

Lausunto

4.5.2026

VN/35314/2024
VN/35314/2024-OM-92

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi siviilipalveluslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi siviilipalveluslakia.

Esitysluonnoksen keskeinen tavoite on siviilipalveluksen kytkeminen vahvemmin kokonaisturvallisuuden toimintamalliin sekä julkisen hallinnon varautumisesta, valmiutta ja jatkuvuudenhallintaa turvaavaan työhön parlamentaarisen asevelvollisuuskomitean asettaman tavoitetilan mukaisesti.

Siviilipalveluksen säilytettäisiin palvelusmuotona, joka mahdollistaa asevelvollisuuden toteutumisen vakaumuksen huomioivalla tavalla. Sekä siviilipalvelusta suorittavien että sen suorittaneiden ja Puolustusvoimien reservistä siviilipalvelukseen hakeutuneiden käytettävyyttä viranomaisten tukena erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa laajennettaisiin. Lakiin lisättäisiin säännökset siviilipalveluksen reservin palveluksesta muissa kuin sotilaallisissa poikkeusoloissa. Kaikille siviilipalveluksen reserviin kuuluville mahdollistettaisiin kertauspalvelus.

Oikeusministeriön kommentit rajoittuvat aikataulusyistä koskemaan tässä lausunnossa valtiosääntöoikeudellisesti keskeisempiä ehdotuksia, ja näiltäkin osin vain sääntelyn pääpiirteitä. Huomiot koskevat erityisesti siviilipalveluksen reservin käytön laajentamista poikkeusoloissa, uuden kertauspalvelun lisäämistä siviilipalveluslakiin, tietosuoja koskevaa sääntelyä ja vakaumuksen tutkinnan laajentamista. Esitetyt huomiot eivät muodosta tyhjentävää tai kattavaa arviota kaikista ehdotetuista muutoksista, eikä tässä lausunnossa käsitellyistä aiheista. Lausunnossa ei ole ollut mahdollista käsitellä muun muassa sääntelyn mahdollista suhdetta perustuslain 124 §:ään.

Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä useamman eri perusoikeuden tai muun perustuslain säännöksen näkökulmasta (ks. PeVL 18/2007 vp, s. 1–2). Nykyisen siviilipalveluslain säätämisen yhteydessä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

perustuslakivaliokunta on painottanut ainakin seuraavia perustuslain säännöksiä: 6 § (yhdenvertaisuus), 7 § (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen),) 9 § (liikkumisvapaus), 10 § (yksityiselämän suoja), 11 § (uskonnon ja omantunnon vapaus), 18 § (oikeus työhön ja elinkeinon vapaus), 21 § (oikeusturva), 23 § (perusoikeudet poikkeusoloissa), 124 § (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) ja 127 § (maanpuolustusvelvollisuus).

Siviilipalveluksen reservin käyttäminen poikkeusoloissa

Yksi keskeisimmistä muutoksista koskee siviilipalveluksen reservin ja varareservin palvelusta poikkeusoloissa (9 luku). Palvelukseen määräämisen käyttöala laajentuisi. Samalla myös aikaisemman sääntelyn—erityisesti siviilipalveluslain 64 ja 65 §:n—mukainen toimintalogiikka muuttuisi, samoin kuin se, kenen päätöksestä ja miten siviilipalveluksen reservi otettaisiin käyttöön.

Nykyinen sääntely (siviilipalveluslain 64 ja 65 §)

Voimassa olevan siviilipalveluslain 64 §:n 2 momentin mukaan *tasavallan presidentti* voi päättää normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa *valtioneuvoston esityksestä*, että siviilipalveluskeskus voi määrätä siviilivarantoon kuuluvia siviilipalvelusvelvollisia ylimääräiseen palvelukseen. Pykälän 1 momentin mukaan ylimääräisen palveluksen tarkoituksena on välttää häiriötilanne ja sen vaatimukset huomioon ottaen harjoittaa ja täydentää siviilipalvelusvelvollisten siviililuonteisiin tehtäviin liittyviä kriisivalmiuksia siten, että siviilipalvelusvelvolliset ovat toimintakykyisiä ja määrättävissä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen.

Liikekannallepanon aikaisesta palveluksesta säädetään puolestaan siviilipalveluslain 65 §:ssä. Siviilipalvelusvelvollisten liikekannallepanosta päättää myös presidentti valtioneuvoston esityksestä, jonka jälkeen siviilipalvelusvelvolliset määrätään liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen siviilipalveluskeskuksen määräyksellä tai tarvittaessa työ- ja elinkeinoministeriön kuulutuksella. Riippuen siitä onko kyse asevelvollisuuslain 86 §:n mukaisesta puolustusvoimien osittaisesta vai yleisestä liikekannallepanosta voidaan palveluun määrätä joko siviilivaranto (nykyinen *reservi*) tai myös lisävaranto (nykyinen *varareservi*). Kuitenkin 50 vuotta täyttäneet siviilipalvelusvelvolliset voidaan määrätä palvelukseen ainoastaan eduskunnan suostumuksella.

Molempien pykälien mukaiseen palvelukseen voidaan määrätä heti

Voimassa olevassa laissa siviilivarannon ja lisävarannon käyttö on kytketty tilanteisiin, joissa Puolustusvoimat on käynnistänyt ylimääräisen palveluksen tai liikekannallepanon. Siviilipalveluslain 1 §:n mukaan siviilipalvelusvelvollisuus perustuu maanpuolustusvelvollisuuteen.

Jokainen Suomen kansalainen on perustuslain 127 §:n 1 momentin perusteella velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Säännöksessä on vahvistettu maanpuolustus jokaisen Suomen kansalaisen perustuslakiin perustuvaksi velvollisuudeksi ja annettu valtuus säätää tämän velvollisuuden yksityiskohtaisemmasta sisällöstä lailla (PeVL 27/2024 vp, kappale 4, PeVL 18/2007 vp, s. 2, PeVL 9/2007 vp, s. 2).

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 (PeVL 27/2024 vp, kappale 4, PeVL 49/2021 vp, kappale 4 ja siinä viitatus 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)

Ehdotettuja muutoksia tulee tarkastella toisaalta suhteessa perustuslain 127 §:ään ja toisaalta suhteessa perustuslain 6 §:ään, siten että siviilipalveluksen sisältö vastaa laajuudeltaan varusmiespalvelusta, jonka korvaamiseksi siviilipalvelus on ylipäänsä säädetty.

Asevelvollisuuslain 8 luku ja erityisesti 79 §

Vaikka varusmiespalvelus ja sitä korvaava siviilipalvelus perustuvat perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuuteen, tämä ei ole estänyt reserviläisten ja siviilipalveluvelvollisten määräämistä muihin erityistehtäviin. Perustuslakivaliokunta arvioi asevelvollisuuslain säätämisen yhteydessä reserviläisten määräämistä lain 79 §:n nojalla erinäisiin tehtäviin, mikäli se on välttämätöntä valmiuslain tarkoittamissa suuronnettomuuksissa, sekä suuronnettomuutta vastaavissa vaarallisissa tautitilanteissa (nykyisin valmiuslain 3 §:n 4 ja 5 kohta). Sääntelyä tuli arvioida erityisesti perustuslain 7 §:n 1 momentin henkilökohtaisen vapauden kannalta, ja se oli lähtökohtaisesti merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan ja KP-sopimuksen 8 artiklan mukaisten määräyksien pakkotyön ja muun pakollisen työn kieltojen osalta. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin sääntelylle olevan kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet, kuten väestön terveys ja viime kädessä oikeus elämään, eikä edellä mainitut kiellot kuitenkaan ulotu työ- tai palvelusvelvollisuuksiin tilanteissa, joissa vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia (PeVL 9/2007 vp, s. 7–8). Silloinen laki voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, kun perustuslakivaliokunnan huomiot koskien asevelvollisuuslain 79 §:ää otettiin asianmukaisesti huomioon.

Hallituksen esityksellä (HE 63/2022 vp) asevelvollisuuslain 8 luvun 79 §:n käyttöalaa laajennettiin koskemaan uutta poikkeusoloperustetta (valmiuslain 3 §:n 6 kohta), joka mahdollistaa hybridiuhkatilanteessa reserviläisten määräämisen palvelukseen enintään kahden viikon ajaksi.

Ehdotetut muutokset

Esitysluonnoksen 64 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi valmiuslain 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päättää, että Siviilipalveluskeskus voi määrätä siviilipalveluksen reserviin kuuluvia muiden viranomaisten pyynnöstä lyhyeksi, kuitenkin enintään 14 päivän ajaksi, siviilipalveluksessa saamansa koulutuksen mukaisesti viranomaisia avustaviin tehtäviin. Palvelus voidaan määrätä alkamaan välittömästi.

Kuten säännöksen perusteluissa todetaan, voimassa olevaan siviilipalveluslakiin ei sisälly säännöstä, jonka nojalla siviilivarantoa voitaisiin määrätä palvelukseen ei-sotilaallisissa poikkeusoloissa, vaan siviilivarannon käyttö on sidottu siihen, onko Puolustusvoimien reservi määrätty ylimääräiseen palvelukseen tai liikekannallepanoon. Ehdotettu 64 § vastaisi sisällöltään ja laajuudeltaan täsmällisemmin asevelvollisuuslain vastaavia säännöksiä (79–81 §), ja sääntely saatettaisiin tältä osin ajan tasalle asevelvollisuuslain kanssa.

Siltä osin, kun sääntely vastaa reserviläisten oikeuksia ja velvollisuuksia asevelvollisuuslain nojalla, sääntelyn voidaan katsoa sinänsä olevan valtiösääntöoikeudellisesti perusteltua, mitä tulee velvoitteiden yhtenäisyyteen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota eri palvelusmuotojen yhdenvertaisuuteen (PeVL 18/2007 vp, s. 3).

On kuitenkin syytä huomioida, että nyt ehdotetuissa tehtävissä ei ole kyse suoraan maanpuolustusvelvollisuudesta tai sitä korvaavasta palveluksesta, kuten pykälän otsikkokin ilmaisee. Tämä ilmenee vielä selkeämmin asevelvollisuuslaista, jonka 8 luvussa säädetään *maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomasta palveluksesta*. Ehdotetun 64 §:n mukaisia tehtäviä ei voida siis perustella maanpuolustusvelvollisuuteen vedoten, vaan näissä perusteina on muut, yhteiskunnan välttämättömät tarpeet. Täten oikeusministeriö kiinnittää huomiota seuraavaan kohtaan perusteluissa (s. 83):

"Koska sekä Puolustusvoimien että siviilipalveluksen reservin toiminnassa on kyse maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisestä, on perusteltua säätää velvoitteet eri kriisitilanteissa mahdollisimman pitkälle yhteneviksi."

Kun perustuslakivaliokunta on arvioinut reserviläisten määräämistä erityistehtäviin asevelvollisuuslain nojalla, valiokunta on kiinnittänyt huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen sekä oikeasuhtaisuudesta johtuviin vaatimuksiin, etenkin mitä tulee ajalliseen keston samoin kuin velvoitettavan henkilöryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin (PeVL 9/2007 vp, s. 8). Valiokunta on pitänyt säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisenä ehdotusta, josta ei selvästi ilmennyt, ketkä kuuluivat tai voivat kuulua väestönsuojelukoulutukseen velvoitettavien joukkoon ja miten heidät valitaan (PeVL 31/1998 vp, s. 4). Samoin ongelmallinen oli ehdotus, jossa ei ollut täsmällisiä säännöksiä työvelvollisuuden ajallisesta kestosta (PeVL 8/2006 vp, s. 5).

Ehdotettu sääntely vastaa ajallisen keston ja vapautusperusteiden osalta asevelvollisuuslain mukaista sääntelyä. Henkilö voidaan myös ehdotetun 67 §:n nojalla jättää määräämättä ehdotetun 64 §:n mukaiseen poikkeusolojen aikaiseen palvelukseen yleisen edun vuoksi.

Perusteluissa erikseen todetaan, että viranomaisten aputarpeissa ensisijaisesti määrättäviä olisivatkin sekä normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa että poikkeusoloissa siviilipalvelusta sillä hetkellä suorittavat (s. 84). Lisäksi myöhemmin todetaan, että tarkoituksenmukaista olisi määrätä palvelukseen ensisijaisesti sellaisia siviilipalveluksen reserviin kuuluvia, jotka ovat suorittaneet palveluksen suhteellisen hiljattain, noin viiden vuoden sisällä sekä ottaa huomioon henkilöiden työelämän tilanne ja se, ovatko henkilöt esimerkiksi työelämän ulkopuolella erinäisistä syistä (s. 85). Edellä mainittujen täsmennysten olisi syytä ainakin osin ilmetä selkeämmin myös lakitekstistä huomioiden edellä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu uusi 65 b § soveltuu palvelusmääräykseen sekä sotilaallisissa poikkeusoloissa että muissa poikkeusoloissa. Tällöin erityisesti työelämän ulkopuolisten henkilöiden osalta voi korostua ehdotetun 65 b §:n 2 momentin mukainen arviointi siitä, että henkilö voidaan kuitenkin vain määrätä sellaiseen työhön, jota hän pystyy kohtuudella tekemään säännöksessä tarkennetut kriteerit huomioiden.

On myös perusteltua, että siviilipalveluksen reserviin kuuluvia voidaan määrätä sellaisiin avustaviin viranomaistehtäviin, jotka vastaavat heidän siviilipalveluksessa saamaansa koulutusta (ks. myös PeVL 9/2007 vp, s. 8).

Ehdotettu 64 § koskee ainoastaan siviilipalveluksen reserviin kuuluvia siviilipalvelusvelvollisia, ei siviilipalveluksen varareserviin kuuluvia henkilöitä. Tätä täsmennetään perusteluissa toteamalla, että muissa kuin sotilaallisissa kriiseissä palvelukseen ei voitaisi määrätä siviilipalveluksen varareserviin kuuluvia henkilöitä, eli siviilipalvelusvelvollisia, jotka eivät ole aloittaneet siviilipalvelusta, ovat keskeyttäneet sen tai jotka on vapautettu palveluksesta rauhan aikana. Näillä henkilöillä ei ole sellaista siviilipalveluksessa hankittua osaamista, jota voitaisiin hyödyntää viranomaisia avustavissa tehtävissä.

Edellä mainitussa varareserviä koskevassa luettelossa ei kuitenkaan mainita yli 65 vuotta täyttäneitä siviilipalvelusvelvollisia. Lisäksi perusteluissa todetaan, että "Siviilipalveluksen varareserviin kuuluvat henkilöt olisivat kuitenkin valmiuslain 3 §:n 4 ja 6 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa määrättävissä väestönsuojeluvollisiksi" (s. 84). Epäselväksi jää, onko tämä informatiivinen viittaus muuhun lainsäädäntöön, vai liittyisikö mainittu perustelulausuma mahdollisesti jopa nyt ehdotettuun sääntelyyn. Mikäli tällä on tarkoitus viitata ehdotettuun 64 §:ään, perustelu on ristiriidassa lain säännöksen kanssa, jonka mukaan kyseinen lakipykälä koskee vain siviilipalveluksen *reservin* palvelusta.

Päätöksenteon siirtäminen valtioneuvostolle

Ehdotetun 64 §:n 1 momentin perusteella valtioneuvosto voi valmiuslain 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päättää, että Siviilipalveluskeskus voi määrätä siviilipalveluksen reserviin kuuluvia avustamaan viranomaisia. Vastaavasti myös ehdotetun 65 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi siviilipalveluksen reservin tai erityisestä syystä siviilipalveluksen varareservin käyttämisestä valmiuslain 3 §:n 1–2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa eli sotilaallisissa poikkeusoloissa. Kuten edellä todettiin, voimassa olevan siviilipalveluslain 64 ja 65 §:n mukaan päätöksen on tehnyt tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä.

Päätöksenteon siirtämiselle valtioneuvostolle voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukaisia perusteita, sillä siviilipalvelukseen kuuluvat viranomaisia avustavat tehtävät kytkeytyvät luontevasti valtioneuvoston toimialaan. Ehdotettu sääntely ei ole myöskään enää vastaavalla tavalla sidottu asevelvollisuuslain ylimääräiseen palvelukseen tai liikekannallepanoon. Ehdotetussa 64 §:ssä on lisäksi kysymys maanpuolustusvelvollisuuteen kuulumattomasta palveluksesta.

Kysymys on hieman monitahoisempi ehdotetun 65 §:n mukaisissa sotilaallisissa poikkeusoloissa, joskin esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että siviilipalveluksen reserviin nähden tasavallan presidentillä ei ole vastaavaa ylipäällikön roolia (s. 85). Kyseiset tehtävät perustuvat kuitenkin selkeämmin perustuslain 127 §:n mukaiseen maanpuolustusvelvollisuuteen. Sääntämisyjärjestysperusteluissa muutosehdotus on sidottu perustuslain 127 §:n 2 momentin mukaiseen oikeuteen saada vakaumuksen perusteella vapautus sotilaallisesta maanpuolustuksesta (s. 105). Oikeusministeriölle jää osin epäselväksi tämän perustelun yhteys päätöksentekomenettelyissä tehtäviin muutoksiin, vaikkakin perustelun taustalla lienee pyrkimys korostaa, että presidentillä ei ole vastaavaa ylipäällikön roolia siviilipalveluksen osalta. Sinänsä myös sotilaallisten poikkeusolojen aikana siviilipalveluksen reservin käyttö kytkeytyy

selkeämmin valtioneuvoston toimialueelle siltä osin, kun on kyse erilaisista, viranomaisia avustavista tehtävistä.

Ehdotetun 65 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi erityisestä syystä lisäksi päättää, että Siviilipalveluskeskus voi määrätä palvelukseen myös siviilipalveluksen varareserviin kuuluvia velvollisia. Perusteluissa ei täsmennetä ollenkaan edellä kuvattua 'erityisen syyn' käsitettä. Vaikka tilanteet voivat olla moninaisia, olisi perusteluissa syytä tuoda ilmi tilanteita, joissa varareservin käyttö voisi aktualisoitua. Aikaisemmassa sääntelyssä 50 vuotta täyttäneiden siviilipalvelusvelvollisten määrääminen palvelukseen on ollut korkean kynnyksen takana, jopa eduskunnan päätöksen edellyttävää.

Palveluksen sisältö ja palveluspaikka

Ehdotettu 65 a § koskee palveluksen sisältöä ja paikkaa sotilaallisissa poikkeusoloissa. Siviilipalveluslain 8 §:n 3 momentin perusteella siviilipalveluspaikkana ei kuitenkaan voi toimia puolustusministeriö taikka sen hallinnonalan virasto tai laitos. Siviilipalveluslain 36 § koskee vakaumuksen suojaa, jonka mukaan siviilipalvelus on järjestettävä siten, etteivät palvelustehtävät ole ristiriidassa siviilipalvelusvelvollisen vakaumuksen kanssa. Jos siviilipalvelusvelvollinen ilmoittaa siviilipalveluspaikan tai palvelustehtävien olevan vastoin hänen vakaumustaan, siviilipalveluskeskus voi määrätä hänet toiseen siviilipalveluspaikkaan tai siviilipalveluspaikka voi määrätä hänet toisiin tehtäviin. Nyt ehdotetun 66 §:n mukaan myös poikkeusolojen aikaiseen palvelukseen sovelletaan edellä mainittua 36 §:ää.

Lakiehdotuksen 65 a §:ää koskevissa perusteluissa (s. 88) todetaan, että siviilipalveluksen reservin ja varareservin tehtävien määräämisessä tulisi edelleen huolehtia siitä, että tehtävät ovat yhteensopivia henkilön siviilipalvelukseen hakeutuneen henkilön vakaumuksen kanssa. Tämä on lähtökohta jo suoraan lain nojalla. Kuitenkin perusteluissa edelleen todetaan, että vakaumuksen suoja ei ole välttämättä mahdollista toteuttaa samassa laajuudessa kuin normaalioloissa. Vaikuttaisi siltä, että esitysluonnoksen perusteluissa itse asiassa poikettaisiin lain säännöksistä tavalla, joka ei ole ongelmaton.

Jatkovalmistelussa tulee arvioida perusteluiden suhdetta lain säännöksiin ja varmistaa, että perustelut ovat linjassa laissa olevan sääntelyn kanssa. Lisäksi viittausta perusoikeusuudistuksen esitöihin on täsmennettävä.

Ehdotetun 65 §:n suhde valmiuslakiin

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetut 64 ja 65 § on tarkoitus käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jolloin niitä tulee myös arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Vaikka edellä mainitussa sääntelyssä viitataan valmiuslain 3 §:n mukaisiin poikkeusoloihin, on syytä huomioda, että valmiuslaissa olevia säännöksiä arvioidaan osin erilaisista lähtökohdista. Tältä osin oikeusministeriö ensinnäkin kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettuja 64 ja 65 §:ää ei tule rinnastaa valmiuslain sääntelyyn (ks. esim. seuraava kohta säätämisyjärjestysperusteluissa: "Ehdotetussa 64 ja 65 §:ssä tarkoitettu, valmiuslain työ- ja väestönsuojelovelvollisuuteen rinnastettavissa olevan palveluksen voi katsoa kuuluvan ihmisoikeussopimuksissa hyväksytyihin palvelusvelvollisuuksiin. (s. 109)")

Nyt ehdotetun 65 §:n 1 momentin mukaan sotilaallisissa poikkeusoloissa valtioneuvosto voi määrätä palvelukseen siviilipalveluksen reserviin ja erityisestä syystä varareserviin kuuluvia velvollisia enintään 6 kuukauden ajaksi.

Perusteluissa edellä mainittua aikarajaa perustellaan siten, että "enimmäiskesto vastaisi samoissa oloissa valmiuslain nojalla annettavien toimivaltuuksien, esimerkiksi yleisen työvelvollisuuden, käyttöönottoa koskevien asetusten enimmäiskesto" (s. 86). Koska kyse on kuitenkin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ehdotetusta laista, tulee perusteluiden perustua muuhun kuin valmiuslakiin sekä arvioida asiaa niiden kriteerien valossa, jotka soveltuvat nyt käsiteltävässä olevaan ehdotukseen (ks. esim PeVL 9/2007 vp, s. 8, PeVL 15/2007 vp, s. 4–5 ja PeVL 8/2006 vp, s. 5–6).

Kertauspalvelus ja Siviilipalvelukeskuksen rooli

Esitysluonnokseen ehdotetaan kokonaan uutta 8 a lukua, jossa säädettäisiin kertauspalveluksen järjestämisestä siviilipalveluksen reserviin kuuluville. Siviilipalveluksen kertausharjoitus eroaisi toteuttamistavaltaan, laajuudeltaan ja sisällöltään puolustusvoimien kertausharjoituksista. Tarkoituksena lienee ennakoivasti kouluttaa ja pitää yllä taitoja, joita sitten tarvittaisiin viranomaisia tukevissa, avustavissa tehtävissä poikkeusoloissa. Kertauspalvelus voitaisiin järjestää ennen poikkeusolojen aktualisoitumista. Perusteluiden mukaan nyt ehdotettu "kertauspalvelus voitaisiin kuitenkin ottaa käyttöön tilanteessa, jossa olisi mahdollista ennakoida lähestyvää reservin käytön tarvetta ja sitä, millaisiin tehtäviin siviilipalveluksen reserviin kuuluvia mahdollisesti sijoitettaisiin" (s. 80).

Tällainen tilanne voisi olla käsillä esimerkiksi silloin, jos Puolustusvoimat olisi korottanut valmiutta käynnistämällä esimerkiksi ylimääräisen palveluksen ja suuri joukko niitä Puolustusvoimien reserviin kuuluvia, joilla on sodan ajan sijoitus, olisi poistunut työpaikoiltaan harjoitukseen, mutta olosuhteet eivät vielä ylittäisi valmiuslain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen kynnyistä (s. 80). Edellä mainittu viittaa siihen, että siviilipalveluksen kertauspalveluksella voitaisiin mahdollisesti varautua myös puolustusvoimien reservien harjoituksiin osallistumisesta aiheutuvaan työvoimapulaan.

Lain tasolla jää osin epäselväksi, keitä siviilipalveluksen kertauspalvelus voi ensisijaisesti koskea. Perusteluissa todetaan, että kertauspalvelus kohdistuisi ensisijaisesti siviilipalvelusta parhaillaan suorittaviin tai muutaman vuoden sisällä siviilipalveluksen suorittaneisiin henkilöihin (s. 80–81). Tämä rajaus olisi syytä ilmaista täsmällisemmin myös lain tasolla.

Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää, milloin perusteluissa mainitut poikkeusoloihin siirtymistä ennakoivat toimet ovat käsillä ja mitä ne voisivat tarkoittaa muissa kuin tilanteissa, joissa puolustusvoimien käynnistämä ylimääräinen palvelus aiheuttaa viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamista heikentävää työvoimapulaa. Lisäksi jää epäselväksi, mille taholle tällaisen arvioinnin tekeminen kuuluisi. Mikäli arvioinnin tekisi yksinomaan Siviilipalvelukeskus, herää kysymys siitä, miltä osin kyseisellä viranomaisella on osaamista, resursseja tai osaamista tällaisen, osin jopa poikkeusolojen soveltumiseen kytkeytyvän arvioinnin tekemiseen.

Ylipäänsä on perusteltua tarkastella, minkälaiseksi muodostuu siviilipalvelukeskuksen rooli tämän uudistuksen myötä. Aikaisemmin kyseisen viranomaisen rooli on vaikuttanut olevan enemmän hallinnollinen, ja poikkeusoloihin liittyen lähinnä reaktiivinen. Voimassa olevan siviilipalveluslain 64 ja 65 §:n mukaan siviilipalvelukeskus on voinut määrätä siviilivarantoon tai osin myös lisävarantoon kuuluvia siviilipalvelusvelvollisia ylimääräiseen palvelukseen tai liikekannallepanoon tasavallan presidentin päätöksestä, jonka valtioneuvosto on esitellyt.

Nyt ehdotetun 63 b §:n 1 momentin Siviilipalveluskeskus voisi määrätä siviilipalveluksen reserviin kuuluvan siviilipalvelusvelvollisen kertauspalvelukseen enintään 40 päiväksi, enintään 14 päiväksi kerrallaan. Ehdotetun enimmäiskeston voidaan todeta olevan 10 päivää pidempi kuin asevelvollisuuslain 32 §:n mukaisessa kertausharjoituksessa.

Ehdotetun 63 b §:n 2 momentin mukaan kertauspalvelusmääräys tulee antaa todisteellisesti tiedoksi siviilipalvelusvelvolliselle viimeistään kolme kuukautta ennen palveluksen alkua. Määräys voidaan velvollisen suostumuksella antaa tiedoksi myös lyhyemmässä ajassa.

Samana pykälän 3 momentin mukaan valmiuslain 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen tai asevelvollisuuslain 82 §:ssä tarkoitetun Puolustusvoimien reservin ylimääräisen palveluksen aikana välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä palvelus voidaan määrätä alkamaan välittömästi.

Pääsääntö on vaikuttaisi siis olevan todisteellisen tiedoksiannon tekeminen viimeistään kolme kuukautta ennen palveluksen alkua, ja poikkeuksellisesti kertauspalvelukseen voitaisiin määrätä välittömästi 3 momentin tilanteissa.

Ehdotettu sääntely on tältä osin kuitenkin tulkinnanvaraista ja poikkeaa muun muassa asevelvollisuuslain 32 §:stä erityisesti siltä osin, kuka voi tietyissä tilanteissa päättää kertausharjoituksen alkamisesta välittömästi. Sääntely vaikuttaa ongelmalliselta ottaen huomioon, että (a) Siviilipalveluskeskus voisi tietyissä tilanteissa määrätä siviilipalveluksen reserviin kuuluvan henkilön kertauspalvelukseen välittömästi ja (b) perustelut näyttävät viittaavan siihen, että pääsääntönä olisi pikemminkin kertauspalveluksen määrääminen alkamaan välittömästi, koska kertauspalvelusta on tarkoitus hyödyntää poikkeuksellisissa tilanteissa (s. 82). Lisäksi osin jää epäselväksi lain tasolla, milloin sovelletaan itse asiassa nyt ehdotettua 8 a lukua, eikä ehdotettua 9 luvun 64 §:ää, mikäli kyse on valmiuslain 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuista poikkeusoloista. Nyt vain perusteluissa todetaan:

"Jos valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa olisi tehty siviilipalveluksen reservin tai varareservin palvelukseen määräämistä koskeva päätös, ei järjestettäisi kertauspalvelusta vaan siviilipalveluksen reservin ja varareservin poikkeusolojen aikaista palvelusta, jota koskevat säännökset sisältyvät lain 9 lukuun" (s. 82).

Edellä mainitusta tulisi ottaa nimenomainen säännös lakiin. Ylipäänsä jatkovalmisteluissa tulisi selventää 8 a luvun suhdetta erityisesti 9 luvun ehdotettuun 64 §:ään: mikäli valmiuslain 3 §:n 4–6 kohdan poikkeusolot ovat jo olemassa, miltä osin ollaan enää 8 a luvun kertauspalvelun soveltamisalan piirissä, joka koskee lähinnä poikkeusoloja ennakoivia toimia tai niihin varautumista.

Lisäksi tulisi arvioida, mikä toimija voi määrätä siviilipalveluksen reserviin kuuluvat henkilöt *välittömästi* kertauspalvelukseen. Vertailukohtana todettakoon, että asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin mukaan päätöksen kertausharjoituksesta tekee tasavallan presidentti Puolustusvoimain komentajan esittelystä niissä 32 §:n 3 momentissa mukaisissa valmiusperusteisissa kertausharjoituksissa, joiden osalta voidaan poiketa 3 kuukauden määräajasta ja mahdollisesti määrätä alkamaan välittömästi.

Kertauspalvelukseen määrääminen antaisi Siviilipalveluskeskukselle uudenlaista itsenäistä harkintaa edellä kuvatuin tavoin. Ainakaan pykälän säännös-kohtaisissa perusteluissa tai säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu tätä

muuttunutta roolia tai sitä, missä määrin Siviilipalvelukeskuksella on asiantuntemusta, osaamista ja resursseja tällaiseen arviointiin. Kertauspalveluksessa on kysymys merkittävästä siviilipalvelusvelvollisten oikeusasemaan liittyvistä rajoituksista. Säätelyyn vaikuttaisi vielä sisältyvän paljon itsenäistä harkintaa ja oikeusvaikutukset voisivat alkaa välittömästi Siviilipalveluskeskuksen itsenäisestä päätöksestä. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida huolellisesti sitä, tulisiko ainakin merkittävimmät yksilön oikeusasemaan puuttuvat päätökset tehdä parlamentaarisen vastuukatteen piiriin kuuluvassa valtioneuvostossa.

Lisäksi on syytä huomioida, että 63 b §:n 3 momentin tilanteissa, joissa kertauspalvelus alkaisi mahdollisesti välittömästi, olisi ehdotetun 63 d §:n 2 momentin mukaisesti korkeampi kynnys saada vapautus kertauspalveluksesta. Oikeusministeriölle on jäänyt myös epäselväksi, miten todisteellinen tiedoksianto toteutetaan tilanteissa, joissa palvelukseen määrätään välittömästi.

Siviilipalveluskeskuksen roolia on arvioitava tarkemmin jatkovalmistelussa. Lisäksi tulisi erityisesti arvioida päätöksenteon siirtämistä ylemmäksi tilanteissa, joissa reserviin kuuluvat siviilipalvelusvelvolliset voitaisiin mahdollisesti välittömästi määrätä kertauspalvelukseen tilanteissa, joissa ei ole kyse vielä poikkeusoloista. Säätelyn suhde myös esitysluonnoksen 9 luvun 64 §:ään edellyttää vielä arviointia sekä täsmentämistä lain tasolla.

Siviilipalveluskeskus arvioisi nyt myös ehdotetun 63 c §:n mukaisesti kertauspalvelusmääräyksen peruuttamista, mihin sisältyy myös varsin laaja-alaista harkintaa. Siviilipalveluskeskuksen tulisi arvioida muun muassa pykälän 2) kohdan mukaan seikkoja, jotka osoittavat, että velvollinen voi vaarantaa omaa tai muiden palvelusturvallisuutta. Perusteluiden mukaan peruuttamiskriteerit vastaisivat asevelvollisuuslaissa kertausarjoitusta koskevan määräyksen peruuttamista koskevia perusteita. Kuitenkin ehdotetun 63 c §:n 4 ja 5 kohta eivät sisälly asevelvollisuuslain 33 §:ään. Täten pykälän perustelut eivät vastaa itse säännöksen sisältöä. Perusteluita tulisi korjata ja muutenkin täsmentää niitä.

Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää, miten Siviilipalveluskeskus arvioisi peruuttamisen tarvetta yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Tällainen arviointi edellyttää lääketieteellistä ja epidemiologista asiantuntemusta, minkä vuoksi jää epäselväksi, mihin Siviilipalveluskeskuksen arvio perustuisi ja miten se suhteutuisi tartuntatautilakiin.

Perusteluissa on lisäksi täsmennettävä käsitettä 'muusta erityisen painavasta syystä'. Myös ehdotetun 63 c §:n 1–3 kohtia olisi hyvä täsmentää sen osalta, miten niitä on tulkittava yhteydessä nyt ehdotetun lain sisältöön. Viimeksi mainittu koskee myös ehdotetun 63 d §:n 1 momentin kohtia.

Esityksen jatkovalmistelussa olisi erityisesti arvioitava muutokset Siviilipalveluskeskuksen roolissa ja tehtävissä samoin kuin se, miltä osin kyseiselle viranomaiselle ylipäänsä voidaan antaa yksinään päätettäväksi siviilipalvelureservin määrääminen kertauspalveluun, etenkin sellaiseen, joka alkaisi mahdollisesti välittömästi.

Vakaumuksen tutkinnan laajentaminen asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin tarkoitetuissa tilanteissa

Voimassa olevan 13 §:n 3 momentin mukaan siviilipalvelushakemuksen käsittelystä asevelvollisuuslain 83 §:ssä tarkoitetun ylimääräisen palveluksen ja

mainitun lain 86 §:ssä tarkoitetun Puolustusvoimien osittaisen tai yleisen liikekannallepanon aikana säädetään tämän lain 18 §:ssä. Siviilipalveluslain 18 § puolestaan koskee siviilipalvelukseen hakemista erityisolioissa. Sen mukaan jos siviilipalvelushakemusta ei ole hyväksytty 13 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ennen kuin tasavallan presidentti on antanut asevelvollisuuslain 83 §:ssä tarkoitetun päätöksen ylimääräisestä palveluksesta taikka päätöksen Puolustusvoimien osittaisesta tai yleisestä liikekannallepanosta, hakemus toimitetaan välittömästi tämän lain 19 §:ssä tarkoitetun asevelvollisten vakuumusentutkintalautakunnan ratkaistavaksi.

Esitysluonnoksen 13 §:n 3 momenttiin ehdotettaisiin laajennusta siten, että säännös koskisi myös niitä tilanteita, joissa asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaisesti määrättäisiin valmiuden kohottamiseen tarkoitettu kertausharjoitus. Näin ollen myös siviilipalvelukseen hakevan henkilön vakaumus tutkittaisiin niissä kertausharjoituksen määräämisen tilanteissa, joissa on kysymys Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen vuoksi määrätystä kertausharjoituksesta, joissa voidaan poiketa 3 kuukauden määräajasta ja jotka määrää tasavallan presidentti Puolustusvoimain komentajan esittelystä.

Ehdotettu laajennus on merkityksellinen perustuslain 127 §:n 2 momentin ja perustuslain 11 §:n uskonnon ja omantunnon vapauden näkökulmasta. Perustuslain 127 §:n esitöiden mukaan pykälän 2 momentin sanonta "vakaumuksen perusteella" ei estä asettamasta laissa joitakin vakaumuksen sisältöä tai pysyvyyttä koskevia ehtoja vapautusmahdollisuuden perusteeksi (HE 309/1993 vp, s. 78/I). Perustuslakivaliokunta arvioi siviilipalvelukseen hakeutumista ja vakaumuksen tutkintaan erityisolioissa siviilipalveluslain säätämisen yhteydessä. Perustuslaista ei valiokunnan mielestä johtunut esteitä ehdotetun kaltaiselle erityisolioissa sovellettavalle menettelysääntelylle, vaikka "mahdollisuudesta tutkia objektiivisin perustein ja luotettavasti henkilön vakaumusta tai sen aitoutta voidaankin esittää arveluja" (PeVL 18/2007 vp, s. 4). Tutkintamenettelyyn kohdistuu tällaisessa yhteydessä hakijan oikeusturvan kannalta kuitenkin erityisiä vaatimuksia (PeVL 18/2007 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt valituskieltoa tutkintalautakunnan päätöksestä myöskään perusteltuna (PeVL 18/2007 vp, s. 4–5).

Nyt ehdotetun laajennuksen osalta keskeistä on arvioida, miltä osin ehdotettu muutos rinnastuu muihin 13 §:n 3 momentissa mainittuihin erityisolioihin. Vakaumuksen tutkinnan laajentaminen ei koskisi yleisesti kertausharjoitukseen määräämisen tilanteita, vaan se olisi rajattu ns. valmiuserusteiseen kertausharjoitukseen. Ehdotetun 13 §:n 3 momentin perusteluissa todetaan, että edellä mainittu kertausharjoitus "on käytettävissä ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa ja toiminnan välittömään käynnistämiseen. Kyseisiä olosuhteita olisivat erittäin nopeat tilannekehitykset, kuten hybridiuhat. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota voitaisiin soveltaa vain, kun turvallisuuden ylläpitäminen ei muulla tavoin ole enää mahdollista" (s. 61). Kertausharjoitus on myös sidottu tasavallan presidentin tekemään päätöksen. Kynnys olisi perusteluiden mukaan korkea ja edellyttäisi erittäin vaikean tilanteen käsillä oloa.

Tältä osin voitaisiin mahdollisesti katsoa, että edellä kuvatun kaltainen kertausharjoitus mahdollisesti rinnastuisi muun muassa ylimääräisen palveluksen kaltaisiin erityisolioihin, joita vakauden tutkiminen edellyttää. Sääntämisyjärjestysperusteluissa valmiuden kohottamiseen tarkoitettua kertausharjoitusta katsotaan ainakin epäsuorasti rinnastuvan voimassa olevassa säännöksessä mainittuihin erityisolioihin (ylimääräinen palvelus ja liikekannallepano), joskin valmiuserusteiseen kertausharjoitukseen viitataan 'erityisolosuhteina' (s.

106). Ottaen huomioon että perustuslakivaliokunta on esittänyt edellä viitattuja ”arveluita” yleisesti vakaumuksen tutkinnalle, tulisi sen laajentamiseen suhtautua pidättäytyvästi ja vielä selkeämmin täsmentää, rinnastuuko asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin kertausharjoitus muihin ’erityisoloihin’, joihin vakaumuksen tutkinta on aikaisemman sääntelyn perusteella sidottu.

Henkilötietojen suoja ja tiedonsaantioikeudet

Esitysluonnoksella ehdotetaan muutoksia, joilla olisi vaikutuksia PL 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 90 §:ään ehdotetuilla muutoksilla laajennettaisiin siviilipalvelusrekisterin tietosisältöä ja esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 93 §:ään ehdotetuilla muutoksilla säädettäisiin viranomaiselle uusista tiedonsaantioikeuksista. Oikeusministeriön arvion mukaan esitysluonnoksen säätämisyjärjestys-perusteluihin olisi syytä lisätä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskeva osio, jossa arvioitaisiin edellä mainittuja säännöksiä jäljempänä selostettavien perustuslain 10 §:ää koskevien edellytysten valossa. Ehdotettujen muutosten vaikutuksia henkilötietojen suojaan tulisi myös arvioida yksityiskohtaisemmin kyseisten lainkohtien säännöskohtaisissa perusteluissa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 90 §:n mukaisiin siviilipalvelusrekisterin tietoihin tulisi esityksen myötä uusia tietosisältöjä. Näitä uusia tietosisältöjä olisivat muun muassa henkilökuva, toimintakelpoisuuden rajoitusta koskevat tiedot, lähiomaisen yhteystiedot, muut henkilön sijoitukseen ja palveluksen suorittamiseen vaikuttavat tiedot henkilön osaamisesta ja sopivuudesta sekä tieto omaishoitosopimuksesta, huollettavista sekä muut perheoikeudellista asemaa koskevat tiedot, joilla on merkitystä työpalveluun sijoittamisen ja poikkeusolojen sijoitettavuuden arvioinnin kannalta. Oikeusministeriön arvion mukaan nämä uudet tietosisällöt sisältäisivät yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuoja-asetus) 4 artiklan 1 kohdan mukaisia henkilötietoja.

Esitysluonnoksessa olisi tunnistettava, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaiseen oikeusperusteeseen uusien tietosisältöjen käsittely perustuisi. Henkilötietojen käsittely tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla on lainmukaista ainoastaan, jos käsittelylle on jokin tietosuoja-asetuksen tarkoittama oikeusperuste. Viranomaisen käsitellessä henkilötietoja, käsittelyn oikeusperuste on tavanomaisesti joko 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen). Kansallista erityissääntelyä voidaan antaa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, jotka koskevat esimerkiksi käsittelyn lainmukaisuutta ja käyttötarkoitussidonnaisuutta. Lisäksi 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4 ja PeVL 14/2018 vp, s. 7). Säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, miltä osin

kansallista liikkumavaraa käytetään ja mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan liikku-mavaran käyttö perustuu, ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä, ja näin ollen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaista.

Osa lisättävistä tietosisällöistä sisältäisi mahdollisesti myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoja. Esimerkiksi toimintakelpoisuuden rajoitusta koskevat tiedot tai tieto omaishoitosopimuksesta, huollettavista sekä muut perheoikeudellista asemaa koskevat tiedot voivat sisältää esimerkiksi terveyttä koskevia tietoja, jotka ovat tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoja, joiden käsittely on kiellettyä, ellei kyseeseen tule 9 artiklan 2 kohdan mukainen poikkeus. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, mikä 9 artiklan 2 kohdan mukaisista poikkeuksista soveltuu ehdotettuun käsittelyyn. Tältä osin tulisi myös varmistaa, että ehdotettu sääntely huomioi myös muut tietosuoja-asetuksen 9 artiklan asettamat reunaehdot käsittelylle, kuten velvollisuuden säätää asianmukaisista suojatoimista. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voisiko erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn soveltaa tietosuojalain 6 §:n 1 momenttia, jossa on säädetty erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä tietyissä tilanteissa. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa on säädetty esimerkkilista suojatoimista, jotka rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava käsitellessään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja säännöksen 1 momentin perusteella.

Henkilökuva saattaa myös joissain tilanteissa olla tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 14 kohdan mukainen biometrisen tieto. Lainkohdan mukaan biometrisellä tiedolla tarkoitetaan kaikkia luonnollisen henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, kuten kasvokuvia tai sormenjälkitietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa. Tietosuoja-asetuksen 51 resitaalin mukaan valokuvat kuuluvat biometristen tietojen määritelmän piiriin ainoastaan siinä tapauksessa, että niitä käsitellään erityisin teknisin menetelmin, jotka mahdollistavat luonnollisen henkilön yksilöllisen tunnistamisen tai todentamisen. Mikäli katsotaan, että valokuva on biometrisen tieto, olisi tällöin kyse tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisesta erityisten henkilötietojen käsittelystä. Jatkovalmistelussa tulisi oikeusministeriön arvion mukaan arvioida, täyttäisikö ehdotettu 90 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen valokuva biometrisen tiedon määritelmän. Tällöin valokuvan lisäämistä tulisi myös tarkastella tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten reunaehtojen valossa.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaiset tiedot ovat valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/1), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhteisuuden, kannalta (ks. PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyn on oltava välttämätöntä ja niiden käsittelyä koskevan sääntelyn täsmällistä ja tarkkarajaista (ks. esim. PeVL 3/2024 vp, s. 4). Jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, että ehdotettu sääntely täyttää näiltä osin perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset.

Lopuksi oikeusministeriö nostaa henkilötietojen suojan osalta esiin esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen mukaisen 88 §:n. Ehdotetun 88 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että laillistetut terveydenhuollon ammattihenkilöt toimivat

tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuina henkilötietojen käsittelijöinä siviilipalvelurekisteriin merkittävien tietojen osalta. Näiltä osin oikeusministeriö tuo esiin Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat, joiden mukaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä ja henkilötietojen käsittelijänä toimii yleensä itse organisaatio, ei organisaatioon kuuluva henkilö (kuten toimitusjohtaja, työntekijä tai hallituksen jäsen) (Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020, s. 11 ja 26). Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä mainitaan laillistetun terveydenhuollon ammattihenkilön ohella terveyspalveluiden tuottaja. Oikeusministeriö nostaa esiin, olisiko asianmukainen henkilötietojen käsittelijä se organisaatio, jossa laillistettu terveydenhuollon ammattihenkilö toimii. Toisaalta oikeusministeriö nostaa esiin, että henkilötietojen käsittelijästä säättäminen ei ole lähtökohtaisesti tarpeen. Hallintovaliokunta on tältä osin katsonut, että henkilötietojen käsittelijästä, sen tehtävistä ja vastuista säädetään tietosuoja-asetuksessa, eikä niistä pidä säätää kansallisessa laissa (ks. HaVM 13/2018 vp, s. 25). Jatkovalmistelussa esityksen perusteluita tulisi selventää henkilötietojen käsittelijän roolin osalta, ja arvioida sääntelyä hallintovaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä säädettäisiin viranomaiselle uusista tiedonsaantioikeuksista. Esimerkiksi lainkohdan 1 momentin 2 kohtaan lisättäisiin uusi tiedonsaantioikeus sotilasviranomaiselta saataviin sellaisiin palveluksen suorittamiseen liittyviin tietoihin, joilla voi olla merkitystä palvelustehtävien määräämiselle poikkeusoloissa. Myös 93 §:n 1 momentin 12 kohtaan lisättäisiin Siviilipalveluskeskukselle uusi tiedonsaantioikeus.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 5–6 ja siinä viitatu lausunnot, PeVL 14/2026 vp, PeVL 12/2026 vp, PeVL 48/2025 vp ja PeVL 5/2025 vp). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, että ehdotetut uudet tiedonsaantioikeudet täyttävät kaikilta osin kyseisen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset edellytykset. Ehdotettu 93 § ei ole sananmukaisesti sidottu välttämättömyyteen, joten tietosisällöt tulisi perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan luettelemaan laissa tyhjentävästi. Oikeusministeriön arvion mukaan on mahdollista, että "sellaiset palveluksen suorittamiseen liittyvät tiedot, joilla voi olla merkitystä palvelustehtävien määräämiselle poikkeusoloissa" saattaisi muodostua käytännössä kohtuuttoman laajaksi ja yksilöimättömäksi tiedonsaantioikeudeksi. Tästä syystä jatkovalmistelussa tulisi harkita joko ehdotetun tiedonsaantioikeuden sitomista välttämättömyyteen tai säännellä yksilöidymminkin kyseisen tiedonsaantioikeuden sisällöstä.

Toisaalta oikeusministeriö nostaa esiin, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida mahdollisuutta selkeyttää voimassa olevaa 93 §:n sääntelyä tiedonsaannista

perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Tällä hetkellä ei ole kaikkien 93 §:n tiedonsaantioikeuksien osalta selvää, perustuuko Siviilipalveluskeskuksen tiedonsaantioikeus tarpeellisuuteen vai välttämättömyyteen. Tältä osin oikeusministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jonka mukaan voimassa olevassa lainsäädännössä omaksuttuihin sääntelytapoihin kiinnittyvät perusteet poikkeamiselle valiokunnan vakiintuneesta tulkintakäytännöstä eivät ole valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta vakuuttavia (PeVL 5/2025 vp, s. 3).

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota 93 §:n 3 momentin sääntelyyn, jota ei ole tällä esitysluonnoksella ehdotettu muutettavaksi. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) myötä teknisen käyttöyhteyden käsite on korvattu kyseisen lain 22–24 §:ien mukaisilla teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden käsitteillä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida teknisen käyttöyhteyden käsitteen päivittämistä vastaamaan nykyistä tiedonhallintalakia.

Virkavastuu

Esitysluonnoksen 38 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi seuraavasti:

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 virka vastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Ehdotettua säännöstä olisi hyvä arvioida uudelleen jatkovalmistelussa, ja pyrkiä yleisempään muotoiluun. Ensinnäkin tulisi huomioida, miltä osin virkavastuu kattaa ja on tarkoitus kattaa perustuslain 124 §:n mukaisesti julkisen vallan käytön lisäksi laajemmin julkisten hallintotehtävien hoitamisen. Tällöin säännöstä olisi syytä muuttaa siten, että se kattaa nimenomaisesti myös julkisten hallintotehtävien hoitamisen laaja-alaisesti. Toiseksi tulisi huolehtia siitä, että virkavastuuta ei kuitenkaan laajenneta sellaisiin siviilipalveluslain 38 §:n 1 momentin palvelustehtäviin, jotka eivät kuulu virkavastuun piiriin. Tältä osin on syytä huomioida, että siviilipalveluslain 8 §:n mukaisiin siviilipalveluspaikkoihin sisältyy myös muita kuin julkisoikeudellisia toimijoita.

Kaksoisrangaistavuuden kielto

Oikeusministeriö toteaa, että siviilipalveluslain siviilipalveluksesta kieltäytymistä koskevan 74 §:n 3 momentin mukaan siviilipalveluksesta kieltäytymisestä saa tuomita rangaistukseen vain kerran. Vastaavaa rajoitusta ei sisälly täydennyspalvelusvelvollisuuden rikkomista koskevaan 73 §:ään. Oikeusministeriö on aikaisemmin valmistelun aikana tuonut esiin, että viimeksi mainittu säännös ei ole kaksoisrangaistavuuden kannalta ongelmaton. Määräys täydennyspalveluksen suorittamiseen voi oikeusministeriön käsityksen mukaan vertautua muuhun palvelusvelvollisuuteen siltä kannalta, kun arvioidaan, onko kieltäytymisessä tai laiminlyönnissä kyse samasta teosta. Viimeksi mainituissa toinen kieltäytyminen on katsottu samaksi teoksi, eikä siitä ole langetettu rangaistusta. Jos tilanne kuitenkin on täydennyspalvelusvelvollisuuden rikkomisen

VN/35314/2024-OM-92

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: