

Tiivistelmä: Siviilipalveluksen kehittämistä ja siviilipalveluslain muutostarpeita koskeva arviomuistio

Osana hallitusohjelmaan perustuvaa siviilipalveluksen kehittämishanketta työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, puolustusministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön ja Siviilipalveluskeskuksen kanssa valmistellut siviilipalveluksen kehittämistä koskevan arviomuistion. Työskentelyn pohjana ovat olleet vuosina 2020–2021 työskennelleen parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean mietinnön¹ siviilipalvelusta koskevat suositukset sekä eräät muut siviilipalveluksen kehittämiseen liittyvät selvittämistarpeet. Arviomuistion valmistelun yhteydessä tehtiin siviilipalvelukseen liittyviä normaali- ja poikkeusolojen tarpeita koskeva kysely valtion virastoille ja hyvinvointialueille.

Siviilipalvelussääntelyn ja toimeenpanon perusteellisen analyysin pohjalta arviomuistiossa todetaan, että siviilipalvelusta on viime vuosina kehitetty parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean tavoitetilojen suuntaan. Nykyjärjestelmää edelleen kehittämällä voidaan saavuttaa hallitusohjelman ja parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean tavoitteet kustannustehokkaasti. Nykyjärjestelmän pohjalta säilyy myös poikkeusoloissa tarkoituksenmukainen joustavuus ja sopeutuvuus eri viranomaisten ja alueiden tarpeisiin juuri kulloisessakin tilanteessa.

Arviomuistiossa suositellaan, että siviilipalveluksen rakenne säilytettäisiin nykyisen mukana ja palvelus koostuisi jatkossakin lyhyestä koulutuksesta ka pitkästä työpalveluksesta. Työpalvelua suunnattaisiin edelleen kohti kokonaisturvallisuuden toimintamallin kannalta keskeisiä avustavia tehtäviä ensisijaisesti hallinnollisen ohjauksen ja kehittämisen keinoilla. Palveluspaikkojen rajaamisella ei tulisi aiheuttaa ongelmia palveluspaikkojen riittävyydelle tai mahdollisuudelle suorittaa palvelus vakaumusta kunnioittavissa tehtävissä. Kehittämisessä olisi hyvä huomioida myös se, että tuomalla esiin varautumisen ja kokonaisturvallisuuden näkökulmia myös sellaisissa tehtävissä, joissa nämä näkökulmat eivät ole ensisijaisia, voidaan vahvistaa palveluspaikkojen turvallisuusosaamista ja siten yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.

Nykymuotoisen järjestelmän lisäksi arviomuistiossa tarkastellaan viittä erilaista ehdotusta siviilipalveluksen järjestämiseksi.

1. Nykymalliin pohjautuvassa valmiuspalveluksessa koulutusjakso olisi pidempi ja puolet siitä vietettäisiin ympäri vuorokauden lähtövalmiina olevana valmiusjoukkona.
2. Väestönsuojelupalveluksessa täydennyspalvelusvelvolliset koulutettaisiin väestönsuojelun erityistehtäviin.
3. Siviilipalveluksen sisälle luotaisiin pitemmän koulutuksen sisältäviä palveluspolkuja muun muassa pelastusalan sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan tehtäviin.
4. Siviilipalvelukseen kopioitaisiin varusmiespalveluksen suorittamistapa, jolloin palvelus olisi kokonaan tai pääosaltaan koulutusta poikkeusolojen tehtäviin.
5. Siviilipalvelus suunnattaisiin osaajapulasta kärsiville huoltovarmuuskriittisille aloille, jolloin siviilipalveluksen suorittaminen voisi edistää henkilöiden hakeutumista kyseisten alojen opintoihin.

Vaihtoehtoisille malleille on yhteistä, että niille ei ole havaittu tarvetta. Lisäksi palvelustehtävät rajautuisivat niin paljon, ettei kaikille siviilipalvelukseen hakeutuville riittäisi palvelustehtäviä. Kaikki vaihtoehtoiset mallit olisivat myös kustannuksiltaan ylimitoitettuja ja siviilipalvelus muodostuisi helposti ylimääräiseksi kulueräksi, kun se nyt on palveluspaikoille hyötyä tuottava resurssi. Malleihin liittyy myös muita riskejä ja heikkouksia.

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

Arviomuistiossa tarkastellaan myös eräitä yksittäisiä kysymyksiä. Palaaminen aloitetun ja suoritettun täydennyspalveluksen jälkeen Puolustusvoimien reserviin suositellaan mahdollistamaan säännösmuutoksella. Samoin vaihtaminen aloitetusta siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen suositellaan mahdollistamaan kuitenkin siten, että vaihtojen yhteydessä säilytettäisiin toisessa palvelumuodossa suoritettujen palveluspäivien hyväksiluku. Siviilipalvelusvelvollisille suositellaan mahdollistamaan myös kertausharjoitukseen vertautuvat harjoitukset. Vakaumuksentutkintaa ei suositella ulottamaan täydennyspalvelushakemusten käsittelyyn normaalissa tilanteessa.

Alustavan selvityksen perusteella siviilipalvelusvelvollisten käyttäminen varsinaisena virka-apuna ei vaikuta mahdolliselta, koska virka-avun antajan tulisi olla virkasuhteessa viranomaiseen. Jo nykyiseen sääntelyyn sisältyy kuitenkin mahdollisuus siviilipalvelusta suorittavien lyhytaikaiseen siirtoon toisiin palvelustehtäviin yleisen edun niin vaatiessa. Poikkeusoloissa puolestaan siviilivarantoa koskee liikekannallepanon aikainen palvelus ja valmiuslakiin (1552/2011) sisältyy mahdollisuus määrätä ihmisiä työvelvollisiksi ja väestönsuojeluvelvollisiksi. Nykyinen sääntely vaikuttaa mahdollistavan siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämisen viranomaisten apuna erilaisissa tilanteissa. Normaalioloissa siviilipalvelusvelvollisten hyödyntäminen rajoittuu julkiseen sektoriin, koska siviilipalveluksella ei saa aiheuttaa kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Poikkeusolojen osalta mahdollisuus hyödyntää siviilipalvelusta myös yksityisen sektorin omistaman kriittisen infrastruktuurin turvaamiseen edellyttää vielä jatkoarviointia.

Poikkeusoloissa siviilipalvelukseen hakeutuvia koskee vakaumuksentutkinta ja arviomuistiossa selvitettiin alustavasti mahdollisuutta ottaa käyttöön vakaumuksentutkinta valmiuden kohottamiseen tarkoitetun kertausharjoituksen aikana Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeutuville. Kyseessä olisi poikkeuksellinen tilanne ja harjoituksen aikana vapautusta ei saa normaaleilla perusteilla vaan samoilla perusteilla kuin ylimääräisestä palveluksesta. Kyseessä olisi kuitenkin normaaliolojen aikainen vakaumuksentutkinta ja asia edellyttää vielä jatkoarviointia.

Arviomuistiota varten pyydettiin professori Tuomas Ojaselta asiantuntijalausunto siviilipalveluslain (1446/2007) kehittämiseen liittyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Lausunnon mukaan 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 oltava tehokas ja helposti saatavilla oleva menettely sen toteamiseksi, onko heillä oikeus aseistakieltäytymiseen ja siviilipalvelukseen. Tutkintamenettelyn on myös oltava riippumaton, eli se ei saa olla sotilaallisen määräys- tai ohjausvallan piirissä ja toimielimessä on oltava siviiliedustajien enemmistö. Lausunnossa myös todetaan, että siviilipalveluksen nykytilan voidaan kesto lukuun ottamatta katsoa täyttävän ne minimivaatimukset, joita kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännöstä johtuu.