



Sisäministeriö

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 18.2.2021, SMDno-2019-2169

Asia:

**Siviilikriisinhallintalain nojalla nimitettävien asiantuntijoiden rekrytointia koskevan sääntelyn tarkistaminen; työryhmän mietintö**

Sisäministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa otsikossa mainitusta työryhmän mietinnöstä, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004, jäljempänä *siviilikriisinhallintalaki*) muuttamisesta. Esitän lausuntonani seuraavaa:

*Yleiset nimitysperusteet, kelpoisuusvaatimukset ja nimittämismenettely*

Esityksen tavoitteena on kehittää ulkomaille lähetettävien siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden rekrytointia koskevaa sääntelyä säätämällä lain tasolla muun muassa asiantuntijoiden toimikausien rajaamisen perusteista. Esityksen mukaan rekrytoinnissa noudatetaan tällä hetkellä ulkoministeriön ja sisäministeriön yhdessä laatimia suosituksia sekä yksittäistapauksissa ulkoministeriön ohjeistusta.

Lakiin esitetään otettavaksi myös viittaussäännöksiä eräisiin valtion virkamieslain (750/1994) nimittämismenettelyä koskeviin säännöksiin. Viittaussäännösten tarkoituksena olisi muun muassa selkeyttää siviilikriisinhallintain suhdetta valtion virkamieslakiin ja erityisesti sen 3 luvun säännöksiin viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelystä, nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista.

Voin yhtyä esityksen johtopäätökseen, jonka mukaan esityksessä kuvatut asiantuntijoiden rekrytointia koskevat suositukset ja ohjeet vaikuttavat yksilöiden oikeuksiin siinä laajuudessa, että niitä ei voida soveltaa ilman laintasoista sääntelyä. Pidän sinänsä tervetulleena myös sitä, että siviilikriisinhallintalain suhdetta valtion virkamieslain 3 luvun säännöksiin selkeytetään lisäämällä lakiin viittaussäännös valtion virkamieslain 8 b ja 8 c §:iin. Sen sijaan esityksen analyysi siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetun julkisoikeudellisen palvelussuhteen ja perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjen yleisten nimitysperusteiden välisestä kytkennästä jää suppeaksi. Kiinnitän huomiota seuraavaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sivulla 22 ilmaistuun toteamukseen:

”Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Ehdotetut toimikausien rajoitusperusteet voivat johtaa siihen, että yleiset nimitysperusteet parhaiten täyttävää henkilöä ei nimitetä palvelussuhteeseen. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita ei kuitenkaan nimitetä virkaan vaan muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Perustuslakivaliokunta ei ole tulkintakäytännössään ottanut kantaa yleisten nimitysperusteiden soveltumisesta tällaisiin palvelussuhteisiin. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut toimikausien rajoitusperusteet eivät näin ollen ole ongelmallisia perustuslain 125 §:n 2 momentin kannalta.

Toteamuksesta syntyy vaikutelma, että työryhmän käsityksenä olisi, etteivät perustuslaissa säädettyt yleiset nimitysperusteet tulisi sovellettaviksi rekrytoitaessa henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Kuitenkin siviilikriisinhallintalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen [HE 206/2004 vp](#) sivulla 41 todetaan, että:

”Tässä laissa ei ole asetettu palvelussuhteeseen otettavalle henkilölle yleisiä tai erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Valtion virkamieslain 6 §:ssä on yleisten nimitysperusteiden osalta viitattu Suomen perustuslakiin, jonka 125 §:n 2 momentissa mainitut yleiset nimitysperusteet koskevat kaikkia julkisia virkoja. Ne tulevat siten sovellettavaksi myös nimitettäessä henkilöä tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen.”

Kiinnitän huomiota myös siihen, että valtion virkamieslain 8 b ja 8 c §:ien säännökset henkilön terveydentilaa koskevasta selvityksestä ja tämän luotettavuutta koskevista vaatimuksista palautuvat perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimitysperusteisiin. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa onkin mielestäni tarpeen vielä tarkastella siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetun palvelussuhteen suhdetta perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimitysperusteisiin. Mikäli esityksen jatkovalmistelussa päädytään käsitykseen, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet

eivät koske siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettua palvelussuhdetta, on esitykseen tarpeen kirjoittaa auki ne seikat, joiden vuoksi käsitys on nyt toinen kuin siviilikriisinhallintalakia säädettäessä vuonna 2004. Yksin se, että perustuslakivaliokunta ei ole ottanut tulkintakäytännössään kantaa tähän asiaan, ei vielä ole riittävä perustelu.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että siviilikriisinhallintahenkilöstölle ei lainsäädännössä aseteta minkäänlaisia opillista pätevyyttä tai käytännöllistä perehtyneisyyttä koskevia kelpoisuusvaatimuksia. Esityksen valmistelussa on tarkasteltu tarvetta säätää siviilikriisinhallinnan kenttätehtäviin kelpoisuusvaatimukseksi Kriisinhallintakeskuksen järjestämä tai sen osoittama peruskoulutus tai aiempi kokemus siviilikriisinhallintalain palvelussuhteen kenttätehtävistä. Valmistelussa on kuitenkin päädytty siihen, että näistä säätäminen ei olisi tarpeen. Sen sijaan esityksestä ei ilmene, onko valmistelussa harkittu muunlaisista opillisista kelpoisuusvaatimuksista säätämistä, vaikka on ilmeistä, että merkittävä osa siviilikriisinhallintatehtävistä edellyttää jonkinlaista opillista pätevyyttä (esimerkiksi asiantuntijatehtävät, joihin on tarkoitus rekrytoida poliisin, rajavartiolaitoksen tai tuomioistuinten palveluksessa olevia henkilöitä). Esitän jatkovalmistelussa harkittavaksi, että lakiin lisättäisiin yleisluontoinen vaatimus tehtävän edellyttämästä koulutuksesta, tiedoista ja taidoista taikka, että siviilikriisinhallintahenkilöstön pätevyysvaatimuksista säädettäisiin *ex analogia* kuten rauhanturvaamishenkilöstön pätevyysvaatimuksista on säädetty.

#### *Valituskielto*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valituskielto, jonka mukaan palvelussuhdetta hakenut ei saisi hakea ehdokkaaksi nimeämistä tai palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti selostettu valituskiellon suhdetta perustuslain 21 §:ään eikä minulla ole siltä osin esitykseen huomauttamista. Valituskielto on mahdollista säätää poikkeuksellisesti esityksessä kuvatuilla perusteilla.

#### *Uusi 4 e § ja asetuseronnos*

Esityksessä ehdotetaan siviilikriisinhallintalakiin lisättäväksi uusi 4 e §, jonka 1 momentissa säädettäisiin siviilikriisinhallintaan ulkomailta osallistuvien toimikausia rajaavista perusteista. Pykälän 2 momentti sisältäisi säännöksen, jonka mukaan 1 momentista poiketen henkilö voitaisiin tietyin edellytyksin nimetä ehdokkaaksi tai nimittää palvelussuhteeseen ja palvelussuhteessa jo oleva nimittää uudelleen palvelussuhteeseen samaan tehtävään. Pykälän 1 momentissa säädetyistä perusteista säädettäisiin tarkemmin pykälän 3 momentin nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Sääntelyn ilmeisenä pyrkimyksenä on mahdollistaa nimitysharkinnassa riittävä joustavuus. Arvioni mukaan sääntelykokonaisuus muodostuu kuitenkin nyt monitahoiseksi. Esitänkin jatkovalmistelussa harkittavaksi, että

asetuksenantovaltuudesta luovuttaisiin, jolloin sekä yksityiskohtaiset toimikausia rajaavat perusteet että niihin tarvittavat poikkeukset olisivat luettavissa suoraan laista.

*Muut huomiot*

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa ja lakiehdotuksen 4 d §:n säännöstekstissä käytetään ilmaisua ”palvelussuhteen nimittämismenettelyyn sovellettavat säännökset”. Ilmaisua on kielellisesti ongelmallinen. Sen sijaan tulisi käyttää esimerkiksi ilmaisua ”palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan menettelyyn sovellettavat säännökset.”

Esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin sisältyy esitys siviilikriisinhallintalain 5 §:n muuttamisesta. Tämä esitys puuttuu suomenkielisestä lakiehdotuksesta. Sen sijaan uusi 4 e § on lakiehdotuksessa kahteen kertaan.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen