Tuomas Ojanen
21.10.2026

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 196/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi siviilipalveluslain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi siviilipalveluslakia, maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta annettua lakia ja sotilasavustuslakia.
2. Esitys perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus kehittää siviilipalvelusjärjestelmää tarkoituksenmukaisemmaksi parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean mietintöä hyödyntäen ja kytkien palveluksen nykyistä selkeämmin kokonaisturvallisuuden toimintamalliin sekä mahdollistaa siviilipalvelushenkilöstön käyttämisen väestönsuojelutehtäviin.
3. Esityksen mukaan siviilipalvelus kytkettäisiin vahvemmin kokonaisturvallisuuden toimintamalliin sekä julkisen hallinnon varautumista, valmiutta ja jatkuvuudenhallintaa turvaavaan työhön kuitenkin niin, että palveluspaikkojen riittävyydestä huolehdittaisiin eikä palveluspaikkana toimimista rajoiteta nykyisestä. Siviilipalvelus säilytettäisiin palvelusmuotona, joka mahdollistaa asevelvollisuuden toteutumisen vakaumuksen huomioivalla tavalla.
4. Esitykseen sisältyy useita ehdotuksia, joilla kehitettäisiin sekä siviilipalvelusta suorittavien että sen suorittaneiden ja Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeutuneiden henkilöiden käytettävyyttä viranomaisten tukena erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Erityisoloissa tehtäviin siviilipalvelushakemuksiin kohdistuvaa vakaumuksentutkintaa laajennettaisiin Puolustusvoimien valmiuden kohottamiseen tarkoitetun kertausharjoituksen ajalle.
5. Asevelvollisuuslaissa säädetyn palveluksen ja siviilipalveluksen välillä siirtymistä joustavoitettaisiin siten, että myös aloitetusta siviilipalveluksesta voisi vaihtaa varusmiespalvelukseen ja Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeutunut henkilö voisi palata takaisin Puolustusvoimien reserviin riippumatta siitä, onko hän aloittanut täydennyspalveluksen.
6. Esitykseen sisältyy myös ehdotuksia, joiden tarkoituksena on siviilipalveluksen toimeenpanon ja siihen liittyvät viranomaisyhteistyön sujuvoittaminen sekä siviilipalvelussääntelyn ajantasaistaminen ja terminologinen täsmentäminen.

Lausunnon ala

7. Seuraavassa arvioin ehdotettua sääntelyä perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

8. Totean tässä yhteydessä, että annoin 24.11.2024 *työ- ja elinkeinoministeriölle* lausunnon siviilipalveluslainsäädännön kehittämiseen liittyvistä perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Olin myös käsillä olevaa esitystä valmistelleen työryhmän kuultavana.
9. Lisäksi olen ollut laatimassa Euroopan neuvoston *Venetsia -toimikunnassa amicus c*uriae -kirjelmää Ukrainan perustuslakituomioistuimelle siitä, miten aseistakieltäytymisoikeutta on arvioitava erityisesti sotatilan aikana eurooppalaisten ja kansainvälisten ihmisoikeusstandardien valossa.[1]

Arviointia perustuslain ja kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta

10. Esityksen jaksossa 12 (s. 120-129) on tarkasteltu ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä erityisesti maanpuolustusvelvollisuudesta säätävän perustuslain 127 §:n, uskonnon ja omantunnon vapautta turvaavan perustuslain 11 §:n ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkielto säännöksen kannalta ottaen samalla huomioon perustuslain esitöitä, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä sekä Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteet, etenkin Euroopan ihmisoikeussopimus ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (*YK:n KP-sopimus*).
11. Hallituksen mukaan esityksessä ei ehdoteta siviilipalveluslakia muutettavaksi tavalla, joka merkitsisi voimassa olevan järjestelmän perusteiden muuttamista. Säätämisjärjestysperusteluista ilmenevillä perusteilla hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus ei pidä suotavana perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiassa.
12. Nähdäkseni hallituksen esitys sisältää asianmukaiset perustelut esityksen perustuslakikytkennöistä. Mielestäni voidaan olennaisimmilta osin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin säännösehdotusten suhteesta perustuslakiin.
13. Ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin ei siten vallitse sellaista eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä, että työ- ja tasa-arvovaliokunnan tulisi pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta.
14. Näin siitä huolimatta, että esityksessä on vain verraten niukasti tarkastelua ehdotetun sääntelyn suhteesta Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteisiin, sellaisina kuin ne täsmentyvät niiden kv. valvontaelinten tulkintakäytännön valossa. Samalla on kuitenkin todettava, että voimassa oleva siviilipalveluslaki (1446/2007) on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2007 vp), ja etteivät nyt ehdotettavat muutokset ao. lakiin merkitse voimassa olevan järjestelmän perusteiden muuttamista. Tässä yhteydessä huomionarvoista myös on, että siviilipalveluslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 140/2007

[1] Ks. Venice Commission, UKRAINE. AMICUS CURIAE BRIEF ON ALTERNATIVE (NON-MILITARY) SERVICE Adopted by the Venice Commission at its 142nd Plenary Session (Venice, 14-15 March 2025), saatavissa englanniksi ja ranskaksi https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-1219

vp) mukaan esityksen pääasiallisena tavoitteena oli aikanaan saattaa siviilipalvelulainsäädäntö vastaamaan perustuslaista ja Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvia vaatimuksia (ks. myös PeVL 18/2007 vp).

Erityisesti kv. ihmisoikeussopimusten asettamista vaatimuksista siviilipalvelukselle

15. Vuoden 2007 siviilipalveluslain voimaantulon jälkeen 1.1.2008 alkaen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytäntöä aseistakieltäytymisoikeudesta ja siviilipalveluksesta on kertynyt varsin runsaasti.
16. Etenkin YK:n ihmisoikeuskomitea on antanut aihepiiriä koskevia kannanottoja, mutta myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään alkanut linjata siviilipalvelukseen liittyviä kysymyksiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklassa turvatun ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauden kannalta 2010-luvun alusta alkaen. Lisäksi eräät muut kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat linjanneet siviilipalvelukseen ja aseistakieltäytymisoikeuteen liittyviä kysymyksiä.
17. Kootusti Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteista, sellaisina kuin ne täsmentyvät kv. valvontaelinten tulkintakäytännössä, tulee esiin seuraavia siviilipalvelun sisältöön, tavoitteisiin ja tarkoitukseen liittyviä perusvaatimuksia:

(i) *Siviilipalveluksen kesto*. Siviilipalveluksen keston tulee olla kohtuullinen suhteessa asepalvelukseen. Kuten edellä on todettu, YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomea koskevissa kannanotoissaan sekä vuonna 2013 että 2021 ilmaissut huolensa siitä, että asevelvollisuuden suorittamisen korvaava siviilipalvelus kestää lähtökohtaisesti yhtä kauan kuin pisin varusmiespalvelus. Siviilipalveluslain 4 §:n mukaan siviilipalvelusaika on 347 päivää. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että siviilipalveluksen kesto on pysynyt samana 1.1.2013 alkaen, jolloin voimaan tulleella lainmuutoksella (717/2012) siviilipalvelusaikaa lyhennettiin 15 vuorokaudella nykyiseen 347 päivään. - Nyt ehdotettava sääntely ei tuo siviilipalveluksen kestoon muutosta.

(ii) *Siviilipalveluksen siviililuontoisuus sekä rangaistuksenomaisuuden ja syrjivyyden kielto*. Sekä YK:n että Euroopan neuvoston ihmisoikeuselinten linjauksista tulee esiin vaatimus siviilipalveluksen siviililuontoisuudesta sekä siitä, ettei siviilipalvelus ja sen suorittamismuodot saa olla luonteeltaan tai kestoltaan rankaisevia tai syrjiviä. Tähän liittyy vaatimus siitä, että siviilipalveluksen suorittamisen on oltava sotilaallisen määräysvallan ulkopuolella (ks. myös vakaumuksen selvittämisestä jäljempänä sanottu). Se, että siviilipalvelusta hallinnoi työ- ja elinkeinoministeriö puolustusministeriön sijasta, on siksi perusteltua. YK:n ihmisoikeuskomitea on kuitenkin pitänyt ongelmallisena, että sotilashenkilöstöä osallistuu siviilipalvelusta

käsitteleviin työryhmiin ja komiteoihin, jotka päättävät siviilipalveluksen luonteesta ja kestosta.

(iii) *Vakaumuksen selvittäminen ja siihen liittyvän menettelyn riippumattomuus*. Vaikka valtioilla on oikeus tutkia väärinkäytösten estämiseksi henkilön vakaumus, ja vaikka esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on tietty harkintavalta sen suhteen, missä olosuhteissa ja menettelyissä ne tunnustavat aseistakieltäytymisoikeuden ja tutkivat henkilön vakaumuksen, valtioiden velvollisuutena on kuitenkin luoda asianosaisille tehokas ja helposti saatavilla oleva menettely sen toteamiseksi, onko heillä oikeus aseistakieltäytymiseen ja siviilipalvelukseen. Tutkintamenettelyn on oltava myös riippumaton, mikä käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei tutkintamenettely saa olla sotilaallisen määräys- tai ohjausvallan piirissä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä tulee myös esiin vaatimus siitä, että jos vakaumuksen tutkintaa varten on perustettu nimenomainen toimielin, riippumattomuuden kannalta on tällöin merkityksellistä, että tällaisessa toimielimessä on siviiliedustajien enemmistö, jotta toimielimen päätöksenteossa tulevat riittävän vahvasti esiin vakaumukseen ja siviilipalveluksen siviililuontoisuuteen liittyvät näkökohdat, ja jotta mahdollisuus tutkintamenettelyn välilliseen ”sotilaalliseen ohjaukseen” poistuu. Vakaumuksen tutkintamenettelyssä on aina tiedostettava, että ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen sisältyy oikeus vaihtaa vakaumus ja uskonto milloin tahansa (ks. myös jäljempänä vakaumuksesta todettava). – Siviilipalveluslaki, nyt siihen ehdotetut muutokset mukaan lukien, kuitenkin täyttää edellä selostetut kv. Ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat *vähimmäisvaatimukset* - ja myös siltä osin kuin on kysymys siviilipalvelushakemuksen käsittelystä erityisoloissa, koska laissa on säännösperusteisesti varmistettu se, ettei asevelvollisten vakaumuksentutkintalautakunnan päätösvaltaisessa kokoonpanossa enemmistö saa muodostua siviilipalvelusviranomaisen ja puolustushallinnon edustajista (ks. 20 § 2 mom.).

(iv) *Aseistakieltäytymisoikeudesta ja siviilipalvelusmahdollisuudesta tiedottaminen*. Sekä YK:n ihmisoikeuskomitea että ihmisoikeusneuvosto ovat katsoneet Suomea koskevissa kannanotoissaan, että oikeudesta aseistakieltäytymiseen ja asevelvollisuuden suorittamisen vaihtoehdoista tulisi tiedottaa enemmän.

18. Viittaan tarkemmin Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteista, sellaisina kuin ne täsmentyvät kv. valvontaelinten tulkintakäytännössä, seuraavista vaatimuksista siviilipalvelulle työ- ja elinkeinoministeriölle 21.11.2024 antamaani lausuntoon toistamatta siitä ilmenevää enemmälti tässä.