

Asia: VN/35314/2024

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Turvallisuuskomitean sihteeristö on tutustunut luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi siviilipalveluslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Hallituksen esitys on erinomainen parannus nykyiseen siviilipalveluslakiin. Esitys kytkee siviilipalveluksen johdonmukaisesti osaksi kokonaisturvallisuuden toimintamallia ja valmiuslaissa (1552/2011) määriteltyjä poikkeusoloja, mikä parantaa oikeudellista selkeyttä ja viranomaisten yhteistoiminnan toimivuutta häiriö- ja kriisitilanteissa.

Hallituksen esitys vahvistaa käytettävyyttä lisäämällä siviilipalveluksen reserville mahdollisuuden kertauspalvelukseen sekä säätämällä nimenomaisesti siviilireservin palvelusta myös muissa kuin sotilaallisissa poikkeusoloissa. Samalla Siviilipalveluskeskuksen roolia viranomaisten tukena konkretisoidaan. Esitys joustavoittaa palvelusmuotojen välisiä siirtymiä molempiin suuntiin, mikä lisää hallinnollista taakkaa, mutta tukee yksilön oikeusturvaa vaarantamatta kokonaisturvallisuuden tavoitteita. Esitys päivittää siviilipalveluksen rakenteet ja roolin vastaamaan nykyistä turvallisuusympäristöä, Yhteiskunnan turvallisuusstrategian toimeenpanoa ja tekee siviilipalveluksen entistä relevanttimman osan yhteiskunnan kriisinsietokykyä, samalla kun palveluspaikkaverkon laajuus ja tehtäväkirjo turvataan.

Esitys parantaa käytännön vaikuttavuutta myös palveluksen sisällön kautta. Koulutusjakson pidentäminen viiteen viikkoon mahdollistaa mm. valmius-, väestönsuojelu- ja logistiikkatehtäviin tarvittavan osaamisen systemaattisemman rakentamisen ilman, että palveluksen kokonaiskestoa kasvatetaan yli 347 päivän. Lisäksi Siviilipalveluskeskuksen mahdollisuuksia organisoida palveluksessa olevia esimerkiksi kadonneiden etsintään, muonitukseen ja kalustotehtäviin laajennetaan, mikä tukee mm. pelastustoimea ja hyvinvointialueita konkreettisesti. Valmistelutyö korostaa, että velvolliset sijoitetaan entistä johdonmukaisemmin kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisiin tehtäviin. Siviilipalveluksen suorittaneet henkilöt saadaan nyt esitettyjen lakimuutosten myötä tiiviiksi osaksi yhteiskunnan toimintakykyä kaikissa tilanteissa ja siviilipalvelushenkilöiden merkitys yhteiskunnan kriisinkestävyyden vahvistamisessa kasvaa sekä selkiytyy kaikissa valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa säädöstasolla.

Hallituksen esitys tarjoaa mahdollisuuden joustavampaan siirtymiseen palvelumuotojen välillä. Myös aloitetusta siviilipalveluksesta voisi siirtyä varusmiespalvelukseen, ja Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeutunut voisi palata takaisin Puolustusvoimien reserviin aiempaa helpommin.

Siviilipalveluksen yläikärajoja nostetaan siten, että velvollisuus jatkuu sen vuoden loppuun, jona henkilö täyttää 65 vuotta. Velvollisuusaika pitenee, mikä kaventaa yksilönvapautta siinä mielessä, että valtion valmius- ja palvelusvelvoitteet sitovat henkilöä pidempään kuin aiemmin. Tämä voidaan tulkita epäsuoraksi yksilönvapauden rajoitukseksi, mutta ei varsinaisesti vakaumuksen ilmaisun rajoitukseksi. Vakaumukseen perustuva oikeus siviilipalvelukseen ei heikkene. Yläikärajan nosto on uudistuksen jälkeen linjassa asevelvollisuuden kanssa. Esitys on yhdenvertainen asepalveluksen kanssa.

Kokonaisturvallisuuden viitekehykseen kytketty siviilipalveluslainsäädännön uudistus tuo entistä näkyvämmäksi siviililuonteisen palveluksen laaja-alaisuuden ja vahvistaa omantunnonvapautta. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisista 56 strategisesta tehtävästä 54 on muita kuin sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyviä. Nämä 54 strategista tehtävää ylläpitävät kaikkia yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja muodostavat vasteen kaikissa valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa.

#### Hallituksen esityksen vahvuudet

Siviilipalveluslain uudistusta edelsi perusteellinen esivalmisteluvaihe, jossa toteutettiin siviilipalveluslain muutostarpeiden tarkastelu. Tämän lisäksi hallituksen esityksen valmisteluun on osallistettu hallinnonaloja ja sidosryhmiä erittäin laaja-alaisesti. Valmistelussa on huomioitu myös parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean suositukset (Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen, 2021). Esityksen vahva poikkiyhteiskunnallinen valmistelu, sekä laaja ja analysoitu tilannekuva vastaavat hyvin Yhteiskunnan turvallisuusstrategian periaatteita. Tämä osaltaan mahdollistaa siviilipalvelusvelvollisten sijoittumisen entistä johdonmukaisemmin kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisiin tehtäviin.

Hallituksen esityksen valmistelun aikana on huolellisesti tarkasteltu useita eri pidemmälle meneviä vaihtoehtoja, kuten erillisiä palveluspolkuja tai täydennyspalveluksen kehittämistä väestönsuojelupalvelukseksi. Kaikkein kunnianhimoisimmat mallit eivät perustelluista syistä päätyneet lakiesitykseen.

#### Vaikutustenarviointi

Hallituksen esityksessä vaikutustenarviointi on tehty kattavasti. Vaikutustenarvioinnissa käsitellään taloudellisia vaikutuksia, ihmis- ja yhteiskunnallisia vaikutuksia (ml. perus- ja ihmisoikeudet), turvallisuusvaikutuksia, eri toteutus- ja laajuusvaihtoehtoja, ulkomaiden lainsäädäntöä sekä suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöön.

Jatkotyöskentelyssä olisi hyvä lisätä vielä Siviilipalveluskeskukseen kohdistuvien kustannusvaikutusten kvantifiointi ja kohdentuminen. Myös arvio siviilipalvelusrekisterin mahdollisesta kehittämisestä aiheutuvat kustannukset käyttötarkoituksen osittaisen muuttumisen myötä tulisi arvioida yksityiskohtaisemmin.

Vaikutustenarvioinnissa olisi hyvä tuoda esille myös alueellinen eriytyminen ja riski palveluspaikkojen saatavuuseroista. Kaikkialla Suomessa ei välttämättä ole saman tasoisia tehtäviä, harjoitusmahdollisuuksia tai varautumisresursseja. Ilman ohjattuja palveluspaikkojen aktiivista kehittämistä tämä voi heikentää järjestelmän yhdenvertaisuutta.

Niin ikään työmarkkina- ja työnantajavaikutukset olisi hyvä huomioida tässä yhteydessä syvällisemmin. Työnantajiin kohdistuvia poissaolo- ja sijaisuusvaikutuksia (m. hallinnollinen taakka) saattaa tulla jatkossa enemmän, koska siviilipalvelusreserviä myös kertausharjoitetaan

Hallituksen esitys joustavoittaa siirtymistä siviilipalveluksesta varusmiespalvelukseen ja vastaavasti aloitetusta ja suoritetusta täydennyspalveluksesta takaisin Puolustusvoimien reserviin. Tämä parantaa yksilön valinnanvapautta, mutta lisää hallinnollista kuormaa, tulkintatilanteita (esim. vakaumuksentutkinta valmiuden kohottamisen aikana) ja potentiaalisia riitoja yksilön oikeusturvasta. Selkeä, nopea ja ennakoitava menettely on kriittinen, jotta siirtymät eivät halvaannuta kummankaan palvelusmuodon henkilöstösuunnittelua.

Siviilipalveluksen toimeenpanon kehittäminen lakimuutosten jälkeen

Siviilipalvelushenkilöstön järjestelmällinen kytkentä viranomaisten valmiussuunnitelmiin jää enemmänkin tavoite- ja toimeenpanotason asiaksi kuin nimenomaiseksi, velvoittavaksi säännökseksi nykyisellä muotoilulla. Valmiuslaki asettaa yleisen varautumisvelvollisuuden viranomaisille ja hyvinvointialueille, mutta siviilipalvelushenkilöstön sisällyttäminen valmiussuunnitelmien resurssikartoituksiin, hälytysketjuihin ja harjoitusohjelmiin ei nouse nyt lausuttavana olevassa esityksessä omaksi, velvoittavaksi pykäläkseen. Ehdotetulla säännöksellä velvoitettaisiin osana valmiussuunnittelua huomioimaan myös mahdollisuus hyödyntää siviilipalveluslaissa säädettyjä keinoja, joilla siviilipalvelusvelvollisia voidaan määrätä avustamaan säännöksessä mainittuja tahoja poikkeusoloissa. Pykälä ei sisällä eksplisiittistä määräystä sisällyttää siviilipalvelusvelvollinen valmiussuunnitelmaan. Pidämme 10 a §:n linjausta onnistuneena siltä osin, että se kytkee siviilipalvelusvelvollisten käytön selkeästi valmiuslain poikkeusolokehikkoon ja vahvistaa veloitteen huomioida siviilipalvelusresurssi valmiussuunnittelussa. Jatkovalmistelussa harkittavaksi jää, tulisiko itse pykälätekstiä tai pykälän säännöskohtaisia perusteluja täsmentää niin, että valmiussuunnitelmissa edellytetään vähintään tehtäväkohtaista resurssikartoitusta, hälytysmenettelyä ja yhteisharjoittelun kuvausta siviilipalvelusvelvollisten osalta.

Esitykseen sisältyy tavoite huolehtia palveluspaikkojen riittävydestä eikä esitys siksi rajoita palveluspaikkakirjoa. Esitys ei velvoita edes huoltovarmuskriittisiä toimipaikkoja toimimaan palveluspaikkoina, saati ottamaan huoltovarmuskriittisissä tehtävissä toimivia siviilipalvelushenkilöitä osaksi valmiussuunnitelmiaan. Tehokas siviilipalvelushenkilöiden käytettävyyttä kentällä edellyttää vielä toimeenpanolta paljon ja mm. edellä mainitut tavoitteet jäävät pitkälti ohjauskeinojen varaan.

Palveluspaikat ja tehtävät tulisi ensisijaisesti kohdentaa yhteiskunnan kriisinkestävyttä palveleviin kokonaisuuksiin ja suunnittelun perustana tulisi siten olla Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaiset tehtävät sekä organisaation häiriötilanteiden ja poikkeusolojen valmiussuunnittelu.

Etenkin palveluspaikat, jotka työllistävät suuren määrän velvollisia, voisivat tarkastella mahdollisuutta nimetä organisaatioon koordinaattorin, joka voisi tehostaa siviilipalvelushenkilöiden käytettävyyttä. Koordinaattori voisi vastata esimerkiksi siviilipalvelushenkilöiden koulutuksesta, harjoituksista ja raportoinnista Siviilipalveluskeskukselle. Johtamis- ja hälytysketjut tulee selkeyttää

ja kirjata operatiivisiin ohjeisiin, jotta siviilipalvelushenkilöiden käytettävyys ei jää teoreettiselle tasolle ja käytettävyyden viive pienenee.

Esitys vahvistaa Siviilipalveluskeskuksen kykyä tukea viranomaisia (esim. etsinnät, muonitus, kalustotehtävät) ja kytkee siviilireservin poikkeusoloihin. Mutta jos tehtävät lähestyvät varautumisen "kovaa ydintä", on oltava täysin selvä johtamisrakenne (kuka päättää, missä oikeudellisessa kehyksessä ja mihin asti) sekä toistuvat yhteisharjoitukset mm. pelastustoimen, SOTE-toimijoiden ja muiden viranomaisten kanssa. Muuten voi syntyä päällekkäisyyttä ja hitautta juuri silloin kun nopeus ratkaisee. Yksityiskohtainen kuvaus jää nyt toimeenpanon ohjeistuksiin, ei lain tasolle. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia korostaa yhteistä varautumista, vastetta ja johdonmukaista toimeenpanoa, mikä alleviivaa tämän riskin käytännöllisyyttä. Yhteisharjoitukset Siviilipalveluskeskuksen, pelastustoimen, hyvinvointialueiden ja muiden toimijoiden kesken ovat käytännön edellytys sille, että paperilla oleva kapasiteetti muuttuu todelliseksi käytettävyydeksi.

Osa palveluspaikoista ja tehtävistä voi olla luonteeltaan sellaisia, että niihin edellytetään turvallisuusselvitystä. Palveluksen aikataulutuksen osalta tämä saattaa tuottaa haasteita, sillä turvallisuusselvitysten teettäminen voi kestää useita viikkoja. Esimerkiksi kriittisissä ICT-ympäristöissä työskentely, voi vaatia turvallisuusselvityksen. Tällaiset hallinnolliset vaatimukset eivät saisi olla velvollisten tarkoituksenmukaisen sijoittamisen esteenä.

Synkronointi valmiuslain kokonaisuudistuksen kanssa

Valmiuslain kokonaisuudistuksella voi olla merkittävä vaikutus siviilipalveluslain soveltamiseen. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä vielä valmisteluvaiheen loppumetreillä näiden lakihankkeiden välillä, jotta ristiriidoilta mm. toimivaltasäännösten kanssa vältytään.

Korvala Petteri  
Turvallisuuskomitean sihteeristö

Ojala Mirva  
Turvallisuuskomitean sihteeristö