



14.06.2018

Kansainvälisten asioiden yksikkö

Lausuntopyyntö 30.4.2018

**Hallinto- ja kehittämisosaston lausunto työryhmän mietinnöstä siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi**

Kansainvälisten asioiden yksikkö on pyytänyt hallinto- ja kehittämisosastolta lausuntoa työryhmän mietinnöstä siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi. Pyydettyä lausuntoaan hallinto- ja kehittämisosasto toteaa seuraavaa:

Hallinnollinen asema

Hallituksen esityksessä on todettu, että:

*"Kriisinhallintakeskuksen itsenäistä asemaa ja toimintaedellytyksiä ehdotetaan vahvistettavaksi siirtämällä keskus Pelastusopiston kirjanpitoyksiköstä sisäministeriön kirjanpitoyksikköön erillisyyksiköksi. Siviilikriisinhallintalain ja Pelastusopistosta annetun lain muutoksilla vastattaisiin aiemmissä selvityksissä nostettuihin, lähinnä Kriisinhallintakeskuksen ja Pelastusopiston ydintehtävien eroista johtuviin hallinnollisiin ongelmiin."*

Hallinto- ja kehittämisosasto nostaa tässä yhteydessä esille sen, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa sisäministeriön yhteydessä tulisi avata tarkemmin. Nyt perusteluissa todetaan, että Kriisinhallintakeskus on ministeriön erillisyyksikkö, ei osasto tai yksikkö. Esityksen 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 Kriisinhallintakeskuksen hallinnolliseen asemaan suhteessa ministeriöön.

Niin ikään esityksessä on todettu, että

*"Erillisyyksikömalli tukisi tavoitteita vahvistaa Kriisinhallintakeskuksen itsenäisyyttä ja päätösvaltaa sille kuuluvissa asioissa sekä selkeyttää keskuksen johtamisjärjestelmää. Erillisyyksikömalli tukisi myös siviilikriisinhallinnan poikkihallinnollista ja verkostomaista yhteistoimintamallia. Kriisinhallintakeskuksen toiminta on korostuneesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjausten toimeenpanoa".*

Hallinto- ja kehittämisosaston näkemyksen mukaan lakiehdotuksesta ei riittävän selkeästi käy esille tämä tavoite ja esitystä tulisi tältä osin selkeyttää. Esimerkiksi Onnettomuustutkintakeskusta koskevan turvallisuustutkintalain (525/2011) 8 §:ssä on todettu, että:

14.06.2018

*Turvallisuustutkintaa varten oikeusministeriön yhteydessä on Onnettomuustutkintakeskus. Keskus suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti.*

Kuten nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä on todettu, riippumattoman viranomaistoiminnan edellytykset taataan ensisijaisesti substanssilainsäädännössä ja vastaanottavan emoviraston hallintosäädöksissä. 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 esityksessä on riittävällä tarkkuudella ja selkeydellä säädetty Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisesta asemasta, hallintopalveluiden tuottamisesta sekä henkilöstöön liittyvistä näkökohdista.

#### Taloudelliset vaikutukset

Hallinto- ja kehittämisosasto kiinnittää tässä huomioita, että nyt lausunnolla olevan hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset tulee päivittää vastaamaan vuoden 2019 talousarviota.

Niin ikään tässä yhteydessä nostetaan esille se, että hallituksen esityksen 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 Kriisinhallintakeskukseen. Oma pääoma jää kokonaisuudessaan Pelastusopiston taseeseen.*

#### Henkilöstövaikutukset

Hallinto- ja kehittämisosaston näkemyksen mukaan esityksessä tulisi selkeämmin kuvata lakiehdotuksen vaikutukset sisäministeriöön siirtyvien Pelastusopiston Kriisinhallintakeskuksen siviilikriisinhallinnan virkojen osalta. Nyt lakiehdotus 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.

#### Nimitystoimivalta

Nyt lausunnolla olevan hallituksen esityksen 4 b §:ssä on todettu, että sisäministeriö nimittää Kriisinhallintakeskuksen johtajan. Mikäli Kriisinhallintakeskus kuitenkin jatkossa on hallinnollisesti osa sisäministeriötä ja virat ovat sisäministeriön, tulee Kriisinhallintakeskuksessa noudattaa valtioneuvostolakia ja valtioneuvoston ohjesääntöä (VNOS). Valtioneuvoston ohjesäännön 42 §:n mukaan ministeriön virkamiehistä johtajat nimittää valtioneuvoston yleisistunto. Niin ikään, mikäli päädytään toisenlaiseen määrittelyyn hallinnollisen aseman osalta, keskuksen riippumattomuutta korostaisi se, että nimitystoimivalta säädettäisiin valtioneuvostolle. Myös Onnettomuustutkintakeskusta koskevan turvallisuustutkintalain 9 §:ssä on todettu, että Onnettomuustutkintakeskuksen johtajan nimittää valtioneuvosto. Hallinto- ja kehittämisosasto esittää, että tältä osin noudatettaisiin yhteneväistä sääntelyä myös Kriisinhallintakeskuksen osalta.

Niin ikään lakiesityksen 4 b §:ssä on todettu, että keskuksen johtajalla olisi oikeus nimittää keskuksen virkamiehet ja ottaa palvelukseen muut virkamiehet. Tässäkin yhteydessä on huomioitava, että mikäli Kriisinhallintakeskus on jatkossa hallinnollisesti osa sisäministeriötä, tulee valtioneuvoston ohjesääntö 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 hallituksen esityksessä tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi.

#### Hallintopalveluiden tuottaminen

14.06.2018

Lausunnolla olevassa esityksessä todetaan, että

*"Emovirasto tarjoaa liitettävälle virastolle hallinto- ja muut palvelut mutta varsinainen substanssia koskeva päätöksenteko säilytetään liitettävässä organisaatiosyksikössä. Tärkeintä on rakentaa toiminnallinen kokonaisuus, jossa hallintopalvelut tuotetaan suuremman toimesta ja jonka rakenne ja johtaminen on järjestetty toimivasti."*

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.

Osastopäällikkö Jukka Aalto

Erityisasiantuntija Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 14.06.2018 klo 11:15. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.