Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 8.1.2019 TEM/35/00.01.02/2019

Viite: HE 294/2018 vp

Työ- ja elinkeinoministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi siviilipalveluslain muuttamisesta

Esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan siviilipalveluslakiin (1446/2007) muutoksia, jotka parantaisivat siviilipalveluslain ajantasaisuutta ja toisivat eri siviilipalvelusvelvolliset lain tasolla nykyistä yhdenvertaisempaan asemaan.

Esityksessä ehdotetaan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen (jäljempänä myös *maakunta- ja sote-uudistus*) varautumista siviilipalveluslaissa siten, että siviilipalveluspaikkoja koskevan 8 §:n 2 momentissa säädettäisiin maakuntien viranomaisten tai liikelaitosten mahdollisuudesta toimia siviilipalveluspaikkana maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantultua. Muutoksen tavoitteena on mahdollistaa siviilipalvelusvelvollisten työpalvelun suorittaminen maakuntien viranomaisten ja liikelaitosten palveluksessa valtion ja kuntien viranomaisia vastaavalla tavalla. Lisäksi tavoitteena on pyrkiä säilyttämään siviilipalvelusvelvollisten työpalvelupaikat sosiaali- ja terveydenhuollon alalla maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Vuosittain noin 200 siviilipalvelusvelvollista suorittaa työpalvelua sosiaali- ja terveydenhuollon sektorin tehtävissä sairaaloissa, sairaanhoitopiireissä ja kunnallisissa terveyskeskuksissa. Kilpailuneutraliteettisyistä pykälässä ehdotetaan kuitenkin nimenomaisesti suljettavaksi pois nykyiset kunnalliset terveyskeskukset korvaavat, ehdotetun asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 16 §:ssä tarkoitettujen maakuntien liikelaitosten sosiaali- ja terveyskeskusten, samoin kuin maakuntien liikelaitosten suunhoidon yksikköjen mahdollisuus toimia palveluspaikkoina. Lisäksi pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että mahdollisina siviilipalveluspaikkoina voisivat jatkossa toimia toisen ja korkeakouluasteen oppilaitokset sekä Pelastusopisto.

Pykälän 3 momenttiin sisältyvää luetteloa tahoista, jotka eivät voi toimia siviilipalveluslain mukaisina palveluspaikkoina ehdotetaan täydennettäväksi siten, etteivät puolustusministeriö taikka sen hallinnonalan virasto tai laitos eikä myöskään eduskuntaryhmistä annetussa laissa (979/2012) tarkoitettu eduskuntaryhmä voisi saada oikeutta toimia palveluspaikkana. Lisäksi momentissa ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti, ettei yhteisö, jolla ei ole todellisia edellytyksiä huolehtia palveluspaikalle kuuluvista velvoitteista, voisi toimia palveluspaikkana. Viimeksi mainitun säännösehdotuksen tarkoituksena on selkeyttää lainsäädännön nykytilaa ja karsia sellaisia hakemuksia siviilipalveluspaikaksi, joiden perusteella on ilmeistä, ettei palveluspaikka voisi suoriutua tehtävistään.

Siviilipalvelushakemuksen käsittelyä erityisoloissa koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että normaaliolojen aikana siviilipalvelukseen hakeneet henkilöt saatettaisiin yhdenvertaiseen asemaan. Voimassa olevan lain mukaan Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeneet ovat vapautettuja aseellisesta palveluksesta siviilipalveluslaissa tarkoitettujen erityisolojen aikana vasta siinä vaiheessa, kun täydennyspalvelus on aloitettu. Asevelvollisen, jonka hakemus on ratkaisemattomana vireillä tai, joka ei ole ehtinyt aloittaa täydennyspalveluksen suorittamista ennen tasavallan presidentin päätöstä erityisoloista on vakaumuksentutkintalautakunnan pyynnöstä velvollinen antamaan selvityksen vakaumuksestaan. Normaaliin siviilipalvelukseen hakevat sen sijaan ovat vapautettuja aseellisesta palveluksesta, jos hakemus siviilipalvelukseen on jätetty ennen tasavallan presidentin päätöstä ylimääräisestä palveluksesta tai Puolustusvoimien osittaisesta tai yleisestä liikekannallepanosta. Asevelvollisten yhdenvertaiseen asemaan saattamiseksi lakia ehdotetaan muutettavan siten, että jatkossa kaikki sellaiset asevelvolliset, joiden hakemus on hyväksytty ennen tasavallan presidentin päätöstä ylimääräisestä palveluksesta tai Puolustusvoimien osittaisesta tai yleisestä liikekannallepanosta, olisivat vapautettuja aseellisesta palveluksesta ilman vakaumuksen tutkintaa. Muutosehdotukset koskevat siviilipalveluslain 13 ja 18 §:ää.

Siviilipalveluslain liikekannallepanon aikaista palvelusta koskeva sääntely saatettaisiin ajan tasalle poistamalla vanhentuneet viittaukset kumottuun pelastuslakiin (468/2003). Selkeyden vuoksi siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanon aikaisista palveluspaikoista säädettäisiin jatkossa suoraan siviilipalveluslaissa. Esityksessä ehdotetaan, että lain 65 §:ssä säädettäisiin jatkossa ainoastaan siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanon aikaisesta palveluksesta. Liikekannallepanon aikaisia palveluspaikkoja sekä siviilipalvelusvelvollisten määräämistä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen koskevat säännökset siirrettäisiin voimassa olevan 65 §:n 4 – 6 momentista esityksessä ehdotettavaan uuteen 65 a §:ään. Nykytilaa vastaavasti siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanon aikaisina palveluspaikkoina voisivat toimia valtionhallinnon eri viranomaiset, kuntien viranomaiset ja liikelaitokset sekä ehdotettua 8 §:ää vastaavalla tavalla myös maakuntien viranomaiset ja liikelaitokset, toisen ja korkeakouluasteen oppilaitokset sekä Pelastusopisto. Voimassa olevan lain tapaan liikekannallepanon aikaista palvelusta koskevien säännösten tarkoituksena on antaa eri viranomaisille mahdollisuus tarvittaessa hyödyntää siviilipalvelusvelvollisten työpanosta poikkeusolojen aikaisissa tehtävissä. Siviilipalveluskeskus määräisi liikekannallepanotilanteessa edellä mainittujen palveluspaikkojen käyttöön niiden pyynnöstä tarpeelliseksi katsomansa määrän siviilipalvelusvelvollisia.

Siviilipalveluslain majoituskustannuksia koskevaa 47 §:ää muutettaisiin niin, että pykälässä säädettävää kuntaryhmittelyä laajennettaisiin vastaamaan yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014) säädettyä kuntaryhmittelyä. Uusi kuntaryhmäjaottelu nostaisi valtion palveluspaikalle siviilipalvelusvelvollisen majoittamisesta aiheutuneiden kustannusten korvausten tasoa erityisesti pääkaupunkiseudun kehyskunnissa ja pääkaupunkiseudun ulkopuolisissa suurissa kaupungeissa. Pykälässä säädettävien majoituskorvausten tasoa myös korotettaisiin kertaluonteisesti vastaamaan asumiskustannuksissa vuoden 2008 jälkeen tapahtunutta nousua.

Siviilipalveluslakiin ehdotetaan tehtäväksi myös Euroopan unionin tietosuoja-asetuksesta sekä kansallisen henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön muuttumisesta johtuvat muutostarpeet. Muutokset koskevat siviilipalveluslain 12 lukua ja 102 §:ää. Muutokset ovat pääasiassa teknisluonteisia ja koskevat eritoten kumottuun henkilötietolakiin (523/1999) tehtyjen viittaussäännösten poistamista ja muuttamista viittauksiksi 1.1.2019 voimaan tulleeseen tietosuojalakiin (1050/2018).

Tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa säädetään yhteisrekisterinpitäjistä, jotka määrittävät keskenään henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot. Siviilipalveluslain 88 §:n mukaisten rekisterinpitäjien voidaan katsoa olevan tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa tarkoitettuja yhteisrekisterinpitäjiä. Jotta rekisterinpitäjien keskinäiset vastuut olisivat mahdollisimman selkeät, ehdotetaan esityksessä, että rekisterinpitäjiä koskevaa 88 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että siviilipalvelusrekisterin yleisestä toimivuudesta, tietoturvallisuudesta, tietotyyppien määrittelystä ja rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä vastaamisen lisäksi siviilipalveluskeskus vastaisi jatkossa myös siviilipalvelusrekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisesta, samoin kuin EU:n tietosuoja-asetuksen 12 – 18 artiklassa rekisterinpitäjälle säädetyistä tehtävistä. Tehtävien säätäminen siviilipalveluskeskukselle olisi perusteltua, koska tehtävät kuuluvat osin jo nykyisin siviilipalveluskeskukselle ja koska siviilipalveluskeskuksella on muita rekisterinpitäjiä paremmat tosiasialliset mahdollisuudet vastata tietosuoja-asetuksen mukaisista rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista koskevista tehtävistä.

Siviilipalveluslain muutoksenhakusäännöksiä muutettaisiin siten, että jatkossa siviilipalveluskeskuksen antamiin päätöksiin, jotka koskevat palveluskelpoisuutta, siviilipalvelukseen määräämistä, täydennyspalvelukseen määräämistä, lykkäystä, siviilipalveluspaikan määräämistä, palveluksesta vapauttamista tai täydennyspalveluksesta vapauttamista olisi haettava muutosta hakemalla päätökseen ensin oikaisua siviilipalveluskeskukselta. Oikaisuvaatimusmenettelyyn annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Muihin siviilipalveluskeskuksen sekä siviilipalveluspaikan antamiin päätöksiin samoin kuin kurinpitorangaistusta koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Siviilipalveluslain muutoksenhakusäännöksiä muutettaisiin hallinnon yleislakien mukaisiksi myös siten, että Itä-Suomen hallinto-oikeuden sijasta toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi jatkossa valittajan kotipaikan perusteella. Valituskirjelmät olisi jatkossa toimitettava siviilipalveluskeskuksen sijasta suoraan valitusviranomaiselle. Ehdotetut muutokset koskevat siviilipalveluslain 96 ja 97 §:ää.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että siviilipalveluslaista poistettaisiin ikärajoitus täydennyspalveluksesta Puolustusvoimien reserviin hakeutumisen edellytyksistä. Voimassa olevan siviilipalveluslain 100 §:n nojalla 28 vuotta täyttänyt täydennyspalvelukseen hyväksytty asevelvollinen ei voi tehdä hakemusta takaisin Puolustusvoimien reserviin hyväksytysti, vaikka muut edellytykset hakemuksen hyväksymiselle olisivat olemassa. Ehdotettavan muutoksen tarkoituksena on pyrkiä korjaamaan lainsäädännössä nykyisin oleva epäkohta ja saattamaan eri ikäiset täydennyspalvelusvelvolliset keskenään yhdenvertaiseen asemaan.

Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2019. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että maakuntia koskevat säännökset tulisivat voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2021 siten kuin maakuntauudistuksen on tarkoitus tulla voimaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 33/2018 vp (PeVL 33/2018 vp, s. 5) kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntelyn selkeyden vuoksi käsillä olleessa sääntelytilanteessa lakiin ei tullut ottaa säännöksiä sote- ja maakuntauudistukseen liittyviin hallituksen esityksiin sisältyviin lakiehdotuksiin tai lakiehdotuksilla perustettaviksi tarkoitettuihin viranomaisiin. Perustuslakivaliokunta kehotti sosiaali- ja terveysvaliokuntaa poistamaan sanotut säännökset

lakiehdotuksista. Perustuslakivaliokunnan käytäntö on otettava huomioon myös tähän hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen käsittelyssä.

Esityksen vaikutukset

Esityksessä arvioidaan, että maakunnan liikelaitosten sosiaali- ja terveyskeskusten sulkeminen siviilipalveluspaikkana toimivien yhteisöjen ulkopuolelle tarkoittaisi sitä, että 10—15 siviilipalvelusvelvollista voisi vuosittain jäädä työllistymättä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin, jos he eivät löytäisi palveluspaikkaa sellaisista sosiaali- ja terveysalan palveluspaikoista, jotka voisivat jatkossakin toimia palveluspaikkoina ilman kilpailuneutraliteetista johtuvia rajoituksia.

Siviilipalveluskeskus antaa vuosittain noin 9 000—10 000 valituskelpoista päätöstä, joista on vuosien 2010—2017 aikana tehty 6—23 valitusta vuodessa. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönoton eräisiin siviilipalveluskeskuksen antamiin päätöksiin ei näin ollen nähdä lisäävän siviilipalveluskeskukselle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa merkittävällä tavalla johtuen vuosittain tehtävien valitusten vähäisestä määrästä. Hallinnollisten yleissäännösten soveltaminen asiassa toimivaltaista valitusviranomaista koskien toisi sen sijaan jonkin verran hallinnollista taakkaa siviilipalveluskeskukselle, kun päätöksiin olisi merkittävä erikseen kunkin valittajan kotipaikan perusteella määräytyvä toimivaltainen valitusviranomainen. Vastaavasti yleissäännösten soveltamiseen siirtymisen arvioidaan keventävän jonkin verran Itä-Suomen hallinto-oikeuden hallinnollista taakkaa, kun kaikkia siviilipalvelusta koskevia valituksia ei enää ohjattaisi sen käsiteltäväksi.

Kunnioittavasti,

Elli Nieminen
Erityisasiantuntija