

Asia: VN/35314/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi siviilipalveluslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Ehdotetun siviilipalveluslain muutoksen erilaiset palvelumuodot erilaisissa niin sanotuissa normaalioloissa ja erityisololoissa sekä niiden sisällöt ovat kokonaisuutena jokseenkin hankalasti hahmottuvia.

Lisäksi siviilipalvelusvelvollisten ja asevelvollisten maanpuolustusvelvollisuutta suhteessa toisiinsa on jokseenkin hankalaa verrata esityksen perusteella.

Esityksessä olisi aiheellista sopivan otsikon alla selostaa kootusti tilanteet, joissa siviilipalvelusvelvollinen voidaan määrätä palvelukseen erilaisissa esitetyn lainmuutoksen mukaisissa tilanteissa ja siihen liittyvän valmiuslain soveltamistilanteessa huomioiden myös sen, milloin määrääminen voi tapahtua välittömästi. Tämä mahdollistaisi sujuvan vertailun samantapaisiin asevelvollisuuslainsäädännön sisältämiin tilanteisiin. Kompakti vertailu olisi tarpeellista, jotta esityksen perusteella voidaan arvioida, kohdellaanko siviilipalvelusvelvollista ja asevelvollista lainsäädännössä yhdenvertaisesti.

Siviilipalveluksen reservin kertauspalvelus

Siviilipalveluslain mukaiset uudet palveluksen osat ovat siviilipalveluksen reservin kertauspalvelus luvussa 8 a (63 a-f §) ja siviilipalveluksen reservin ja varareservin palvelus poikkeusoloissa 9 luvussa.

Ehdotetun uuden siviilipalveluslain 63 a §:n mukaan ”Siviilipalveluksen reserviin kuuluville voidaan järjestää kertauspalvelusta, jonka tarkoituksena on: 1) pitää yllä kriisitilanteissa tarvittavia tietoja ja taitoja; 2) perehdyttää siviilipalvelusvelvollisia käsillä olevaan kriisitilanteeseen ja sen vaatimiin valmiuksiin; ja 3) tukea viranomaisia kriisitilanteessa. Siviilipalveluskeskus voi järjestää kertauspalvelusta koulutuksena tai käytännön harjoitteluna. Kertauspalvelus voidaan lisäksi määrätä suoritettavaksi viranomaisia avustavissa tehtävissä.” Lisäksi 63 b §:n 1 momentin mukaan ”Siviilipalveluskeskus voi määrätä siviilipalveluksen reserviin kuuluvan siviilipalvelusvelvollisen kertauspalvelukseen enintään 40 päiväksi, enintään 14 päiväksi kerrallaan. Siviilipalveluskeskus määrää kertauspalveluksen ajankohdasta, kertauspalveluspaikasta, kertauspalvelustehtävistä ja palveluksen kestosta.”

Esityksen perustelujen mukaan kertauspalvelus on kytköksissä asevelvollisuuslain ylimääräiseen palvelukseen (asevelvollisuuslain 9 luku). Asevelvollisuuslain 83 §:n mukaan tasavallan presidentti voi normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa päättää, että Puolustusvoimat voi määrätä reserviin kuuluvia asevelvollisia ylimääräiseen palvelukseen.

Ehdotetun siviilipalveluslain säännösperustelujen mukaan kertauspalvelus muistuttaisi luonteeltaan varsinaista siviilipalvelusta. Sen arvioidaan olevan tarpeellinen ensisijaisesti sellaisissa tilanteissa, joissa on jo käynnistetty poikkeusoloihin siirtymistä ennakoivia toimia, esimerkiksi Puolustusvoimien ylimääräinen palvelus, mutta poikkeusoloja ei ole vielä todettu. Ensisijaisesti tällaisissa tilanteissa hyödynnettäisiin työpalvelua suorittavia siviilipalvelusvelvollisia ja toissijaisesti täydennyspalvelusta suorittavia, mutta kertauspalvelusta hyödyntämällä voitaisiin myös saada lisää henkilöitä viranomaisten avuksi. Kertauspalvelusta ei esityksen perustelujen mukaan ensisijaisesti olisi tarkoitettu ylläpitämään siviilipalvelukseen kuuluvassa koulutuksessa hankittua osaamista. (s. 80–81)

Lainsäädäntökäytännössä on vaihtelevia määritelmiä sille, mitä kriisitilanteilla tarkoitetaan kulloisessakin yhteydessä. Mielestäni esityksestä ei riittävästi ilmene, mitä säännöksen kriisitilanteilla tarkoitettaisiin. Sen suhde esimerkiksi ”normaaliolojen vakavaan häiriötilanteeseen” kaipaasi selventämistä. Lisäksi on tarpeen arvioida, miltä osin tämä tulee määritellä myös säännösperustaisesti.

Muutenkin lakiehdotuksen uusissa säännöksissä käytettävien termien sisältö ja niiden suhde saman lain muissa säännöksissä ja muussa läheisessä lainsäädännössä käytettyihin termeihin olisi hyvä olla mahdollisimman selkeä ja mahdollisimman vähän tulkinnanvaraa aiheuttava. Esimerkiksi siviilipalveluslain 18 §:n perusteluissa s. 66–67 todetaan, että ”Asevelvollisuuslain käsitteistö poikkeaa hieman valmiuslaissa käytetystä poikkeusoloja koskevasta käsitteistöstä, joten ei ole aivan selvää, miten asevelvollisuuslaissa tarkoitettut häiriötilanteet suhteutuisivat valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin.” Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä.

Kun kertauspalvelus on perustelujen mukaan kytköksissä asevelvollisuuslain ylimääräiseen palvelukseen, esityksestä tulisi käydä selvemmin ilmi, onko Siviilipalveluskeskuksen tarkoitus määrätä siviilipalveluksen reservin kertauspalvelus sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on tehnyt päätöksen ylimääräisestä palveluksesta. Kyse ei ole vielä myöskään valmiuslain mukaisista oloista ja Suomen perustuslain 23 §:n mukaisista poikkeusoloista.

Uusi sääntely vaikuttaa siviilipalvelusvelvollisten perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin rajoittavasti. Esitysluonnoksen Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksossa on käsitelty siviilipalveluksen reservin ja varareservin palvelusta valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa ja niiden säännösten (64 ja 65 §) suhdetta suojattaviin ihmisoikeuksiin ja perusoikeuksiin, mutta kertauspalveluksen suhdetta ei ole käsitelty ja arvioitu. Myös tältä osin perusteluja on täydennettävä mainitussa jaksossa.

Siviilipalvelusvelvollisen palvelustehtävät

Ehdotetun siviilipalveluslain 3 §:n 3 momentin mukaan työpalvelujakso suoritetaan yhteiskunnalle hyödyllisissä siviililuonteisissa, yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta sekä varautumista, valmiutta ja jatkuvuudenhallintaa tukevissa tehtävissä.

Voimassa olevassa siviilipalveluslain 3 §:ssä on säännelty, että työpalvelu suoritetaan lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon, opetus- ja kulttuuritoimen, pelastustoimen, väestönsuojelun tai ympäristönsuojelun tehtävissä.

Siviilipalveluspaikkoja koskeva 8 § säilyy käytännössä ennallaan. Säännöksen mukaan siviilipalveluspaikalla tarkoitetaan viranomaista tai yhteisöä, jonka Siviilipalveluskeskus on hyväksynyt.

Siviilipalvelusvelvollisten palvelustehtäviä koskevia säännöksiä olisivat ainakin 16 a § (Palveluksessa olevan velvollisen määrääminen viranomaista avustavaan tehtävään), 38 § (Siviilipalvelusvelvollisen velvollisuudet), 59 § (Täydennyspalvelukseen määrääminen), 63 a § (Kertauspalveluksen järjestäminen) ja 64 § (Siviilipalveluksen reservin palvelus suuronnettomuuksissa ja muissa vastaavissa poikkeusoloissa).

Esitetyn 38 §:n 3 momentin mukaan ”Siviilipalvelusvelvolliseen sovelletaan rikosoikeudellisen virkavastuun osalta rikoslain 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää hänen suorittaessaan sellaisia 1 momentissa tarkoitettuja palvelustehtäviä, joita hoitavaan julkisyhteisön työntekijään sovellettaisiin vastaavaa rikosoikeudellista virkavastuuta. Siviilipalvelusvelvollisen suorittaessa sellaisia 1 momentissa tarkoitettuja palvelustehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, häneen sovelletaan kaikkia

rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).”

Suomen perustuslain 127 §:ssä on vahvistettu maanpuolustus jokaisen Suomen kansalaisen perustuslakiin perustuvaksi velvollisuudeksi ja annettu valtuus säätää tämän velvollisuuden yksityiskohtaisemmasta sisällöstä lailla. Perustuslaissa tarkoitettu maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi myös muut isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Asevelvollisuus puolustusvoimissa kuuluu säännöksen piiriin samoin kuin varusmiespalvelusta korvaava siviilipalvelus sekä velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoituksessa järjestettävään muuhun koulutukseen (HE 1/1998 vp, s. 181—182, PeVL 10/1985 vp, s. 3/I, PeVL 18/1995 vp, s. 2/II, PeVL 9/1996 vp, s. 2/I, PeVL 9/2007 vp, s. 2/I).

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Siviilipalvelusvelvollisen palvelustehtävät voisivat esityksen mukaan sisältää myös julkisia hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä. Ehdotuksen mukaan heitä voitaisiin määrätä myös viranomaista avustavaan tehtävään.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa on todettu, että voimassa olevasta siviilipalveluslaista tai sen esitöistä ei ilmene, onko siviilipalvelusvelvollisten palvelustehtävien tarkoitettu sisältävän valtuuden määrätä siviilipalvelusvelvollinen hoitamaan myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä eikä myöskään perustuslakivaliokunta ole arvioinut siviilipalvelusvelvollisten suorittamia tehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa todetaan, että siviilipalvelusvelvollisuus perustuu perustuslain 127 §:ssä tarkoitettuun maanpuolustusvelvollisuuteen eikä siviilipalveluksen suorittamista koskevalla määräyksellä perusteta työ- tai virkasuhdetta ja että rikoslain virkavastuusäännöksissä ei ole tunnistettu maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvaa palvelusvelvollisuussuhdetta omana palvelussuhdetyypinään. Lisäksi todetaan, että ”siviilipalveluslaissa ei ole rajoitettu sitä, millaisia tehtäviä työpalvelutehtävät voivat olla. Ottaen huomioon palveluksen määräaikaisuuden ja sitä suorittavien suhteellisen nuoren iän, tehtävät ovat pääsääntöisesti luonteeltaan avustavia. Julkisia hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan voida sulkea pois ja niiden merkitys saattaisi korostua erityisesti poikkeusoloissa, kun siviilipalveluksen reserviä määrättäisiin palvelukseen.”

Esityksessä ei ole erityisesti pyritty täsmentämään ja tarkentamaan, mitä siviilipalvelusvelvollisen palvelustehtävät olisivat ja mitä olisivat sellaiset tehtävät, jotka olisivat julkisia hallintotehtäviä tai sisältäisivät julkisen vallan käyttöä.

Jatkovalmistelussa tulisi kyetä tarkemmin luonnehtimaan sitä, millaisia palvelustehtävät ovat ja mitä palvelustehtäviä siviilipalvelusvelvolliselle voitaisiin määrätä. Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (esim. PeVL 5/2021 vp s. 5 ja PeVL 55/2010 vp, s. 2/1).

Edelleen jatkovalmistelussa olisi tarpeen selventää, onko tarkoitus, että palvelustehtävät voisivat olla myös jotain muuta kuin viranomaista avustavia tehtäviä, kun esityksen mukaan ne olisivat pääsääntöisesti luonteeltaan avustavia. Säännösperusteluissa (38 §, s. 71) on todettu, että erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla on pidetty ongelmallisena sitä, ettei siviilipalvelusvelvollisille ole säädetty virkavastuuta ja tästä syystä siviilipalvelusvelvollisten hyödyntämistä hallinnonalan tehtävissä, muun muassa poliisihallinnossa ja Maahanmuuttovirastossa, on vähennetty. Hallinnonalan viranomaisissa olisi kuitenkin esivalmisteluvaiheen kyselyn perusteella suhteellisen runsaasti sellaisia tehtäviä, jotka soveltuisivat siviilipalvelusvelvollisille ja olisivat kokonaisturvallisuuden toimintamallin ja hallinnonalan varautumisen kannalta merkityksellisiä, mutta joihin ei katsota voitavan ottaa siviilipalvelusvelvollisia niin kauan kuin virkavastuusta ei ole säädetty.

Lisäksi rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta on erikseen pohdittava, miten ehdotettu sääntely soveltuu yhteen sen perustuslaillisen pohjan kanssa, johon palvelus perustuu. Vertailu asevelvollisuuslainsäädäntöön on tässäkin tarpeen. Erilaiset vastuun muodot liittyvät olennaisesti myös siihen koulutukseen, joka palvelusvelvolliselle olisi annettu tehtäviinsä, sekä näiden valvontaan tehtävissään. Samoin olisi pohdittava rajanvetoa siihen, millaiset tehtävät voivat kuulua perustuslain 127 §:n piiriin palvelusvelvollisten kannalta (vrt. asevelvollisuuslain 78 ja 79 §).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 18/2007 vp todennut, että perustuslain ”127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus muodostaa sinänsä hyväksyttävän perusteen rajoittaa siviilipalveluun hakeutuneen perusoikeuksia. Rajoituksia on kuitenkin pääsäännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä rajoitusten kohteena olevien oikeusturvaan. Sääntely siviilipalveluksen sisällöstä jää lakiehdotuksessa varsin avoimeksi. - - Työpalvelu voidaan suorittaa hyvin erityyppisissä tehtävissä. Esityksen perusteluissa todetaan tavoitteena kuitenkin olevan, että siviilipalvelusvelvollisia sijoittuisi etenkin pelastustoimen, väestönsuojelun, ympäristönsuojelun sekä sosiaali- ja terveyshuollon tehtäviin. Lakiehdotuksen 3 §:ää on syytä täydentää esityksen tätä tarkoitusta vastaavilla, työpalvelun sisältöä esimerkinomaisesti luonnehtivilla maininnoilla. - - Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta huomiota siihen, että siviilipalveluksessa olevan palvelusvelvollisuuksien sisältö jää lakiehdotuksen 37 §:n perusteella siviilipalveluskeskuksen ja palvelupaikan määräysten varaan. Tämä ei ole perustuslain kannalta aivan ongelmatonta, vaikka onkin valiokunnan mielestä selvää, ettei palvelusvelvollisuuden sisällöstä ole tarpeen eikä mahdollista säätää lailla hyvin yksityiskohtaisesti. - - Palveluspaikkojen

monipuolisuus edistää muun ohella mahdollisuutta ottaa siviilipalvelusvelvollisten vakaumus lakiehdotuksen 15 §:n mukaisella tavalla huomioon palveluspaikkaa määrittäessä. -- Lähtökohtana tulee valiokunnan mielestä olla, että perustuslain 127 §:n 2 momentissa säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen perustuva siviilipalvelus on suoritettavissa valtion tai kunnan viranomaisen palveluksessa.”

On huomattava, että siviilipalvelusvelvolliselle voidaan määrätä kurinpitorangeistus tai tuomita vankeutta, mikäli hän ei suorita velvollisuuttaan. Lisäksi, kuten esityksessä todetaan, siviilipalvelusvelvolliset ovat iältään suhteellisen nuoria, joiden osalta oikeudelliset vastuut ehdotetusti lisääntyisivät.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksoon on aiheellista lisätä asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä koskien julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, millaisia viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä ja julkisen vallan käyttöä, sekä tehtävä arviota nyt aiotuista tehtävistä. Erikseen on pohdittava näiden vastuiden yhteensopivuus perustuslain 127 §:ssä säädetyn velvollisuuden kanssa.

Kun esityksen Perustuslaki ja säätämisyjärjestys -jaksossa todetaan, että perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut siviilipalvelusvelvollisten suorittamia tehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta nykyisen siviilipalveluslain osalta ja koska siviilipalvelusvelvollisen oikeudellisiin olosuhteisiin ollaan ehdottamassa mainittuja oikeudellisia vastuita, esitystä on täydennettävä eduskunnan tiedonsaantioikeuden takaamiseksi ja hyvän lainvalmistelun toteuttamiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2027. Siirtymäsäännöksiä ei tarvita, jos lakia aletaan kaikilta osin soveltaa sen voimaantulopäivästä eikä lain vaikutusten haluta ulottuvan menneeseen aikaan. Lainvalmistelusta vastaavassa ministeriössä olisi vielä nimenomaisesti arvioitava, että tässä asiassa ei ole tarvetta säännellä siirtymäkaudesta eikä ehdotettu sääntely edellytä siirtymäsäännöksiä palvelusvelvollistenkin asema huomioon ottaen.

Pulkinen Minna
Oikeuskanslerinvirasto - oikeuskansleri