



22.8.2018

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite: Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 20.6.2018, TEM/2114/00.04.01/2017

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi siviilipalveluslain muuttamiseksi sekä siviilipalveluslain muutostarpeita selvittäneen työryhmän muistiosta**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että siviilipalveluslakiin (1446/2007) tehtäisiin maakunta- ja sote-uudistuksesta sekä EU:n yleisestä tietosuojasetuksesta ja henkilötietolain (523/1999) kumoamisesta johtuvat muutokset.

Lisäksi ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin siviilipalvelusvelvollisten paluu puolustusvoimien reserviin myös sen vuoden jälkeen, jona velvollinen on täyttänyt 28 vuotta, jollei hän vielä ole aloittanut täydennyspalveluksen suorittamista. Ehdotuksessa muutettaisiin myös siviilipalveluhakemuksen käsittelyä poikkeusoloissa koskevia säännöksiä ja ehdotetaan siviilipalveluslakiin tehtäväksi muita teknisiä korjauksia. Lakiehdotukset perustuvat siviilipalveluslain muutostarpeita selvittäneen työryhmän ehdotuksiin

*Majoituskorvauksen muuttaminen*

Lausunnolla olevassa luonnoksessa ehdotetaan valtion siviilipalveluspaikoille maksamiin majoituskorvauksiin joitakin muutoksia. Majoituskorvauksia koskevaa kuntaryhmittelyä laajennettaisiin nykyisestä 2-portaisesta ryhmittelystä vastaamaan yleisen asumistuen nelipor-taista kuntaryhmittelyä. Valtion talousarvion siviilipalvelusmomentilta 32.01.20 maksettava majoituskorvaus on tällä hetkellä 250 euroa kuukaudessa pk-seudulla ja 150 euroa muualla maassa. Ehdotuksen mukaan korvaus olisi jatkossa 310 euroa Helsingissä, 280 euroa muualla pk-seudulla, 250 euroa 47 §:ssä luetelluissa kaupungeissa ja muualla maassa 180 euroa. Tasokorotus lisäisi menoja arviolta 50 000 euroa vuodessa. Majoituskorvauksen tasoa ei ole korotettu vuoden 2008 jälkeen, joten tarkistustarve on perusteltu.

Sen sijaan valtiovarainministeriö ei kannata ehdotettua majoituskorvausten tarkistamista kolmen vuoden välein yleisessä vuokratasossa tapahtuneita muutoksia vastaavasti. Linjaus poikkeaisi pyrkimyksestä vähentää budjetin indeksisidonnaisten menojen määrää. Majoituskorvaus poikkeaa luonteeltaan esimerkiksi indeksisidotusta yleisestä asumistuesta, sillä se maksetaan korvauksena siviilipalveluspaikan tarjoajalle, joka huolehtii siviilipalvelushenkilön ylläpidosta ja majoituksesta ja saa palvelusajalta siviilipalvelushenkilön työpanoksen käyttöönsä. Lisähuomiona todetaan, että yleinen asumistuki ei ole enää sidottu tässä ehdotettuun vuokratasoon vaan elinkustannusindeksiin.

### *Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät muutokset*

Esityksen eräänä tarkoituksena on tehdä siviilipalveluslakiin maakunta- ja sote-uudistuksesta johtuvat muutokset. Esityksen mukaan ehdotettu lain on tarkoitus tulla voimaan alkuvuodesta 2019. Lisäksi esityksen kohdassa voimaantulo (s. 28-29) todetaan, että maakuntien on tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2020 lukien ja että tämän vuoksi on tarpeellista säätää erikseen, että esitykseen sisältyvien maakuntia koskevien säännösten soveltaminen alkaisi vasta maakuntien aloitettua toimintansa 1.1.2020 lukien. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että hallitus on 27.6.2018 linjannut maakunta- ja sote-uudistuksen aikataulun uudelleen siten, että maakunta- ja sote-uudistus tulee voimaan vuoden 2021 alusta lukien. Tämän johdosta esitystä tulisi täsmentää tältä osin.

Esitysluonnoksen kohdassa nykytilan arviointi (s. 7) todetaan, että kaikkien maakunta- ja sote-uudistusta koskevien lakien on tarkoitus olla vahvistettuna vuoden 2018 aikana. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että tämä ei pidä täsmällisesti ottaen paikkaansa. Vaikka keskeiset maakuntien perustamista koskevat lait on hallituksen linjauksen mukaan tarkoitus vahvistaa vuoden 2018 aikana, tullaan osa uudistukseen liittyvistä hallituksen esityksistä kuitenkin antamaan vasta vuoden 2019 puolella. Esitystä tulisi täsmentää myös tältä osin.

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan siviilipalveluspaikkana voisi toimia siviilipalveluskeskuksen hyväksymä eduskunnan käsittelyssä olevan maakuntalain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu maakunta, maakunnan viranomainen tai maakunnan liikelaitos. Maakuntalakiehdotuksen 52 §:n 2 momentin mukaan maakunnan liikelaitos toimii osana maakuntaa. Lisäksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lakiehdotuksen 2 §:n 8 kohdan mukaan sosiaali- ja terveyskeskuksella tarkoitetaan palveluntuottajan palveluyksikköä, jossa tuotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon suoran valinnan palveluja. Valinnanvapauslakiehdotuksen 15 §:n mukaan tällainen suoran valinnan palveluja tuottava sote-keskus voi olla joko maakunnan liikelaitoksen tai yksityisen palveluntuottajan omistama. Maakunnan liikelaitoksen sote-keskuksesta säädetään valinnanvapauslain 16 §:ssä. Näiden seikkojen johdosta ja ottaen myös huomioon säännösehdoituksen yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyt kilpailuneutraliteetin turvaamista koskevan perustelut ehdotetaan ko. säännös kirjoitettavaksi seuraavasti: *Siviilipalveluspaikkana voi toimia siviilipalveluskeskuksen hyväksymä maakunnan viranomainen lukuun ottamatta asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain ( / ) 16 §:ssä tarkoitettua maakunnan liikelaitoksen sosiaali- ja terveyskeskusta.* Näin kirjoitettuna säännöksen sisältö vastaisi ehdotettua paremmin säännöksen yksityiskohtaisia perusteluja ja siellä esitetyjä tavoitteita. Näin se vastaisi myös momentin 3 kohdan säännöstä, jonka mukaan siviilipalveluspaikkana voi toimia siviilipalveluskeskuksen hyväksymä kunnan viranomainen (vrt. kuntalaki 65 §). Myös säännöksen perusteluja saattaisi olla tarpeen täsmentää em. näkökohtien johdosta.

Lakiehdotuksen 65 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan liikekannallepanon aikaisena palveluspaikkana voisi toimia maakuntalain ( / ) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu maakunta. Lisäksi säännösehdoituksen 7 kohdan mukaan liikekannallepanon aikaisena palveluspaikkana voisi toimia mm. muu maakunnan viranomainen, jolle kuuluu pelastustoimea, väestönsuojelua, sosiaali- ja terveydenhuoltoa, huoltovarmuutta, ympäristönsuojelua tai kulttuuriomaisuuden suojelua koskevia tehtäviä. Edellä mainittujen säännösehdoitusten yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene, miksi pykäläehdotuksessa on maakuntien osalta päädytty tällaiseen yksinkertaiseen sääntelyratkaisuun. Esim. kuntien osalta vastaavaa sääntelyratkaisua ei sisälly pykäläehdotukseen. Myös terminologisesti sääntelyratkaisu on epäselvä ja virheellinenkin, koska momentin 2 kohdassa puhutaan ”maakunnasta” ja momentin 7 kohdassa ”muusta maakunnan viranomaisesta”. Näiden seikkojen johdosta valtiovarainministeriö katsoo, että pykäläehdotuksen 2 momentin 2 kohdan säännös tulisi poistaa ehdotuksesta. Jos säännös kuitenkin katsottaisiin esityksen jatkovalmistelussa tarpeelliseksi, tulisi säännöksen aineellinen tarve sekä suhde momentin 7 kohdan sääntelyyn perustella täsmällisemmin. Lisäksi säännöstä olisi tarpeellista täsmentää terminologisesti.

Edellä mainitut näkökohdat koskevat soveltuvin osin myös siviilipalveluslain muutostarpeita selvittäneen työryhmän muistion sisältöä erityisesti muistion kohdassa 12 (Maakunta- ja SOTE-uudistuksen vaikutukset siviilipalveluspaikkoihin) todettujen asioiden osalta.

*Tietojen käsittelyä koskeva sääntely*

Siviilipalveluslain 88 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavan niin, että siinä säädettäisiin siviilipalveluskeskus siviilipalvelusrekisterin päävastuulliseksi rekisterinpitäjäksi. Muilta osin 88 § jäisi ennalleen. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin edelleen, että palveluskelpoisuutta 23 §:n perusteella määrittelevät ja terveystarkastuksen 24 §:n nojalla suorittavat lääkärit ja siviilipalveluspaikan lääkärit toimivat rekisterinpitäjänä siviilipalvelusvelvollisen lääkärintarkastuskorttiin merkittävien tietojen osalta. Siviilipalveluslain 89 §:n mukaan rekisterinpitäjä, joka tallettaa siviilipalvelusrekisteriin tietoja, vastaa rekisteriin talletettujen tietojen virheettömyydestä sekä tallettamisen ja käytön laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa.

Ehdotettu sääntely on osin tulkinnanvaraista sen osalta, miten rekisterinpitovastuu jakautuu ja mihin käsittelyyn se kohdistuu. Epäselvää on ensinnäkin, missä määrin lääkärien käsittelemät lääkärintarkastuskortin tiedot ovat osa siviilipalvelusrekisteriä. Tietojen erillisyyteen viittäisi se, ettei 90 § 1 momentin mukaan rekisterin tietosisältö sisällä lääkärintarkastuskortin tietoja, vaan 90 §:n 2 momentissa säädetään erikseen, että ”siviilipalvelusvelvollisesta *pide-tään lisäksi lääkärintarkastuskorttia*, johon siviilipalveluskeskuksen ja siviilipalveluspaikan lääkäri merkitsee *palveluksen suorittamisen kannalta tarpeelliset terveydentilätiedot*”. Myös 91 §:ssä säädetään erikseen kortin säilyttämisestä ja siirtämisestä, ilman mainintaa siviilipalvelusrekisteristä.

Toisaalta 92 §:n 1 momentissa säädetään, että myös ”90 §:n 2 momentissa tarkoitetut lääkärintarkastuskorttiin merkittävät tiedot poistetaan siviilipalvelusrekisteristä sen vuoden lopussa, jona siviilipalvelusvelvollinen täyttää 60 vuotta”. Kokonaisuudessaan valtiovarainministeriö tulkitsee sääntelyä niin, että lääkärintarkastuskortin sisältämät tiedot sisältyvät siviilipalvelusrekisteriin ja näin ollen myös lääkärien rekisterinpitovastuu kohdistuu osin siviilipalvelusrekisteriin. Sääntelyä olisi kuitenkin hyvä selkeyttää.

Olettaen, että siviilipalveluskeskuksen ja lääkärien tietojen käsittely kohdistuu yhteiseen siviilipalvelusrekisteriin, jako pääasialliseen rekisterinpitäjään ja muihin rekisterinpitäjiin saattaa vielä edellyttää selkeyttämistä. Pääasiallinen rekisterinpitäjä ei ole tietosuoja-asetuksessa tai muutoin yleisesti käytetty termi, joten sen tulkinta jää siviilipalveluslain säännösten varaan. Päävastuullisen rekisterinpitäjän tehtävien määrittelyminen aiemman sääntelyn sanamuotojen mukaisesti saattaa aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta suhteessa rekisterinpitäjän tietosuoja-asetuksen mukaisiin velvollisuuksiin. Perustelut eivät yksiselitteisesti kerro, missä määrin tietosuoja-asetuksen mukaiset velvollisuudet kuuluvat nimenomaan siviilipalveluskeskukselle. Tältä osin jää myös epäselväksi, miltä osin vastuu kuuluu muille rekisterinpitäjille. Esitetään harkittavaksi, tulisiko vastuunjako päävastuullisen rekisterinpitäjän ja muiden rekisterinpitäjien välillä säätää selkeyden vuoksi lain tasolla.

Yllä todetusti lain 89 §:ssä säädetään rekisterinpitäjien tietoja koskevasta vastuusta. Pykälän mukaan rekisterinpitäjä, joka tallettaa siviilipalvelusrekisteriin tietoja, vastaa rekisteriin talletettujen tietojen virheettömyydestä sekä tallettamisen ja käytön laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa. Mikäli säännöksen tarkoitus on säätää yleisesti rekisterinpitäjien vastuusta, sitä voidaan pitää tarpeettomana tai jopa ristiriitaisena suhteessa tietosuoja-asetukseen. Toisaalta, mikäli säännös on tarkoitettu koskemaan rekisterinpitäjien välistä työnjakoa, on se yllä kuvatusti tulkinnanvarainen. Epäselvää on erityisesti, rajoittuuko lääkärin vastuu vain lain 23 § ja 24 §:ssä säädettyihin tehtäviin, eli siihen, kun lääkäri tutkii tai tarkastaa siviilipalveluskelpoista. Lain 89 §:ssä vastuu on kuitenkin kytketty tietojen tallentamiseen.

Tietojen käsittelyn sääntelyä siviilipalveluslaissa olisi hyvä selkeyttää nykyisestä. Olisi myös suositeltavaa arvioida vielä esityksen jatkovalmistelussa, ovatko tietoja käsittelevät lääkärit tosiasiaissa sellaisia rekisterinpitäjiä, jotka yhdessä siviilipalveluskeskuksen kanssa määrittävät käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siviilipalveluslain 93 §:ään, jossa säädetään siviilipalvelusrekisterin ulkopuolisista tietolähteistä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan siviilipalveluskeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä siviilipalvelusrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi väestötietojärjestelmästä ja

Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009, jäljempänä *väestötietolaki*) 13 §:n 1 momentin 1–3, 5, 11, 14, 19 ja 20 kohdassa tarkoitetut tiedot siviilipalveluksen järjestämistä ja siviilipalvelusvelvollisten valvontaa varten.

Tietojen luovuttaminen viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin on mahdollista jo yksin väestötietolain nojalla. Viranomaistehtävään voidaan luovuttaa laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot. Mikäli 93 §:n 1 kohdassa säädetystä tehtävistä on säädetty selkeästi ja tiedot ovat tarpeellisia näiden tehtävien suorittamiseksi, ei erillinen säännös tiedonsaantioikeudesta ole tarpeen. Valtiovarainministeriö kannustaa kaksinkertaisen tietojenluovutussääntelyn karsimiseen.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö, osastopäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi: KAO (Turunen), JulkICT (Huotari)