Siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevan lainsäädännön tarkistaminen; työryhmän mietintö; lausuntoyhteenveto

**Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat**

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annettua laki (1287/2004), jäljempänä siviilikriisinhallintalaki, ja siihen liittyvää muuta lainsäädäntöä tarkastelleen poikkihallinnollisen työryhmän mietintö valmistui 30. huhtikuuta 2018, ja se lähetettiin lausunnoille samana päivänä.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: valtioneuvoston oikeuskansleri, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriön rajavartio-osasto, sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto, sisäministeriön poliisiosasto, sisäministeriön pelastusosasto, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Poliisihallitus, Pelastusopisto, Kriisinhallintakeskus, Rikosseuraamuslaitos, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Rajaturvallisuusunioni ry, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry, Suomen Rauhanliitto ry, Suomen Punainen Risti, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry, Suomen palopäällystöliitto ry, Päällystöliitto ry, Suomen konepäällystöliitto ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto, Palkansaajajärjestö Pardia, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto ry, Suomen kuntaliitto, Laajan turvallisuuden verkosto WISE, Suomen YK-liitto, Crisis Management Initiative ry, Amnesty International, Ulkopoliittinen instituutti sekä Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus TAPRI.

Lausunnon antoivat valtioneuvoston oikeuskansleri, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto, sisäministeriön pelastusosasto, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Poliisihallitus, Pelastusopisto (sis. Kriisinhallintakeskuksen näkemykset), Rikosseuraamuslaitos, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry, Suomen Rauhanliitto ry, Suomen Punainen Risti, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry, Suomen palopäällystöliitto, Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan poliisit ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Laajan turvallisuuden verkosto WISE. Päällystöliitto ry ja Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa. Suomen kuntaliitto ilmoitti, että se ei anna lausuntoa.

Työryhmän esittämiä muutoksia pidettiin yleisesti kannatettavina ja perusteltuina. Lausunnonantajat esittivät mietinnön yksittäisiin ehdotuksiin myönteisiä ja kielteisiä kantoja sekä muita huomioita.

**Ehdotusten taloudelliset vaikutukset**

*Yleistä*

Valtiovarainministeriö toteaa, että julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 ei varattu lisärahaa lakiesityksen toimeenpanoon. Sisäministeriö ja ulkoministeriö ovat tehneet ehdotuksia määrärahalisäyksiksi, mutta niitä ei ole hyväksytty. Valtiovarainministeriö arvioi, että jos mietinnön ehdotukset olisivat muuten hyväksyttävissä, ne voitaisiin toteuttaa uudelleen kohdentamalla nykyisiä varoja. Sisäministeriön tulee jatkaa esityksen valmistelua yhdessä valtiovarainministeriön kanssa. Jos esitys on kuitenkin tarkoitus antaa, tulee se valtiovarainministeriön mukaan käsitellä ennen sen antamista valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa.

Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosaston mukaan esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset tulee päivittää vastaamaan vuoden 2019 talousarviota.

Sisäministeriön pelastusosasto on korostanut valmistelussa, että kansainvälisen pelastustoiminnan järjestämistä vuodesta 2020 lähtien koskevat päätökset, ml. operatiivisen toiminnan järjestäminen ja kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien käyttäminen kotimaan valmiuden tukena, tehdään pelastustoimen uudistuksen yhteydessä. Pelastusosasto kiinnittää huomiota siihen, että kansainvälisen pelastustoiminnan hallinnollisella erottamisella Kriisinhallintakeskuksesta vuodesta 2019 lähtien on sekä toiminnallisia että kustannusvaikutuksia, jotka pitää ottaa huomioon toiminnan järjestämisessä Pelastusopiston alaisuudessa.

*Asunto- koulutus- ja päivähoitokorvaukset*

Valtiovarainministeriön mukaan esitetyistä asunto-, koulutus- ja päivähoitokorvauksista EU:n ja kansainvälisten järjestöjen sihteeristötehtävissä oleville on arvioitu aiheutuvan ainakin 577 500 euron vuotuiset lisäkustannukset. Esityksessä ei perustella kovin laajasti syitä sille, miksi kulukorvausjärjestelmän tämä osa otettaisiin käyttöön siviilikriisinhallintatehtävissä. Valtiolle aiheutuvien huomattavien lisäkustannusten vuoksi esitystä ei voida pitää perusteltuna.

*Kriisinhallintakeskuksen siirto sisäministeriön yhteyteen*

Mietinnön mukaan Kriisinhallintakeskuksen hallinnollinen siirto aiheuttaisi 1-2 henkilötyövuoden lisäystarpeen ministeriön hallinnollisiin ohjaus- ja tukitehtäviin. Lisäksi mietinnön mukaan siirrosta aiheutuisi 100 000 euron lisäkustannukset ja lisäksi henkilöstön siirtyminen ministeriön palkkausjärjestelmään saattaa aiheuttaa pysyviä kustannusvaikutuksia. Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksiin ei voi ottaa vielä tarkemmin kantaa esitetyillä tiedoilla. Siirron taloudellisissa vaikutuksissa tulee pyrkiä kustannusneutraaliuteen.

**Ehdotusten henkilöstövaikutukset**

Mietinnössä on todettu, että Kriisinhallintakeskuksen siirto Pelastusopiston yksiköstä erillisyksiköksi sisäministeriön kirjanpitoyksikköön koskisi 18–20 henkilötyövuotta. Käytännössä muutos koskisi niitä henkilöitä, joiden työnkuvasta vähintään 50 prosenttia käsittää siirrettäviä siviilikriisinhallinnan tehtäviä.

Valtion virkamieslain 5 a §:n mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Valtiovarainministeriön mukaan valtion virkamieslain 5 a §:ssä tai sen perusteluissa ei aseteta virkamiehen siirtymiselle edellytystä, että siirtyvät tehtävät muodostaisivat vähintään puolet tai jonkin prosentuaalisen osan virkamiehen tehtävistä. Tätä ei voida pitää myöskään periaatteena, joka tulisi asettaa tai olisi vakiintunut valtiohallinnon uudelleenjärjestelyissä siirtyvän henkilöstön määrittelyn perusteeksi. Maininta tulee poistaa pykälän perusteluista. Jos tehtävien mukana valtion virkamieslain 5 a §:n perusteella siirtyvästä henkilöstöstä on epäselvyyttä, tehtävät tulee osana muutostilanteen toteuttamista järjestää kokonaisuuksiksi siten, että siirtyvä henkilöstö on mahdollista määritellä.

**Siviilikriisinhallintalain tarkoitussäännökset ja soveltamisala (1 ja 2 §)**

Oikeusministeriö pitää kannatettavana esitettyä siviilikriisinhallintalain 1 §:n tarkennusta, jonka mukaan sääntelyyn lisättäisiin "oikeusvaltion ja muiden keskeisten yhteiskunnan toimintojen luominen ja palauttaminen, rauhan ja vakauden ylläpitäminen sekä muiden näihin verrattavien toimien toteuttaminen". Näin muutettuna säännös kuvaa tarkemmin siviilikriisinhallinnan ydintehtäviä (kuten julkisen hallinnon, oikeusvaltion periaatteiden, ihmisoikeuksien ja demokratian vahvistaminen).

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että mietinnön ehdotuksissa on huomioitu käytäntö, joka on osoittanut kansainvälinen pelastustoiminnan eriytyneen luonteeltaan siviilikriisinhallinnasta. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että siviilikriisinhallintalain tarkoitusta ehdotetaan tarkennettavaksi.

Valtiovarainministeriön mielestä olisi syytä pohtia, tulisiko mietinnössä mainittuihin kansainvälisiin esikuntiin lähetettävän henkilöstön ylipäätään kuulua siviilikriisinhallintalain soveltamisalaan lukeutuvaan henkilöstöön vai voitaisiinko tältä osin toimia muilla tavoilla kuten esimerkiksi palkkaamalla henkilöt tavanomaiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen ja soveltamalla heihin virkamiehiin soveltuvia lähetetyn työntekijän palvelussuhteen ehtoja. Palvelussuhteen ehdot määräytyisivät tällöin valtion virkamiehiin kulloinkin sovellettavien ehtojen mukaisesti ilman erillisen uuden lainsäädännön tarvetta.

Poliisihallituksen mielestä siviilikriisinhallintalakiin esitetyillä säännösmuutoksilla on onnistuttu kuvastamaan nykyistä selkeämmin siviilikriisinhallinnan luonnetta ja kansainvälisen pelastustoiminnan eriytymistä kriisinhallinnasta.

Suomen Punaisen Ristin mukaan Kansainvälinen pelastustoiminta ja siviilikriisinhallinta on hyvä erottaa toisistaan hallinnollisesti vastaten kansainvälisesti kehittynyttä työnjakoa ja sääntelyä.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön mukaan siviilikriisinhallinnan ja kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäväkenttien eriytymiskeskustelussa tulee huomioida, että Suomi noudattaa kansainvälisessä toiminnassaan EU:n yhteisesti hyväksymää kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriisinhallintaan ja kriisivasteeseen (integrated approach to crisis management and crisis response). Kriisivasteen kohdalla EU-operaatioissa siviilien suojelutehtävät ovat sekä Suomen että EU:n prioriteettitoimintoja, ja siviilien suojelussa kokonaisvaltainen lähestymistapa tulee konkreettisesti tarpeeseen, vaatien usein sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan toimia, sekä pelastustoimen kontribuutiota.

Siviilikriisinhallinnan ja pelastustoimen eriytymisessä tulee samalla varmistaa, että kriisitilanteessa tämä eriyttäminen ei aiheuta tarpeetonta viivästystä ja lisää kärsimystä. Toimijoiden erillisyys operaatiotehtävissä ei saa vaarantaa avun tarpeessa olevia, vaan apua tulee voida antaa tai saada mahdollisimman tehokkaasti, yhteistyössä ja henkiä, omaisuutta ja ympäristöä säästäen. Operaatiotasolla, käytännön siviilikriisinhallintatyössä, voi muiden siviilitoimijoiden olla vaikeaa toimia yhdessä pelastustoimen työntekijöiden kanssa, jos yhteistyöstä ei ole tarkkaan säädetty, ja jollei operaation mandaatti määrittele tarkoin yhteistyötä. Järjestö toivoo, että kokonaisvaltaisuuden tavoite pidettäisiin lain valmistelussa ja toimeenpanossa läpileikkaavasti esillä.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö pyytää myös varmistamaan, että valmistelussa olevasta lainsäädännöstä käy riittävästi ilmi se, kuinka pelastustoimen henkilöstön lähettäminen kansainvälisiin tehtäviin toimeenpannaan. Suomi lähettää teknisen- ja pelastusalan asiantuntijoita mm. International Humanitarian Partnership -mekanismin kautta Maailman Ruokajärjestö WFP:n tehtäviin. Järjestö toivoo, että pelastustoimen henkilöstön lähettäminen kansainvälisiin tehtäviin ei vaarantuisi siviilikriisinhallinnan ja kansainvälisen pelastustoimen tehtäväkenttien hallinnollisen eriytymisen myötä, ja että hyvää yhteistyötä voitaisiin jatkossakin toimijoiden kesken tehdä ja yhteistyömuotoja edelleen kehittää, sekä kenttätehtävissä että koulutuspuolella.

Suomen Rauhanliiton pitää perusteltuna siviilikriisinhallintalain 1 §:ään ehdotettua siviilikriisinhallinnan ydintehtävien laajennusta käsittämään myös oikeusvaltion ja muiden keskeisten yhteiskunnan toimintojen luomisen ja palauttamisen, rauhan ja vakauden ylläpitämisen sekä muiden näihin verrattavien toimien toteuttamisen. Suomen Rauhanliiton mielestä olisi kuitenkin tärkeää tarkentaa, että muiden keskeisten yhteiskunnan toimintojen luomiseen ja palauttamiseen sisältyy myös kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten luominen ja palauttaminen. Pykälän perustelut voi nykyisessä muodossa tulkita siten, että muilla keskeisillä yhteiskunnan toiminnoilla viitataan esimerkiksi koululaitokseen, terveydenhuoltoon, sosiaalitoimeen ja muihin vastaaviin valtiollisiin ja kunnallisiin järjestelmiin. Niiden lisäksi on kuitenkin yhtä tärkeää huolehtia erilaisten kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toimintaedellytyksistä, sillä ilman niitä esimerkiksi oikeusvaltio ei voi toimia.

**Kotimaan valmiudet (4 §)**

Poliisihallitus pitää tärkeänä täsmennyksenä sitä, että kotimaan valmiuksiin liittyvien asioiden osalta 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa asioiden valmistelun yhteensovittamisen sijaan korostetaan linjauksenomaisesti asiakokonaisuuksien yhteensovittamista eri hallinnonaloilla.

Pelastusopisto ehdottaa, että 4 §:n 4 kohtaa perusteltaisiin yksityiskohtaisissa perusteluissa myös sisällöllisesti teknisen siirron toteamisen lisäksi, esimerkiksi seuraavasti: "Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian mukaan tutkimus- ja kehittämistoiminnalla (1) tuetaan siviilikriisinhallinnan koulutusta sekä kotimaan valmiuksien suunnitelmallista kehittämistä kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta, (2) toteutetaan kansallisesti verkottunutta ja korkeatasoista tutkimusta, joka (3) yhdistää ongelmanasettelussaan tutkimus ja kehittämistoiminnan ja täten lisää mahdollisuuksia kehittää uusia toimintamuotoja sekä innovaatioita. Strategian mukaan tutkimustoiminnan vastuulla on kotimaan valmiuksien, erityisesti koulutuksen ja rekrytoinnin vaikuttavuuden ja laadun arviointi."

Vaikka pykälän siirto on Pelastusopiston mukaan puhtaasti tekninen laista toiseen, siirron yhteydessä on tarpeen osoittaa valmiuden kiinteä liittyminen muihin Kriisinhallintakeskuksen vastuulla oleviin kotimaan valmiuksiin.

Edelleen Pelastusopisto esittää 4 §:n perusteluista poistettavaksi: ”Rekrytointi ei kotimaan valmiuksiin kuuluvana käsitteenä kuitenkaan sisältäisi päätöksentekoa siitä, kenet Suomi asettaa ehdolle kriisinhallintatehtävään. Tästä säädetään lain 3 §:ssä.” Kaikki esitetyt muutokset lain 3 ja 4 §:ään ovat teknisiä. Lain 3 §:n mukainen toimialajako ja 4 §:n mukainen kotimaan valmiudet on jo tyhjentävästi määritelty voimassa olevassa laissa ja avattu sisällöllisesti sen esitöissä. Poistettavaksi ehdotettu lisäys ei liity eikä ole tarpeellinen perustelemaan esitettyjä teknisiä muutoksia. ”Rekrytointi” ja ”rekrytointivalmiudet” voidaan katsoa tässä yhteydessä samaa tarkoittaviksi, koska niiden sisältö on voimassa olevan lain esitöissä määritelty samalla tavalla.

Pelastusopisto esittää myös 4 §:n 3 kohdan sanan "valmiudet" korvattavaksi sanalla "järjestelyt". Opiston mukaan "järjestelyt" kuvaa toimintaa paremmin kuin "valmiudet".

**Kriisinhallintakeskuksen hallinnollinen asema (4 a–c §)**

Ulkoministeriö pitää kannatettavana, että Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa selkiytetään erottamalla se Pelastusopistosta. Ulkoministeriö kuitenkin toteaa, että se ei osallistunut Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa koskevaan selvitystyöhön, jossa tarkasteltiin, miten Kriisinhallintakeskuksen asema järjestettäisiin osana sisäministeriön hallinnonalaa. Selvitystyö tehtiin sisäministeriön hallinnonalalla lakityöryhmän työstä erillisenä.

Myös oikeusministeriö, Suomen Punainen Risti, Rikosseuraamuslaitos ja Poliisihallitus ilmoittivat suhtautuvansa myönteisesti Kriisinhallintakeskuksen hallinnolliseen siirtoon sisäministeriön yhteydessä toimivaksi erillisyksiköksi.

Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosaston mukaan Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa sisäministeriön yhteydessä tulisi avata tarkemmin esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Nyt perusteluissa todetaan, että Kriisinhallintakeskus on ministeriön erillisyksikkö, ei osasto tai yksikkö. Esitysluonnoksen perusteluissa on todettu, että valittu malli pohjautuu pitkälti Onnettomuustutkintakeskusta koskevaan sääntelyyn. Tältä osin hallinto- ja kehittämisosasto toteaa, että Kriisinhallintakeskus ja Onnettomuustutkintakeskus ovat kooltaan kovin erilaisia. Lisäksi Kriisinhallintakeskuksen toiminnan luonne poikkeaa merkittävästä Onnettomuustutkintakeskuksesta. Näin ollen Onnettomuustutkintakeskusta koskevasta sääntelymallista ei välttämättä saada vastausta kaikkiin niihin käytännön kysymyksiin, joihin törmätään Kriisinhallintakeskuksen kohdalla. Tämä puoltaa sitä, että hallituksen esityksessä tarkemmin kuvattaisiin nyt valitun sääntelymallin vaikutuksia Kriisihallintakeskuksen hallinnolliseen asemaan suhteessa ministeriöön.

Hallinto- ja kehittämisosaston näkemyksen mukaan 1. lakiehdotuksesta ei riittävän selkeästi käy esille tavoite vahvistaa Kriisinhallintakeskuksen itsenäisyyttä ja päätösvaltaa sille kuuluvissa asioissa sekä selkeyttää keskuksen johtamisjärjestelmää. Esitysluonnosta tulisi tältä osin selkeyttää.

Hallinto- ja kehittämisosasto korostaa tässä yhteydessä, että hallituksen esitystä valmistelevan työryhmän sekä Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista siirtoa valmistelevan työryhmän jatkotyössä tulee tiiviissä yhteistyössä varmistua siitä, että ministeriön hallintosäädöksissä sekä nyt lausunnolla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on riittävällä tarkkuudella ja selkeydellä säädetty Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisesta asemasta, hallintopalveluiden tuottamisesta sekä henkilöstöön liittyvistä näkökohdista.

Esitysluonnokseen tulee lisätä kohtaan 4.1.2. seuraava maininta: "Pelastusopiston Kriisinhallintakeskuksen ennen tämän lain voimaantuloa tekemät siviilikriisinhallintatehtäviin liittyvät voimassa olevat sopimukset ja sitoumukset sekä niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä varat, velat ja kiinteän ja irtaimen omaisuuden omistus siirtyvät tämän lain voimaan tullessa sisäministeriön yhteydessä olevaan Kriisinhallintakeskuskeskukseen. Oma pääoma jää kokonaisuudessaan Pelastusopiston taseeseen."

Hallinto- ja kehittämisosaston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tulisi selkeämmin kuvata esityksen vaikutukset sisäministeriöön siirtyvien Pelastusopiston Kriisinhallintakeskuksen siviilikriisinhallinnan virkojen osalta. Nyt esitysluonnos on epäselvä sen osalta, mikä taho toimii mainittujen virkamiesten työnantajavirastona ja miten ko. virkamiesten asema eroaa ulkomailla olevan henkilöstön asemasta esim. työnantajaviraston osalta. Hallinto- ja kehittämisosasto esittää, että kansainvälisten asioiden yksikkö tarkastelee tätä asiaa vielä yhdessä hallinto- ja kehittämisosaston kanssa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 b §:ssä ehdotetaan, että sisäministeriö nimittäisi Kriisinhallintakeskuksen johtajan. Jos Kriisinhallintakeskus kuitenkin jatkossa on hallinnollisesti osa sisäministeriötä ja virat ovat sisäministeriön, Kriisinhallintakeskuksessa tulee noudattaa valtioneuvostolakia ja valtioneuvoston ohjesääntöä. Valtioneuvoston ohjesäännön 42 §:n mukaan ministeriön virkamiehistä johtajat nimittää valtioneuvoston yleisistunto. Niin ikään, jos päädytään toisenlaiseen määrittelyyn hallinnollisen aseman osalta, keskuksen riippumattomuutta korostaisi se, että nimitystoimivalta säädettäisiin valtioneuvostolle. Myös Onnettomuustutkintakeskusta koskevan turvallisuustutkintalain 9 §:ssä on säädetty, että valtioneuvosto Onnettomuustutkintakeskuksen johtajan nimittää. Hallinto- ja kehittämisosasto esittää, että tältä osin noudatettaisiin yhteneväistä sääntelyä myös Kriisinhallintakeskuksen osalta.

Niin ikään ehdotetussa 4 b §:ssä esitetään, että keskuksen johtajalla olisi oikeus nimittää keskuksen virkamiehet ja ottaa palvelukseen muut virkamiehet. Jos Kriisinhallintakeskus on jatkossa hallinnollisesti osa sisäministeriötä, valtioneuvoston ohjesääntö tulee noudatettavaksi. Jos taas päädytään valitsemaan jokin muu sääntelymalli hallinnollisen aseman määrittelemiseksi, tulisi valittu malli ja sen vaikutukset muun muassa nimitystoimivallalle hallinto- ja kehittämisosasto näkemyksen mukaan selkeästi avata esityksessä tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi.

Hallinto- ja kehittämisosasto pitää tärkeänä, että ministeriön sisällä yhteisesti määritellään selkeästi ne hallinto- ja muut palvelut, joita Kriisinhallintakeskukselle tuotetaan. Tämä on tärkeää jo siksi, että useiden sisäministeriöön siirtyvien Pelastusopiston Kriisinhallintakeskuksen siviilikriisinhallinnan virkojen pääasiallisena tehtävänä on tuottaa vastaavankaltaisia hallintopalveluita Kriisinhallintakeskuksen toimialalla. Hallintosäännöksissä on niin ikään selkeästi otettava kantaa siihen, missä määrin Kriisinhallintakeskus on velvollinen käyttämään ministeriön tuottamia sekä valtioneuvoston hallintoyksikön tuottamia keskitettyjä hallintopalveluita.

Pelastusopisto esittää 4 a §:ää muutettavaksi siten, että "[Kriisinhallintakeskuksen] tehtävänä on hoitaa edellä 4 §:n 1-6 kohdassa mainittuja tehtäviä - - ." Kriisinhallintakeskus ehdotetaan siirrettäväksi hallinnollisesti sisäministeriön erillisyksiköksi. Kotimaan valmiuksien vastuiden hajauttaminen nykyisellä tavalla ministeriön sisäisesti ei opiston mukaan ole enää tarpeen ja tarvittaessa ministeriön kohtiin 5 ja 6 käyttämät henkilöresurssit voidaan yhdistää Kriisinhallintakeskukseen.

WISE tukee työryhmän ehdotusta vahvistaa ja selkeyttää Kriisinhallintakeskuksen asemaa maamme johtavana siviilikriisinhallinnan instituutiona. WISE näkee Kriisinhallintakeskuksen irrottamisen Pelastusopistosta nostavan siviilikriisinhallinnan painoarvoa myös poliittisesti.

Suomen Rauhanliitto katsoo, että kun esityksellä on tarkoitus huomioida ”siviilikriisinhallinnan ja kansainvälisen pelastustoiminnan toimintojen hallinnollinen eriyttäminen”, olisi aika ottaa askel pidemmälle ja todeta, että kun siviilikriisinhallintaa ei nykyisin edes EU:ssa kytketä kansainvälisen pelastusyhteistyön rakenteisiin, tulisi keskuksen rooli ylipäänsä arvioida uudelleen. Rauhanliiton mukaan olisi luontevampaa, jos keskus olisi osa ulkoministeriön tai valtioneuvoston toimintaa, vaikkakin hallinnollisesti nyt esitellyn erillisyksikkömallin mukaisesti. Tätä tukisi sekin, että tämänhetkiset asiantuntijat työskentelevät muun muassa EU:n, YK:n, ETYJ:in, Naton ja Euroopan neuvoston operaatioissa ja sihteeristöissä, jotka pääosin kuuluvat suhteellisen luontevasti ulkoministeriön tontille. Esitetty Kriisinhallintakeskuksen irrottaminen Pelastusopistosta voi nostaa siviilikriisinhallinnan painoarvoa poliittisesti ja selkeyttää hallintoa. Esitysluonnoksessa on hyvä asia, se että Kriisinhallintakeskus saisi hallinnollisesti nykyistä itsenäisemmän aseman osaksi suoraan miniteriön alaisena erillisyksiköksi. Esitetty muutos on parannus nykyiseen tilanteeseen.

**Vapautus työstä, virkavapaus ja työ- tai virkasuhteen jatkuminen (7 §)**

Ulkoministeriön mielestä on tärkeää, että palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia säännöksiä tarkistetaan. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen myötä mm. velvoite myöntää henkilölle palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä laissa tarkoitetun palvelussuhteen ajaksi, sekä kielto päättää työ- tai virkasuhde palvelussuhteen takia tai sen aikana irtisanoa henkilö koskisivat kaikkia työnantajia.

Oikeusministeriön mukaan ehdotus selkeytettäisi 7 §:n säännöksen vastaamaan oikeuskäytäntöä nimenomaisella maininnalla siitä, että velvoite myöntää vapautusta työstä tai palkatonta virkavapautta koskisi sekä työ- että virkasuhteessa olevien henkilöiden työnantajia. Edelleen pykälän säännökset työnantajan velvollisuudesta myöntää vapautusta työstä tai palkatonta virkavapautta, kieltoa päättää työsuhde tai irtisanoa työsuhde sekä henkilön oikeudesta palata työsuhteeseen ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan palvelussuhteen lisäksi Kriisinhallintakeskuksen järjestämää siviilikriisinhallinnan peruskoulutusta ja palvelussuhdetta edeltävää perehdytyskoulutusta. Työnantaja voisi nykyiseen tapaan sallia henkilön osallistua niihin esimerkiksi työajalla. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tätä voidaan pitää hyvänä uudistuksena, koska se edistäisi kurssille hakeutumista, antaa viestin työantajalle koulutuksen tärkeydestä ja asettaa hakijat yhdenmukaiseen asemaan työnantajasta riippumatta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana sitä, että säännökset virkavapaudesta kyseessä olevan tehtävänä vuoksi on laajennettu koskemaan valtion palveluksen lisäksi kaikkia työ- ja virkasuhteessa olevia henkilöitä. Poliisihallituksen mukaan poliisihallinnossa on nähty hyvin tarpeellisena, että vapautusta työstä, virkavapautta sekä työ- ja virkasuhteen jatkumista koskevien 7 §:n säännösten myötä työnantajan velvoitteet käyvät ilmi yksiselitteisesti, myös koulutuksiin ja harjoituksiin osallistumisen osalta.

Rikosseuraamuslaitoksen mukaan velvoitteen laajentaminen kaikkiin työnantajiin palkattoman virkavapauden myöntämisestä siviilikriisinhallinnan tehtäviin nähdään hyvänä muutoksena. Tämä tuo selkeyttä ja yhtenäisyyttä käytäntöön. Mietinnössä mainittujen työnantajan velvoitteiden laajentaminen koskemaan myös Kriisinhallintakeskuksen järjestämää peruskoulutusta ja perehdytyskoulutusta olisi Rikosseuraamuslaitoksen kannalta tervetullut muutos. Rikosseuraamuslaitos on alueellinen organisaatio (kolme aluetta) ja muutos toisi kaivattua yhtenäisyyttä ja selkeyttä liittyen siviilikriisinhallinnan koulutuksiin.

Suomen Rauhanliitto kannattaa työnantajan velvoitteiden laajennusta koskemaan myös Kriisinhallintakeskuksen (ja Pelastusopiston) järjestämää peruskoulutusta, palvelussuhdetta edeltävää perehdytyskoulutusta yms. Edelleen sen mukaan on hyvä, että henkilön virka- ja työsuhteen jatkumista koskevat säännökset saatetaan vastaamaan oikeuskäytäntöä. On tärkeää, että laista käy yksiselitteisesti ilmi, että velvoite myöntää henkilölle palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä laissa tarkoitetun palvelussuhteen ajaksi, sekä kielto päättää työ- tai virkasuhde palvelussuhteen takia tai sen aikana irtisanoa henkilö koskisivat kaikkia työnantajia.

Sisäministeriön pelastusosaston mukaan luonnoksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukainen sääntelyn ulottaminen koskemaan kansainvälisen pelastustoiminnan ulkomaan tehtävien lisäksi myös välttämättömiä koulutuksia tai harjoituksia selkeyttäisi kansainväliseen pelastustoimintaan osallistumisen perusteita verrattuna nykytilaan. Kaavailtu sääntely aiheuttaa pelastusosaston käsityksen mukaan tarpeen muuttaa sisäministeriön työjärjestystä, johon lisättäisiin em. sisäministeriön päätöksenteko asianomaisen sisäministeriön osaston tehtäväksi.

Suomen Punainen Risti huomauttaa, että siviilikriisinhallintatehtäviin hakeutuvat henkilöt saattavat olla myös Suomen Punaisen Ristin työntekijöitä ja/tai Suomen Punaisen Ristin kansainvälisen henkilöreservin jäseniä, jotka voivat toimia kansainvälisissä tai kotimaan tehtävissä. Laajamittaisesti Punaisen Ristin kansainvälisen avustustoiminnan henkilöstö toimii kotimaassa erityisesti suuronnettomuuksissa, laajoissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Esimerkiksi vuonna 2015–16 yli sata kansainvälisen reservin jäsentä työskenteli turvapaikanhakijoiden vastaanotossa. Suomen Punainen Risti näkee, että työnantajana velvoitteet ehdotuksessa ovat haasteellisia. Humanitaarisen avustustoiminnan näkökulmasta tämä voi aiheuttaa ristiriitatilanteita Suomen Punaisen Ristin henkilökunnan käytössä, erityisesti resurssoinnin sekä valmiuden että varautumisen näkökulmasta.

Suomen Punaisella Ristillä on oikeus tehdä ns. VAP-varauksia. Esitettyjen muutosten myötä Suomen Punaisen Ristin asema poikkeusoloissa voi heikentyä, ellei se itse voi määritellä henkilöitä, joita varataan Punaisen Ristin Geneven sopimusten mukaisen, humanitaarisen toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi. Kansainvälisen henkilöreservin jäsenet voisivat luonnollisesti edelleen valita tehtävät itsenäisesti. Kotimaan valmiuden kannalta olisi hyvä tarkentaa, miten taataan Suomen Punaisen Ristin valmius varata omaa henkilökuntaa ja kansainvälisen henkilöreservin jäseniä.

Elinkeinoelämän keskusliitto korostaa, että esitetyillä lainsäädännön muutoksilla olisi vaikutuksia työnantajan ja työntekijän välisiin suhteisiin koskien erityisesti työnantajan velvollisuutta myöntää työstä vapautusta siviilikriisinhallintatehtävään lähtemiseen.

Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo ensisijaisesti, että työntekijän tulisi pyytää työnantajalta vapautusta työstä kriisinhallintatehtäviin lähtemiseen. Koska työsuhde on sopimussuhde, vapautuksen myöntäminen olisi toisen sopimusosapuolen eli työnantajan päätettävissä. Palvelukseen haluavan henkilön näkökulmasta tämä ei ole kohtuuton edellytys, koska kyse on vapaaehtoisesta palveluksesta. Mietinnössä työnantajan velvollisuutta myöntää vapautusta työstä on perusteltu oikeuskäytännöllä. Elinkeinoelämän keskusliitto kuitenkin huomauttaa, että asiasta ei ole korkeimman oikeuden ennakkoratkaisua, eikä pelkästään alempien tuomioistuimien ratkaisuista voida päätellä, että oikeustila olisi vakiintunut. Lisäksi mietinnössä esitetään, että vapautusta olisi myönnettävä laajemmin kuin mihin valtiotyönantajalla on nykytilassa velvollisuus, sillä vapautus koskisi myös siviilikriisinhallintatehtävän edellyttämää koulutusta.

Elinkeinoelämän keskusliitto muistuttaa, että kyse on työnantajan ja työntekijän oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon kannalta erittäin merkittävästä asiasta. Velvoite myöntää vapautusta työstä on työnantajan kannalta kohtuuton etenkin sen vuoksi, että laissa ei ole määritelty ilmoitusaikaa, jonka puitteissa työntekijän olisi ilmoitettava palveluksestaan. On syytä tuoda esille, että ilmoitusajasta on säädetty esimerkiksi maanpuolustusvelvollisuuden osalta laissa maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta. Samankaltainen ilmoitusaika on yleensäkin lainsäädännössä asetettu työntekijän vapaiden osalta. Esimerkiksi perhevapaiden pitämisestä on ilmoitettava säädetyssä ajassa.

Elinkeinoelämän keskusliitto mielestä on hyvin ongelmallista, että laissa tarkoitetut tilanteet tulevat käytännössä usein yllätyksinä työnantajille. Mietinnössä esitetty säännös mahdollistaisi sen, että yrityksen avainhenkilö tai kiireellisiin työtehtäviin tarvittava työntekijä lähtisi kriisinhallintatehtävään ilman, että työnantaja voisi varautua tilanteeseen. Tämä voi pahimmassa tapauksessa aiheuttaa vakavaakin haittaa työnantajan toiminnalle. Verrattuna julkisiin työnantajiin yksityiset työnantajat ovat haavoittuvaisemmassa asemassa muun muassa sen vuoksi, että yksityisellä sektorilla on paljon pieniä työnantajia.

Jos velvollisuus vapaan myöntämiseen vastoin Elinkeinoelämän keskusliiton kantaa ulotetaan yksityisiin työnantajiin, laissa tulee säätää riittävän pitkä ilmoitusaika (esim. kaksi kuukautta) ennen palvelukseen lähtemistä. Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo, että työnantajalla tulee olla oikeus kieltäytyä myöntämästä vapautusta työstä, jos työnantajan toimintaan liittyvät syyt niin vaativat.

Pelastusopisto esittää 1. lakiehdotuksen 7 §:n 4 kohtaa muutettavaksi seuraavasti: "sellainen kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvää koulutus tai harjoitus, joihin henkilön on osallistuttava Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämän valmiuden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi." Sisäministeriö päättää Suomen kansainvälisistä sitoumuksista ja sen edellyttämästä valmiudesta. Pelastusopisto asettaa EU:n ja kansainvälisten organisaatioiden koulutus- ja harjoitusvaatimuksiin perustuvat kansalliset koulutusvaatimukset. Ehdotetulla sanamuodolla vältettäisiin erillisen kansallisen toistavan päätöksen tekeminen siitä, mitkä koulutukset ja harjoitukset ovat välttämättömiä.

Lisäksi Pelastusopisto ehdottaa korvattavaksi "peruskoulutus" ilmaisulla "tehtäviin valmistava koulutus" kaikissa esitysluonnoksen kohdissa. Kriisinhallintakeskus haluaa lain olevan elinvoimainen myös vuosien päästä ja "tehtäviin valmentava koulutus" ei sulje pois koulutusjärjestelmän mahdollisten päivitysten myötä tulevia uusia koulutuskonsepteja tulevaisuudessa.

WISE tukee työryhmän palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia uudistusesityksiä. WISE:n mielestä on selvää, että siviilikriisinhallintatehtäviin kutsuttujen ja valittujen henkilöiden virka- ja työsuhteen jatkumista koskevat säädökset on saatava vastaamaan oikeuskäytäntöä.

**Asunto, koulutus- ja päivähoitokorvaukset (14 a–c §)**

Ulkoministeriön mukaan on tärkeää, että oikeus asunto-, koulutus- ja päivähoitokorvauksiin myönnetään kansainvälisten sihteeristöjen tehtävissä työskenteleville. Uudet korvaukset edesauttavat ehdokkaiden löytämistä näihin vaikuttavuudeltaan tärkeisiin tehtäviin.

Oikeusministeriö pitää onnistuneena ehdotettuja asunto-, koulutus- ja päivähoitokorvauksia. Kriisinhallintatehtävien houkuttelevuuden ja ulkomailla palvelevien suomalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta on hyvä, että korvauksia yhdenmukaistetaan vastaavien, ei-kriisinhallintamenoista rahoitettavien sihteeristöpaikkoja koskevien korvausten kanssa. Kannatettavaa on erityisesti naisten osallistumisen tukeminen ja kriisinhallintatehtäviin työllistymisedellytysten parantaminen. Korvaukset ovat tarpeen, jotta myös perheelliset henkilöt voisivat hakea näihin vaikuttavuudeltaan tärkeisiin siviilikriisinhallinnan tehtäviin. Tavoitteena on, että tehtäviin voidaan esittää ehdolle mahdollisimman päteviä henkilöitä.

Poliisihallitus näkee lisäykset tarpeellisina ottaen huomioon ulkomaanedustuksen korvauksista annetun lain vastaavat säännökset, joita onkin käytetty koulutus- ja päivähoitokorvausten pohjana. Poliisihallitus uskoo, että kyseisellä korvauslajien lisäyksellä on positiivista vaikutusta perheellisten hakeutumishalukkuuteen sihteeristötehtäviin sekä osaltaan myös kansalliseen tavoitteeseen eli siviilikriisinhallintatehtävissä toimivien naisten osuuden kasvattamiseen. Sihteeristötehtävien korvaussäännösten tarkastelussa on lisäksi huomionarvoista työvoiman tavoittelun näkökulmasta se, että samankaltaisia korvauslajeja sisältyy henkilöstösääntöihin, joita kansainväliset järjestöt ja Euroopan unioni soveltavat työntekijöihinsä samoissa kaupungeissa.

Suomen Rauhanliitto pitää hyvänä esitettyjä korvauksia, mutta kysyy tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta, miksi esityksessä rajataan osa ns. perhekorvauksista pelkästään sihteeristötehtäviin palkatuille.

Pelastusopisto esittää poistettavaksi kaikki sääntelyehdotukset perhetukikorvauksista. Toissijaisesti, jos korvauksia ei poisteta, niiden rajaaminen on toteutettava perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla.

Kriisinhallintakeskus on laatinut 27.2.2018 julkaistun Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden perhetukiselvityksen. Selvityksessä taloudellisten perhetukimallien perustamiselle ei löytynyt perusteita, sillä taloudelliset syyt eivät nousseet selvityksessä käytetyssä materiaalissa sellaisiksi tehtäviin hakeutumisen esteiksi, joita lain perustelutekstissä niiden esitetään olevan. Tukien perusteena käytettyyn sihteeristötehtävien rekrytointiongelmaan ei löytynyt suoraa tilastollista tukea, sillä hakijoita on keskimäärin eniten juuri sihteeristötehtäviin. Perhetuet kohtelisivat asiantuntijoita myös epätasa- arvoisesti ilman hyväksyttävää syytä.

Lain taustaselvityksessä ei ole myöskään analysoitu EUSR-toimistoja tai eri pääkaupungeissa Euroopan ulkopuolella sijaitsevia kansainvälisten järjestöjen kenttätoimistoja, joissa olevat tehtävät eivät ehdotetun määritelmän mukaisesti olisi sihteeristötehtäviä, mutta niissä olevat asiantuntijat työskentelevät osin sihteeristöjen kaltaisissa tehtävissä ja toimialueella, jonne perheen mukaan ottaminen on mahdollista ja jonne asiantuntijat ovatkin ottaneet perheensä mukaan.

Pahimmassa tapauksessa Suomi lähettäisi tietylle operaatioalueelle kansainvälisen järjestön päämajaan (esim. Afrikan unionin päämaja Addis Abebassa) asiantuntijan perhetuilla ja alueella toimivaan siviilikriisinhallintaoperaatioon (esim. operaation päämaja Addis Abebassa) asiantuntijan ilman perhetukia. Ehdotetun lain mukaan he jäisivät ilman perhekorvauksia, mikä loisi kolmen kerroksen väkeä: sihteeristötehtävissä palvelevat (perhetukeen oikeutetut), sellaisissa toimistoissa/operaatioissa palvelevat jonne on mahdollista ottaa perhe mukaan mutta jotka eivät ole lain tarkoittamia sihteeristötehtäviä, ja operaatiot joihin ei ole mahdollista ottaa perhettä mukaan.

Lisäksi on epäselvää, onko Kriisinhallintakeskuksen velvollisuus jatkossa varmistaa mm. puolison oikeudet etuuksiin, tehdä päiväkotien hintavertailu tai selvittää yksityiskoulujen tarkoituksenmukaisuuden.

Jos asunto-, koulutus- ja päivähoitokorvauksia kuitenkin päätetään esittää, korvausten rajaaminen vain sihteeristötehtäviin lähetettyihin virkamiehiin on perustuslain 6 §:n ja myös taustatutkimuksessa selvitetyn kansainvälisen käytännön vastaista. Mietinnössä on todettu, että esimerkiksi Norja maksaa Ruotsin tapaan kattavat perhekorvaukset (ml. koulukorvaus, muuttokorvaus ja asuntokorvaus) kaikille niille siviilikriisinhallinnan asiantuntijoille, jotka haluavat ottaa perheensä mukaan sihteeristöpaikkoihin tai operaatioihin, joihin EU:n tai kansainvälisten järjestön turvallisuusluokituksen mukaan on mahdollista ottaa perhe mukaan.

Korvausoikeuden tulee koskea kaikkia kansainvälisiin tehtäviin lähetettäviä henkilöitä ja käytännössä ainoa oikeutta rajoittava tekijä tulee olla kansainvälisen käytännön mukaisesti operaation toimeenpanijan asettamat rajoitukset perheenjäsenten tosiasialliselle mukanaololle (esim. EU:n siviilioperaatioissa ”High Risk Non-Family Mission status”). Jos toimialueelle on mahdollista ottaa perheenjäseniä mukaan ja mainittuja palveluja on tarjolla, oikeutta korvauksen suuruuteen tulee rajata vain omavastuuosuudella. Tällä saavutettaisiin myös ehdotettua kattavammin uudistuksen tavoite: poistaa taloudellisia esteitä erityisesti naisilta hakeutua mihin tahansa siviilikriisinhallintatehtävään.

**Palvelussuhteen päättäminen ja siirtäminen kotimaan tehtävään (16 §)**

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että työ- ja virkasuhdetaustaisten irtisanomista koskevat ehdot ovat yhtenäiset ja selkeät (16 §). Kriisinhallintatehtävissä toimivien henkilöiden taustatyönantajana ei enää ole läheskään aina Suomen valtio. Useat siviilikriisinhallintatehtäviin lähtevät pätevät ja osaavat asiantuntijat työskentelevät enenevässä määrin kansainvälisissä organisaatioissa, yksityisellä sektorilla tai ovat määräaikaisissa työsuhteissa. Taustatyönantajasta riippumatta henkilöillä tulee olla samat oikeudet. Myös Poliisihallitus pitää tärkeänä 16 §:ään esitettyä palvelussuhteen päättämistä koskevaa lisäystä ja kotimaan tehtävään siirtämistä koskeva uutta tarkkarajaista sääntelyä. Niin ikään sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana sitä, että säännökset virkavapaudesta on laajennettu koskemaan valtion palveluksen lisäksi kaikkia työ- ja virkasuhteessa olevia henkilöitä.

Valtiovarainministeriön mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia sitä, onko oikeudellisesti tarkoituksenmukaista, että siviilikriisinhallintalain mukainen palvelussuhde olisi voimassa puhtaasti kotimaisissa tehtävissä Suomessa, kun tällainen palvelussuhde olisi täysin Suomessa muutoin noudatettavan palvelussuhdelainsäädännön ja virka- ja työehtosopimusjärjestelmän ulkopuolella, vaikka henkilö suorittaa tehtäviä valtiotyönantajalle työskennellen Suomessa. Kriisinhallintalain mukainen palvelussuhde on tarkoitettu kriisinhallintatehtäviin operaation mukaisessa kohdemaassa erityisolosuhteissa, joissa kotimaan olosuhteisiin nähden hyvin poikkeuksellisen palvelussuhdelajin käyttö on perusteltua. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan esityksen tämä kohta ei ole perusteltavissa vaan Suomessa työskenneltäessä palvelussuhteena tulee olla valtion virkamieslain mukainen virkasuhde.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan henkilö saisi myös samaa palkkaa kuin kriisinhallintatehtävissä ulkomailla, vaikka hän työskentelisi Suomessa siirron jälkeen. Valtiovarainministeriön mielestä tämä rakenne voi olla edellä lausutuin tavoin oikeudellisesti ongelmallinen myös palkkauksen tasapuolisuusnäkökohdat huomioon ottaen, jos henkilö työskentelee tehtävissä, jotka ovat samanlaisia tai vertautuvat samantyyppisiin tehtäviin 16 §:n 2 momentissa mainituissa valtiotyönantajaorganisaatioissa.

**Asiantuntijarekisteri (17–20 §)**

Oikeusministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä, ja perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (PeVL 14/2018 vp). Myös Tietosuojavaltuutetun toimisto huomauttaa, että ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon hallituksen esitys (HE 9/2018 vp) eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen käsittelyn on kaikissa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa täytettävä sen 6 artiklan mukainen lainmukaisuuden vaatimus. Tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tarkentava lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi, muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä, säilytysaikoja, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Ottaen kuitenkin huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden ja edellä mainitut perustuslakivaliokunnan huomiot, erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti pyritty karsimaan yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa päällekkäistä sääntelyä ja täydentämään sitä vain rajallisesti.

Esitysluonnoksen perusteluista ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi, kumpi täydentävän sääntelyn mahdollistavista tietosuoja-asetuksen säännöksistä on tarkoitettu henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeksi. Perusteluja olisi syytä tarkentaa tältä osin, kiinnittäen huomiota täydentävää sääntelyä koskevaan liikkumavaraan. Lakiehdotuksen sisältämät täydentävät säännökset mahtuvat kuitenkin oikeusministeriön arvion mukaan edellä selostetun liikkumavaran piiriin.

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan sääntelyn kohteena oleva henkilötietojen käsittely kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Oikeusministeriön tavoin toimisto huomauttaa, että ehdotuksesta ei käy selvästi ilmi, mikä olisi henkilötietojen käsittelyn oikeudellinen peruste. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaessa tulee henkilötietojen käsittelyllä olla asetuksen 6 artiklan mukainen perusta. Henkilötietojen käsittelyn koskiessa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, tulee henkilötietojen käsittelyssä täyttyä myös jokin 9 artiklan 2 kohdassa luetelluista tilanteista. Osa 9 artiklan 2 kohdan henkilötietojen käsittelyn oikeuttavista tilanteista on suoraan rekisterinpitäjään sovellettavissa, osa edellyttää kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään asianmukaisista erityisistä toimenpiteistä rekisteröityjen perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tältä osin käsitellyt erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja ovat ainakin palvelussuhteessa olevan terveydentilaa koskevat tiedot.

Valitulla käsittelyn oikeudellisella perusteella on Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan vaikutuksia myös rekisteröityjen oikeuksiin, esim. mm. vastustamisperiaate. Tältä osin tulisi määritellä lakiehdotuksessa käsittelyn oikeudellinen peruste (6 artikla 1 c tai 1e ja 9 artikla esim. 1 b tai 1 g).

Perustuslain 2 §:n ja asetuksen näkökulmasta ehdotetut säännökset voivat olla tarpeellisia rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan yleisen edun mukaisen tavoitteen ja viranomaisentehtävän suorittamiseksi. Ehdotuksessa voidaan tuoda esiin esim. se, ettei siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain tarkoittamaa toimintaa ja velvoitteita sekä asian- tuntijarekisterin rekisterinpitäjyyttä ja henkilötietojen esim. käyttöä ja luovutusta voida tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ilman tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallisen liikkumavaran puitteissa toteutettua sääntelyä asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Ehdotetun 19 §:n mukaisen tietojen luovuttamisen osalta oikeusministeriön mukaan olisi syytä kiinnittää tarkemmin huomiota 18 §:n mukaisesti rekisteriin talletettaviin henkilötunnukseen ja terveydentilaa koskeviin tietoihin (allergiat, veriryhmät ja rokotteet), huomioiden myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan ja ehdotetun tietosuojalain säännökset henkilötunnuksen ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä.

Voimassa olevan 18 §:n mukaan terveydentilaa koskevien tietojen tallettamisoikeus on rekisteröityvällä asiantuntijalla. Voimassa olevasta laista poiketen rekisterinpitäjällä olisi oikeus tallettaa ehdotetussa 2 momentissa tarkoitetut terveydentilaan liittyvät tiedot. Nämä luokitellaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa erityisiksi henkilötietoryhmiksi. Säännöksen yksityiskohtaisia perusteluja olisi syytä tarkentaa erityisesti siltä osin, mikä tietosuoja-asetuksen 9 artikla on kyseessä olevien henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja mitä pidetään artiklana tarkoitettuina erityisinä suojatoimina. Yhtenä suojatoimena voisi yleissäädösten mukaisten suojatoimien lisäksi olla esimerkiksi 20 §:n mukainen asiantuntijan mahdollisuus pyytää henkilötietonsa poistettavaksi laissa säädettyä poistamisajankohtaa aikaisemmin.

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa ehdotettuun 20 §:n mukaisen säilytysajan pidennykseen. Ehdotus on perusteltu asianmukaisesti yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että asiantuntijarekisteriin kerättävistä tiedoista ainakin allergioita koskeva tieto on terveyttä koskeva tieto. Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan terveyttä koskevien tietojen käsittely on kielletty. Artiklan 2 kohdassa on lueteltu poikkeukset käsittelykiellosta. Esitetyn siviilikriisinhallintalain säännöksistä ei ilmene, mistä kyseiset tiedot kerätään. Myöskään esityksen perusteluista ei ilmene tietojen lähde ja keräämisen peruste. Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan siviilikriisinhallintalaissa tulisi säätää siitä, mihin arkaluonteisten tietojen käsittely perustuu.

Säätämisjärjestysperusteluissa olisi syytä käsitellä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädettyä yksityisyyden suojaa suhteessa asiantuntijarekisteriin kerättäviin tietoihin ottaen huomioon edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa arkaluonteisten tietojen käsittelystä esitetyt seikat. Myös oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säilytysajan pidennyksellä samoin kuin edellä todetulla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen tallentamisoikeuden antamisella rekisterinpitäjälle on merkitystä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan kannalta. Tämä olisi hyvä tuoda tiiviisti esiin esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Oikeusministeriö esittää teknisenä huomiona yleisperustelujen kappaleesta 2.1.3 sivulta 12 poistettavaksi sanan "direktiivinomaista", koska tietosuoja-asetuksessa on kyse erilaisesta tilanteesta.

**Lakiehdotus tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annetun lain (1522/2016) soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan siviilikriisinhallintalain mukaisessa harjoituksessa olevia henkilöitä. Muutosehdotuksesta on keskusteltu sosiaali- ja terveysministeriön Sosiaali- ja vakuutusosaston kanssa valmisteluvaiheessa. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ehdotettua muutosta perusteltuna.

Suomen Palopäällystöliiton mukaan Kriisinhallintatehtäviin osallistuvan työntekijän tapaturmavakuutuksen ja ryhmähenkivakuutuksen huomioon ottaminen ovat erittäin hyviä muutoksia. Mietinnöstä jää kuitenkin epäselväksi työntekijän varhaiseläkemenoperusteisen maksun (varhe-maksu) maksamis-velvoitteiden määräytyminen. Jos työntekijä loukkaantuu kriisinhallintatehtävässä eikä kykene jatkamaan omassa varsinaisessa työssään, Palopäällystöliitto toivoo täsmennettävän, kohdistuuko tällöin ns. varhe-maksut normaaliin työnantajaan.

**Muita mietintöä koskevia huomioita**

Suomen rauhanliiton mukaan yleisperusteluissa mainittujen sinänsä relevanttien soveltuvuusehtojen lisäksi olisi tärkeää painottaa kahta muuta seikkaa: kulttuurista osaamista ja kielitaitoa. Operaatioalueen kulttuurisen kontekstin tunteminen ja alueen kielen/kielien osaaminen (edes alkeistasolla) lisää merkittävästi työntekijöiden onnistumismahdollisuuksia tehtävässään. Lisäksi operaatioalueen kulttuurin ja kielen tuntemus ovat turvallisuutta lisääviä tekijöitä ja niiden koulutuksen osuutta tulisi lisätä siviilikriisinhallintakoulutuksessa.

Suomen kansainvälisen siviilikriisinhallinnan poliisit ry. pitää tärkeänä, että ulkomailla vaativissa kriisinhallintatehtävissä palvelevien poliisien oikeus vuosilomiin säilyy entisellä tasolla.

Pelastusopiston mukaan kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön palvelussuhteen ehdoista annetun sisäministeriön asetuksen (35/2005) liitteessä oleviin palkkaluokkiin on lisättävä indeksikorotus kumulatiivisesti vuodesta 2011 alkaen. Korotusta ei ole vuonna 2011 tehdyn muutoksen jälkeen tehty ja palkkaluokat ovat jääneet jälkeen valtionhallinnon yleisestä palkkakehityksestä. Tällä on osaltaan ollut kielteinen vaikutus Kriisinhallintakeskuksen rekrytointiin.

Edelleen Pelastusopisto ehdottaa, että asetuksen liitteestä poistettaisiin ilmaisu "nimittämiskirjan mukaisen". Opiston mukaan siviilikriisinhallintalain 16 §:n 1 momentin mukaan "palvelussuhde voidaan irtisanoa, jos tehtävä, johon henkilö on asetettu, lakkaa". EU:n päättäessä operaation palvelussuhteen aikana myös tehtävä, johon henkilö on asetettu, lakkaa. Lakkaaminen ei tapahdu tekemällä uusi nimittämiskirja vaan irtisanomisella. Poistettavaksi ehdotettu kohta vaikuttaa tarpeettomalta ja mahdollisesti ristiriitaiselta, sillä irtisanomisesta huolimatta nimittämiskirjan mukainen palvelussuhteen päättymispäivämäärä ei muutu.

Automaattisesti päivittyvä allekirjoitusfraasi. Älä poista tätä kenttää, jos allekirjoitat asiakirjan sähköisesti.