi jatkovalmistelussa hyvä harkita. Mallia kuitenkin haastaa esimerkiksi se voimassa olevan siviilipalveluslain ja sen esitöiden ajatus, että poikkeusoloissa Siviilipalveluskeskuksen tulisi priorisoida esitettyjä pyyntöjä ja varmistaa, että siviilipalvelusvelvollisten työpanos kohdistuu keskeisimpiin tehtäviin. Jos työpalvelulla on määräävä vaikutus poikkeusolojen sijoitukseen, tämä järjestelmän joustavuus heikkenee.

Siviilivarannon hyödyntämisen osalta on huomioitava myös se, että siviilivaranto koostuu työikäistä ja siten lähtökohtaisesti työelämässä olevista henkilöistä, joten heidän siirtämisensä omista työtehtävistään siviilivarantoon kuulumisen perusteella määrättäviin tehtäviin edellyttäisi tarkkaa harkintaa sitä koskien, kummassa tehtävässä henkilö hyödyttää yhteiskunnan keskeisten toimintojen jatkuvuutta paremmin: esimerkiksi viraston asiantuntijatehtävissä työskentelevän henkilön siirtäminen toisen viraston avustaviin tehtäviin saattaisi heikentää yhden viraston toimintakykyä enemmän kuin parantaa toisen. Siviilipalveluslain 65 a §:n 3 momentin mukaan siviilivarantoon kuulumisen perusteella määrättävä palvelustehtävä on viime sijainen työnantajan varaukseen (ns. VAP-menettely), terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskevaan varausjärjestelmään sekä valmiuslain mukaiseen työvelvollisuuteen tai väestönsuojeluvollisuuteen nähden.

Valmiuslain (1552/2011) 14 luvussa säädettyä yleistä työvelvollisuutta koskee rajoitus, jonka mukaan henkilöä ei voida määrätä muuhun työhön, jos hän on julkisessa virassa tai toimessa taikka tarpeellinen sellaisen julkisen tai yksityisen yrityksen palveluksessa, jonka toiminnan jatkuminen on poikkeusoloissa välttämätöntä valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi. Tästä rajoituksesta voitaisiin kuitenkin poiketa, jos erityinen syy sitä vaatisi. Valmiuslain hallituksen esityksen (HE 3/2008 vp) mukaan erityinen syy voisi olla esimerkiksi työvelvollisuuden perusteella tehtävässä työssä tarpeellinen koulutukseen tai ammattiin liittyvä erityinen taito tai kokemus, kuten harvinaisen kielen taito. Lisäksi työvelvollisuusmääräyksen antamiselle on muutamia muita rajoituksia. Valmiuslain uudistaminen on käynnissä ja tavoitteena on työn valmistuminen vuoden 2025 aikana. Tässä vaiheessa ei ole tiedossa, onko työvelvollisuutta koskevaan priorisointiin suunnitteilla muutoksia.

Väestönsuojeluvelvollisuudesta säädetään valmiuslain 116 §:ssä. Poikkeusoloissa jokainen Suomessa asuva 18–67-vuotias, jolla on kotikunta Suomessa, voidaan määrätä suorittamaan sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus- ja puhdistustehtäviä sekä väestönsuojeluorganisaation johto- ja erityistehtäviä, hätäkeskustehtäviä taikka muita näihin rinnastettavia, väestön suojelemiseksi välttämättömiä tehtäviä. Määräys voidaan antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan ja se voidaan uusida yhden kerran.

Siviilipalveluslaissa ei tällä hetkellä ole tarkemmin määritelty, miten siviilivarannon hyödyntäminen konkreettisesti toteutettaisiin. On mahdollista, että siviilivarannon kohdalla VAP-varaus-
ten kynnys on edellä käsiteltyä valmiuslain työvelvollisuuteen liittyvää kynnystä korkeampi ja siviilivarantoon kuulumisen perusteella toisiin tehtäviin määrätyn saattaisi tulla sellaisia henkilöitä, joita vastaavassa tilanteessa yleistä työvelvollisuutta sovellettaessa ei siirrettäisi omasta tehtävästään pois. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida, olisiko siviilipalveluslakia tarpeen tältä osin täsmentää. Samankaltaisia harkintaperusteita kuin työvelvollisuutta koskevat saattaisi olla aiheellista soveltaa myös siviilivarannon hyödyntämisessä.

Voimassa olevaan siviilipalveluslakiin sisältyvä koulutusta ja ammattia koskevan tiedon keruusäännös ei ole realisoitunut lain tarkoittamalla tavalla. Vaikka 87 §:ssä siviilipalvelusrekisterin yhtenä käyttötarkoituksena mainitaan siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen aikainen sijoittaminen ja 90 §:ssä luetteluihin siviilipalvelusrekisteriin merkittäviin tietoihin lukeutuvat myös koulutusta ja ammattia koskevat tiedot, 17 §:n sisältämä siviilipalvelusvelvollisen tiedonantovelvollisuus ei sisällä koulutus- ja ammattitietoja, ainoastaan yhteystiedot ja palveluskelpoisuutta koskevat tiedot. Koulutusta ja ammattia koskevat tiedot jäävät siis palveluksen suorittamisvaiheessa tapahtuvan päivittämisen varaan ja vanhenevat nopeasti. On selvää, että tarkempi tieto henkilöiden koulutuksesta ja ammatista palveluksen suorittamisen jälkeen mahdollistaisi tarkemman, henkilön soveltuvuuden parhaiten hyödyntävän sijoittamisen.

Ratkaisumahdollisuuksina on tullut esiin sekä nykyisen sääntelyn mahdollistamia keinoja että säännösmuutoksia edellyttäviä keinoja. Tiedonantovelvoitteen laajentaminen ammatti- ja koulutustietoihin edellyttäisi muun muassa oikeasuhtaisuusharkintaa, kun koulutus- ja ammattitietojen ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa 72 §:ssä säädettyyn rangaistukseen tiedonantovelvollisuuden rikkomisesta. Ilman säännösmuutosta olisi mahdollista tehdä Omasivarin kautta säännöllinen, esimerkiksi vuosittainen, rekisteritietojen päivityspyyntö. Ammattitiedot olisi mahdollista saada myös väestötietojärjestelmästä, mutta siellä ammattitiedot perustuvat henkilön omaan ilmoitukseen eivätkä välttämättä ole sen ajantasaisemmat kuin siviilipalvelusrekisterinkään tiedot. Väestötietojärjestelmästä saatavan tietosisällön laajentaminen ammattitietoihin

edellyttäisi ammattitiedot sisältävän säännöksen³¹ lisäämistä siviilipalveluslain ulkopuolisista tietolähteistä säättävään 93 §:ään. Alustavan arvion perusteella yksi mahdollisuus koulutustietojen saamiseen olisi KOSKI-tietovarannon hyödyntäminen. Se on Opetushallituksen ylläpitämä rekisteri, johon koulutuksen järjestäjät ilmoittavat muun muassa opinto-oikeudet ja suoritettut tutkinnot. Asian tarkempi arviointi edellyttää jatkoselvittämistä, koska tietovarannon hyödyntäminen siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen sijoittamisessa poikkeaa huomattavasti tietovarannon muusta käytöstä.

Esivalmisteluvaiheessa on arvioitu, että myös poikkeusoloissa normaaliolojen tapaan toimeenpantava siviilipalvelus (noin 1200 henkilöä vuosittain) vastaisi suurelta osin niihin avustavia tehtäviä koskeviin tarpeisiin, joita viranomaisilla olisi. Siviilipalvelusta suorittavien joukko voisi tarvittaessa olla suhteellisen ongelmattomasti käytettävissä kaikenlaisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen, ei vain sotilaallisen kriisin aikana. Voimassa oleva sääntely on poikkeusoloissa siviilipalvelusta suorittavien osalta hieman epäselvää ja sitä on tarve selkiyttää. Edellä on ehdotettu harkittavaksi lyhytaikaisuuden vaatimuksesta luopumista poikkeusoloissa Siviilipalveluskeskuksen tekemistä, viranomaisten avustamiseen liittyvistä palveluspaikan siirroista. Jatkovalmistelussa on syytä myös harkita siviilipalvelusmääräyksen antamista koskevan kahden kuukauden määräajan lyhentämistä poikkeusoloissa. Esimerkiksi valmiuslain mukaista työvelvollisuutta koskevalle työmääräykselle ei ole asetettu lakisääteistä määräaika. Lisäksi jatkovalmistelussa on syytä harkita mahdollisuutta säätää siviilipalvelusvelvollisten työaikaan poikkeusolojen aikana vastaavia joustoja kuin valmiuslain 93 §:ssä säädetyt palvelussuhteen ehtoja koskevat poikkeamismahdollisuudet. Siviili- ja lisävarantoa koskevaa liikekannallepannon aikaista palvelusta ei koske esimerkiksi siviilipalveluslain 39 §:ssä säädetty enintään 40 tunnin viikkotyöaika.

Siviilivarannon käytettävyyden laajentamista asevelvollisuuskomitean ehdottamalla tavalla myös muihin kuin sotilaallisiin kriiseihin käsitellään erityiskysymyksenä seuraavassa luvussa.

3.1.4 Ratkaisuvaihtoehdon arviointia

Siviilipalveluksen kehittäminen nykyjärjestelmän pohjalta vastaisi parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean ajattelua, joka rakentui nykyisen järjestelmän kehittämiseksi. Nykyjärjestelmän kehittäminen edellä kuvatulla tavalla mahdollistaisi myös siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämisen muissakin kuin sotilaallisissa kriiseissä, mikä oli asevelvollisuuskomitean tavoitetilassa keskeistä. Nykyjärjestelmän pohjalle tehtävä kehittämistyö myös säilyttäisi poikkeusoloissa sen joustavuuden ja muokkautuvuuden käsillä olevan tilanteen vaatimusten mukaisesti, joka on nähty nykyisen sääntelyn vahvuutena.

Nykyjärjestelmään pohjautuva kehittäminen ei myöskään muuttaisi siviilipalveluksen luonnetta siten, että yhtäältä sen rooli vakaumuksen mukaisena palvelusmuotona vaarantuisi tai toisaalta se muuttuisi suoritustavaltaan niin houkuttelevaksi, että joihinkin ammatteihin (esimerkiksi pelastusosalalle) tähtäävät nuoret valitsisivat siviilipalveluksen puhtaasti ammatillisista syistä. Tällaisia riskejä liittyy joihinkin muihin esitettyihin kehittämisvaihtoehtoihin. Sekä siviilipalveluksen säilyminen vakaumuksenmukaisena palvelusmuotona että siviilipalveluksen toissijaisuus asepalvelukseen nähden olivat asevelvollisuuskomitean ajattelun keskeisiä lähtökohtia.

³¹ Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalvelusta annetun lain (661/2009) 13 §:n 1 momentin 22 kohta, ”henkilön ilmoittama postiosoite ja muu yhteistieto sekä ammatti”.

Palvelustehtävien kohdentamiseen entistä kiinteämmin kokonaisturvallisuuden tarpeisiin on alustavasti esitetty useampia erilaisia ja velvoittavuudeltaan eriasteisia vaihtoehtoja. Voimakkaammin rajaaviin keinoihin, joissa palvelustehtävistä säädettäisiin huomattavasti nykyistä tarkemmin, liittyy alustavan vaikutusten arvioinnin mukaan riski siitä, että palvelustehtäviä ei riittäisi kaikille. Jos palvelus rajattaisiin esimerkiksi vain valtion ja hyvinvointialueiden järjestettäväksi, uusia palvelustehtäviä pitäisi löytää noin 900. Valtion virastoille ja hyvinvointialueille tehdyn kyselyn perusteella niissä on vain maltillista lisäysmahdollisuutta siviilipalvelustehtävien määrässä. Vastauksissa huomautettiin, että mikäli valmiutta ja varautumista jatkossa painotetaan palvelustehtävien kriteerinä tiukasti, osa nykyisistäkin tehtävistä putoaa pois. Lisäksi huomautettiin, että kokonaisturvallisuuden toimintamallin kannalta keskeisiä toimijoita eivät ole vain valtion virastot. Sen, että siviilipalvelus palvelee asevelvollisuuskomitean ajattelun mukaisesti valtion intressiä, ei tarvitsekaan tarkoittaa, että kaikki palveluspaikat ovat valtion tarjoamia, kun esimerkiksi kunnilla ja varautumisjärjestöillä on merkittäviä varautumisen ja valmiuden vastuita.

Jos tietyt, kokonaisturvallisuuden toimintamallin kannalta keskeisiksi arvioidut organisaatiot velvoitettaisiin järjestämään työpalvelu tietyille vuosittain määriteltävälle määrälle siviilipalvelusvelvollisia, ei välttämättä olisi kohtuullista, että palveluspaikat edelleen maksaisivat työpalvelun kustannukset vaan kustannukset tulisi mahdollisesti kattaa valtion talousarviosta. Myös palveluksen järjestämiseen liittyvää hallinnollista taakkaa saattaisi olla syytä siirtää palveluspaikoilta Siviilipalveluskeskuksen hoidettavaksi. Tähän ratkaisuvaihtoehtoon liittyy tehokkuusriskejä, kun palveluspaikkaorganisaatioilta poistuisi mahdollisuus suunnitella ja ennakoida siviilipalvelusvelvollisten käyttöä. Virastoille tehdystä kyselyssä palveluspaikkaorganisaatiot pitivät tärkeänä, että niillä säilyisi mahdollisuus arvioida tarve siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämiselle sekä oikeus asettaa soveltuvuus-kriteerejä sekä valita palvelukseen tuleva henkilö.

Palvelustehtävien kehittäminen edelleen selkeämmin kokonaisturvallisuutta, varautumista ja valmiutta tukeviksi voitaisiin kytkeä myös nykyiseen palveluspaikkajakaumaan. Taustakeskusteluissa on tullut esiin kiinnostusta malliin, jossa esimerkiksi kunnissa erilaisissa tehtävissä palvelevat siviilipalvelusvelvolliset perehdytettäisiin kunnan varautumistehtäviin ja osana palvelusta suoritettaisiin esimerkiksi väestönsuojeluun liittyvien tarvikkeiden inventointia, kriittisten kohteiden silmälläpitoa ja muuta sellaista varautumiseen liittyvää, joista ei riittäisi tarpeeksi tehtävää koko palvelusajan sisällöksi. Tämänkaltaisella toteutuksella olisi välittömiä hyötyjä kunnille varautumisen ja valmiuden kannalta, mutta työpalvelua voitaisiin edelleen hyödyntää nykyiseen tapaan myös kuntien perustehtävien tukemisessa. Se, että velvolliset perehdytettäisiin työpalvelun osana monipuolisesti varautumistehtäviin, edistäisi myös heidän sijoittamistaan erilaisiin tehtäviin mahdollisissa poikkeusoloissa. Ehdotus on lähellä asevelvollisuuskomitean esittämää oppimistehtävää mutta kytkee myös palveluspaikkaorganisaation paremmin mukaan koulutusjaksolla opitun ja työpalvelun yhdistämiseen.

Työpalvelun kehittäminen kokonaisturvallisuutta, varautumista ja valmiutta entistä selkeämmin tukevaksi nykyisen palveluspaikkajakauman pohjalta edellyttäisi systemaattista yhteistyötä Siviilipalveluskeskuksen ja palveluspaikkojen välillä sekä normaali- että poikkeusolojen palveluksen suunnittelussa. Tällä ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä resurssitarvevaikutuksia Siviilipalveluskeskuksen toimintaan.

Palveluspaikkajakauman kehittämisessä on syytä huomioida myös se, että perustuslakivaliokunta on vuoden 2007 kokonaisuudistuksen yhteydessä antamassaan lausunnossa todennut palveluspaikkojen monipuolisuuden edistävän muun ohella mahdollisuutta ottaa siviilipalvelusvelvollisten vakaumus huomioon palveluspaikkaa määrittäessä. Myös parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean lähtökohtana siviilipalveluksen kehittämiseen oli vakaumuksesta lähtevä ja

vakaumuksen mukainen palvelusmuoto. Jatkovalmistelussa nämä näkökulmat on syytä huomioida arvioitaessa mahdollista palveluspaikkojen tarkempaa rajaamista.

Yhteenvetona voidaan todeta, että esivalmisteluvaiheen arvioinnin mukaan siviilipalveluksen nykymalliin sisältyy edelleen hyödyntämätöntä potentiaalia ja sitä edelleen kehittämällä voitaisiin saavuttaa merkittäviä hyötyjä kokonaisturvallisuuden kannalta esimerkiksi viranomaisyhteistyön kehittämisen kautta. Varautumista ja valmiutta koskevien elementtien korostaminen myös sellaisissa palvelustehtävissä, joissa nämä näkökulmat eivät ole ensisijaisia, edistäisi myös palveluspaikkaorganisaatioiden turvallisuusosaamista ja vahvistaisi siten yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Eteneminen kehittämisessä nykymallin pohjalta vastaisi asevelvollisuuskomitean ajattelua ja mahdollistaisi siviilipalveluksen jatkumisen kustannustehokkaana. Nykymallin kehittämiseen asevelvollisuuskomitean tahtotilojen suuntaa liittyy vain suhteellisen niukkoja resurssilisäystarpeita ja merkittävä osa kehittämisestä ei edellyttäisi lainkaan resurssilisäyksiä.

3.2 Muita esivalmistelussa esillä olleita kehittämismalleja

3.2.1 Nykymalliin pohjautuva valmiuspalvelus

Siviilipalveluksen nykytoteutuksen pohjalta olisi mahdollista parantaa merkittävästi siviilipalvelusvelvollisten käytettävyyttä palvelusaikana viranomaisten apuna erilaisissa tilanteissa, ei vain vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämä edellyttäisi koulutusjakson keston pidentämistä nykyisestä neljästä viikosta kahdeksaan viikkoon siten, että koulutusjakson jälkipuolisko vietettäisiin Siviilipalveluskeskuksessa ympäri vuorokauden lähtövalmiina valmiusjoukkona. Koulutuksen sisältöön lisättäisiin / laajennettaisiin nykyisestä erilaisiin viranomaisia avustaviin tehtäviin liittyvää harjoittelua, esimerkiksi evakuintia, etsintää, öljyntorjuntaa ja kriisiviestintää. Pidentetyn koulutusjakson aikana olisi myös mahdollista tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä koulutusten ja harjoitusten järjestämisessä, kun esimerkiksi nykyisin vain satunnaisesti järjestettyjä lasten paloturvallisuus- ja ensiapukoulutuksia voitaisiin siviilipalvelusvelvollisten pitämänä toteuttaa lähialueella systemaattisesti.

Pidentetyllä koulutusjaksolla koulutusta olisi valmiussisältöjen lisäksi mahdollista kohdentaa opetusta enemmän myös palveluspaikan toimialan mukaisesti. Pitempi koulutus voisikin antaa edellytyksiä palveluspaikan turvallisuusorganisaation tukemiseen: velvolliset voisivat koulutuksen pohjalta järjestää palveluspaikassa esimerkiksi turvallisuuskävelyitä ja sisälle suojautumisharjoituksia, mitä suuressa osassa suomalaisia työpaikkoja ei juurikaan järjestetä.

Alustavan arvion mukaan koulutusjakson keston kaksinkertaistamisen kustannusvaikutus olisi noin kaksi miljoonaa euroa vuodessa ja edellyttäisi ainakin neljä henkilötyövuotta nykyistä enemmän. Esivalmisteluvaiheessa ei täysin pystytty arvioimaan ympärivuorokautisen päivystystoiminnon vaikutusta henkilöstömäärään. Lisäksi kustannuksia tulisi kertaluonteisesti henkilöstön täydennyskoulutuksista sekä suhteellisen mittavista kalustohankinnoista erilaisiin tilanteisiin varautumiseksi. Näistä aiheutuvia kustannuksia ei ole tässä vaiheessa arvioitu. Olisi myös arvioitava, aiheuttaisiko malli rakennus- ja remontointitarpeita Siviilipalveluskeskuksen koulutustiloissa.

Siviilipalveluskeskuksen nykyinen sijainti Lapinjärvellä merkitsee, että valmiusjoukko voisi tukea viranomaistehtävissä suhteellisen pienellä maantieteellisellä alueella, joka rajoittuisi suunnilleen Helsinkiin, Lahteen, Kouvolaan ja Haminaan. Alue on kuitenkin tarkoituksenmukainen esimerkiksi öljyntorjunnan kannalta. Kauempana olevat tehtävät saattaisivat edellyttää

erityisjärjestelyjä esimerkiksi majoitukseen. Koulutuksen hajauttaminen eri puolille Suomea kasvattaisi alueellista kattavuutta mutta pienentäisi käytettävissä olevan joukon kokoa. Lisäksi suhteellisen pienen toiminnon hajauttaminen aiheuttaisi ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia ja tilakustannuksia, jolloin toimeenpanon kustannukset kokonaisuutena kasvaisivat enemmän kuin yhdessä paikassa toteutettuna.

Mallin erityinen hyöty olisi se, että lähialueen viranomaisten käytettävissä olisi jatkuvasti sellainen joukko, joka olisi mahdollista määrätä osallistumaan avustaviin tehtäviin lyhyellä varoitusaajalla ympäri vuorokauden. Etuna olisi se, että valmiusjoukko olisi käytettävissä ongelmattomasti myös päivisin, toisin kuin valtaosa työssäkäyvistä vapaaehtoisista, joita Vapepa-verkoston kautta käytetään viranomaistehtävien tukena.

Malli edistäisi parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean asettamia tavoitteita mutta menisi huomattavasti pitemmälle. Komitea esitti koulutusjakson täydentämistä yleisellä varautumis- ja valmiustietämyksellä ja yhtenä mahdollisuutena koulutusjakson vähäisempää pidentämistä esimerkiksi kahdella viikolla. Komitea tavoitteli kuitenkin siviilipalveluksen kattavampaa huomioimista viranomaisten valmiussuunnittelussa ja sitä tavoitetta tämä malli saattaisi edistää.

Mallin hyötynä voidaan nähdä myös se, että se ei luultavasti juurikaan lisäisi siviilipalveluksen houkuttelevuutta nykyiseen toteutustapaan nähden. Viranomaisten avustamisen tilanteita tuskin olisi niin paljon, että ne muodostaisivat houkutustekijää esimerkiksi pelastuslalle aikoville nuorille. Siviilipalveluksen kehittäminen tähän suuntaan ei myöskään muuttaisi palvelusmuodon vakaumuksenmukaisuutta eikä siihen arvioida liittyvän riskiä esimerkiksi totaaliakieltäytymisten määrän kasvusta.

Mallissa varusmiespalveluksen ja siviilipalveluksen välinen ero kokonaisrasittavuudessa pienenee ja saattaisi olla mahdollista lyhentää siviilipalveluksen kokonaiskestoa hieman ja siten huomioida kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suositus.

Mallin riskinä on, ettei alueen viranomaisilla jatkossakaan ilmene siinä määrin tarpeita siviilipalvelusvelvollisten avulle, että mallista aiheutuvat lisäkustannukset voitaisiin katsoa kohtuullisiksi. Esivalmisteluvaiheessa onkin arvioitu, että mallista aiheutuvat kustannukset olisivat liialliset sillä saavutettavaan hyötyyn nähden. Esivalmisteluvaiheen arvioinnin mukaan valmiuspalvelusmallia voitaisiin kuitenkin pitää mahdollisena kehittämissuuntana pitemmällä aikavälillä, mikäli hälytystehtäviä alkaisi tulla merkittävässä määrin.

3.2.2 Täydennyspalveluksen kehittäminen väestönsuojelupalvelukseksi

Esivalmisteluvaiheen keskusteluissa on tullut esiin ajatus, että täydennyspalveluskoulutusta voitaisiin kehittää palvelemaan selkeästi väestönsuojelun tarpeita. Muutos vastaisi virastoille tehdyssä kyselyssä esiin nostettuihin tarpeisiin siviilipalvelusvelvollisten käytöstä juuri väestönsuojelussa ja antaisi täydennyspalvelukselle selkeän tehtävän ja merkityksen.

Koulutus sisältäisi virastokyselyssä esiin tuotuja, väestönsuojeluun liittyvät kokonaisuuksia, kuten ensiapua, henkistä ensiapua, ensihuoltoa ja kriisiviestintää sekä väestönsuojien käyttöön-ottoon ja niissä toimimiseen liittyvää osaamista. Koulutus voitaisiin toteuttaa yhteistyössä väestönsuojelusta alueellisesti vastaavien viranomaisten kanssa esimerkiksi siten, että yleinen osa koulutuksesta toteutettaisiin Siviilipalveluskeskuksessa (sekä kilpailutetuissa koulutuspaikoissa) ja osa koulutuksesta toteutuisi kotiseudulla esimerkiksi alueellisen valmiusharjoituksen yhteydessä.

Alueellisten viranomaisten osallistuminen koulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen olisi hyödyllistä, koska väestönsuojelun tarpeet ovat erilaisia eri puolella maata. Esimerkiksi yleisiä väestönsuojia Suomessa on noin 100 eivätkä jakaudu tasaisesti ympäri maata, joten kaikilla alueille ei ole merkittävää tarvetta kouluttaa henkilöstöä juuri yleisiin suojiin, kun taas toisilla alueille niihin liittyvää tarvetta on paljon. Jos palvelusmuodon sisältönä olisi myös muiden kuin yleisten väestönsuojien käyttöönotto ja ylläpito, kyseessä olisi suurelta osin yksityisten toimijoiden tukeminen. Koulutukseen kannattaisikin nykyiseen tapaan sisältyä myös omatoimista varautumista ja talosuojassa toimimista erilaisten asuinpaikkojen tarpeiden huomioimiseksi.

Mahdolliset ”kertausharjoitukset” voitaisiin pyrkiä järjestämään paikallisten ja alueellisten harjoitusten yhteydessä. Toinen mahdollinen vaihtoehto saattaisiin olla ”kertausharjoitusten” järjestäminen pelastuslain 67 §:n mukaisena väestönsuojelukoulutuksena. Säännöksen nojalla sisäministeriö tai aluehallintovirasto voivat asianomaisen ministeriön tai hyvinvointialueen pelastusviranomaisen esityksestä määrätä väestönsuojelun johto- ja muun erityishenkilöstön osallistumaan Pelastusopiston järjestämään väestönsuojelukoulutukseen. Harjoitusten toteuttaminen Pelastusopiston toimintana edellyttäisi kuitenkin Pelastusopiston merkittävää lisäresurssointia.

Malliin, jossa täydennyspalvelusvelvolliset koulutettaisiin systemaattisesti väestönsuojelun erityistehtäviin, liittyy mahdollisia turvallisuusriskejä. Kaikki Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeutuvat määrätään täydennyspalvelukseen riippumatta siitä, onko heillä sodanajan sijoitus. Siviilipalveluskeskus saa Puolustusvoimilta vain vähän tietoa kyseisistä henkilöistä, joten heidän soveltuvuuttaan tiettyihin tehtäviin ei ole mahdollista arvioida. Joihinkin väestönsuojelun erityistehtäviin kouluttaminen saattaisi sisältää sellaisia tietoja esimerkiksi yleisten kalliosuojien teknisistä ominaisuuksista, joista ei tulisi saada tietoa ilman vähintään suppeaa turvallisuusselvitystä. Kaikilta pelastustoimen varautumistehtäviin määrättäviltä henkilöiltä edellytetään vähintään suppea turvallisuusselvitys.

Parlamentaarinen asevelvollisuuskomitea ei esittänyt täydennyspalveluksen kehittämistä tiettyyn tehtävään valmentavaksi. Komitean mietinnössä asetettiin tavoitteeksi, että täydennyspalveluskoulutuksen opetussisältöihin lisätään peruskoulutusjaksoonkin lisättävät varautumisen opintokokonaisuudet.

Viime vuosina Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeutuneiden henkilöiden määrä ylittää väestönsuojelun tarpeet. Koska hakemukset perustuvat yksilön vakaumukselliseen harkintaan, hakemukset eivät välttämättä jakaudu alueellisesti tarkoituksenmukaisesti. Poikkeusoloissa on voimassa olevan valmiuslain (1552/2011) 116 §:n nojalla mahdollista määrätä henkilöitä väestönsuojeluvelvolliseksi, joten täydennyspalvelusvelvollisten kouluttamiselle näihin tehtäviin ei esivalmisteluvaiheessa ole tunnistettu välttämätöntä tarvetta. Täydennyspalveluskoulutuksen sisällön ankkurointi asevelvollisuuskomitean suosituksen mukaisesti varautumisen ja valmiuden teemoihin on katsottu palvelusmuodon luonne ja kokonaisuus huomioiden riittäväksi kehittämissuunnaksi.

3.2.3 Erilaiset palveluspolut siviilipalveluksen sisällä

Parlamentaarinen asevelvollisuuskomitea havaitsi epätasapainon pelastusalan tarpeiden ja siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämisen välillä ja esitti erillistä kokeilua siviilipalvelusvelvollisten määrän lisäämiseksi pelastusalan tehtävissä.

Komitean hahmotteleman idean pohjalta olisi mahdollista kehittää erillinen pelastusalan palvelusmuoto, jossa koulutus sisältäisi enemmän pelastustoiminnan kursseja ja palvelus suoritettaisiin pelastuslaitoksilla. Koulutuksesta voisi vastata esimerkiksi Pelastusopisto.

Vastaavan palveluspolun voisi suunnitella myös sosiaali- ja terveydenhuollon alalle, jolloin hie-
man nykyistä pitempi koulutus antaisi kohdennettumpia valmiuksia sosiaali- ja terveydenhuol-
lon yksiköissä suoritettavaan työpalveluun.

Erilliset pelastus- ja sosiaali- ja terveydenhuoltoalan palvelusmuodot olisivat yksi mahdollinen ratkaisu siihen, jos siviilipalveluksen haluttaisiin tuottavan enemmän hyötyä kokonaismaanpuo-
lustuksen kentälle mutta kaikille siviilipalvelusta suorittaville ei löydy seuraavassa kappaleessa
esiteltävän varusmiespalveluksen rinnakkaispalveluksen mukaisia tehtäviä. Pelastus- ja sosi-
aali- ja terveydenhuoltoala linkittyvät sekä kokonaisturvallisuuden että kokonaismaanpuolu-
s-
tuksen kenttään ja niissä olisi mahdollista löytää myös sodan aikana selkeästi siviililuontoisia
tehtäviä, jotka eivät haastaisi siviilipalveluksen vakaumukseen perustuvaa luonnetta.

Virastoille tehdyssä kyselyssä ei käynyt ilmi tarvetta näin voimakkaasti eriytetylle palvelus-
muodolle. Vaikka koulutus olisi pitempi kuin nykyisessä siviilipalveluksessa, siinä ei saavutet-
taisi sellaista ammatillista osaamista, joka mahdollistaisi palveluksen suorittamisen varsinais-
sissa pelastus- tai sosiaali- ja terveydenhuoltoalan tehtävissä, vaan tehtävät säilyisivät saman-
tyyppisinä avustavina tehtävinä kuin nykyisessä toteutustavassa. Pidentynyt koulutus kuitenkin
vaatisi lisäresursseja.

Palvelusmuodon tarkempi räätälöinti tiettyjen alojen tarpeisiin saattaisi maltillisesti lisätä sivi-
lipalveluksen houkuttelevuutta varusmiespalveluksen kustannuksella kyseiselle alalle aikovien
keskuudessa. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että siviilipalveluksen suosio on säi-
lynnyt useita vuosikymmeniä varsin vakaana riippumatta erilaisista sääntelyyn ja toimeenpanoon
liittyvistä muutoksista. Onkin mahdollista, että tulevien muutosten arvioinnissa niiden vaiku-
tusta palvelusmuodon houkuttelevuuteen saatetaan olla taipuvaisia yliarvioimaan.

Mallissa varusmiespalveluksen ja siviilipalveluksen välinen ero kokonaisrasittavuudessa pie-
nenisi ja siten saattaisi olla mahdollista lyhentää siviilipalveluksen kokonaiskestoa hieman ja
siten huomioida kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suositus. Myös asevel-
vollisuuskomitea nosti esiin siviilipalveluksen keston arvioinnin siinä tapauksessa, että palve-
lusmuodon sisälle kehittyisi kokonaisrasittavuudeltaan erilaisia palveluspolkuja.³²

Malliin liittyy riski pienten erillisten palvelustyyppien aiheuttamasta suhteettomasta hallinnol-
lisesta taakasta sekä sen tuomista kustannuksista. Esivalmisteluvaiheen arvion mukaan mallin
aiheuttamat kustannukset ja siihen liittyvät käytännön haasteet olisivat liialliset siitä saatavaan
hyötyyn nähden. Mallille ei ole myöskään havaittu selkeää tarvetta.

3.2.4 Varusmiespalveluksen rinnakkaispalvelus

Siviilipalvelusjärjestelmä voitaisiin muuttaa ensisijaisesti normaalioloja palvelevasta työpalve-
lupainotteisesta palveluksesta lähtökohtaisesti sodan ajan tai laajemmin poikkeusolojen olosuh-
teisiin valmentavaksi varusmiespalveluksen siviililuontoiseksi rinnakkaispalvelukseksi. Siviili-
palvelusvelvolliset koulutettaisiin tukemaan viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä ja heille

³² Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 82.

määritettäisiin sodanajan / poikkeusolojen sijoitus ja koko palvelusaika valmentaisi kyseisiin tehtäviin.

Koulutus ja tehtävät olisivat kokonaisturvallisuutta tukevia siviilitehtäviä mutta kehittämisessä ja tehtävissä lähtökohtana olisivat sotilaalliset poikkeusolot ja kokonaismaanpuolustuksen³³ tarpeet.

Malli voidaan toteuttaa kahdella tavalla: a) koulutusorganisaatiomallina siten, että koko palvelusaika valmentaisi kyseisiin tehtäviin tai b) hybridimallina siten, että palvelusaika muodostuu pitkästä koulutusjaksosta (esimerkiksi 3-6kk) ja nykyistä lyhyemmästä työpalvelujaksosta.

Palveluspaikat ja tehtävät

Koulutusorganisaatiomallissa palvelusaikaan ei sisältyisi työpalvelujaksoa, vaan koko palvelusaika valmentaisi tehtävään ja sijoitukseen poikkeusoloissa.

Hybridimallissa poikkeusolojen tehtävistä vastaavat viranomaiset velvoitettaisiin suunnittelemaan ja toteuttamaan oman toimialansa koulutussisällöt ja tarjoamaan koulutusta vastaavia palveluspaikkoja. Myös työpalvelujakson funktiona olisi valmentaminen poikkeusolojen avustaviin tukitehtäviin kokonaisturvallisuuden toimintamallin kannalta olennaisten viranomaisten lakisääteisissä tehtävissä pelastustoimen, väestönsuojelun, sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetus- ja kulttuuritoimen toimialoilla.

Koulutuksen sisältö ja toteuttaminen

Sekä koulutusorganisaatiomallissa että hybridimallissa koulutus toteutuisi kokonaisturvallisuuden toimintamallin kannalta keskeisten viranomaisten suunnittelemana ja toteuttamana hallinnonalakohtaisissa koulutuslinjoissa. Koko palvelusaika olisi lähtökohtaisesti koulutusta ja harjoittelua Samat viranomaiset, jotka vastaisivat palvelusajan koulutuksen ja harjoittelun suunnittelusta ja toteutuksesta, vastaisivat myös kertausharjoituksia vastaavista harjoituksista sekä Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeutuvien henkilöiden täydennyspalveluksen suunnittelusta ja toteutuksesta

Ratkaisuvaihtoehdon arviointia

Yksinomaan koulutusorganisaationa toimivan malli edellyttäisi n. 1200 henkilölle mitoitettun sisäoppilaitostyyppisen koulutusjärjestelmän rakentamista joko erilliselle laitokselle, kuten Siviilipalveluskeskus, hallinnonalojen yhteyteen tai oppilaitoksiin esim. pelastuslaitos, terveydenhuolto-oppilaitokset) sekä kertausharjoitusrakenteen järjestämistä. Malli ei tältä osin ole kehittämisen tavoitteisiin nähden oikeasuhtainen tai realistinen toimi.

Vaihtoehdolle ei ole esivalmisteluvaiheessa laskettu tarkkaa kustannusarviota, mutta jonkinlaista vertailukohtaa voidaan hakea esimerkiksi Puolustusvoimien henkilöstömäärästä – siviilipalvelusvelvollisten määrä on noin kuusi prosenttia varusmiespalveluksen suorittavien määrästä

³³ Kokonaismaanpuolustukseen kuuluvat kaikki ne kansalliset ja kansainväliset sotilaalliset ja siviilialojen toimet, joilla turvataan sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaedellytykset kaikissa turvallisuustilanteissa. Naton jäsenenä kokonaismaanpuolustuksen tukea on ulotettava Puolustusvoimien joukkojen lisäksi Suomen alueella toimiviin liittolaismaiden joukkoihin. Puolustusministeriö vastaa kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisesta.

ja suhteutettuna Puolustusvoimien henkilöstömäärään tämä tarkoittaisi noin 780 hengen henkilöstöä siviilipalveluksen toimeenpanoon nykyisen noin 20 henkilön sijaan.

Resurssivaatimusten lisäksi mallin keskeisenä heikkoutena on se, että tämän kaltaista koulutusta ei ole olemassa eikä malliin soveltuvia avustavia tehtäviä viranomaisille tehdyn kyselyn perusteella tässä mittakaavassa ole tarjolla. Vaikka kyselyyn vastanneet organisaatiot tunnistivat siviilipalvelusvelvollisille soveltuvia poikkeusolojen tehtäviä enemmän kuin kertaakaan aiemmin, tehtävien määrä ja luonne eivät edellyttäisi näin pitkiä koulutuksia ja harjoittelujaksoja. Virastot ovat poikkeusolojen tehtäviin tarvittavana osaamisena tuoneet esiin lähinnä sellaisia lyhyitä muutamien tuntien – muutamien päivien koulutuksia, joita annetaan myös vapaaehtois-toimijoille. Sopivien koulutusten ja tehtävien puutteen vuoksi mallia ei esivalmistelussa ole kehitelty pitemmälle.

Koulutuksen osalta ongelmaksi muodostuisi myös se, että koulutuksen ei tulisi olla tutkintoon johtavaa eikä tutkinnoissa hyväksiluettavaa. Tutkintoon johtava tai tutkinnoissa hyväksiluettava palvelusmuoto antaisi siviilipalvelusvelvolliselle huomattavan edun verrattuna asepalvelustaan suorittavaan, mitä ei yhdenvertaisuusnäkökulmasta voi pitää perusteltuna. Malli saattaisi myös lisätä vaihtoehdon houkuttelevuutta verrattuna asepalvelukseen ja nykymuotoiseen siviilipalvelukseen, kun esimerkiksi pelastus- tai hoitoalalle aikovan nuoren olisi kannattavaa valita siviilipalvelus voidakseen edistää opintojaan jo palvelusaikana. Suhteellisen pitkien, sisällöltään todennäköisesti varsinaisen koulutusjärjestelmän kanssa päällekkäisten koulutusten järjestäminen esimerkiksi pelastus- ja terveydenhuoltoalalla niin, että saatua koulutusta ei hyväksiluettaisi mahdollisissa tulevaisuuden opinnoissa, olisi resurssintähtäisenä haaste. Esimerkiksi pelastusalan tutkinnoissa vuosittaisia aloituspaikkoja on viime vuosien merkittävän lisäyksen jälkeen noin 240, joten alan opintojen kohdentaminen lisäksi useille sadoille siviilipalvelusvelvollisille aiheuttaisi suuren lisätarpeen esimerkiksi alan kouluttajaresursseihin. Näin suurta lisäystä pelastusalan opetusresursseihin ei voida pitää realistisena. Suhteellisen pitkä, tutkintoon johtamaton koulutuspolku ei myöskään sovellu suomalaiseen koulutuspolitiikkaan, jossa pääsääntönä on aiemmin opitun hyväksilukeminen ja päällekkäisten kurssien suoritusvelvollisuuden kartaaminen.

Pelastusosalalle hakeutuville on myös tiukat soveltuvuusvaatimukset, jotka ylittävät selvästi asevelvollisuuteen liittyvät palveluskelpoisuusvaatimukset. Esivalmisteluvaiheessa sisäministeriön pelastusosasto on korostanut, että niin normaali- kuin poikkeusoloissakin pelastustehtäviä suorittavalta edellytetään riittävää osaamista, vähintään sopimushenkilöstöltä edellytettävää koulutusta ja siihen liittyvää fyysistä ja henkistä suoriutumiskykyä. Käytettävissä ei ole arviota siitä, mikä osuus siviilipalvelusvelvollisista täyttäisi pelastustoimen soveltuvuusvaatimukset.

Varusmiespalveluksen rinnakkaismalli ei ole parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean antamien linjausten mukainen, sillä komitean lähtökohtana oli siviilipalveluksen työpalvelupainotteisuuden säilyttäminen, kuitenkin kokonaisturvallisuuden tarpeista vahvemmin lähtevänä. Asevelvollisuuskomitea ehdotti koulutusjakson sisällöllistä kehittämistä silloisen toteutuksen pohjalta ja mahdollisesti jakson pituuden kasvattamista esimerkiksi kahdella viikolla. Tavoitteeksi ei asetettu koulutusta, joka tuottaisi ammatilliseen koulutukseen vertautuvaa osaamista, vaan sisällöksi kaavailtiin perustietoja varautumisesta, häiriötilanteiden hallinnasta ja valmiussuunnittelusta. Työpalvelujakson komitea ajatteli säilytettävän kuitenkin siten, että kytköstä kokonaisturvallisuuden toimintamalliin vahvistettaisiin työtehtävien sisältöä muokkaamalla sekä työpalveluun integroitavien oppimistehtävien avulla. Asevelvollisuuskomitea ei suositellut mallia, jossa palvelustehtävät valmentaisivat tiettyihin poikkeusolojen tehtäviin, vaan ajatuksena oli jatkaa mallia, jossa työpalvelutehtävät tuottavat hyödyn ensisijaisesti normaalioloissa, palveluksen suorittamisen hetkellä.

Varusmiespalveluksen rinnakkaismallissa koulutus ja palvelustehtävät olisivat kokonaisturvallisuutta tukevia siviilitehtäviä mutta kehittämisessä ja tehtävissä lähtökohtana olisivat sotilaalliset poikkeusolot ja kokonaismaanpuolustuksen tarpeet. Perus- ja ihmisoikeudet huomioiden aseelliselle palvelukselle on tarpeen olla tarjolla siviilimuotoinen, vakaumuksen huomioiva palvelusmuoto, vaikkakin poikkeusoloissa kokonaismaanpuolustuksen välillinen tukeminen voidaan arvioida hyväksyttäväksi. Huomioiden sekä vakaumuksenmukaisuuden edellytys että asevelvollisuuskomitean ajatus siviilipalveluksen säilyttämisestä luonteeltaan vakaumuksenmukaisen palveluksen mahdollistavana, siviilipalveluksen liittäminen käsitteellisesti kokonaismaanpuolustuksen kehykseen jo normaalioloissa saattaisi näyttäytyä merkittävänä muutoksena ja haastaa palveluksen luonnetta vakaumukseen pohjautuvana siviilimuotoisena palvelusmuotona. Tosiasiallisesti monet siviiliyhteiskunnan tehtävät muuttuisivat laajamittaisen sodan olosuhteissa vähintään välillisesti kokonaismaanpuolustusta tukeviksi, joten muutos ei olisi niin merkittävä kuin miltä se käsitteellisesti voisi vaikuttaa. Merkitystä olisikin sillä, millaisiksi siviilipalvelusvelvollisten tehtävät konkreettisesti muotoituisivat eli olisivatko ne yhteensopivia siviilipalvelusvelvollisten vakaumuksen kanssa.

Varusmiespalveluksen rinnakkaismallin vahvuutena voidaan nähdä se, että palvelusaika muodostuisi siinä määrin raskaammaksi, että ero palvelusmuotojen välisessä kokonaisrasittavuudessa vähenisi ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suosittelema siviilipalveluksen lyhentäminen voisi olla realistista.

Hybridimalli, jossa palvelukseen liittyisi nykyistä pidemmän koulutusjakson lisäksi työpalvelujakso ja poikkeusolojen sijoitus, edellyttäisi sekin laajan koulutusorganisaation luomista, vaikka koulutusjakso olisikin lyhyempi kuin koulutusorganisaatiomallissa. Työpalvelupaikkojen tarjontaa tulisi muuttaa siten, että palveluspaikkoina palvelusaikana ja poikkeusoloissa toimisivat vain varautumisesta vastaavat julkishallinnon organisaatiot, jotka velvoitettaisiin sekä osallistumaan koulutuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen että toimimaan palveluspaikkoina.

Vastaavalla tavalla kuin koulutusorganisaatiomallissa, hybridimallissa haasteeksi muodostuu malliin soveltuvan koulutuksen ja tehtävien vähyys. Riskinä on, että koulutusaikaa ei pystyttäisi täyttämään mielekkäällä sisällöllä eivätkä työpalveluorganisaatiot pystyisi osoittamaan tehtäviä kaikille heille palvelukseen määrätyille. Molempiin varusmiespalveluksen rinnakkaismalleihin liittyvät myös samat virkavastuun puuttumisesta johtuvat rajoitteet kuin viranomaisia avustavien varautumis- ja valmiustehtävien merkittävään lisäämiseen nykytoteutuksen puitteissa.

Molemmissa varusmiespalveluksen rinnakkaismalleissa olisi keskeisenä haasteena se, että siviilipalvelusvelvolliset muuttuisivat resurssista kulueräksi: Nykyisessä toteutustavassa palvelupaikat hyötyvät siviilipalvelusvelvollisten työpanoksesta, mutta varusmiespalveluksen rinnakkaismallissa tämä hyöty poistuisi tai vähenisi merkittävästi. Poikkeusolojen tehtäviä ei välttämättä voi harjoitella osana palveluspaikkaorganisaatioiden normaalia toimintaa, joten hybridimallissakaan siviilipalvelusvelvolliset eivät samalla tavoin olisi tuottamassa hyötyä organisaatiolle kuin nykyisessä mallissa, vaan heidän toistuva harjoituttamisensa poikkeusolojen tehtäviin sitoisi organisaation voimavaroja. Palveluksen toteuttamiseen osallistuvia viranomaisia olisi tarve resursoida huomattavasti, jotta ne suoriutuisivat uusista tehtävistään.

Palveluspaikat eivät myöskään nykyiseen tapaan itse voisi asetta vaatimuksia palveluksen toteutumiselle (esimerkiksi velvollisten määrälle tai osaamiselle), kun jokaiselle palvelusta tietynä vuonna suorittavalle olisi järjestettävä paikka huomattavasti nykyistä pienemmässä joukossa organisaatioita. Vuosittainen velvollisten määrä ei välttämättä olisi missään kytköksissä organisaation tarpeisiin ja voisi vaihdella vuosittain huomattavasti, mikä myös vaikeuttaisi mielekkäiden tehtäväkokonaisuuksien suunnittelua. Koska palveluspaikoilta poistuisi mahdollisuus vaikuttaa organisaatiossa toteutettavan siviilipalveluksen laajuuteen ja suorittajien valintaan,

olisi luultavasti tarpeen poistaa palveluspaikoilta työpalveluun liittyvä kustannusvastuu ja katkaa kaikki siviilipalveluksen menot (Siviilipalvelus 2020 -mietinnön arvion mukaan palveluspaikoille aiheutuva osuus kustannuksista oli vuonna 2011 n. 17 miljoonaa euroa) valtion talousarvion siviilipalvelusmomentilta. Tämä puolestaan voisi heikentää palveluspaikkojen motivaatiota organisoida työpalvelua mielekkäällä ja tehokkaalla tavalla. Nykyisessä toteutustavassa se, että palveluspaikat maksavat siviilipalvelukseen liittyvät kustannukset, on nähty tehokkuutta takaavana tekijänä.

Varusmiespalveluksen rinnakkaismalli saattaisi paradoksaalisesti myös vähentää siviilipalvelusvelvollisten hyödynnettävyyttä vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa nykytilaan verrattuna. Jos jokaisella olisi suhteellisen tarkasti määritelty henkilökohtainen tehtävä ja organisaatio, tehtävästä ja organisaatiosta toiseen liikutteleminen saattaisi vaikeutua. On myös mahdollista, ettei ennakoinnissa osuttaisikaan oikeaan sen suhteen, minkä organisaation käyttöön ja millaisiin konkreettisiin tehtäviin velvollisia sijoitettaisiin. Siviiliyhteiskunnan kriisit saavat monia muotoja ja erityyppisissä kriiseissä eri viranomaisilla on johtovastuu. Nykyisen toteutuksen vahvuus onkin mallin joustavuus ja tarvelähtöisyys: kun viranomaiset päättävät itse kriisin tullen, mille paikkakunnalle, mihin tehtävään ja millaisella osaamisella varustettuna siviilipalvelusvelvollisia tarvitaan, siviilipalvelusvelvollisten panos kohdistuu juuri sinne, missä tarve ilmenee.

3.2.5 Siviilipalveluksen suuntaaminen osaajapulasta kärsiville huoltovarmuuskriittisille aloille

Sekä valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon³⁴ että valtioneuvoston huoltovarmuudesta antaman tavoitepäätöksen (568/2024) mukaan osaavan työvoiman saatavuus on kysymys, joka heijastuu huoltovarmuustyöhön, ja kaikkien sektoreiden yhteinen haaste on huolehtia henkilöstön osaamisesta. Sekä pienten ja keskisuurten yritysten että yleisesti kansalaisten tietoisuus osaamisen merkityksestä huoltovarmuuden turvaamisessa on arvioitu tärkeäksi. Huoltovarmuuden kannalta kriittisiin osaamistarpeisiin on pyrittävä vastaamaan sekä koulutus- että työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä. Huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä on todettu myös tarve arvioida keskeisten sektoreiden osaamisen hallintaa poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä mainitaan osaamisen varmistaminen muun muassa digitaalisen infrastruktuurin ylläpitämisen, kyber- ja informaatioturvallisuuden, alkutuotannon, huoltovarmuudelle kriittisen teollisuuden ja avaruustoimialan yhteydessä.

Esivalmisteluvaiheessa on tarkasteltu myös mallia, jossa siviilipalveluksen työpalvelu kohdennettaisiin ensisijaisesti sellaisille huoltovarmuuskriittisille aloille, joilla on tunnistettu osaajapulaa. Tämä voisi edistää siviilipalvelusta suorittavien nuorten hakeutumista kyseisten alojen opintoihin. Siviilipalvelus suoritetaan tyypillisesti sen verran nuorena, ettei omaa alaa välttämättä ole vielä varmuudella valittu. Tutkimustietoa ei ole siitä, millainen ohjausvaikutus suoritettulla työpalvelulla on alan valinnassa. Monelle siviilipalvelusta suorittavalle kyseessä on kuitenkin ensimmäinen usean kuukauden työjakso ja voidaan pitää mahdollisena sitä, että kokemus työskentelystä voi toimia pehmeänä ohjauskeinona alalle hakeutumiseen.

Keskeinen haaste tämän mallin toteuttamiselle on se, että julkisella sektorilla on suhteellisen vähän sellaisia mahdollisia työpalvelutehtäviä, jotka kytkeytyvät keskeiseen

³⁴ Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:59. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164329/VN_2022_59.pdf?sequence=1&isAllowed=y

huoltovarmuuskriittiseen osaamiseen. Siviilipalveluksen suorittaminen yrityksissä ei kilpailua vääristävän vaikutuksen vuoksi ole mahdollista.

Toinen haaste on se, että ilman pohjakoulutusta siviilipalvelusta suorittavat voisivat suorittaa vain sellaisia avustavia tehtäviä, joissa osaamisvaatimukset ovat matalat. Huoltovarmuuden kannalta kriittisille toimijoille tällainen siviilipalvelus muodostuisi helposti kulueräksi resurssin sijaan, jos avustavia tehtäviä jouduttaisiin keksimään tarpeen ylittävälle määrälle nuoria. Esivalmisteluvaiheessa virastoille tehdyssä kyselyssä esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirasto ei löytänyt lainkaan siviilipalvelusvelvollisille soveltuvia tehtäviä ja Väylävirasto vain satunnaisesti riittävän korkeasti koulutetuille henkilöille. Malliin liittyisikin tarve harkita kustannusten siirtoa palvelusorganisaation vastuulta valtion korvattaviksi sekä palveluksen tehokkuuteen liittyviä haasteita.

Esivalmisteluvaiheen arvion mukaan tätä mallia ei pidetä realistisena kehittämissuuntana siviilipalvelukselle.

4 Erityiskysymysten tarkastelu

4.1 Virka-apu

Siviilipalveluslaissa ei ole varsinaisia virka-apusäännöksiä. Siviilipalveluslaki mahdollistaa kuitenkin palveluspaikan lyhytaikaisen siirron ja siten palvelusta suorittavat n. 1200 henkilöä ovat edellä luvussa 2.4.2 kuvatulla tavalla käytettävissä viranomaisia avustaviin tehtäviin.

Asevelvollisuuslain 78 §:ssä säädetään palveluksessa olevien asevelvollisten määräämisestä palvelustehtävään virka-aputehtävään, pelastustehtävään ja muihin kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen liittyviin tehtäviin. Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 § 2 momentissa täsmennetään virka-avun liittyvän yleisen järjestyksen ylläpitämiseen, terrorismirikosten ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseen ja keskeyttämiseen sekä muuhun yhteiskunnan turvaamiseen. Pelastustoimintaan osallistumisen puolestaan täsmennetään tarkoittavan pelastustoiminnassa tarvittavan kaluston, henkilöstön ja asiantuntijapalveluiden antamista käytettäväksi.

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (342/2022) 2 §:n mukaan poliisilla on oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apua poliisin voimavarojen ollessa riittämättömät muun muassa henkilön etsintään tai kiinniottamiseen, paikan tai alueen eristämiseen ja tutkimiseen, liikenteen ohjaamiseen, räjähteen tunnistamiseen ja raivaamiseen, suuren tapahtuman tai kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaamiseen ja vakavan rikoksen estämiseen ja keskeyttämiseen liittyvissä tehtävissä. Virka-apuna voidaan luovuttaa kalustoa, välineistöä, tiloja tai Puolustusvoimien asiantuntija-apua. Kyseisen lain 11 §:n mukaan virka-aputehtäviin määrätään Puolustusvoimien palveluksessa olevia henkilöitä ja joissakin tapauksissa sitoumuksen tehneitä vapaaehtoisia reserviläisiä. Virka-aputehtävään määrätty muodostavat virka-apuosaston, jota johtaa ammattisotilas.

Asevelvollisuuskomitea havaitsi tarpeen säätää erikseen siviilipalvelusvelvollisten käytöstä virka-aputehtävissä. Komitea arvioi, että siviilipalvelusjärjestelmän luonteen ja velvollisten optimaalisen käytettävyyden kannalta virka-apuna ei tulisi kyseeseen niinkään nopeasti saatavat ja johdettavat joukot, kuten Puolustusvoimissa, vaan pikemminkin asiantuntija-apu ja tukeminen avustavissa tehtävissä julkisen hallinnon organisaatioissa. Siviilipalvelusvelvollisten käyttö virka-avussa olisi komitean arvion mukaan siten sekä luonteeltaan että tarkoitukseltaan erityyppistä kuin Puolustusvoimien antama virka-apu.³⁵

Virka-apua antaa aina viranomainen toiselle viranomaiselle ja direktio-oikeuden omaavan henkilön on oltava tehtävässä mukana osana virka-apuosastoa tai vastaavaa. Alustavan arvion mukaan siviilipalveluslakiin sisältyvä palveluspaikan lyhytaikaisen siirron mahdollistava säännös vaikuttaisi riittävän viranomaisten mahdollisesti tarvitseman avun järjestämiseen siviilipalvelustaan suorittavien osalta.

Asevelvollisuuskomitean ajattelussa virka-apua antaisivat kuitenkin ilmeisesti siviilivarantoon kuuluvat, työelämässä olevat henkilöt, koska siviilipalvelusta suorittavilla on vain hyvin harvoin sellaista asiantuntijaosaamista, josta olisi virka-apuna olennaista hyötyä. Komitean mietinnön pohjalta jää epäselväksi, mikä olisi Siviilipalveluskeskuksen viranomaisrooli virka-aputehtävissä, jos avun antajina olisivat yksittäiset muualla työskentelevät ammattilaiset. Jatkovalmistelussa olisi selvitettävä tarkasti niitä oikeudellisia reunaehtoja, joita virka-avun antamiseen

³⁵ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 79–80.

liittyy. Esivalmisteluvaiheen alustavan arvion mukaan virka-avusta ei voisi olla kyse menettelyssä, jossa avun antaja on muu kuin viranomainen.

Poikkeusolojen osalta esivalmistelussa ei ole havaittu tarvetta siviilipalvelusta koskeville virka-apusäännöksille, koska valmiuslakiin sisältyy mahdollisuus määrätä ihmisiä työvelvollisiksi ja väestönsuojeluvelvollisiksi. Lisäksi liikekannallepanon aikana on voimassa siviilivarantoa koskeva liikekannallepanon aikainen palvelus.

4.2 Siviilivarannon hyödyntäminen muissakin poikkeusoloissa kuin sotilaallisissa kriiseissä

Asevelvollisuuskomitea totesi, että siviilipalveluslaki ei huomioi siviilivarannon osalta sotilaallisen konfliktin tai uhkan lisäksi muun tyyppisiä kriisejä, kun taas asevelvollisuuslaissa on säädetty reserviläisten käyttämisestä muissakin poikkeusoloissa, kuten erityisen vakavan suuronnettomuuden sekä pandemioiden varalta. Komitea katsoi, että siviilivarannon käyttöä muissakin kuin sotilaallisissa kriiseissä olisi perusteltua kehittää.³⁶ Komitea havaitsi kehittämistarpeita myös Puolustusvoimien reservissä olevien käytettävyydessä virka-aputehtäviin.

Voimassa oleva asevelvollisuuslaki sisältää säännöksiä, joissa asevelvolliset voidaan määrätä tehtäviin, jotka eivät perustu yksinomaan maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä koskevaan perustuslain säännökseen. Näitä ovat mm. pelastustoimeen liittyvät tehtävät, virka-aputehtävät ja reserviläisten määrääminen palvelukseen suuronnettomuustilanteissa tai muissa vakavissa tilanteissa. Hallituksen esityksessä perustellaan maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomia palvelustehtäviä Puolustusvoimissa saatuun koulutukseen perustuvalla soveltuvuudella sekä sillä, että Puolustusvoimilla on tarvittavaa kalustoa ja materiaalia. Siviilipalvelusta suorittavien kohdalla mahdollisuus palveluspaikan lyhytaikaiseen siirtoon yleisen edun niin vaatiessa sisältää vastaavan mahdollisuuden eri viranomaisten tukemiseen (ks. tarkemmin luku 2.4.2).

Asevelvollisuuslain 79 §:ssä säädetään reserviläisen palveluksesta suuronnettomuuden sattuessa ja muussa vakavassa tilanteessa. Kyseiseen palvelukseen voidaan määrätä ainoastaan Puolustusvoimissa erityiskoulutuksen saaneita reserviläisiä ja silloin kun se olisi ehdottoman välttämätöntä muutoinkin kuin sotilaallisessa uhkatilanteessa valmiuslain 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa. Tehtävät olisivat Puolustusvoimissa saadun erityiskoulutuksen mukaisia lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojelualan tehtäviä sekä muita vastaavia. Palveluksen kesto olisi lyhyt, enintään 14 päivää. Palvelus rinnastuisi kertausharjoitukseen. Hallituksen esityksen (37/2007 vp) mukaan kyseessä olisi hyvin poikkeuksellinen päätös, jonka tasavallan presidentti voisi tehdä valtioneuvoston esityksestä. Asevelvollisuuslain 80 §:n nojalla reserviläinen voidaan määrätä astumaan palvelukseen välittömästi.

Muutos edellyttäisi uusien säännöksiä ottamista siviilipalveluslakiin, kuten lain soveltamisalan laajentamista maanpuolustusvelvollisuuteen kuulumattomasta palveluksesta. Jatkovalmistelussa olisi selvitettävä, minkälaisiin tehtäviin velvollisia voitaisiin määrätä sekä mikä taho olisi johtovastuussa velvollisten johtamisesta.

Ratkaisuvaihtoehdot

Laajempiin ja pitempikestoisempiin tarpeisiin erilaisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa vastaa nykysääntelyyn sisältyvä parhaillaan palvelusta suorittavien palvelustehtävien muuttaminen

³⁶ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 80–81.

(ks. luku 2.4.2). Siviilivarannon hyödyntämisessä olisi kyse poikkeuksellisesta ja lyhytkestoisesta tilanteesta. Esivalmisteluvaiheessa on suhtauduttu varauksellisesti siihen, että reserviläisten maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomia tehtäviä voisi peilata siviilipalvelusjärjestelmään. Siviilipalvelus ei tuota vastaavaa erityisosaamista kuin Puolustusvoimien erikoiskoulutus, vaan siviilivarantoon kuuluvien erityisasiantuntemus perustuu siviilissä hankittuun koulutukseen ja työkokemukseen. Valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa on myös mahdollista määrätä henkilöitä työvelvollisiksi ja väestönsuojeluvelvollisiksi.

Jos siviilivarannon käytöstä tällä tavoin kuitenkin haluttaisiin säätää, uudet säännökset siviilivarantoon kuuluvan palveluksesta suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa voitaisiin lisätä siviilipalveluslakiin, esimerkiksi 9 lukuun. Jatkovalmistelussa olisi arvioitava, peilaisivatko säännökset ylimääräistä palvelusta ja liikekannallepanon aikaista koskevia säännöksiä, jolloin tasavallan presidentti tekisi päätöksen siviilivarantoon kuuluvien palvelusta koskevasta määräämisestä sen jälkeen kun vastaava päätös on tehty Puolustusvoimien reservin osalta.

Vaihtoehtona voitaisiin arvioida myös mahdollisuutta määrätä siviilivarantoon kuuluvia palvelukseen ilman Puolustusvoimien reserviä koskevaa päätöstä. Oletettavasti kynnys olisi kuitenkin syytä pitää korkeana samalla tavoin kuin asevelvollisuuslain 79 §:n mukaisessa palveluksessa ja siviilivarannon palveluksen maksimikesto tulisi säätää vastaavan pituiseksi kuin Puolustusvoimien reserviläisten, eli 14 päiväksi. Siviilivarannon hyödyntäminen olisi tässäkin tapauksessa poikkeuksellista ja lyhytkestoisista. Asiaan liittyy osin samaa problematiikkaa kuin siviilivarantoon kuuluvien henkilöiden hyödyntämiseen virka-aputehtävissä.

4.3 Siviilipalvelusvelvollisten hyödyntäminen kriittisen infrastruktuurin toiminnan turvaamisessa

Taustakeskusteluissa on tullut esiin ajatus siviilipalveluksen hyödyntämisestä kriittisen infrastruktuurin toiminnan turvaamisessa. Siltä osin kuin kriittinen infrastruktuuri on julkisessa omistuksessa, siviilipalveluksen hyödyntäminen on mahdollista jo nykyisen sääntelyn puitteissa. Siviilipalveluspaikaksi voidaan hyväksyä muun muassa kunnalliset liikelaitokset ja liikelaitoskuntayhtymät. Voimassa olevan siviilipalveluslain hallituksen esityksen (140/2007 vp) mukaan palveluspaikkahakemusta käsiteltäessä tulee kuitenkin varmistaa, ettei palveluspaikaksi hyväksyminen aiheuta kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Siviilipalvelusta suorittavien rekrytoinnilla ei saa syntyä kilpailullista ja liiketoiminnallista etua verrattuna vastaavalla toimialalla toimiviin yrityksiin. Siviilipalveluspaikkana eivät voikaan toimia yhteisöt, jotka toimivat selvästi kilpailuasemassa vastaavalla toimialalla toimivien yksityisoikeudellisten yritysten kanssa.

Valtaosa kriittisestä infrastruktuurista on yksityisessä omistuksessa. Edellä mainitun kilpailua vääristävän vaikutuksen vuoksi ne eivät ainakaan normaalioloissa voi toimia palveluspaikkoina. Keskusteluissa on ollut esillä myös siviilipalvelusvelvollisten hyödyntäminen kriittisen infrastruktuurin kohteiden vartioinnissa, jolloin kilpailuasetelma syntyisi suhteessa yksityiseen vartiointialaan. Alustavan virkamiesnäkemuksen mukaan normaaliolojen osalta ei ole mahdollista muuttaa sääntelyä siten, että kilpailuvaikutuksia ei tarvitsisi huomioida.

Poikkeusolojen osalta asia vaatii tarkempaa selvittämistä jatkovalmistelussa.

4.4 Harjoitukset

Nykyiseen siviilipalvelukseen ei sisälly säännöksiä kertausharjoituksiin verrattavasta täydennyskoulutuksesta. Parlamentaarinen komitea katsoi mietinnössään, että siviilipalvelusvelvollisten käytettävyyttä voidaan kehittää täydennyskoulutusjärjestelmän avulla. Koulutuksen tarkoituksena olisi kokonaisturvallisuustaitojen täydentäminen ja ylläpitäminen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tukemisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa. Komitea suositteli selvitettäväksi tarkemmin aluehallintovirastojen roolia ja virastokohtaisten koulutusten mahdollisuutta.³⁷

Siviilipalvelusjärjestelmään sisältyvä ylimääräinen palvelus on tarkoitettu siviilivarannon harjoittamiseen käsillä olevan kriisin vaatimiin valmiuksiin ja sitä hyödyntämällä varmistettaisiin siviilivarannon käytettävyys. Ottaen huomioon siviilipalvelusvelvollisten poikkeusolojen tehtäviä koskevan lähtökohdan, jossa viranomaiset pyytäisivät käyttöönsä juuri käsillä olevan tilanteen ehtoihin soveltuvan määrän siviilipalvelusvelvollisia ja Siviilipalveluskeskus priorisoisi pyyntöjä, siviilipalvelusvelvollisten ”kertausharjoituksilla” ei voisi olla vastaavaa funktiota kuin Puolustusvoimien kertausharjoituksilla tietyn, sodan oloissa yhdessä toimivan joukon valmiuksien ylläpitäjänä.

Jos siviilivarannon käytettävyys muissa kuin sotilaallisissa kriiseissä säädettäisiin edellä kuvattulla tavalla peilaamaan reserviläisten maanpuolustusvelvollisuuteen perustumatonta palvelusta, siviilivarannon osaaminen perustuisi palveluksen ulkopuolella koulutuksessa ja työelämässä hankittuihin valmiuksiin, ei siviilipalveluksessa hankittuun osaamiseen, eikä siviilipalvelusjärjestelmässä myöskään pystyttäisi järjestämään tällaista erikoisosaamista ylläpitäviä ”kertausharjoituksia”.

Siviilipalveluslain 3 lukuun voitaisiin kuitenkin lisätä asevelvollisuuslain systematiikan mukaisesti uudet säännökset täydentävistä harjoituksista ja muutoksenhakuoikeudesta. Alustavan arvon mukaan ”kertausharjoitukset” mahdollistava sääntely olisi järkevää varautumista mahdollisesti kiristyvien turvallisuusolosuhteiden varalta. Esivalmisteluvaiheessa on kuitenkin suhtauduttu varauksellisesti kaikille siviilipalvelusvelvollisille pakollisten kertausharjoituksiin vertautuvien harjoitusten käynnistämiseen nykyisessä tilanteessa paitsi resurssisyistä myös siitä syystä, että niiden sisältö väistämättä jäisi suhteellisen yleisluontoisen varautumistiedon kertauttamiseksi. Ensisijaisena siviilivarannon osaamisen varmistamisen keinona nähdään voimassa olevaan sääntelyyn sisältyvä ylimääräinen palvelus, joka on tarkoitettu toteutettavaksi käsillä olevan tilanteen mukaisesti suunnattuna ja juuri siinä tarvittavien valmiuksien harjoittamiseen.

Esivalmisteluvaiheen keskusteluissa on tuotu esiin myös mahdollisuutta alueellisten harjoitusten hyödyntämiseen ja esitetty muun muassa, että kaikille alueen siviilivarantoon kuuluville voitaisiin tarjota vapaaehtoista osallistumismahdollisuutta alueellisiin valmiusharjoituksiin. Lisäksi on ehdotettu siviilipalvelusrekisteriin lisättäväksi vapaaehtoista mahdollisuutta ilmoittaa myös muualla järjestötoiminnassa hankittua varautumisosaaamista, jolloin siviilipalvelustehtävien, koulutuksen ja ammatin rinnalla myös varautumisen vapaaehtoistoiminta (esimerkiksi Vapepa-verkostossa) voisi vaikuttaa siviilivarantoon kuuluvan henkilön poikkeusolojen tehtäviin. Myös Siviilipalveluskeskus voisi järjestää vapaaehtoisia täydentäviä harjoituksia, joissa hankittu osaaminen merkittäisiin siviilipalvelusrekisteriin.

³⁷ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 81.

4.5 Palaaminen Puolustusvoimien reserviin aloitetun / suoritettun täydennyspalveluksen jälkeen

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. Toukokuussa 2019 voimaan tulleessa muutoksessa pykälästä poistettiin 28 vuoden ikäraja hakemusten hyväksymiselle.

Siviilipalveluslain 58 §:n 3 momentin mukaan täydennyspalvelusaika on enintään 40 päivää. Käytännössä täydennyspalvelus on toteutunut viiden päivän kokonaisuuksina. Syyskuussa 2024 siviilipalveluskeskus on kasvaneiden täydennyspalvelushakemusten ja vähenevien resurssien johdosta tilapäisesti lyhentänyt täydennyspalveluskoulutuksia kolmen päivän mittaisiksi.

Vuonna 2018 siviilipalveluslain muutostarpeita käsitellyt työryhmä arvioi täydennyspalveluksesta reserviin palaamisen mahdollistamista. Arvioidussa ehdotuksessa reserviin palaaminen olisi mahdollistettu täydennyspalveluskoulutuksen alkamisen jälkeen esimerkiksi kahden vuorokauden kuluessa koulutuksen alkamisen jälkeen. Palaaminen reserviin kokonaan suoritettun täydennyspalvelusjakson jälkeen ei tämän ehdotuksen mukaan olisi ollut mahdollista.³⁸

Vuoden 2018 työryhmän arvioinnissa ehdotukseen suhtauduttiin kielteisesti. Tarpeita siirtyä takaisin reserviin ei velvollisten puolelta juurikaan ollut ilmennyt. Työryhmän työssä ei kasvaneista hakemismääristä huolimatta myöskään ilmennyt, että puolustusvoimien viranomaisilla olisi ollut välttämättömiä tarpeita saada reservistä jo kerran lähteneitä palaamaan takaisin reserviin. Tietoa ei ollut siitä, kuinka suurella osalla reservistä siviilipalvelukseen hakeutuneilla on ollut sodanajan sijoitus. Käytännössä sellaiselle henkilölle, jolla on ollut sodanajan sijoitus ennen siviilipalvelukseen siirtymistä, ei reserviin palaamisen jälkeen määrättäisi samaa sijoitusta. Henkilölle voitaisiin kuitenkin määrätä uusi sodanajan sijoitus. Paluumahdollisuuden avaamisen arvioitiin todennäköisesti lisäävän liikehdintää paitsi täydennyspalveluksesta reserviin, myös reservistä täydennyspalvelukseen, kun haluttaisiin käydä katsomassa, mitä vaihtoehtoinen palvelusmuoto pitää sisällään. Muutoksen arvioitiinkin lisäävän hallinnollista taakkaa sekä siviilipalveluskeskukselle että Puolustusvoimille.³⁹

Lisäksi todettiin, että voisi olla tarpeen säätää jonkinlainen rajoitus hakukertojen määrälle, jottei toistuvilla siirtymisillä voisi välttää velvoitteiden tosiasiallista suorittamista. Perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu uskonnon ja omantunnon vapaus saattaisi edellyttää, että jo aloitetusta täydennyspalveluksesta kertaalleen takaisin puolustusvoimien reserviin hakeutuneen henkilön olisi vielä mahdollista ainakin kertaalleen hakeutua siviilipalveluksen puolelle vakaumuksellisista syistä.⁴⁰

Työryhmä totesi myös, että kun täydennyspalveluksen suorittamista koskeva määräys on toimitettava velvolliselle todisteellisesti tiedoksi 12 kuukauden sisällä hakemuksen hyväksymisestä ja viimeistään kaksi kuukautta ennen täydennyspalvelusjakson alkua, velvollisella on jo

³⁸ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 24–25.

³⁹ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 24–26.

⁴⁰ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 24–26.

nykyisen lain mukaisin aikamäärein riittävästi aikaa harkita ratkaisuaan ennen varsinaisen täydennyspalvelusjakson alkamista.⁴¹

Asevelvollisuuskomitea totesi mietinnössään perustelluksi kehittää palveluksesta toiseen siirtymistä muun muassa siten, että jo aloitetusta täydennyspalveluksesta siirtyminen Puolustusvoimien reserviin mahdollistettaisiin. Komitea perusteli suositusta yhdenvertaisuudella. Suositusta käsitellään mietinnössä kuitenkin hyvin niukasti.⁴²

Nykytila ja kehittämistarpeet

Täydennyspalvelusvelvollisten tekemien, takaisin asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen (reserviin) hakemusten määrät heijastelevat vuosittaisten täydennyspalvelushakemusten määrää. Vuonna 2020 täydennyspalvelushakemuksia tehtiin 322 kpl ja takaisin aseelliseen palvelukseen hakeutui 18 henkilöä (6 %), vuonna 2021 täydennyspalvelushakemuksia saapui 435 ja takaisin reserviin siirtyi 34 henkilöä (8 %). Täydennyspalvelushakemusten kasvaessa myös asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen tehtävien hakemusten määrä on kasvanut. Vuonna 2022 yhteensä 3815 täydennyspalvelushakemuksesta takaisin aseelliseen siirtyi 150 velvollista (4 %), vuonna 2023 luvut olivat 1651 hakemusta ja 168 takaisin aseelliseen siirtynyttä (10%) ja vuonna 2024 3460 hakemusta ja 187 takaisin aseelliseen siirtynyttä (5%). Siirtoa takaisin asevelvollisuuslain mukaiseen palvelukseen haetaan harvoin heti täydennyspalvelukseen hakeutumisvuonna. Yhteensä vuosina 2020–2024 täydennyspalvelukseen hakeutui 9683 henkilöä ja takaisin reserviin siirtyi 557 henkilöä (n. 6 %).

Kielteisten siirtopäätösten määrä on pieni. Vuosina 2020–2023 kahtena vuonna kielteisiä päätöksiä ei tehty ollenkaan, vuonna 2020 kielteisiä päätöksiä oli yksi, vuonna 2022 viisi ja vuonna 2024 kolme. Kielteisten päätösten perusteena on käytännössä ollut se, että henkilö on jo ehtinyt aloittaa täydennyspalveluksen suorittamisen. Ennen vuotta 2020 kielteisten päätösten tilastoinnissa ei eroteltu siviilipalveluksesta ja täydennyspalveluksesta siirtymistä koskeneita hakemuksia toisistaan.

Muuttuneen turvallisuusympäristön ja helmikuusta 2022 alkaen voimakkaasti kasvaneen täydennyspalvelushakemusten määrän vuoksi jatkovalmistelussa on syytä arvioida uudelleen reserviin palaamisen mahdollistamista. Hylättyjä hakemuksia ei edelleenkään ole yksittäisiä enempää. Ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä, että mahdollisesti entisestään kiristynyt turvallisuustilanne saattaisi lisätä halukkuutta siirtyä takaisin reserviin myös suoritetun täydennyspalveluksen jälkeen. Viranomaisille aiheutuvaa, suhteellisen vähäiseltä vaikuttavaa lisätyötä ei voitane pitää riittävänä vasta-argumenttina, koska asia nähdään periaatteellisesti tärkeänä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että henkilön ei ole mahdollista toimia esimerkiksi turvallisuusympäristön merkittävästä muuttumisesta johtuen muuttuneen vakaumuksensa mukaisesti.

Jos paluu Puolustusvoimien reserviin mahdollistetaan, on kuitenkin syytä harkita hakukertojen määrän rajausta, jotta toistuvilla hakemuksilla pystyisi tosiasiallisesti välttämään kertausharjoitusten ja täydennyspalveluskoulutuksen suorittamista. Perus- ja ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännössä vahvistetusta aseistakieltäytymisoikeudesta johtuen saattaisi olla aiheellista pitää käytäntöä, jossa viimeinen vaihtomahdollisuus suuntautuu siviilipalvelukseen.

⁴¹ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 25.

⁴² Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 78.

4.6 Reservistä siviilipalvelukseen siirtyminen

Varusmiespalveluksen suorittanut voi siirtyä Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelusvelvolliseksi hakemalla täydennyspalvelukseen. Täydennyspalveluun hakeutumisessa on ollut hakemuspiikkejä mm. vuonna 2015 (jolloin Puolustusvoimat lähetti ns. reserviläiskirjeen kaikille Puolustusvoimien reservissä oleville), ja vuosien 2022–2024 aikana. Suurin hakijamäärä oli vuonna 2022, 3815 henkilöä. Tavanomaisina vuosina hakemuksia on ollut vuosittain muutama sata.

Normaalioloissa siviilipalvelushakemus on siviilipalveluslain 13 §:n mukaan käsiteltävä viipymättä ja hyväksyttävä, jos se täyttää lain 12 §:ssä asetetut vaatimukset, eli on toimitettu Siviilipalveluskeskukselle tai Puolustusvoimien aluetoimistolle, tehty työ- ja elinkeinoministeriön vahvistamalle lomakkeelle, sisältää vakuutuksen vakaumukseen perustuvista syistä ja on allekirjoitettu. Hakija on hakemuksen hyväksymisen jälkeen vapautettu asevelvollisuuslaissa tarkoitetun palveluksen suorittamisesta.

Asevelvollisuuslain 83 §:n mukaisen ylimääräisen palveluksen ja 86 §:n mukaisen osittaisen tai yleisen liikekannallepanon aikana tehtyihin uusiin siviilipalvelushakemuksiin sovelletaan vakaumuksentutkimusmenettelyä, josta säädetään siviilipalveluslain 4 luvussa.

4.6.1 Hakuprosessi normaalissa tilanteessa

Esivalmisteluvaiheen taustakeskusteluissa on tuotu esiin toive, että täydennyspalvelukseen hakeutumisen prosessia tarkasteltaisiin kehittämistyössä siitä näkökulmasta, miten hakeutuja saataisiin pysähtymään hakemuksen äärelle ja pohtimaan huolellisesti, millaista ratkaisua hän on tekemässä, jotta hakemusta ei tehtäisi liian kevyesti ja maanpuolustukseen liittymättömillä motiiveilla, vaikkapa poliittisena protestina.

Täydennyspalvelukseen hakeutumisen syistä on olemassa hyvin vähän ja hankalasti yleistettävää tutkimustietoa. Yleisesti siviilipalvelushakemushakemusten taustalla on havaittu olevan myös muita kuin yksiselitteisesti vakaumukseen perustuvia syitä, muun muassa yksilöllisyyden korostamista ja sopeutumattomuutta armeijan käytäntöihin.⁴³ Vastaavaa tutkimusta ei kuitenkaan ole tehty täydennyspalvelukseen hakijoiden osalta. Toisaalta Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeutuneilla on havaittu pääsääntöisesti korkeaa maanpuolustustahtoa ja siviilipalvelusratkaisun on jopa raportoitu kohottavan maanpuolustustahtoa, kun koetaan, että pystytään osallistumaan maanpuolustukseen itselle luontevalla ja omiin arvoihin sopivalla tavalla.⁴⁴ Ilmiötä koskevaa tutkimusta on kuitenkin olemassa varsin niukasti.

Siviilipalveluslain 12 §:n 2 momentin mukaan siviilipalvelushakemus on tehtävä työ- ja elinkeinoministerin vahvistamalle lomakkeelle ja siinä on annettava vakuutus vakaumukseen perustuvista syistä. Vakaumuksentutkiminta normaalioloissa lopetettiin vuonna 1985. Vuoteen 2008 asti siviilipalvelushakemuksessa oli rastitettava kohta, jossa hakija valitsi siviilipalvelukseen hakeutumisen perusteeksi joko uskonnolliset tai eettiset syyt. Valinnalla ei kuitenkaan ollut merkitystä hakemuksen käsittelyn kannalta eikä tietoa myöskään tilastoitu. Siviilipalveluslain

⁴³ Kallunki, Valdemar. Siviilipalveluksen muuttuneet merkitykset maanpuolustusvelvollisuuden kokonaisuudessa. Siviilipalveluksen alkua- ja loppukyselyn tutkimusraportti.

⁴⁴ Tallberg Teemu – Puustinen Alisa – Kosonen Jarkko, Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimus laajentaa käsitystä maanpuolustustahdosta. Puolustustutkimuksen vuosikirja 2018, s. 78–79.

kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2008 lomakkeesta poistettiin jaottelu uskonnollisiin ja eettisiin syihin. Muuten siviilipalveluslaki tai hallituksen esitys eivät käsittele siviilipalvelushakemuksen sisältöä.

Sekä siviilipalvelukseen että täydennyspalvelukseen hakeudutaan samalla lomakkeella, jossa rastitetaan, kummasta on kysymys. Vakaumuksen ilmaiseminen tapahtuu siten, että allekirjoituslaatikon yläpuolella on teksti: ”Vakuutan vakaumukseen perustuvien syiden estävän minua suorittamasta asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta. Pyydän, että minut vapautetaan sen suorittamisesta ja määrätään suorittamaan siviilipalvelusta siviilipalveluslain mukaan.” Hakeumuksen voi täyttää sähköisesti, mutta se täytyy tulostaa, allekirjoittaa käsin ja postittaa Puolustusvoimien aluetoimistoon.

Sellaisia hakemuksia, jotka tehtäisiin sähköisessä järjestelmässä mutta jätettäisiin tulostamatta ja lähettämättä, ei saadun selvityksen mukaan ole merkittävää määrää. Myös valtaosa siviilipalveluksesta takaisin Puolustusvoimien reserviin palaamista koskevista hakemuksista tehdään vasta yli vuosi täydennyspalvelushakemuksen jättämisen jälkeen. Nämä havainnot antavat syytä arvioida, ettei ainakaan suuri joukko tee päätöstään siviilipalvelukseen hakeutumisesta hetkelisen, pikaiseen ratkaisuun johtavan tunnekuohahduksen vallassa. Hakemuspiikkien ajankohdat ohjaavat kuitenkin arvioimaan, että ainakin viimeinen sysäys ratkaisuun helposti saadaan jostakin maailman tai kotimaan politiikan tapahtumasta.

Hakemuslomakkeen muokkaaminen ei edellyttäisi säännösmuutoksia. Säännösmuutosta ei välttämättä edellyttäisi myöskään siviilipalvelus- ja täydennyspalvelushakemuksen eriyttäminen toisistaan. Hakeutumisprosessista säätäminen erikseen siviilipalveluksen ja täydennyspalveluksen osalta saattaisi kuitenkin vähentää joitakin tulkintaepäselvyyksiä.

Professori Ojanen toi asiantuntijalausunnossaan esiin, että ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapautteen sisältyy myös suoja uskonnollisen tai muun vakaumuksen pakollista ilmaisemista tai rekisteröintiä vastaan. Uskontoa ja vakaumusta koskevat henkilötiedot ovat ns. arkaluontoisia henkilötietoja, joiden käsittely on kielletty EU:n tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdan nojalla, jollei jokin 2 kohdassa säädetty peruste sovellu. Näistä lähtökohdista vakaumuksen tutkimiseen normaalissa tilanteessa ja varsinkin sellaiseen selvittämiseen, jolla ei ole kytköstä viranomaisen päätöksentekoon, tulisi suhtautua pidättyväisesti. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää tietosuojasääntelyn asettamia vaatimuksia vakaumusta koskevan tiedon selvittämiseksi ja rekisteröinnille.

Jos mahdollistetaan paluu Puolustusvoimien reserviin myös aloitetun ja suoritettun täydennyspalveluksen jälkeen luvussa 4.5 käsitellyllä tavalla, hakeutumisprosessin merkitys saattaisi vähentyä.

4.6.2 Hakuprosessi valmiuden kohottamiseen tarkoitetun kertausharjoituksen aikana

Asevelvollisuuslakiin on lisätty vuonna 2016 säännökset sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen tarkoitetusta kertausharjoituksesta. Säännökset on tarkoitettu käyttöön otettaviksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, joita olisivat erittäin nopean tilannekehitykset, kuten hybridiuhkat. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun turvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin ole mahdollista.

Sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen tarkoitetusta kertausharjoituksesta ei voisi hakea vapautusta samoilla perusteilla kuin tavanomaisesta kertausharjoituksesta, vaan vapautus

olisi mahdollista myöntää samoilla perusteilla kuin vapautus ylimääräisestä palveluksesta. (HE 44/2016 vp)

Valmiuden kohottamiseen tähtääviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä jo ennen kuin Suomeen kohdistuu huomattavaa aseellista uhkaa. Tämä johtuu siitä, että Suomen sotilaallinen puolustus perustuu reserviläisarmeijaan, joka ei ole heti palvelukseen astuttuaan valmis osallistumaan aseelliseen toimintaan, vaan taisteluihin lähetettävät joukot on ensin harjoitettava niille suunnitelluissa kokoonpanoissa. Valmiutta kohotettaessa voidaan kutsua reserviläisiä kertausharjoitukseen tai ylimääräiseen palvelukseen. Valmiutta pyritään kohottamaan joustavasti siten, että palvelukseen kutsutaan ne joukot, jotka ovat kulloisessakin tilanteessa tarpeen. Tätä varten asevelvolliset on jaettu käskytyseriin, joista osa kutsutaan palvelukseen jo valmiuden kohottamisen alkuvaiheessa.

Siviilipalvelukseen hakeutumisen taustalla voi olla myös muita kuin vakaumukseen perustuvia syitä. Puolustuskyvyn turvaamiseksi kriisi- ja uhkatilanteissa on tärkeää, että järjestelmää ei käytetä väärin. Tämän vuoksi siviilipalveluslakiin sisältyy mahdollisuus erityisolosuhteissa tutkia hakijan vakaumus. Esivalmisteluvaiheessa on tuotu esiin ehdotus vakaumuksentutkinnan ajoittamisesta jo valmiuden kohottamisen tilanteisiin asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentissa säädetyissä olosuhteissa.

Siviilipalveluslain 4 luvussa säädetään siviilipalvelushakemuksen käsittelystä erityisolosuhteissa. Lain 18 §:n 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 siviilipalveluslain 19 §:ssä tarkoitetun asevelvollisten vakaumuksentutkintalautakunnan ratkaistavaksi. 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.

Siviilipalveluslain 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 päättyttyä.

Ratkaisuvaihtoehdot

Vakaumuksentutkintamenettelyä on ehdotettu aikaistettavaksi koskemaan valmiuden kohottamisen tilanteita lisäämällä siviilipalveluslain 18–20 §:iin viittaukset asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentissa säädettyyn tilanteeseen.

Tätä ehdotusta on käsitelty vuonna 2018 siviilipalveluslain kehittämistä koskeneessa työryhmässä. Työryhmä arvioi asiaa sekä vakaumuksentutkinnan periaatteellisten edellytysten että käytännön toimeenpanon näkökulmasta ja totesi ehdotuksen ongelmalliseksi molemmista näkökulmista. Puolustusministeriö ei jättänyt tätä kohtaa koskevaa eriävää mielipidettä.⁴⁵ Aihe ei noussut esiin myöskään asevelvollisuuskomitean työskentelyssä.

⁴⁵ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 34–39.

Vakaumuksentutkinnan periaatteellisten edellytysten osalta työryhmä totesi, ettei vakaumuksentutkimamenettelyn laajentamiseen normaalioloihin ole selvää valtiosääntöoikeudellista kantaa. Vakaumuksentutkinta kuitenkin merkitsee perustuslain 11 §:ssä säädetyn uskonnon ja omantunnon vapauden rajoitusta ja lainsäädännön tulisi rajoituksen sisältävin osin oltava täsmällistä, tarkkarajaista ja oikeasuhtaista. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin eikä rajoitus saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuuden suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Työryhmä totesi, että vakaumuksentutkinta on aikanaan poistettu normaalioloja koskevasta lainsäädännöstä harkiten, siihen liittyneiden ongelmien vuoksi, ja muutosten selvittäminen vaatisi syvällistä pohdintaa ja laajaa asiantuntemusta.⁴⁶

Käytännön osalta työryhmä totesi, että vaikka vakaumuksentutkintalautakunta olisi asetettava välittömästi tasavallan presidentin annettua päätöksen valmiuserusteisista kertausharjoituksista, toiminnan käynnistymisessä olisi kuitenkin väistämättä jonkinlaista viivettä huomioiden esimerkiksi lautakunnan jäsenten toimiminen siviililytyössään. Olisi luultavaa, että käytännössä valmiuserusteisiin kertausharjoituksiin määrättävän henkilön siviilipalvelushakemuksen käsittely lautakunnassa ja mahdollinen muutoksenhaku lautakunnan päätökseen kestäisivät sen verran kauan, että hän ei ennättäisi osallistua harjoitukseen osana sitä joukkoa, johon hänet on sijoitettu, vaikka siviilipalvelushakemukseen annettaisiin kielteinen päätös. Vakaumuksentutkimamenettelyn laajentamisella ei työryhmän arvion mukaan voitaisi saavuttaa siviilipalvelukseen hakeutumisen kokonaan estävää tavoitetta. Siviilipalvelushakemuksen jättäneen henkilön tilalle olisi todennäköisesti määrättävä kertausharjoituksessa harjoitettavaan joukkoon uusi henkilö.⁴⁷

Vakaumuksentutkintaan jopa poikkeusolojen aikana on siviilipalveluslain ja sen muutosten säätämisen yhteydessä suhtauduttu varauksellisesti. Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunta on mietinnössään (TyVM 15/2018 vp) katsonut, että esimerkiksi siviilipalvelushakemuksen käsittelyä erityisolissa koskevan 4 luvun säännösten ja siihen liittyvän vakaumuksentutkimamenettelyn tarpeellisuutta on syytä selvittää vielä jatkossa. Siviilipalveluslain kokonaisuudistuksen yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 18/2007 vp) perustuslakivaliokunta on lausunut, ettei perustuslaista johdu esteitä erityisolissa sovellettavalle vakaumuksentutkinnalle, vaikka mahdollisuudesta tutkia objektiivisin perustein ja luotettavasti henkilön vakaumusta tai sen aitoutta voidaankin esittää arveluja. Tutkimamenettelyyn kohdistuu kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan hakijan oikeusturvan kannalta erityisiä vaatimuksia, erityisesti muutoksenhakuoikeus sekä vaatimus tutkinnan suorittavan toimielimen riippumattomuudesta.

Myös professori Ojanen on asiantuntijalausunnossaan arvioinut, että olisi perusteltua harkita, onko edelleen syytä säilyttää siviilipalveluslain 4 luvun sääntely siviilipalvelushakemuksen käsittelystä erityisolissa varsinkin vakaumuksentutkimamenettelyn osalta.

Muuttuneesta turvallisuustilanteesta johtuen puolustusministeriö on korostanut, että vakaumuksentutkinnalle varautumisperusteisen kertausharjoituksen aikana olisi tarve. Vakaumuksentutkinnalla niiden aikana vahvistettaisiin asevelvollisuusjärjestelmän kestävyyttä eikä hallinnollista lisätyötä, viivettä tai muita toteutukseen liittyviä käytännöllisiä haasteita voida pitää oikeasuhtaisina esteinä. Koska vakaumusperusteinen kertausharjoitus ei ajoitu selkeästi poikkeusolojen ajalle ja koska jopa poikkeusoloissa tapahtuvaan vakaumuksentutkintaan liittyy varauksellista suhtautumista, asiaa on tarpeen arvioida huolellisesti jatkovalmistelun aikana.

⁴⁶ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 38–39.

⁴⁷ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 37–38.

4.7 Vaihdaminen aloitetusta siviilipalveluksesta aseelliseen palvelukseen

Siviilipalveluslain 100 §:n 1 momentin mukaan siviilipalvelusvelvollinen voi hakea siirtämistä suorittamaan asevelvollisuuslain mukaista palvelusta ja 2 momentin mukaan hakemusta ei voida hyväksyä siviilipalveluksen aloittamisen jälkeen tai vastaava siirto on hänen hakemuksensa perusteella tehty jo aikaisemmin. Siviilipalveluksen aloittamisen jälkeisen palvelusmuodon vaihtamisen estävä säännös sisältyi jo ainakin nykyistä lakia edeltäneeseen siviilipalveluslakiin (1723/1991). Tuon lain esitöissä perusteltiin ratkaisua sillä, että siviilipalvelus ei ala välittömästi siviilipalvelushakemuksen jättämisen jälkeen ja tämän väliajan voi katsoa takaavan riittävän pohdinnan vakaumuksen suhteen (HE 149/1991 vp). Käytännössä kiinnostus aloitetusta siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen siirtymiseen on sekä tehtyjen hakemusten että Siviilipalveluskeskukseen tulleiden tiedustelujen perusteella vähäistä. Vaihtohakemuksia tehdään vuosittain noin 150–200 ja hylätyksi tulee yksittäisiä. Hylättyjen hakemusten määrä on laskenut vuodesta 2018, jolloin tehdyssä siviilipalveluslain muutostarpeita arvioineessa muistiossa siviilipalveluksen aloittamisen vuoksi hylättyjen siirtohakemusten määräksi arvioitiin n. 10–20 vuosittain.⁴⁸

Vuosina 1991–2007 voimassa olleeseen siviilipalveluslakiin lisättiin vuonna 1998 hakukertoja koskeva rajoitus sekä yläikäraja. Näillä tavoiteltiin sen varmistamista, ettei joko toistuvilla tai lähellä asevelvollisuusiän päättymistä tehdyillä siirtohakemuksilla olisi mahdollista tosiasiallisesti välttää asevelvollisuuden suorittamista (HE 152/1998 vp).

Aiemmissa esitöissä on perusteltu sitä, ettei vaihtamista aloitetusta siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen ole mahdollistettu, siviilipalveluksen luonteella vakaumuksen huomioon otavana palvelusmuotona. Voimassa olevan lainsäädännön tausta-ajatuksena on ollut, ettei siviilipalveluksen suorittamiselle voida katsoa olevan vastaavia vakaumuksellisia esteitä kuin asevelvollisuuslain mukaisen palveluksen suorittamiselle eikä siirtymismahdollisuutta aloitetusta siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen tämän vuoksi ole pidetty tarpeellisena.⁴⁹

Vuoden 2018 työryhmä tarkasteli muutosehdotusta, jossa vaihtaminen siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen olisi sallittu ja hyväksiluku palvelusmuotojen välillä säilytetty. Tarkastelussa päädyttiin siihen, että asiassa ei ole ilmennyt perusteltuja tai välttämättömiä tarpeita lainsäädäntömuutoksille. Asian arvioinnissa huomioitiin sekä Puolustusvoimille että Siviilipalveluskeskukselle aiheutuva hallinnollinen lisätyö ja koulutuserien käytännön järjestelyt. Lisäksi todettiin, että muutos saattaisi lisätä liikettä molempiin suuntiin palvelusmuotojen välillä. Huomiota kiinnitettiin myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaan ja todettiin, että työryhmän käsityksen mukaan uskonnon ja omantunnon vapauden turvaaminen edellyttäisi sitä, että velvollisen olisi voitava ainakin vielä kertaalleen palata siviilipalvelukseen sen jälkeen, kun hän olisi jo kerran keskeyttänyt siviilipalveluksen varusmiespalvelukseen siirtymisen vuoksi. Työryhmän arvion mukaan jonkinlaista hakukertojen määrän rajoittamista voitaisiin kuitenkin pitää tarpeellisenä, jottei palveluksen suorittamisesta olisi mahdollista välttyä toistuvalla palvelusmuodosta toiseen siirtymisellä.⁵⁰

Puolustusministeriö jätti työryhmän muistioon tämän kehittämis ehdotuksen osalta eriävän mielipiteen. Vaihtomahdollisuuden tarvetta perusteltiin yhdenvertaisuudella.⁵¹

⁴⁸ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 28.

⁴⁹ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 27.

⁵⁰ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 28.

⁵¹ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, liite 1, s. 1.

Asevelvollisuuskomitea suositteli aloitetusta siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen siirtymisen mahdollisuutta siten, että hyväksiluvusta luovuttaisiin palvelusmuotojen välisissä siirtymissä kokonaan. Perusteluna tälle esitettiin se, että varusmiespalvelusaikaa ei voida lyhentää eikä palvelukseen voi siirtyä kesken palveluksen. Tästä syystä siviilipalvelusaikaa ei komitean mukaan olisi mahdollista hyväksilukea asepalvelukseen siirryttäessä. Yhdenvertaisen kohtelun kannalta sekä siviilipalvelusvelvoitteiden täyttämisen vuoksi olisi komitean mukaan perusteltua luopua hyväksilukemisesta myös varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen siirryttäessä.⁵²

Nykytila, kehittämistarpeet ja vaihtoehtoiset toteutustavat

Varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen siirtyy noin 600 henkilöä vuodessa eli noin puolella siviilipalveluksen aloittavista on varusmiespäiviä. Varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen hakeutuvat ovat tyypillisesti suorittaneet varusmiespalvelusta melko lyhyen aikaa. Vuosina 2020–2024 54 prosenttia hakemuksista jätettiin 30 palveluspäivän kuluessa. Kuitenkin 20 prosenttia hakemuksista jätettiin 51–99 palveluspäivän kohdalla ja 100–150 palveluspäivän kohdallakin vielä 9 %. Yli 151 päivää palvelleiden hakemukset muodostivat enää 4 prosenttia ja yli 300 päivää palvelleita hakemuksia tuli viiden vuoden aikana vain neljä kappaletta.

Varusmiespalveluksessa suoritettavat päivät hyväksiluetaan siten, että huomioidaan myös henkilölle varusmiespalveluksessa määrätty palvelusaika, ja suoritettavat palvelusvuorokaudet hyvitetään prosenttiosuutena määrätystä palvelusajasta: jos palvelusajaksi on määrätynyt lyhin 168 vuorokautta, hyvitetään palvelusvuorokaudet kertoimella 2,1. Siviilipalvelus aloitetaan aina alusta eli koulutusjaksosta. Varusmiespalveluspäivien hyväksiluvun aiheuttama siviilipalveluksen lyheneminen tapahtuu palveluksen lopusta.

Nopeimmillaan siirtyminen varusmiespalveluksesta siviilipalvelusta suorittamaan voi tapahtua joissakin viikoissa, jos seuraavassa siviilipalveluksen koulutuserässä on vapaita paikkoja. Tällaisissa tapauksissa henkilön on mahdollista suoriutua asevelvollisuuden suorittamisesta suurin piirtein siinä ajassa, jonka hän oli varannut varusmiespalveluksen suorittamiseen. Tyypillistä kuitenkin on, että siviilipalveluksen alkamista joutuu odottamaan useamman kuukauden. Siviilipalveluksen useat vuosittaiset aloitusajankohdat ja mahdollisuus toivoa sopivaa aloitusajan kohtaa mahdollistavat sen, että henkilö voi sovittaa siviilipalveluksen aloitusajankohdan opintoihinsa tai työhönsä sopivaan ajankohtaan, vaikka varusmiespalveluksen ja siviilipalveluksen välinen aika olisi kohtuullisen pitkäkin.

Koska siviilipalvelusvelvollisten varusmiespalvelukseen siirtymistä koskevat hakemukset tehdään pääsääntöisesti ennen siviilipalveluksen alkamista, voidaan edelleen yhtyä vuonna 1991 tehtyyn arviointiin, että siviilipalvelushakemuksen tekemisen ja palveluksen alkamisen välisen ajan voi katsoa takaavan mahdollisuuden riittävään pohdintaan vakaumuksen suhteen. Varusmiespalvelukseen siirtymistä koskeviin hakemuksiin annettujen kielteisten päätösten perusteena on useimmiten hakukertoihin liittyvä rajoitus eli se, että henkilö on jo aiemmin hakeutunut siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen. Siirtohakemuksia siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen tehdään vain harvoin sen jälkeen, kun henkilö on jo aloittanut siviilipalveluksen – vuosittain tällaisia hakemuksia tehdään yksittäisiä.

Palvelusmuotojen välisestä hyväksiluvusta luopumiseen liittyisi paljon vaikutuksia, joita esivalmisteluvaiheessa ei ole pystytty täsmällisesti arvioimaan. Aiemmassa valmistelussa on arvioitu, että siirtymismahdollisuuksien lisääminen todennäköisesti lisäisi liikettä palvelusmuotojen

⁵² Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 78–79.

välillä, kun käytäisiin kokeilemassa vaihtoehtoista palvelusmuotoa.⁵³ Tällä olisi vaikutusta nuorten siirtymiseen palveluksen jälkeen opintoihin ja työelämään. Varusmiespalveluksen aloitusajankohtia on vain kaksi vuodessa, joten siirtyminen aloitetusta siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen saattaisi sellaisen henkilön kohdalla, joka määrätään johtajakoulutukseen ja pisimpään varusmiespalvelukseen, aiheuttaa asevelvollisuuden suoritusajan venymisen odotusaikoihin kahteenkin vuoteen, vaikka siirtohakemuksen tekisi jo siviilipalveluksen alkuvaiheessa. Jos siirtohakemuksen tekisi vasta siviilipalveluksen loppuvaiheessa, asevelvollisuusjärjestelmässä vietetty aika odotusaika mukaan luettuna voisi lähentyä kolmea vuotta. Jos henkilö tekisi useampia vaihtohakemuksia, voisi varsinainenkin asevelvollisuuden suorittaminen (ilman odotusaikojen mukaan laskemista) olla useampien vuosien mittainen riippuen toki siitä, hyväksiluettaisiinko aiemmin siviilipalveluksessa suoritettut päivät mukaan siinä vaiheessa, jos varusmiespalveluksesta vaihtaisi siviilipalvelukseen vaihdettuaan jo aiemmin siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen. Jonkinlainen hakukertojen rajaaminen olisikin välttämätöntä.

Alustavan vaikutusarvioinnin perusteella vuosina 2020–2024 yhteensä noin tuhannelle aloitetusta varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen siirtyneelle olisi voinut aiheutua opiskeluun ylimääräinen välivuosi, jos varusmiespäiviä ei olisi hyväksiluettu siviilipalveluksessa. Määrä vastaa noin viidesosaa kaikista varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen hakeutuneista. Vaikutus kohdistuu erityisesti heinäkuun saapumiserässä varusmiespalveluksen aloittaneisiin, joiden on nykyisessä järjestelmässä hyväksiluvun ansiosta mahdollista ehtiä suorittaa siviilipalvelus seuraavan vuoden elokuun opintojen aloitusajankohtaan mennessä erityisesti siinä tapauksessa, että heidän palvelusajakseen varusmiespalveluksessa on määräytynyt 165 vuorokautta. Tammikuun saapumiserässä varusmiespalveluksen aloittaville siviilipalvelukseen siirtyminen tarkoittaa nykyjärjestelmässäkin kahden lukuvuoden kulumista. Noin 30 henkilön kohdalla asevelvollisuuden suorittaminen olisi ilman varusmiespalveluspäivien hyväksilukua voinut kuluttaa kolme lukuvuotta. Nämä ovat tammikuun saapumiserässä varusmiespalveluksen aloittaneita henkilöitä, jotka ovat suorittaneet varusmiespalvelusta yli 250 vuorokautta ennen hakeutumista siviilipalvelukseen.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta asepalvelukselle vaihtoehtoisen palvelusmuodon valinta ei saisi johtaa syrjintään eikä vaihtoehtoiseen palvelusmuotoon saisi liittyä rangaistusluonteisuutta tai pelotteenomaisuutta. Kun nykytilanteessa vaihtohakemuksia tehdään kesken palveluksen suorittamisen käytännössä vain varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen, on vaikea välttyä mielikuvalta, että hyväksilukemisesta luopumisella tavoiteltaisiin varusmiespalveluksesta siviilipalvelukseen siirtymisen vähentämistä. Uskonnon ja omantunnon vapauden toteuttamisen näkökulmasta tällainen vakaumuksen mukaisen toiminnan vaikeuttaminen voisi helposti näyttäytyä vakaumuksen vuoksi rankaisemisena. Arviointia edellyttäisi myös se, muodostuisiko palvelusmuodosta toiseen vaihtaessa palveluksen alkaminen alusta ongelmalliseksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 1(2) artiklassa turvatun työntekijän oikeuden ansaita elantonsa vapaasti valitsemassaan ammatissa kannalta.⁵⁴

Jatkovalmistelussa olisi hyvä etsiä ratkaisuja, joilla voitaisiin mahdollistaa muuttuneen vakaumuksen johdosta vaihtaminen aloitetusta siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen siten, ettei ratkaisu heikentäisi mahdollisuutta toteuttaa perus- ja ihmisoikeussopimusten

⁵³ Siviilipalveluslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, muistio 31.5.2018, s. 28.

⁵⁴ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on vuonna 2000 antamassaan ratkaisussa (valitus No. 8/2000) katsonut, että 18 kuukauden pituinen lisäpalvelusaika merkitsi epäsuhtaista rajoitusta kyseiseen oikeuteen.

valvontakäytännössä vahvistettua aseistakieltäytymisoikeutta eikä kohtuuttomasti pidentäisi asevelvollisuuden suorittamiseen kuluvaan aikaan.

Esivalmistelussa on tullut esiin palvelumuodon vaihtamisen mahdollistaminen siten, että siviilipalveluksen aloittamisen jälkeen olisi mahdollisuus vaihtaa varusmiespalvelukseen rajoitetun ajan. Aika voisi olla esimerkiksi kaksi viikkoa (jolloin ehdittiin vaihtaa varusmiespalvelukseen vaihdettuaan suorittaa johtajakoulutuksen) tai 5,5 kuukautta, jolloin vaihtaja ehdittiin suorittaa vielä lyhimmän varusmiespalvelusajan. Varusmiespalvelus alkaisi vaihtajien kohdalla alusta seuraavassa mahdollisessa palvelukseenastumisessa ja sitä jatkuisi niin pitkälle kuin palveluspäiviä on jäljellä. Päätymispäivä ei vaihtajien kohdalla välttämättä osuisi mihinkään varusmiespalveluksen kannalta loogiseen kohtaan. Hakemusten vähäisen määrän vuoksi voidaan kuitenkin olettaa, että vaihtajia olisi vuosittain vain yksittäisiä, joten tällä ei olisi suurta vaikutusta Puolustusvoimien toimintaan.

Jatkovalmistelussa voitaisiin myös tarkastella sen mahdollistamista, että henkilö voisi halutesaan suorittaa myös pidemmän palvelusajan, vaikka tämä kokonaisuutena pidentäisi henkilön asevelvollisuuden suorittamisaikaa.

4.8 Naisten vapaaehtoinen siviilipalvelus

Asevelvollisuuskomitea suositteli avaamaan naisille mahdollisuuden vapaaehtoiseen siviilipalvelukseen. Komitea piti kuitenkin tärkeänä, että nainen, joka haluaa ottaa osaa maanpuolustusvelvollisuuden suorittamiseen, tekisi valintansa ensisijaiseksi palvelumuodoksi säädetyn asepalveluksen kautta ja vasta mikäli vakaumus estäisi asepalveluksen suorittamisen, hän hakeutuisi siviilipalvelukseen. Siviilipalvelukseen ei siis tulisi hakeutua ensisijaisesti kokonaisturvallisuustaitojen kehittämisen vuoksi vaan sitä varten on mahdollisuus hakeutua vapaaehtoiseen varautumistoimintaan. Komitean arvion mukaan siviilipalveluksen tiiviimpi kytkeminen kokonaisturvallisuuden toimintamalliin voisikin osaltaan lisätä palveluksen kiinnostavuutta ja lisätä siihen hakeutuvien, sekä miesten että naisten, määrää. Tätä vaikutusta ei voi pitää yksiselitteisesti positiivisena, kun on pyrittävä säilyttämään asepalveluksen ensisijaisuus ja velvollisten tarkoituksenmukainen jakautuminen palvelusmuotojen välillä.⁵⁵

Asevelvollisuuskomitean arvion mukaan vapaaehtoisen siviilipalveluksen mahdollistaminen naisille ei lisäisi sukupuolten välistä tasa-arvoa, koska kyseessä olisi vapaaehtoinen mahdollisuus, ei velvollisuus.

Vuoden 2018 kehittämistyöryhmä ei käsitellyt naisten vapaaehtoista siviilipalvelusta. Siviilipalvelus 2020 -mietinnössä esitettiin, että naisilla tulisi olla mahdollisuus suorittaa siviilipalvelus ainakin vapaaehtoisena. Mietinnössä kuitenkin todettiin, että lisäselvittämistä vaatisivat useat kysymykset, jotka liittyvät esimerkiksi palveluksen keskeyttämiseen, kurinpitotoimiin ja palvelusehtoihin. Asevelvollisuuskomitean mietinnön mukaan naisten vapaaehtoisen siviilipalveluksen tulisi oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen rinnastua toisiinsa samalla tavoin kuin varusmiesten ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien.

⁵⁵ Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, s. 82–83.

Esivalmisteluvaiheessa ei ole tullut ilmi erityistä tarvetta avata siviilipalvelusta naisille. Koska hakijamäärän oletettaisiin jäävän hyvin vähäiseksi, ei kuitenkaan oleteta kustannusten nousevan suuriksi.

5 Johtopäätökset

Esivalmisteluvaiheessa tehdyn arvioinnin perusteella suositellaan siviilipalveluksen kehittämisen lähtökohdiksi seuraavia keskeisiä toimia:

Siviilipalveluksen rakenne säilytetään nykyisen mukaisena ja se säilyy jatkossakin lyhyestä koulutuksesta ja pitkästä työpalvelusta koostuvana.

Työpalvelua suunnataan edelleen kohti kokonaisturvallisuuden toimintamallin kannalta keskeisiä avustavia tehtäviä ensisijaisesti hallinnollisen ohjauksen ja kehittämisen keinoilla. Palvelupaikkojen rajaamisella ei tule aiheuttaa ongelmia palvelustehtävien riittävyydelle tai mahdollisuudelle suorittaa palvelus vakaumusta kunnioittavissa tehtävissä. Kehittämisessä huomioidaan myös se, että tuomalla esiin varautumisen ja kokonaisturvallisuuden näkökulmia myös sellaisissa tehtävissä, joissa nämä näkökulmat eivät ole ensisijaisia, voidaan vahvistaa palvelupaikkojen turvallisuusosaamista ja siten yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.

- Virkavastuuseen liittyvä haaste pyritään ratkaisemaan, koska siten voidaan mahdollistaa uusia palvelustehtäviä valmiuden ja varautumisen kentällä.
- Palaaminen aloitetun ja suoritettun täydennyspalveluksen jälkeen Puolustusvoimien reserviin mahdollistetaan säännösmuutoksella.
- Vaihtaminen aloitetusta siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen mahdollistetaan säännösmuutoksella. Vaihtojen yhteydessä säilytetään toisessa palvelumuodossa suoritettujen palveluspäivien hyväksiluku.
- Mahdollistetaan säännösmuutoksella siviilipalvelusvelvollisille kertausharjoitukseen vertautuvat harjoitukset.
- Vakaumuksentutkintaa ei uloteta täydennyspalvelushakemusten käsittelyyn normaalissa tilanteessa.

Kyselykarttoitus ministeriöiden hallinnonaloille

Ensimmäisen kyselykierroksen kysymykset (kesäkuu 2024)

Tehtävät

1. Luettele lyhyesti toimialan kaikki sellaiset varautumista ja valmiutta tukevat lakisääteiset viranomaistukitehtävät, joissa siviilipalvelusvelvollisille on käyttöä normaalioloissa. Kerro lisäksi minkälaista osaamista ko. tehtävät edellyttävät?
2. Luettele lyhyesti toimialan kaikki sellaiset varautumista, valmiutta ja väestönsuojelua tukevat lakisääteiset viranomaistukitehtävät, joissa siviilivarannolle on käyttöä poikkeusoloissa. Kerro lisäksi minkälaista osaamista ko. tehtävät edellyttävät?

Koulutus ja osaamisen ylläpitäminen

1. Minkälaiset koulutukselliset perusteet siviilipalvelusvelvollisten tulisi saada selvitäkseen turvallisesti edellä tuoduista viranomaistukitehtävistä toimialalla?
2. Miten siviili- ja täydennyspalveluun hakeutuvien 1) koulutus ja palveluksen päätyttyä siviilivarannon 2) osaamisen ylläpitäminen (vrt. reserviläisten kertausharjoitus) edellä esiin tuotuihin tehtäviin voitaisiin käytännössä toteuttaa? Onko toimialalla esimerkiksi mahdollisuutta pitää siviilivarannossa oleville koulutuksia ja harjoituksia tai sisällyttää heitä jo olemassa oleviin harjoituksiin poikkeusolojen tehtäviin liittyvän osaamisen ylläpitämiseksi?
3. Onko toimialalla mahdollisuudet suunnitella ja toteuttaa edellä esiin tuotu koulutus ja osaamisen ylläpitäminen?
4. Mikä olisi toimialan tai viraston realistinen tarve kouluttaa, sijoittaa ja varustaa siviilipalvelusvelvollisia vuositasolla ja edelleen mikä olisi toimialan realistinen siviilipalvelusvelvollisten kokonaistarve poikkeusoloissa?
5. Minkälaisia mahdollisuuksia toimialalla on siviilipalvelusvelvollisten työpalvelujakson suorittamisen järjestämiseen?
6. Minkälaisen varustuksen (kuten suojavälineiden, työkalujen, ajoneuvojen tai viestivälineiden) hankintaa ja elinkaaren hallintaa mahdollisten toimialakohtaisten koulutuslinjojen ja käynnistäminen ja ylläpitäminen sekä edelleen poikkeusoloihin varautuminen edellyttäisi?

(Apukysymykset: Onko tällaista materiaalia jo olemassa? Onko tällaista materiaalia helposti mahdollista hankkia tarvittaessa?)

7. Miten toimiala suosittaisi järjestämään oman alansa siviilipalvelusvelvollisista kootun poikkeusolojen organisaation (esim. jonkin viraston poikkeusolojen varautumisorganisaatioon kuuluva toimialakohtainen yksikkö, joukkue, ryhmä, partio tms.) henkilötietojen, poikkeusolojen sijoitusten sekä henkilöiden koulutustietoihin ja oikeuksiin liittyvien tietojen päivittämisen ja ylläpidon?
8. Onko edustamassasi organisaatiossa pidetty pelastuslain 92 §:ssä säädettyä varautumistehävien henkilörekisteriä?

Täydennyskierroksen kysymykset (syyskuu 2024)

1. Normaaliolojen tarve

- a) Luettele lyhyesti toimialan kaikki sellaiset varautumista ja valmiutta tukevat tukitehtävät, joissa siviilipalvelusvelvollisille on käyttöä normaalioloissa.
- b) Minkälaista osaamista ko. tehtävät edellyttävät?
- c) Onko toimialalla mahdollisuudet suunnitella ja toteuttaa edellä esiin tuotu koulutus ja osaamisen ylläpitäminen?
- d) Mikä olisi toimialan tai viraston realistinen tarve kouluttaa, sijoittaa ja varustaa siviilipalvelusvelvollisia vuositason?
- e) Jos toimiala ei tällä hetkellä hyödynnä d-kohdan mukaista määrää siviilipalvelusvelvollisia, mitkä tekijät selittävät tätä?

2. Poikkeusolojen tarve

- a) Luettele lyhyesti toimialan kaikki sellaiset varautumista, valmiutta ja väestönsuojelua tukevat tehtävät, joissa siviilipalvelusvelvollisille on käyttöä poikkeusoloissa.
- b) Minkälaista osaamista ko. tehtävät edellyttävät?
- c) Mikä olisi toimialan realistinen siviilipalvelusvelvollisten kokonaistarve poikkeusoloissa?
- d) Miten siviilivarannon osaamisen ylläpitäminen (vrt. reserviläisten kertausharjoitus) edellä esiin tuotuihin tehtäviin voitaisiin käytännössä toteuttaa? Onko toimialalla esimerkiksi mahdollisuutta pitää siviilivarannossa oleville koulutuksia ja harjoituksia tai sisällyttää heitä jo olemassa oleviin harjoituksiin poikkeusolojen tehtäviin liittyvän osaamisen ylläpitämiseksi?
- e) Minkälaisen varustuksen (kuten suojavälineiden, työkalujen, ajoneuvojen tai viestivälineiden) hankintaa ja elinkaaren hallintaa poikkeusoloihin varautuminen edellyttäisi?

(Apukysymykset: Onko tällaista materiaalia jo olemassa? Onko tällaista materiaalia helposti mahdollista hankkia tarvittaessa?)

- f) Miten toimiala suosittaisi järjestämään oman alansa siviilipalvelusvelvollisista kootun poikkeusolojen organisaation henkilötietojen, poikkeusolojen sijoitusten sekä henkilöiden koulutustietoihin ja oikeuksiin liittyvien tietojen päivittämisen ja ylläpidon?

Kyselyyn vastanneet organisaatiot

Aluehallintovirastot (4 kpl)
ELY-keskukset ja KEHA-keskus (koostevastaus)
Energiavirasto
Huoltovarmuuskeskus
Hyvinvointialueet + Helsingin kaupunki (15 kpl)
Hätäkeskuslaitos
Ilmatieteenlaitos
Kansallisarkisto
Kirkkohallitus
Korkeakoulut (5 kpl)
Liikenne- ja viestintävirasto
Maahanmuuttovirasto
Maanmittauslaitos
Oikeusrekisterikeskus
Onnettomuustutkintakeskus
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Pelastusopisto
Pelastustoimi (16 kpl)
Poliisihallitus
Suomen Akatemia
Suomen Ympäristökeskus
Valvira
Väylävirasto