Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on kehittää ulkomaille lähetettävien siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden rekrytointia koskevaa sääntelyä, jotta Suomella olisi siviilikriisinhallinnan osallistumistavoitteisiinsa ja painopistealueisiinsa nähden käytettävissään riittävän suuri, monipuolinen ja osaava asiantuntijajoukko samalla huomioiden muun muassa siviilikriisinhallintaan osallistumisen aiheuttama vaikutus asiantuntijoiden taustatyönantajien henkilöstöresursseihin.

Esityksen mukaan siviilikriisinhallinnan resurssien turvaamiseksi ja kehittämiseksi asiantuntijoiden toimikausia voitaisiin rajata perusteilla, jotka liittyvät siihen, milloin, kuinka kauan ja missä siviilikriisinhallintatehtävissä henkilö on aiemmin toiminut.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös säännös irtisanomisajan pituudesta, viittaussäännöksiä valtion virkamieslain nimittämismenettelyä koskeviin säännöksiin ja sääntelyä valituskiellosta rekrytointia koskeviin päätöksiin. Lakiehdotuksessa myös muutettaisiin virkavapautta ja vapautusta työstä koskevia säännöksiä sekä Kriisinhallintakeskuksen nimi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2021.

—————

Sisällys

[Esityksen pääasiallinen sisältö 1](#_Toc63849910)

[PERUSTELUT 3](#_Toc63849911)

[1 Asian tausta ja valmistelu 3](#_Toc63849912)

[2 Nykytila ja sen arviointi 3](#_Toc63849913)

[2.1 Suomen osallistuminen kansainväliseen siviilikriisinhallintaan 3](#_Toc63849914)

[2.2 Rekrytointimenettely 5](#_Toc63849915)

[2.3 Nimitysharkinnassa huomioon otettavia seikkoja 7](#_Toc63849916)

[2.3.1 Palvelussuhteen enimmäiskesto 8](#_Toc63849917)

[2.3.2 Palvelussuhteiden välinen tauko 8](#_Toc63849918)

[2.3.3 Kriisinhallintakeskuksen järjestämä tai osoittama siviilikriisinhallinnan peruskoulutus 8](#_Toc63849919)

[2.3.4 Henkilö hakee aiempaa siviilikriisinhallintatehtävää vaativampaan tehtävään 9](#_Toc63849920)

[2.4 Nykytilan arviointi 9](#_Toc63849921)

[3 Tavoitteet 10](#_Toc63849922)

[4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 10](#_Toc63849923)

[4.1 Keskeiset ehdotukset 10](#_Toc63849924)

[4.2 Pääasialliset vaikutukset 11](#_Toc63849925)

[5 Muut toteuttamisvaihtoehdot 12](#_Toc63849926)

[5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 12](#_Toc63849927)

[5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot 12](#_Toc63849928)

[5.2.1 Yleistä 12](#_Toc63849929)

[5.2.2 Siviilikriisinhallintaan osallistumisen edellytykset - koulutus ja operaatioihin valmistautuminen 13](#_Toc63849930)

[5.2.3 Rekrytointimenettelyt 13](#_Toc63849931)

[5.2.4 Palvelussuhteiden kesto ja enimmäiskeston rajoittaminen 14](#_Toc63849932)

[5.2.5 Palvelussuhteiden välinen tauko 14](#_Toc63849933)

[6 Lausuntopalaute 15](#_Toc63849934)

[7 Säännöskohtaiset perustelut 15](#_Toc63849935)

[8 Lakia alemman asteinen sääntely 18](#_Toc63849936)

[9 Voimaantulo 19](#_Toc63849937)

[10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 19](#_Toc63849938)

[10.1 Valituskielto 19](#_Toc63849939)

[10.2 Toimikausien rajoitusperusteet 21](#_Toc63849940)

[Lakiehdotus 23](#_Toc63849941)

Laki [siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta 23](#_Toc63849942)

[Liitteet 27](#_Toc63849943)

[Rinnakkaisteksti 27](#_Toc63849944)

Laki [siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta 27](#_Toc63849945)

[Asetusluonnos 28](#_Toc63849946)

PERUSTELUT

1. Asian tausta ja valmistelu

Kriisinhallintakeskus, sisäministeriö ja ulkoministeriö sopivat loppuvuonna 2019 tarkistavansa siviilikriisinhallintaan ulkomailla osallistuvien henkilöiden rekrytointia koskevat menettelyt ja sääntelyn. Esitys kytkeytyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman strategiseen kokonaisuuteen, jonka mukaan Suomi on kokoaan suurempi Euroopassa ja maailmalla. Ohjelman tavoitteisiin kuuluu, että Suomi pitää yllä ja kehittää valmiuksiaan osallistua kansainvälisiin siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin yhdessä muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä. Sisäministeriö asetti työtä varten hankkeen ajalle 15.1.2020—31.5.2021 ja hankkeelle työryhmän ajalle 15.1.2020—31.12.2020. Työryhmässä olivat edustettuina sisäministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Kriisinhallintakeskus ja Pelastusopisto. Työryhmän mietintö valmistui 11.2.2021.

Mietinnöstä pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta: xx, xx. Lausuntoaika oli xx.xx.2020—xx.xx.2021. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa http://xxxxxx.

1. Nykytila ja sen arviointi
   1. Suomen osallistuminen kansainväliseen siviilikriisinhallintaan

Suomen siviilikriisinhallintastrategian (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014) mukaan siviilikriisinhallinnan tavoitteena on yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttaminen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan kohdevaltion keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen kehittämistä ja toimintaedellytysten vahvistamista.

Siviilikriisinhallinta kattaa konfliktien ehkäisemiseen sekä rauhan ja vakauden ylläpitämiseen tähtäävät toimet, mutta myös pitkäkestoisemmat tilapäiset toimet, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista hallintoa, oikeusvaltioperiaatteita, ihmisoikeuksia ja demokratiaa. Siviilikriisinhallinnan tehtävät vaihtelevat tuki-, tarkkailu-, neuvonanto- ja koulutustehtävistä eri viranomaistoimijoita, kuten poliisia tai oikeuslaitosta korvaaviin tehtäviin toimeenpanevissa operaatioissa.

Siviilikriisinhallinta on sotilaallisen kriisinhallinnan rinnalla EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeä väline. Myös YK:lla, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestöllä Etyjillä ja Pohjois-Atlantin liitolla Natolla on siviilikriisinhallintaan rinnastettavia tehtäviä. Suomi tukee konfliktien ratkaisua, konfliktien jälkeistä vakauttamista ja turvallisten yhteiskuntien rakentamista osallistumalla kansainväliseen kriisinhallintaan. Osallistumisella edistetään osaltaan demokratian, hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien toteutumista mukaan lukien naisten ja lasten oikeudet ja seksuaalisen väkivallan ehkäisy konflikteissa. Osallistuminen kriisinhallintaan on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ja se tukee Suomen sisäisen turvallisuuden tavoitteita, sillä konfliktimaiden vakauden edistämisellä on myönteinen vaikutus myös Euroopan sisäiseen turvallisuuteen. Osallistumisella on siten merkitystä myös kansallisen turvallisuuden kannalta. Vahvistamalla siviilikriisinhallinnalla konfliktimaiden omien viranomaisten toimintaa voidaan esimerkiksi ehkäistä rajat ylittävää terrorismia, kansainvälistä rikollisuutta sekä hallitsematonta muuttoliikettä.

Suomen siviilikriisinhallinnan painopiste on Euroopan unionin siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Suomen tavoitteena on vahvistaa EU:n siviilikriisinhallintaa osana unionin yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Suomi osallistuu siviilikriisinhallinnan voimavaroin myös YK:n, Etyjin ja Euroopan neuvoston toimeenpanemaan siviilikriisinhallintaan tai siviilikriisinhallinnaksi määriteltäviin tehtäviin esimerkiksi Naton kanssa. Yhteistyötä tehdään myös Pohjoismaiden kesken ja muissa maaryhmissä.

Suomi osallistuu nykyisin siviilikriisinhallintaan noin 25 maassa. Tehtävät jakautuvat operaatioiden kenttätehtäviin ja EU:n tai kansainvälisten järjestöjen sihteeristötehtäviin. Jälkimmäisissä tehtävissä palvelee noin 20 asiantuntijaa. Suomen noin 120 asiantuntijasta liki 60 toimii EU-operaatioissa. Suomi osallistuu yhtä lukuun ottamatta jokaiseen EU:n yhteentoista siviilikriisinhallintaoperaatioon. Eniten suomalaisia on Ukrainassa Etyjin Itä-Ukrainan monitorointioperaatiossa, jossa palvelee noin 20 asiantuntijaa. Liki 40 prosenttia Suomen asiantuntijoista on naisia, ja noin 40 prosenttia tehtäviin lähetettävistä asiantuntijoista on sisäministeriön hallinnonalalta. Suurin ammattiryhmä on poliisit, noin kolmannes asiantuntijoista. Kolme neljäsosaa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista on siirtynyt siviilikriisinhallinnan palvelussuhteeseen valtion palveluksesta, ja muut ovat olleet yksityisen sektorin, kansalaisjärjestöjen ja esimerkiksi yliopistojen palveluksessa.

Suomen siviilikriisinhallintastrategian mukaan Suomen osallistumisen vahvistamisen ja näkyvyyden kannalta riittävän asiantuntijapoolin ylläpitäminen ja rekrytointi ovat keskeisimpiä kotimaan valmiuksien tehtäviä. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien tärkein tehtävä on varmistaa, että asiantuntijoiden määrä ja osaaminen vastaavat siviilikriisinhallinnan osallistumistavoitteita ja osallistumisen painopistealueita. Strategian mukaan rekrytoinnin ja henkilöstöhallinnon tavoitteena on varmistaa, että Suomi voi tarvittaessa nopeallakin varoitusajalla esittää ja lähettää pätevyysvaatimukset täyttäviä henkilöitä siviilikriisinhallintatehtäviin. Rekrytoinnissa ennakoidaan suunnitelmallisesti eri operaatioiden henkilöstötarve ja toimenkuvien vaatimukset siviilikriisinhallintaan osallistumista koskevien painopistealueiden mukaisesti. Painopistealueilla ja rekrytoinnilla on suora yhteys koulutettavien valintaan. Rekrytoinnin onnistuminen edellyttää taustatyönantajien johdon sitoutumista kriisinhallintapolitiikkaan ja kansallisiin valmiustavoitteisiin. Asiantuntijoiden kotimaan työkokemusta ja kansainvälistä siviilikriisinhallintakokemusta kartutetaan rinnakkain niin, että pitkällä aikavälillä operaatioiden johtotehtäviin on riittävä määrä päteviä ehdokkaita. Edelleen strategian mukaan asiantuntijoita kannustetaan hakeutumaan vaativampiin tehtäviin.

Suomen vuonna 2014 laaditun siviilikriisinhallintastrategian tavoitteena on ollut nostaa ulkomailla toimivien asiantuntijoiden määrä 150:een. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman tarkoituksena on toteuttaa strategian tavoite. Valtioneuvoston vuoden 2020 ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan osallistumista on tarve kasvattaa tavalla, joka lisää Suomen vaikuttavuutta ja vahvistaa Suomen roolia vastuullisena kansainvälisenä toimijana tilanteessa, jossa kansainvälisen kriisinhallinnan ja Suomen kriisinhallintaosaamisen tarve on suuri. Selonteon mukaan siviilikriisinhallinnassa vuosittainen osallistumistaso nostetaan vähintään 150 asiantuntijaan. Hallitus on myöntänyt lisämäärärahaa sekä asiantuntijoiden lähettämiseen että Kriisinhallintakeskuksen toimintaan. Vuonna 2020 asiantuntijoiden lähettämiseen on myönnetty 15,3 miljoonaa euroa ja kotimaan valmiuksien toimintaan noin 2,3 miljoonaa euroa. Määrärahaa nostetaan hallituskauden aikana vuosittain siten, että tavoiteltu 150 asiantuntijan osallistumistaso toteutuu. Vuonna 2021 ulkoministeriön momentille osoitettiin 17,5 miljoonaa euroa ja sisäministeriön momentille 2,2 miljoonaa euroa.

* 1. Rekrytointimenettely

Toimivalta rekrytoitaessa suomalaisia asiantuntijoita siviilikriisinhallintatehtäviin jakautuu siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004), jäljempänä siviilikriisinhallintalaki, mukaan ulkoministeriön ja sisäministeriön välillä. Ulkoministeriö käsittelee siviilihenkilöiden osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Ulkoministeriö päättää, mihin operaatioihin Suomi osallistuu, mitkä kansainvälisesti haettavana olevat tehtävät avataan kansalliseen hakuun ja kenet Suomi asettaa ehdolle. Sisäministeriö vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksista eli kyvystä lähettää asiantuntijoita. Kotimaan valmiuksilla tarkoitetaan tarkemmin valmiutta rekrytoida kriisinhallintaan ulkomaille lähetettäviä siviilihenkilöitä, heidän koulutuksensa järjestämistä, materiaalisia ja logistisia valmiuksia, tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä edellä mainittujen asioiden yhteensovittamista eri hallinnonaloilla ja yhteistoimintaa kansalaisjärjestöjen kanssa mainittujen asioiden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Kotimaan valmiuksien operatiivisia tehtäviä, kuten siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien asiantuntijoiden koulutusta, rekrytointia ja logistiikkaa, varten sisäministeriön yhteydessä on sisäministeriön tulosohjauksessa oleva Kriisinhallintakeskus (CMC Finland). Kriisinhallintakeskus toimii pääsääntöisesti asiantuntijoiden työnantajana ja huolehtii palvelussuhteeseen liittyvistä työnantajan velvollisuuksista.

Kriisinhallintakeskuksen tehtävänä on seurata, mitä tehtäviä EU, kansainväliset järjestöt ja operaatioiden toimeenpanijat avaavat, ja arvioida, mitkä tehtävistä soveltuvat avattavaksi kansalliseen hakuun. Rekrytointimenettely käynnistyy, kun EU, kansainvälinen järjestö tai operaation toimeenpanija tiedottaa avoimena olevasta siviilikriisinhallintatehtävästä. Tehtävien avaaminen ja niistä tiedottaminen tapahtuu useilla eri tavoilla. EU tiedottaa auki operaatioissa ja sihteeristöissä olevista tehtävistä niin sanotuilla call for contributions -hauilla. Hakuja käynnistetään jokaisen operaation kohdalla noin 3-4 kertaa vuodessa, ja niissä on useita operaatiotehtäviä auki yhtä aikaa. Tieto uudesta hausta lähetetään suoraan EU:n ulkosuhdehallinnosta ulkoministeriöön, sisäministeriöön ja Kriisinhallintakeskukseen. EU avaa haettavaksi myös siviilikriisinhallinnan kansallisen asiantuntijan tehtäviä EU:n ulkosuhdehallinnossa ja lähettää tiedot näistä Suomen EU-edustuston kautta. YK lähettää tiedot avoinna olevista tehtävistä Suomen YK-edustustoon. Etyj lähettää tiedot avoinna olevista tehtävistä Suomen Etyj-edustustoon sekä julkaisee ne koosteena kerran viikossa verkkosivuillaan.

Arvioidessaan tehtäviä Kriisinhallintakeskus hyödyntää ulkoministeriön yhteistyössä sisäministeriön kanssa laatimia yleisiä linjauksia Suomen osallistumisen painopisteistä. Lisäksi Kriisinhallintakeskus kysyy näkemyksiä siviilikriisinhallinnan operaatioissa toimivilta suomalaisilta asiantuntijoilta ja Suomessa tehtävien laadusta riippuen muun muassa Poliisihallitukselta, Rajavartiolaitoksen esikunnalta tai oikeusministeriön hallinnonalan toimijoilta. Kriisinhallintakeskus koostaa ulkoministeriölle esityksen, jossa on arvioitu tehtävien vaikuttavuutta, mahdollisuuksia löytää niihin sopivia hakijoita ja tehtävien täyttämisen budjettivaikutuksia. Ulkoministeriö arvioi esityksen ja pyytää esityksen pohjalta Kriisinhallintakeskusta avaamaan tehtäviä kansalliseen hakuun. Ulkoministeriö voi myös pyytää Kriisinhallintakeskusta avaamaan Suomen kannalta merkittäväksi katsomiaan tehtäviä kansalliseen hakuun suoraan ilman erillistä esittelyä.

Kriisinhallintakeskus tiedottaa kaikista avoinna olevista tehtävistä internet-sivuillaan ja postituslistansa kautta. Tehtävien hakuaika vaihtelee merkittävästi riippuen EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan asettamasta aikataulusta. Pisimmillään rekrytointiaika on 1—2 kuukautta, mutta lyhimmillään ehdokkaita pyydetään esittämään niin nopeasti, että tehtävä ehtii olla kansallisesti haettavana vain 1—4 arkipäivää.

Hakijat hakevat tehtävää pääsääntöisesti EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan hakulomakkeella ja lähettävät sen Kriisinhallintakeskukseen arvioitavaksi. Hakijoilta voidaan myös pyytää vapaamuotoinen motivaatiokirje. Kriisinhallintakeskus arvioi hakijoiden soveltuvuuden ainoastaan hakemusten perusteella eikä haastattele heitä. Kriisinhallintakeskus on kuitenkin järjestämänsä koulutuksen aikana saanut tutustua useaan hakijaan ja voi näin paremmin arvioida heidän kykyään toimia siviilikriisinhallintatehtävissä. Lisäksi Kriisinhallintakeskus on pyytänyt lausuntoa usealta valtion palveluksessa olevien hakijoiden työnantajavirastolta arvioidakseen, ettei heillä ole erityistä estettä hakeutua tehtävään – esimerkiksi poliisia koskevaa avointa virkarikostutkintaa.

Kriisinhallintakeskus tekee ulkoministeriölle esityksen ehdolle asettavista henkilöistä. Esityksessä perustellaan, miksi heidät tulisi asettaa ehdolle, ja esityksen liitteessä selostetaan, millä tavoin he täyttävät EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan tehtävälle asettamat vaatimukset ja niitä täydentävät kansalliset suositukset. Kriisinhallintakeskuksen johtaja vahvistaa esityksen, minkä jälkeen se toimitetaan ulkoministeriön arvioitavaksi. Ulkoministeriö tekee päätöksen, jossa se vahvistaa esityksen tai poikkeaa siitä kirjallisesti perustelemastaan syystä ja pyytää Kriisinhallintakeskusta lähettämään ehdolle asetettavien hakemukset EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan arvioitavaksi. YK-tehtäviä koskevat hakemukset toimitetaan Suomen YK-edustuston kautta YK:n sihteeristöön.

Kansallisen asiantuntijan lähettäminen EU:n toimielimeen ja toimikauden jatko edellyttävät valtioneuvoston kanslian ohjeistuksen mukaisesti aina EU-asioiden komitean puoltoa, kuten muidenkin kansallisten asiantuntijoiden lähettäminen EU:n toimielimiin. Ulkoministeriö laatii Kriisinhallintakeskuksen esittelyn pohjalta ehdokkaasta esityksen komitean käsittelyyn. Komitean vahvistettua ulkoministeriön nimeämän ehdokkaan hänen hakemuksensa toimitetaan Suomen EU-edustuston kautta EU:lle.

EU, kansainvälinen järjestö tai operaation toimeenpanija saa hakemuksia tavallisesti useista maista. Suomelle ilmoitetaan valinnasta tai valitsematta jättämisestä vaihtelevasti: vastaukseen saattaa kulua kuukausia ja toisinaan valitsematta jättämisestä ei ilmoiteta lainkaan. Valitsematta jättämiseen johtaneista syistä kerrotaan tavallisesti hyvin niukasti eikä valitun henkilön nimeä tai kansallisuutta ilmoiteta.

Jos EU, kansainvälinen järjestö tai operaation toimeenpanija ilmoittaa valinneensa suomalaisen ehdokkaan, Suomessa aloitetaan valmistelut siviilikriisinhallintalain mukaisen palvelussuhteen perustamiseksi. Kriisinhallintakeskus toimii pääsääntöisesti työnantajana ja tekee nimityspäätöksen. Siviilikriisinhallintalain mukaan työnantaja voi kuitenkin olla ulkoministeriö, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista, tai sisäministeriö, jos tehtävä on kotimaan valmiuksien kannalta merkittävä. Ulkoministeriö ja sisäministeriö ovat toimineet työnantajana hyvin harvoin.

Ennen palvelusuhteeseen ottamista valitun henkilön tulee käydä Kriisinhallintakeskuksen osoittamassa terveystarkastuksessa, jossa lääkäri arvioi henkilön terveydentilan ja kuntoisuuden tehtävään. Henkilöä ei oteta palvelussuhteeseen ilman lääkärin puoltavaa kuntoisuusarviota. Tehtävään valitusta henkilöstä tehdään myös turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys.

Kriisinhallintakeskuksen johtaja tekee nimityspäätöksen silloin, kun Kriisinhallintakeskus toimii työnantajana. Kriisinhallintakeskus myös vahvistaa nimityskirjassa tehtävän vaativuusluokan, jonka perusteella tehtävästä maksetaan kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilön palvelussuhteen ehdoista annetun sisäministeriön asetuksen (1388/2018), jäljempänä siviilikriisinhallinta-asetus, mukaista palkkaa.

Kriisinhallintakeskus järjestää siviilikriisinhallintatehtävään valitulle henkilölle palvelussuhteen ehtoja ja tulevaa tehtävää koskevaa perehdytyskoulutusta. Kriisinhallintakeskus järjestää henkilön matkan toimialueelle. Kun henkilö saapuu toimialueelle, hänet luovutetaan toiminnallisesti EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan alaisuuteen. Mainitut tahot ensisijaisesti huolehtivat henkilöstä toimialueella ja vastaavat hänen turvallisuudestaan. Työnantajana Kriisinhallintakeskus pitää yhteyttä henkilöön ja seuraa hänen työskentelyolosuhteitaan.

Kaikki siviilikriisinhallintalain mukaiset palvelussuhteet ovat määräaikaisia. Henkilö nimitetään palvelussuhteeseen pääsääntöisesti yhdeksi vuodeksi kerrallaan, ellei kyse ole kansallisen asiantuntijan tehtävästä, johon henkilö nimitetään valtioneuvoston kanslian ohjeistuksen mukaisesti kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Käytäntöön on päädytty erityisesti siksi, että tavallisesti operaatioiden mandaatit uudistetaan vuosittain, joskin nykyään EU-operaatioiden mandaatit saattavat olla myös kaksivuotisia. Joissakin tapauksissa operaatiot pyytävät nimittämään asiantuntijat vuotta lyhyemmäksi ajaksi, jos operaation mandaattikausi vahvistetaan esimerkiksi neljän kuukauden välein. Palvelussuhdetta voidaan jatkaa EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan pyynnöstä nimittämällä henkilö uudelleen palvelussuhteeseen. Saatuaan ulkoministeriön puollon Kriisinhallintakeskus tekee nimittämispäätöksen.

* 1. Nimitysharkinnassa huomioon otettavia seikkoja

Edellä kuvatussa menettelyssä Kriisinhallintakeskus arvioi, kuinka hyvin hakija täyttää EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan asettamat vaatimukset. Siviilikriisinhallintalaissa ei ole säännöksiä kelpoisuusvaatimuksista.

Kriisinhallintakeskus on rekrytoinnissa noudattanut ulkoministeriön ja sisäministeriön yhdessä laatimia suosituksia sekä yksittäistapauksissa ulkoministeriön ohjeistusta. Suositusten mukaan harkinnassa tulisi pääsääntöisesti pyrkiä siihen, että siviilikriisinhallintalain mukaisten palvelussuhteiden väliin jäisi tauko, joka mahdollistaisi asiantuntijan kerryttää osaamistaan kotimaassa tai muussa tehtävässä ja toisaalta antaisi työnantajalle mahdollisuuden saada asiantuntijan panoksen käyttöön hänen kotimaan tehtävässään. Samoin suositusten mukaan palvelussuhteille tulisi asettaa enimmäiskestot sen mukaan, missä tehtävässä tai millä toimialueella henkilö on toiminut. Suosituksissa on lähtökohtaisesti edellytetty, että kenttätehtäviin ehdolle asetettava on suorittanut Kriisinhallintakeskuksen järjestämän tai sen osoittaman siviilikriisinhallinnan peruskoulutuksen. Huomiota on myös kiinnitetty siihen, onko hakija hakeutumassa aiempaa siviilikriisinhallintatehtäväänsä nähden vaativampaan tehtävään.

Kriisinhallintakeskus on nimittänyt siviilikriisinhallintatehtäviin vain Suomen kansalaisia, koska kyse on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta osallistumisesta, ja lähetetyt ovat siten nähty Suomen edustajiksi kansainvälisessä yhteistyössä. Ulkomaan kansalaisesta olisi vaikeaa tehdä perusteellista turvallisuusselvityslaissa tarkoitettua perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä. Jos selvityksen kohde ei ole suomalainen ja hän on asunut aina muualla kuin Suomessa, hänestä ei todennäköisesti löydy Suomen viranomaisten rekistereistä tietoja. Suojelupoliisi kysyy turvallisuusselvityksissä vain erittäin painavista syistä tietoja ulkomailta, koska vastausajat ovat usein pitkiä. Jos selvityksessä on kuvatun kaltaisia puutteita, Suojelupoliisi antaa ulkomaisesta selvityksen kohteesta niin sanotun kattavuusilmoituksen selvityksen lopputuloksena.

* + 1. Palvelussuhteen enimmäiskesto

Ulkoministeriö ja sisäministeriö ovat määritelleet palvelussuhteille suositellut enimmäiskestot, jotka vaihtelevat tehtävätyypin ja toimialueen mukaan. Pääsääntöisesti korkean riskin toimialueilla tehtävän enimmäiskesto on kaksi vuotta. Syynä käytäntöön on ollut muun muassa työterveyshuollon arvioima tehtävän kuormittavuus. Tarkkailijatehtävissä enimmäiskesto on myös ollut toimialueesta riippumatta kaksi vuotta, koska tehtävät ovat rutiiniluonteisia ja koska Suomen asiantuntijareserviä on haluttu kasvattaa. Muissa kuin korkean riskin kenttätehtävissä enimmäiskesto on ollut kolme vuotta ja sihteeristötehtävissä neljä vuotta. Enimmäiskestoista on voitu poiketa ulkoministeriön päätöksellä, jos tehtävässä jatkaminen on nähty Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden kannalta tarpeelliseksi. Lisäksi Kriisinhallintakeskus on voinut myöntää lyhyitä, esimerkiksi kolmen tai kuuden kuukauden pituisia jatkonimityksiä, jos EU, kansainvälinen järjestö tai operaation toimeenpanija on esittänyt lyhyttä jatkoa, jotta asiantuntija esimerkiksi saisi päätökseen tietyn työtehtävänsä.

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden nimityspäätökset tehdään EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan kerrallaan ilmoittamalle enimmäisajalle. Kuitenkin tilanteessa, jossa nykykäytännön mukaisen palvelusajan enimmäiskesto on täyttynyt ja EU, kansainvälinen järjestö tai operaation toimeenpanija on ilmoittanut tehtävän jatkuvan, uusi henkilö on nimitetty tehtävään. Tarkoituksena on ollut välttää henkilön pitkää kuormittamista vaativissa olosuhteissa, välttää taustatyönantajalle koituvaa haittaa viransijaisuusjärjestelyistä, tukea uraporrasajattelua eli hakeutumista aiempia tehtäviä vaativampiin tehtäviin, laajentaa Suomen siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisteriä antamalla uusille henkilöille mahdollisuus päästä kansainvälisiin tehtäviin.

* + 1. Palvelussuhteiden välinen tauko

Kriisinhallintakeskus ei yleensä ole esittänyt hakijaa ehdokkaaksi, jos hänen edellisestä palvelussuhteestaan siviilikriisinhallintatehtävässä on Kriisinhallintakeskuksen hakuilmoitukseen merkittynä määräpäivänä kulunut vähemmän kuin 18 kuukautta. Käytännön syyt ovat paljolti samat kuin palvelussuhteen enimmäiskestoa koskevilla rajoituksilla. Tärkeänä on myös pidetty sitä, että palvelussuhteiden välissä asiantuntija ehtisi päivittää omaa ammattiosaamistaan. Edellä sanotusta huolimatta henkilö on voitu asettaa ehdolle, jos Suomen kannalta tärkeäksi katsottuun tehtävään ei muuten olisi ollut mahdollista asettaa pätevää ehdokasta. Korkean riskin operaatioissa toimineiden asiantuntijoiden osalta palvelussuhteiden välisen tauon on työterveyshuolto katsonut olevan tarpeen heidän palautumisekseen operaatioalueen mahdollisesti aiheuttamasta psyykkisestä ja fyysisestä rasituksesta.

* + 1. Kriisinhallintakeskuksen järjestämä tai osoittama siviilikriisinhallinnan peruskoulutus

Kriisinhallintakeskus on pääsääntöisesti asettanut siviilikriisinhallinnan kenttätehtäviin hakevista etusijalle ne, jotka ovat suorittaneet Kriisinhallintakeskuksen järjestämän tai sen osoittaman siviilikriisinhallinnan peruskoulutuksen. Henkilö on myös voitu asettaa ehdolle, jos hän on ollut aiemmin Suomen lähettämänä siviilikriisinhallinnan kenttätehtävässä. Peruskurssin suorittamista on painotettu, koska se antaa yleistiedot siviilikriisinhallintaan liittyvistä kysymyksistä ja riittävät valmiudet toimia kenttätehtävissä sekä matalan riskin että korkean riskin alueella. Lisäksi kansainvälisistä järjestöistä EU ja YK edellyttävät jäsenmaiden varmistavan, että operaatioihin lähetettävät asiantuntijat ovat suorittaneet siviilikriisinhallinnan peruskoulutuksen. Koulutuksen aikana Kriisinhallintakeskus on myös pystynyt arvioimaan henkilön kykyjä ja mahdollisia lisätarpeita kehittää osaamistaan. Peruskoulutusta ei ole edellytetty, jos Kriisinhallintakeskus tai ulkoministeriö on katsonut, että ehdokkaalla on muun kokemuksensa vuoksi peruskoulutusta vastaavat tiedot ja taidot. Peruskoulutusta ei ole edellytetty sihteeristötehtäviin hakevilta.

* + 1. Henkilö hakee aiempaa siviilikriisinhallintatehtävää vaativampaan tehtävään

Ulkoministeriö ja sisäministeriö ovat suosittaneet, että siviilikriisinhallinnan rekrytoinnissa noudatettaisiin niin sanottua uraporrasajattelua. Sen mukaan henkilön ei suosita hakeutuvan uudestaan saman vaativuusluokan tehtävään tai uudestaan tarkkailijatehtävään. Ajatuksena on, että henkilö on kehittynyt hoitaessaan aiempaa siviilikriisinhallintatehtäväänsä ja oppinut uusia taitoja palvelussuhteiden välisen tauon aikana. Suositusta on sovellettu pääsääntöisesti siviilikriisinhallinta-asetuksessa olevan palkkaluokkataulukon mukaiseen vaativuusluokkaan 4 asti ja tarkkailijatehtäviin. Tarkoituksena on myös ollut, että henkilöt eivät pyrkisi uudestaan aiempiin tehtäviinsä, jotta asiantuntijareserviä saataisiin kasvatettua sekä määrällisesti että laadullisesti. Tämä on ollut välttämätöntä siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian tavoitteiden toteutumiseksi.

* 1. Nykytilan arviointi

Siviilikriisinhallintalain 5 §:n mukaan kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, ja hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan on voimassa, mitä siviilikriisinhallintalaissa säädetään. Muutoin hänen oikeudellisesta asemastaan säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994). Siviilikriisinhallintalaki ei sisällä yleisten, toimialajakoa koskevien säännösten lisäksi palvelussuhdetta edeltävää nimitysharkintaa koskevia säännöksiä. Ilman siviilikriisinhallintalaissa olevaa selkeää soveltamisalasäännöstä jää epäselväksi, sovelletaanko valtion virkamieslakia muuhun kuin palvelussuhteessa olevan oikeudelliseen asemaan etenkin, kun valtion virkamieslain soveltamisalasäännösten mukaan lakia sovelletaan valtion virkasuhteeseen eikä muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen.

Siviilikriisinhallintalain esitöissä todettiin, että useiden siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevien asiantuntijoiden taustavirkoihin, kuten poliisivirkoihin, Rajavartiolaitoksen virkoihin ja tuomarin virkoihin, liittyy kelpoisuusvaatimuksena Suomen kansalaisuus. Lisäksi siviilikriisinhallintatehtäviin lähdössä olevalle siviilihenkilöstölle asetettavat konkreettiset vaatimukset ovat pääasiassa tehtävän edellyttämiä. Näiden kelpoisuusvaatimusten kirjaaminen lain tasolla ei esitöiden mukaan ollut siksi tarkoituksenmukaista (HE 206/2004 vp, s. 41). Kriisinhallintakeskus ei näin ollen voi asettaa nimittämisen edellytykseksi yleisiä tai erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, kuten Suomen kansalaisuutta, koska niistä ei ole säädetty lailla.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita ei nimitetä virkaan tai virkasuhteeseen vaan muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Nimitysharkintaa sitovat yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet ja viran täytön tarkoitus saada paras mahdollinen hakija nimitetyksi virkaan tai virkasuhteeseen. Nimitysharkinnassa on myös otettava huomioon yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto, joista säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) sekä naisten ja miesten tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).

Siviilikriisinhallinnan nimitysharkinnassa sovelletut suositukset eivät valtaosin koske hakijan kelpoisuutta tehtävään siten kuin kelpoisuusvaatimusten on yleensä katsottu tarkoittavan. Niiden tarkoitus on ollut ohjata nimitysharkintaa pääasiassa Suomen siviilikriisinhallinnan ja rekrytointijärjestelmän tarpeita varten. Suositusten soveltaminen on tarkoittanut sitä, että nimitysharkinnassa on poikettu yleisestä viran täytön tarkoituksesta saada paras mahdollinen hakija nimitetyksi virkaan tai virkasuhteeseen.

Edellä selostetut henkilöiden toimikausien rajoituksia koskevat suositukset vaikuttavat yksilöiden oikeuksiin siinä laajuudessa, että niitä ei voida soveltaa ilman lakiin otettavaa sääntelyä.

1. Tavoitteet

Esityksellä tuetaan Suomen siviilikriisinhallintastrategiassa mainittuja rekrytoinnin ja henkilöstöhallinnon tavoitteita. Esityksellä myös toteutetaan hallitusohjelman ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon tavoitetta, jonka mukaan Suomi pitää yllä ja kehittää valmiuksiaan osallistua kansainvälisiin siviilikriisinhallinnan tehtäviin ja kasvattaa osallistumistaan tavalla, joka lisää Suomen vaikuttavuutta ja vahvistaa Suomen roolia vastuullisena kansainvälisenä toimijana.

1. Ehdotukset ja niiden vaikutukset
   1. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että siviilikriisinhallintalakiin lisättäisiin säännökset asiantuntijoiden toimikausia rajaavista perusteista. Rajoitukset sitoisivat nimittävää viranomaista ja olisivat tarpeen Suomen siviilikriisinhallinnan resurssien turvaamiseksi ja kehittämiseksi. Tarkoituksena on kasvattaa siviilikriisinhallintatehtäviin käytössä olevien asiantuntijoiden määrää, kehittää asiantuntijoiden osaamista tavoitteena saada suomalaisia asiantuntijoita yhä vaativimpiin tehtäviin sekä vähentää asiantuntijan taustatyönantajalle siviilikriisinhallintatehtäviin siirtyneen poissaolosta aiheutuvaa taakkaa.

Rajoitukset liittyisivät siihen, milloin henkilö on aiemmin toiminut siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetussa palvelussuhteessa, kuinka kauan hän on tiettynä aikana toiminut mainitussa palvelussuhteessa ja missä mainittuun palvelussuhteeseen kuuluvassa tehtävässä hän toimii tai on toiminut.

Rajoituksista voitaisiin poiketa, jos hakijan nimittäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisista syistä erityisen merkittävää tai tehtävään ei ole ollut muita EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan asettamia vähimmäisedellytyksiä täyttäviä hakijoita. Poikkeamismahdollisuudella pyritään siihen, että tehtäviä koskevat rajoitukset eivät estäisi Suomea saamasta asiantuntijoita ulko- ja turvallisuuspoliittisesti erityisen merkittäviin tehtäviin tai johtaisi siihen, että Suomi ei voisi esittää lainkaan henkilöä siviilikriisinhallintastrategian tavoitteita tukevaan tehtävään. Lisäksi rajoitusten estämättä palvelusuhteessa olevan toimikautta voitaisiin jatkaa enintään kuudella kuukaudella, jos se on välttämätöntä EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan määräämien tehtävien loppuun saattamiseksi. Toimikausia rajaavista perusteista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Toimikausia rajaavia perusteita koskevia säännöksiä ei sovellettaisi pelastuslain (379/2011) 38 §:n nojalla pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen ulkomailla osallistuviin henkilöihin. Sovellettavaksi tulisivat säännökset palvelussuhteessa olevan irtisanomisajasta, valituskiellosta ja valtion virkamieslain soveltamisesta palvelussuhteen nimittämismenettelyyn.

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1896 on perustettu Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko. Jäsenvaltiot ovat asetuksella velvoitetut osallistumaan pysyvään joukkoon lähettämällä virkamiehiä niin sanotun pitkäaikaisen lähettämisen ja lyhytaikaisen komentamisen kautta. Operaatioihin osallistuva virkamies on asetuksessa erikseen säädetyn mukaisesti käytännössä sidottu operaatioon sen keston ajaksi. Virkamiehen korvaaminen toisella kesken osallistumisen on yksipuolisesti mahdollista vain niin sanotuilla force majeure -luonteisilla perusteilla. Virkamiehellä oleva oikeus saada virkavapaata siviilikriisinhallintapalvelussuhdetta tai laissa mainittua koulutusta varten on EU-velvoitteiden kannalta ongelmallinen ja sitä ehdotetaan rajoitettavaksi tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Sen vuoksi lakiin ehdotetaan sääntelyä, joka mukaan valtion palveluksessa olevalla ei olisi oikeutta virkavapauteen, jos hänen työnantajansa on ennen hänen siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettua palvelussuhdetta tai koulutusta koskevan hakemuksen jättämistä ilmoittanut ehdokkaaksi tai nimennyt tehtävään Suomen Euroopan unionin oikeuden mukaiseen velvoitteeseen perustuvan osallistumisen toteuttamiseksi.

Ehdotuksen mukaan siviilikriisinhallintalakia selkeytettäisiin siten, että valtion, kunnan tai kuntayhtymän velvollisuutta myöntää palveluksessaan olevalle virkavapautta tai vapautusta työstä Kriisinhallintakeskuksen järjestämän siviilikriisinhallinnan peruskoulutuksen ajaksi laajennettaisiin koskemaan myös Kriisinhallintakeskuksen osoittamaa siviilikriisinhallinnan peruskoulutusta. Lisäksi velvollisuus myöntää virkavapautta tai vapautusta työstä laajennettaisiin koskemaan myös palvelussuhteen jälkeistä palautetilaisuutta.

Lakiin ehdotetaan sääntelyä, jolla rajoitetaan palvelussuhteessa olevan irtisanomisaikaa siten, että työnantajan irtisanoessa henkilön irtisanomisaikaan ei vaikuttaisi muu kuin siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettu palvelusuhde. Siviilikriisinhallinnan palvelussuhteet ovat usein lyhyitä, ja valtion virkamieslain mukaiset jopa kuuden kuukauden irtisanomisajat olisivat usein työnantajan kannalta kohtuuttomia.

Lakiin ehdotetaan myös sääntelyä siitä, että palvelussuhteen nimittämismenettelyyn sovelletaan valtion virkamieslain 8 b ja 8 c §:ää. Sääntely selkeyttäisi nykytilaa. Laissa myös asetettaisiin kielto hakea ehdokkaaksi nimeämistä tai palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla. Valitusoikeus vaikeuttaisi Suomen siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden rekrytointia eikä sillä olisi nykykäytännön valossa valittajan oikeusturvaa antavaa tai sitä lisäävää merkitystä.

Esityksessä ehdotetaan, että laissa Kriisinhallintakeskuksen nimi muutettaisiin Siviilikriisinhallintakeskukseksi. Kriisinhallinnalla tarkoitetaan sekä sotilaallista kriisinhallintaa että siviilikriisinhallintaa. Nimestään huolimatta Kriisinhallintakeskus ei vastaa sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuvien rekrytoinnista ja koulutuksesta. Sitä varten on Porin prikaatin Kriisinhallintakeskus, joka vastaa maavoimien rauhanturvaajien koulutuksesta. Ehdotuksen tarkoituksena on muuttaa Kriisinhallintakeskuksen nimi kuvaamaan paremmin sen tehtäviä ja toimialaa.

* 1. Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Esityksellä on vaikutusta viranomaisten toimintaan. Ehdotetulla sääntelyllä ohjataan Kriisinhallintakeskuksen toimintaa ja menettelyitä asiantuntijoiden rekrytoinnissa. Menettelytapoihin kohdistuvat muutokset edellyttävät henkilöstön koulutusta, mutta eivät lisää merkittävästi henkilöstön työmäärää. Kriisinhallintakeskuksen on myös tiedotettava muutoksista. Esityksellä on vain vähäistä vaikutusta kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden rekrytoinnista vastaavan Pelastusopiston toimintaan.

Esityksellä on vaikutuksia varsin rajattuun henkilöpiiriin eli siviilikriisinhallintatehtäviin hakeviin ja siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa oleviin. Viranomaisen toimintaa ohjaavilla suosituksilla ja ohjeistuksella on jo nykyisin pyritty ohjaamaan rekrytointipolitiikkaa pitkälti samansuuntaisesti käsillä olevan esityksen kanssa, joten vaikutukset mainittuun henkilöpiiriin eivät näin ollen ole merkittävät.

Esityksellä on vaikutuksia siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa olevien taustatyönantajiin, koska esityksen yleisenä tavoitteena on vähentää toimikausia rajaavilla perusteilla taustatyönantajille aiheutuvaa työntekijänsä poissaolosta aiheutuvaa taakkaa. Käytännössä tätä taakkaa on nykyisin pyritty vähentämään suosituksilla ja ohjeistuksella.

1. Muut toteuttamisvaihtoehdot
   1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtona on sääntelyn säilyttäminen ennallaan. Toimikausia rajoittavista perusteista tulee säätää lailla ja asetuksella lakiin sisällytettävän valtuussäännöksen mukaisesti. Esityksen tavoitteita ei voida saavuttaa ilman sääntelyä.

Esityksen valmistelussa tarkasteltiin myös tarvetta säätää siviilikriisinhallinnan kenttätehtäviin kelpoisuusvaatimukseksi Kriisinhallintakeskuksen järjestämä tai sen osoittama siviilikriisinhallinnan peruskoulutus tai aiempi kokemus siviilikriisinhallintalain palvelussuhteen kenttätehtävistä.

Perusteena kelpoisuusvaatimukselle olisi ollut ensinnäkin se, että mainittu koulutus antaa henkilölle nimenomaan siviilikriisinhallinnan kenttätehtävissä oleellisesti tarvittavia perustietoja ja -taitoja. Toiseksi, siviilikriisinhallinnan haku- ja nimittämismenettely on kirjallinen, koska usein Suomen on hyvin lyhyessä ajassa ilmoitettava ehdokkaistaan EU:lle, kansainväliselle järjestölle tai operaation toimeenpanijalle. Kriisinhallintakeskus on päässyt osin arvioimaan henkilöiden soveltuvuutta kenttätehtäviin siviilikriisinhallinnan peruskoulutuksen aikana. Kriisinhallintakeskus on myös käytännössä esittänyt kenttätehtäviin palkattavaksi vain peruskoulutuksen käyneitä henkilöitä. Samalla Kriisinhallintakeskus toteuttaa työnantajan yleistä huolehtimisvelvoitetta. Kolmanneksi, EU ja YK edellyttävät, että kenttätehtäviin osallistuvat ovat saaneet tarvittavan koulutuksen. Neljänneksi, ne taustatyönantajat, joiden on lain mukaan myönnettävä henkilölle virkavapautta tai vapautusta työstä siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen ajaksi tietäisivät, kuka on käynyt peruskoulutuksen ja voivat siten varautua ennalta siihen, kuka henkilöstöstään voisi lähteä kenttätehtäviin lyhyelläkin varoitusajalla. Toisaalta valmistelussa huomioitiin, että myös peruskurssia käymättömällä henkilöllä voidaan joissain tapauksissa katsoa aiemman kokemuksensa perusteella olevan riittäväksi osoitettu kyky ja taidot toimia siviilikriisinhallinnan kenttätehtävissä, myös korkean riskin alueilla. Lisäksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden vuoksi Suomelle voi tietyissä tilanteissa olla tärkeää saada henkilö asetetuksi tehtävään ehdolle riippumatta siitä onko hän käynyt siviilikriisinhallinnan peruskurssia.

Valmistelussa katsottiin, että korostamalla rekrytoinnissa mainitun peruskoulutuksen merkitystä kenttätehtävissä voitaisiin saavuttaa samat tavoitteet kuin kelpoisuusvaatimuksia ja erivapausmenettelyä koskevalla uudella lainsäädännöllä. Lisäksi erityisesti erivapauspäätöksenteon nähtiin mahdollisesti kuormittavan rekrytoinnin resursseja, jos erivapautta haettaisiin useasti.

* 1. Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot
     1. Yleistä

Ulkomaiden lainsäädännön vertailu toteutettiin kyselyllä, jonka Kriisinhallintakeskus lähetti huhtikuussa 2020 EU:n siviilikriisinhallintatoimintaan aktiivisesti osallistuville EU:n jäsenmaille ja Norjalle. Kyselyyn vastasivat Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Tanska, Tšekki ja Viro.

* + 1. Siviilikriisinhallintaan osallistumisen edellytykset - koulutus ja operaatioihin valmistautuminen

Alankomaissa siviiliasiantuntijoiden rekisteriin otettavien on läpäistävä kahden päivän arviointitilaisuus. Kaikkien asiantuntijoiden tulee periaatteessa osallistua ennen operaatioon lähtöä valmistavaan koulutukseen, ja korkean turvallisuusriskin maihin lähtevien on osallistuttava vihamielistä ympäristöä käsittelevään koulutukseen. Ennen operaatioon lähtöä siviiliasiantuntijat voivat osallistua viiden päivän vapaaehtoiseen perehdytyskoulutukseen.

Ruotsissa Folke Bernadotte -aktemian lähettämien asiantuntijoiden on osallistuttava kahden päivän operaatiokohtaiseen perehdytyskoulutukseen. Lisäksi Folke Bernadotte -akatemia edellyttää useimpien operaatioiden osalta, että henkilö on osallistunut vihamielisessä ympäristössä työskentelyyn valmistavaan koulutukseen. Ennen EU-operaatioihin osallistumista asiantuntija pyritään lähettämään myös Euroopan turvallisuus- ja puolustusakatemian (European Security and Defence College, ESDC) koulutukseen Brysseliin. Ruotsin turvallisuusvirasto (MSB) järjestää kaikille operaatioon lähteville siviiliasiantuntijoille viikon pakollisen perehdytyskoulutuksen, ja Ruotsin tuomioistuinten hallintovirasto järjestää lähtijöilleen päivän kestävän perehdytyksen ja lähettää asiantuntijoita ESDC:n koulutuksiin.

Tanskassa operaatioon lähteville siviiliasiantuntijoille järjestetään päivän kestävä perehdytyskoulutus ja turvallisuuskoulutus. Asiantuntijoita lähetetään myös ESDC:n perehdytyskoulutuksiin. Virossa kaikkien operaatioihin valittujen asiantuntijoiden on osallistuttava koulutukseen. Virossa koulutusmahdollisuudet ovat rajalliset ja siksi se tukeutuu ulkomaisiin, esimerkiksi ESDC:n, Kriisinhallintakeskuksen ja Folke Bernadotte -akatemian järjestämiin koulutuksiin. Ennen operaation lähtöä asiantuntijalle tehdään vielä turvallisuusselvitys ja lääkärintarkastus. Asiantuntija tapaa myös psykologin.

Tšekissä kukin lähettävä viranomainen päättää itse lähetettävän asiantuntijan ennakkokoulutuksesta. Operaatioon lähteviltä siviiliasiantuntijoilta ei edellytetä koulutusta, mutta Tšekin poliisi järjestää operaatioon lähteville poliiseille koulutusta, johon muiden tšekkiasiantuntijoiden on mahdollista osallistua. Itävallan lähettämien poliisiasiantuntijoiden on osallistuttava pakolliseen viikon kestävään lähtökoulutukseen ja myös viikon pituiseen EU-sertifioituun turvallisuuskoulutukseen. Norjalaisten ja tanskalaisten poliisien on suoritettava kahden viikon YK-poliisikurssi ennen operaatioon lähtöä. Saksalaisten poliisien on osallistuttava operaatiokohtaiseen lähtökoulutukseen ennen operaatioon lähtöä.

Irlanti ei järjestä tai edellytä EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähteviltä asiantuntijoilta erillistä koulutusta.

Viro on kyselyyn vastanneista ainoa maa, jossa siviilikriisinhallinnan koulutus mainitaan lainsäädännössä osana operaatioon lähtevien asiantuntijoiden lähtövalmisteluja. Muissa maissa koulutusta ei säännellä lain tasolla, vaan lähettävien tahojen koulutusvaatimukset perustuvat kyseisten tahojen omiin menettelyohjeisiin.

* + 1. Rekrytointimenettelyt

Kyselyyn vastanneista maista ja lähettävistä organisaatioista Irlanti, Ruotsi (pois lukien turvallisuusvirasto), Tanska, Tšekki ja Viro julistavat pääsääntöisesti siviiliasiantuntijoille tarkoitetut tehtävät haettavaksi. Puola julistaa Etyj-tehtävät haettavaksi, kun taas muut siviilikriisinhallintatehtävät avataan vain asiantuntijarekisterissä olevien henkilöiden haettavaksi. Myös Alankomaat, Ruotsin turvallisuusvirasto sekä kaikki kyselyyn vastanneet poliiseja lähettävät organisaatiot avaavat tehtävät hakuun vain asiantuntijarekisterissä oleville henkilöille.

Kaikki siviiliasiantuntijoita lähettävät organisaatiot sallivat palvelussuhteessa olevien asiantuntijoiden hakeutua toiseen operaatioon kesken palvelussuhteen. Poliisien osalta se on mahdollista ainoastaan Tšekissä ja vain silloin, jos uusi operaatio katsotaan strategiseksi prioriteetiksi.

Ruotsin Folke Bernadotte -akatemia on lähettävistä tahoista ainoa, joka nimittää siviilikriisinhallinnan palvelussuhteeseen muiden maiden kansalaisia. Heidän on kuitenkin asuttava Ruotsissa.

* + 1. Palvelussuhteiden kesto ja enimmäiskeston rajoittaminen

Kyselyyn vastanneissa maissa asiantuntijat nimitetään palvelussuhteeseen pääsääntöisesti yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Poikkeuksena ovat kansallisen asiantuntijan tehtäviin (Seconded National Expert, SNE) lähetettävät, jotka nimitetään vastaanottavan tahon ehtojen mukaisesti kahdeksi vuodeksi. Irlanti nimittää siviiliasiantuntijat palvelussuhteeseen puoleksi vuodeksi kerrallaan.

Palvelussuhteiden enimmäiskestoa koskeva käytäntö vaihtelee kyselyyn vastanneiden osalta suuresti. Norjan ja Itävallan poliisivoimat myöntävät asiantuntijoilleen poikkeustapauksissa muutamien kuukausien jatkon vuoden palvelussuhteisiin, kun taas Saksan, Tšekin ja Viron poliisiasiantuntijat voivat saada palvelussuhteeseensa vuoden jatkon. Poliiseja lähettävät tahot asettavat pääsääntöisesti kahden vuoden enimmäispalvelusajan.

Ruotsin Folke Bernadotte -akatemia on määritellyt tehtävien enimmäispalvelusajaksi pääsääntöisesti kolme vuotta, mutta tarkkailijatehtäviin lähetettävien asiantuntijoiden enimmäispalvelusaika on kaksi vuotta. Poikkeuksellisesti muissa kuin tarkkailijatehtävissä voidaan palvella neljä vuotta, ja jos asiantuntija nimitetään samassa operaatiossa uuteen tehtävään, palvelussuhteen kokonaiskesto on rajoitettu viiteen vuoteen. Tšekissä enimmäispalvelusaika voi erityistapauksissa olla viisi vuotta. Viron lähettämien siviiliasiantuntijoiden enimmäispalvelusaika on pääsääntöisesti kolme vuotta, mutta poikkeukset ovat mahdollisia. Alankomaissa siviiliasiantuntijoiden enimmäispalvelusaika on seitsemän vuotta. Puolassa kukin lähettävä taho on asettanut asiantuntijoilleen enimmäispalvelusajan. Tanska on valmistelemassa muodollista enimmäispalvelusajan rajoittavaa menettelyä.

Kyselyyn vastanneista Irlanti sekä Ruotsin turvallisuusvirasto ja tuomioistuinten hallintovirasto eivät ole asettaneet palvelussuhteille enimmäiskestoa.

Alankomaat ja Viro rajoittavat korkean riskin operaatioissa olevien palvelussuhteen kestoa kahteen vuoteen. Ruotsin Folke Bernadotte -akatemia voi rajoittaa palvelussuhteen kestoa operaation riskitason perusteella yhteen vuoteen.

* + 1. Palvelussuhteiden välinen tauko

Kaikki kyselyyn vastanneet poliisiasiantuntijoita lähettävät tahot ovat edellyttäneet, että kahden palvelussuhteen välissä on tauko. Saksassa palvelussuhteiden välissä on oltava aiemman sekondeerauksen keston pituinen tauko, ja asiantuntijan on pidettävä kolmen peräkkäisen sekondeerauksen jälkeen viiden vuoden tauko ennen seuraavaa palvelussuhdetta. Itävalta edellyttää lähettämiltään poliiseilta vuoden taukoa, ja Norjassa poliisien tauko on kaksi vuotta. Tšekissä ja Virossa poliisien palvelussuhteiden välinen tauko on kaksi vuotta, mutta siitä on mahdollista joustaa tapauskohtaisesti.

Muilta kuin poliisiasiantuntijoilta edellytetyn palvelussuhteiden välisen tauon suhteen menettelyt vaihtelevat eri maissa. Irlanti, Tanska ja Tšekki eivät ole asettaneet palvelussuhteiden välistä taukoa matalan turvallisuusriskin operaatioihin hakeutuville. Myös Alankomaat on toiminut samoin, jos asiantuntijan edellinen palvelussuhde on ollut matalan turvallisuusriskin operaatiossa. Ruotsin turvallisuusvirasto ei pääsääntöisesti edellytä palvelussuhteiden välistä taukoa, mutta joissain tapauksissa se on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi. Ruotsin tuomioistuinten hallintoviraston lähettämien asiantuntijoiden on palattava palvelussuhteiden välissä taustatyönantajan palvelukseen, mutta se ei ole asettanut tarkkarajaista taukoa vaan tauko on tapauskohtainen. Ruotsin Folke Bernadotte -akatemia edellyttää, että asiantuntijat pitävät palvelussuhteiden välillä taukoa, mutta käyttää tapauskohtaista harkintaa huomioiden aiemman palvelussuhteen vaativuuden. Virossa palvelussuhteiden välinen tauko on yksi vuosi, jolloin on kuitenkin mahdollista hakeutua tehtäviin koska hakuprosessit vievät aikaa.

Korkean turvallisuusriskin operaatioiden osalta Alankomaat ja Tanska ovat asettaneet palvelussuhteiden väliseksi tauoksi yhden vuoden, jos asiantuntijan edellinen palvelussuhde on ollut korkean turvallisuusriskin operaatiossa.

1. Lausuntopalaute

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

1. Säännöskohtaiset perustelut

**2 §.** *Lain soveltamisala.* Pykälän 1 momentin 4 kohdassa muutettaisiin Kriisinhallintakeskuksen nimi Siviilikriisinhallintakeskukseksi kuvaamaan paremmin keskuksen toimintaa. Ehdotettuja toimikausia rajaavia perusteita koskevia säännöksiä ei sovellettaisi pelastuslain 38 §:n nojalla pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen osallistuviin. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta näiden säännösten poissuljennasta. Kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävät ovat kestoltaan lyhyitä, ja henkilöt on nimitettävä kiireellisesti. Pelastushenkilöstön rekrytointimenettelyä ei ole syytä jäykistää lainsäädännön kautta, koska nykyinen menettely on kansainvälisen pelastustoiminnan tavoitteisiin nähden toimiva.

**4 a—4 c §.** *Kriisinhallintakeskus, Kriisinhallintakeskuksen organisaatio ja työjärjestys.* Pykälissä Kriisinhallintakeskuksen nimi muutettaisiin Siviilikriisinhallintakeskukseksi.

**4 d §.** *Palvelussuhteen nimittämismenettelyyn sovellettavat säännökset*. Siviilikriisinhallintalain 5 §:n 2 momentin mukaan palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa, mitä siviilikriisinhallintalaissa säädetään. Muutoin palvelussuhteessa olevan henkilön oikeudellisesta asemasta säädetään valtion virkamieslaissa. Siviilikriisinhallintalaissa ei ole sääntelyä siitä, mitä lainsäädäntöä sovelletaan palvelussuhteen nimittämismenettelyyn.

Pykälän 1 momenttiin otettaisiin viittaussäännös niihin valtion virkamieslain 3 luvun säännöksiin, joita sovellettaisiin siviilikriisinhallintalain mukaiseen nimittämismenettelyyn. Muutosta ei siten ehdoteta palvelussuhteessa olevan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan lain 5 §:n 2 momentin säännöksiin.

Momentissa viitattaisiin valtion virkamieslain 8 b §:n sääntelyyn hakijan velvollisuudesta antaa tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja, osallistua tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin ja toimittaa huumausainetestiä koskeva todistus sekä tarkastuksista ja tutkimuksista aiheutuvien kustannusten suorittamisesta valtion varoista. Momentissa viitattaisiin myös valtion virkamieslain 8 c §:n sääntelyyn viranomaisen velvollisuudesta ottaa nimitysharkinnassa huomioon nimitettävän nuhteettomuus ja varmistaa, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Ehdotetuilla muutoksilla selkeytetään siviilikriisinhallintalain suhdetta valtion virkamieslakiin, sekä varmistetaan, että viranomaisella on saatavilla riittävät terveystiedot hakijasta ja että palvelussuhteeseen otettavalla on edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja luotettavasti. Muita valtion virkamieslain 3 luvun säännöksiä ei katsottu tarpeen soveltaa siviilikriisinhallintalain mukaiseen rekrytointiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valituskiellosta. Palvelussuhdetta hakenut ei saisi hakea ehdokasasettelua tai palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla. Valituskiellon tarpeellisuutta arvioidaan jäljempänä lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa.

**4 e §.** *Toimikausia rajaavat perusteet*. Pykälän 1 momentin mukaan siviilikriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan toimikausia voitaisiin rajata kolmella eri perusteella, joista säädettäisiin pykälän 3 momentin mukaan tarkemmin asetuksella. Lakiin otettavien perussäännösten mukaan toimikausia voitaisiin rajata perusteilla, jotka liittyvät siihen 1) milloin henkilö on aiemmin toiminut siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetussa palvelussuhteessa; 2) kuinka kauan henkilö on tiettynä aikana toiminut mainitussa palvelussuhteessa; ja 3) missä mainitun palvelussuhteen tehtävässä henkilö toimii tai on toiminut.

Ensimmäinen rajoitusperuste toteuttaa niin sanottua karenssiajattelua, jossa henkilö ei voisi tulla nimitetyksi palvelussuhteeseen, jos palvelussuhteiden väliin ei jäisi riittävää taukoa. Rajoituksella turvattaisiin asiantuntijan riittävä palautumisaika palvelussuhteiden välissä, lisättäisiin siviilikriisinhallinatehtäviin käytettävissä olevien asiantuntijoiden kokonaismäärää ja kasvatettaisiin laajapohjaisesti heidän kokemustaan. Lisäksi rajoituksella vältettäisiin rasittamasta kohtuuttomasti niitä työnantajia, jotka ovat lain nojalla velvoitettu myöntämään palveluksessaan olevalle henkilölle virkavapautta tai vapautusta työstä siviilikriisinhallintatehtävää varten ja edesautettaisiin sitä, että tällaiset henkilöt päivittäisivät osaamistaan kotimaan tehtävässä.

Toinen rajoitusperuste kohdistuu palvelussuhteiden kestoon. Perusteet rajoitukselle ovat pitkälti samat kuin ensimmäisessä rajoitusperusteessa. On myös huomattava, että EU, kansainväliset järjestöt ja operaatioiden toimeenpanijat eivät yleensä halua samojen henkilöiden olevan samoissa tehtävissä pitkään vaan että henkilöstössä on vaihtuvuutta.

Kolmannella rajoitusperusteella voitaisiin rajoittaa nimittämistä esimerkiksi samaan rutiininomaiseen tehtävään tai tehtävään, joka on varattu rekrytointistrategisista syistä niille, jotka eivät ole aiemmin toimineet siviilikriisinhallintatehtävässä. Esimerkiksi matalan riskin operaatioalueille sijoitetut tarkkailijatehtävät on pyritty varaamaan henkilöille, jotka eivät ole aiemmin toimineet siviilikriisinhallintatehtävissä. Näin asiantuntijat saavat kokemusta tehtävistä ja voivat hakea vaativampiin tehtäviin.

Pykälän 2 momentti sisältäisi poikkeamissäännöksiä 1 momentissa säädettyyn. Momentin 1 kohdan mukaan henkilö voitaisiin nimetä ehdokkaaksi Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan tehtävään tai nimittää palvelussuhteeseen, jos se olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisista syistä erityisen merkittävää tai tehtävään muut hakeneet eivät täytä edellä mainitun tahon asettamat edellytykset. Toimikausien rajoittamista koskevan sääntelyn ei ole tarkoitus estää Suomea saamasta tehtäviin päteviä asiantuntijoita, silloin kuin tehtävä olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti erityisen merkittävä tai jos nimittämättä jättäminen tarkoittaisi sitä, että Suomi menettäisi mahdollisuuden saada tehtävään henkilöä. Esimerkiksi operaatioiden johdon ja keskijohdon tehtävistä on erittäin kova kansainvälinen kilpailu, ja Suomen tulee pystyä esittämään soveltuvia ehdokkaita näihin tehtäviin, vaikka soveltuvien henkilöiden edellisestä palvelussuhteesta ei olisi kulunut vähimmäisaikaa. Johtotehtävien lisäksi on myös paljon asiantuntijatason tehtäviä, joihin Suomen on siviilikriisinhallinnan tavoitteidensa kannalta erityisen tärkeää saada ehdottamansa henkilö. Tällaisia voivat olla esimerkiksi ihmisoikeus- ja gender-kysymyksiin, terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan sekä rauhanvälitykseen liittyvät neuvonantotehtävät. Rutiiniluonteisten tehtävien osalta voi olla tärkeää, että rajoituksista voidaan poiketa, jos Suomi ei muuten pystyisi täyttämään kansallista tavoitettaan, kuten esimerkiksi ylläpitää tiettyä vahvuutta jossakin tietyssä operaatiossa.

Momentin 1 kohdassa puhutaan sekä nimeämisestä ehdokkaaksi että nimittämisestä palvelussuhteeseen. Henkilö voidaan nimittää suostumuksellaan palvelussuhteeseen myös ilman hakumenettelyä.

Momentin 2 kohdan mukaan palvelusuhteessa oleva voitaisiin nimittää palvelussuhteeseen samaan tehtävään kerran enintään kuudeksi kuukaudeksi palvelussuhteen päättymisajankohdasta lukien, jos se on välttämätöntä Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan määräämien tehtävien loppuun saattamiseksi. Poikkeus voisi tulla sovellettavaksi tilanteissa, joissa asiantuntijan olisi saatettava loppuun hänelle määrätyt tehtävät esimerkiksi silloin, kun operaatiolla olisi vaikeuksia saada rekrytoitua suomalaiselle ansioituneelle asiantuntijalle seuraajaa tai operaatio olisi supistamassa tai ajamassa alas toimintaansa. Henkilöä ei voisi nimittää uudelleen palvelussuhteeseen kuin kerran samalla toimikaudella, vaikka jatkon myöntämisperuste pysyisi edelleen samana. Poikkeuksen soveltaminen voi näkyä kansainvälisesti kansallisena kykynä vastata operaatioiden ennalta-arvaamattomiin henkilöstöresurssitarpeisiin. Joustavuus on ulkopoliittisesti tärkeää, ja sitä odotetaan myös EU:n jäsenmailta siviilikriisinhallinnan kehittämistä koskevia sitoumuksia sisältävässä neuvoston ja jäsenvaltioiden välisessä asiakirjassa (siviilikriisinhallinnan YTPP-kompakti).

**5 §.** *Julkisoikeudellinen palvelussuhde*. Pykälän 1 momentissa Kriisinhallintakeskuksen nimi muutettaisiin Siviilikriisinhallintakeskukseksi, ja momentissa puhuttaisiin kriisinhallintaan osallistuvan sijasta siviilikriisinhallintaan osallistuvasta. Momenttiin lisättäisiin selkeyden vuoksi maininta siitä, että myös kansainväliseen pelastustoimeen osallistuva on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon.

Pykälän 2 momentista poistettaisiin valtion virkamieslain säädösnumero, joka on mainittu ehdotetun 4 d §:n 1 momentissa.

**7 §.** *Virkavapaus, vapautus työstä ja työ- tai virkasuhteen jatkuminen*. Pykälän 1 momentin 2 kohtaan ehdotetun muutoksen mukaan valtion, kunnan ja kuntayhtymän palveluksessa olevalle olisi myönnettävä virkavapautta tai vapautusta työstä Siviilikriisinhallintakeskuksen *järjestämän* siviilikriisinhallinnan peruskoulutuksen lisäksi sen *osoittaman* siviilikriisinhallinnan peruskoulutuksen ajaksi. Muutos selkeyttäisi sääntelyä. Keskuksen osoittamalla koulutuksella tarkoitettaisiin esimerkiksi kansainvälistä tai pohjoismaista poliisikurssia.

Pykälän 1 momenttiin otettaisiin uusi 4 kohta, jolloin nykyinen 4 kohta siirtyisi 5 kohdaksi. Ehdotetun kohdan mukaan valtion, kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevalle on myönnettävä palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä myös palvelussuhteen jälkeiseen palautetilaisuuteen. Tilaisuus kestää yhdestä kahteen päivään. On tärkeää varmistaa, että asiantuntijat osallistuvat mainittuun tilaisuuteen. Kriisinhallintakesks saa tilaisuudessa tärkeää palautetta, jonka perusteella toimintaa voidaan kehittää. Samalla Kriisinhallintakeskus voi arvioida ja huolehtia asiantuntijoiden hyvinvoinnista siviilikriisinhallintatehtävän päätyttyä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa Kriisinhallintakeskuksen nimi muutettaisiin Siviilikriisinhallintakeskukseksi.

Pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi. Momentin mukaan oikeutta virkavapauteen ei ole virkamiehellä, jonka työnantaja on ennen henkilön siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettua palvelussuhdetta tai koulutusta koskevan hakemuksen jättämistä ilmoittanut ehdokkaaksi tai nimennyt tehtävään Suomen Euroopan unionin oikeuden mukaiseen velvoitteeseen perustuvan osallistumisen toteuttamiseksi.

Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896 56-58 artiklassa Suomi on jäsenvaltiona velvoitettu osallistumaan tietyllä henkilömäärällä Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvään joukkoon. Tällainen EU-asetukseen perustuva jäsenvaltion velvoite erottaa puheena olevan osallistumisen muusta kansainvälisestä osallistumisesta, jonka laajuuden osalta Suomella on mahdollisuus käyttää harkintaa. Osallistumisen toteuttamiseksi Rajavartiolaitos lähettää virkamiehiään omissa tehtävissään virkamatkaperusteisesti Euroopan raja- ja merivartioviraston työnjohto-oikeuden alaiseksi. On myös mahdollista, että lähettäjänä on poliisi- tai maahanmuuttohallinnon organisaatio.

Myös osallistujaehdokkaaksi ilmoitetun tai nimetyn virkamiehen oikeus virkavapaaseen määräytyy siviilikriisinhallintalain 7 §:n mukaisesti. Kun esimerkiksi Rajavartiolaitoksen virkamies on ilmoitettu ehdokkaaksi tai nimetty Euroopan raja- ja merivartiovirastolle osallistujaksi, hänen poistamisensa kyseessä olevasta joukosta tämän jälkeen tai kesken muutamasta kuukaudesta kahteen vuoteen kestävän osallistumisjakson sen vuoksi, että hänet voitaisiin nimittää siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen, olisi puheena olevaa osallistumista koskevan EU:n täytäntöönpanosääntelyn vastaista. Lisäksi hänen poistamisensa joukosta olisi ongelmallista Suomen kansainvälisen osallistumisen yleisten tavoitteiden ja Rajavartiolaitoksen resurssien näkökulmasta. Virkamiehellä olevan laajan ja muutoin ehdottoman virkavapausoikeuden rajoittamista tässä tarkoitetun EU-velvoitteen toteuttamisen varmistamiseksi ja tarkoin rajattuna ei voida pitää virkamiehen tai Suomen kansainvälisen osallistumisen tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukaisena.

**15 f §.** *Irtisanomisaika.* Pykälässä säädettäisiin siitä, että muu kuin siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettu palvelussuhde valtioon ei vaikuta palvelussuhteessa olevan irtisanomisaikaan. Valtion virkamieslain 30 §:ssä säädetään irtisanomisajasta. Pykälän 3 momentti koskee viranomaiselta edellytettävää irtisanomisaikaa tilanteessa, jossa virkamiehen palvelussuhde valtioon on jatkunut keskeytyksittä eikä muusta ole sovittu. Irtisanomisaika on sidoksissa palvelussuhteen pituuteen ja vaihtelee yhdestä kuuteen kuukauteen.

Usein siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevalla on taustavirka valtionhallinnossa. Valtion virkamieslain 30 §:n mukaan taustaviran palvelusvuodet vaikuttavat irtisanomisaikaan. Valtion virkamieslain mukaisten irtisanomisaikojen noudattaminen siviilikriisinhallintalain palvelussuhteissa saattaa johtaa työnantajan kannalta kohtuuttomaan tulokseen etenkin silloin, jos palvelussuhde kestää vain vuoden tai sitä lyhyemmän ajan. On myös otettava huomioon, että irtisanominen siviilikriisinhallintalain mukaisesta palvelussuhteesta ei tarkoita sitä, että henkilö irtisanottaisiin mahdollisesta taustavirastaan valtionhallinnossa.

**17 §.** *Asiantuntijarekisterien käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjät*. Pykälän 2 momentissa Kriisinhallintakeskuksen nimi muutettaisiin Siviilikriisinhallintakeskukseksi.

1. Lakia alemman asteinen sääntely

Lakiehdotuksen 4 e §:n 3 momentti sisältää valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden säätää tarkemmin toimikausia rajaavista perusteista.

Lakiehdotuksen 4 e §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti asetuksessa säädettäisiin tarkemmin palvelussuhteiden välisestä tauosta. Palvelussuhteeseen ei voitaisi nimittää henkilöä, jonka edellisestä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetusta vähintään vuoden pituisesta palvelussuhteesta on kulunut tehtävän kansallisessa hakuilmoituksessa mainittuna määräpäivänä vähemmän kuin kaksi vuotta, ellei hänen edellinen palvelussuhteensa ole päättynyt ennenaikaisesti hänestä riippumattomasta syystä.

Kriisinhallintakeskus pyysi syksyllä 2017 Rikosseuraamusvirastolta, Rajavartiolaitokselta, Poliisihallitukselta, tullilta, oikeusministeriöltä, ulkoministeriöltä, valtakunnansyyttäjänvirastolta ja työterveyshuollolta lausuntoa palvelussuhteiden välisestä tauosta. Vastauksissa toiveet tauon kestosta vaihtelivat toimialoittain 2—4 vuoden välillä, ulkoministeriö viittasi virkavapaussääntöihin eikä esittänyt erillistä linjausta ja työterveyshuolto ei lausunut tästä asiasta. Yhdenvertaisuussääntelyn vuoksi tauon kestoksi asetettaisiin kaikille 2 vuotta.

Lakiehdotuksen 4 e §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti asetuksessa säädettäisiin tarkemmin siitä, kuinka kauan henkilö voi olla tiettynä aikana palvelussuhteessa. Henkilöä ei voitaisi nimittää palvelussuhteeseen, jos hän on tehtävän kansallisessa hakuilmoituksessa mainittua määräpäivää edeltävän viiden vuoden aikana ollut siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa yhteensä kolmea vuotta pidempään. Edellä mainitussa Kriisinhallintakeskuksen lausuntopyynnössä kysyttiin myös palvelussuhteen enimmäiskestosta. Lausunnoissa esitetyt enimmäiskestot vaihtelivat toimialoittain 1-3 vuoden välillä. Ulkoministeriö ei lausunut vuosimääristä vaan viittasi virkavapaussäännöksiin, ja valtakunnansyyttäjänvirastossa ei ole määritelty enimmäiskestoa. Kuten palvelussuhteen välistä taukoa koskevassa sääntelyehdotuksessa, palvelussuhteiden enimmäiskestoa määriteltäessä tulee ottaa huomioon yhdenvertaisuussääntelyn vaatimukset.

Lakiehdotuksen 4 e §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti asetukseen otettaisiin säännökset yhtäjaksoisen palvelusajan enimmäiskestosta tietyssä tehtävässä. Enimmäispalvelusaika sihteeristötehtävässä olisi neljä vuotta, kenttätehtävässä kolme vuotta tai samassa tarkkailijatehtävässä tai Kriisinhallintakeskuksen luokittelemalla korkean riskin toimialueella sijaitsevassa toimipaikassa kaksi vuotta.

Edelleen lakiehdotuksen 4 e §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella asetuksessa rajoitettaisiin sellaisten henkilöiden toimikausia, jotka ovat aiemmin toimineet tarkkailijatehtävässä operaatiossa, jonne avoinna oleva tarkkailijatehtävä on sijoitettu.

1. Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.9.2021.

1. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys
   1. Valituskielto

Lakiehdotuksen 4 d §:n 2 momentin mukaan palvelussuhdetta hakenut ei saa hakea ehdokkaaksi nimeämistä tai palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvaperusoikeuden kannalta.

Valtion virkamieslaista poistettiin vuonna 2018 valituskielto valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen. Nimityspäätöksistä ei lain 59 §:n 2 momenttiin tehdyn muutoksen mukaan voi kuitenkaan valittaa muun ohella silloin, jos päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi (883/2018).

Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta totesi, että kysymys valtion virkanimityksiin liittyvästä valituskiellosta oli ollut useita kertoja perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä (PeVL 42/2017 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta oli katsonut esityksistä antamissaan lausunnoissa, että perustuslaki tai kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät ehdottomasti edellyttäneet valitusoikeutta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä. Valiokunta oli kuitenkin esittänyt, että muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä harkittaisiin (ks. PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp). Perustuslakivaliokunta oli myöhemmin eri yhteyksissä toistanut käsityksensä (ks. PeVM 6/2015 vp, s. 5 ja 6 ja PeVL 25/2016 vp, s. 3 ja 4).

Edelleen perustuslakivaliokunta vahvisti, että valiokunnan käytännössä virkaan nimittämistä ei ollut pidetty subjektiivisena oikeutena, johon liittyisi perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Muutoksenhakuoikeuden rajaus ei sen mukaan ollut vaikuttanut arvioitujen lakiehdotusten säätämisjärjestykseen (ks. PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp), mutta sinänsä selvää oli, että valituskiellon kumoaminen toteuttaisi paremmin perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden periaatteita. Perustuslakivaliokunta totesi, ettei se ollut varsin tuoreessa lausuntokäytännössään pitänyt laajaa valituskieltoa perustuslain vastaisena. Myöskään lakiehdotuksessa ehdotettua, silloista suppeampaa valituskieltoakaan ei siten voitu pitää lähtökohtaisesti perustuslain vastaisena. Valiokunta totesi myös, että Korkein hallinto-oikeus oli päätöksessään KHO 2011:39 jättänyt nimitystä koskevan valituksen tutkimatta ja katsonut, ettei valituskielto ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä liioin ihmisoikeussopimuksen pääsyä tuomioistuimeen koskevan säännöksen vastainen (PeVL 42/2017 vp, s. 3).

Nykyisin siviilikriisinhallinnan asiantuntijat on nimitetty muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen pääsääntöisesti yhdeksi vuodeksi kerrallaan, ellei kyse ole ollut kansallisen asiantuntijan tehtävästä, johon henkilö nimitetään kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Lakiehdotuksen 4 d §:n 2 momentissa ehdotetut valituskiellot koskisivat siten pääsääntöisesti samanpituista palvelussuhdetta kuin valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentissa säädetty valituskielto määräaikaisille virkasuhteille ja virkaan nimittämiselle määräajaksi.

Valituskieltojen tarpeellisuuden arvioinnissa on selvitettävä, kuinka merkityksellinen valitusoikeus todellisuudessa olisi, jos sellaisesta säädettäisiin. Valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin perustelujen mukaan muutoksenhakumahdollisuuden rajaamisella yli kahdeksi vuodeksi tehtäviin määräaikaisiin nimityksiin pyritään mahdollistamaan muutoksenhaku niissä määräaikaisissa nimityksissä, joissa tuomioistuimen päätöksellä on keskimääräiset käsittelyajat huomioon ottaen muu kuin jälkikäteinen vaikutus. Määräaikaisen nimityksen päättymisen jälkeen saatavalla nimityksen kumoavalla tuomioistuimen päätöksellä ei ole oikeusturvaa antavaa tai sitä lisäävää merkitystä (HE 77/2017 vp, s. 21). Valitusoikeus ei välttämättä johtaisi siihen, että valittaja nimitettäisiin palvelusuhteeseen, jos kelpoisuusvaatimukset ja muut edellytykset täyttäviä hakijoita olisi useampia. Tällöin valittaja ei saisi haluamaansa oikeusturvaa. On myös merkittävää, että nimitetyn siirtäminen pois tehtävistä tarkoittaisi yleensä sitä, että Suomi ei voisi nimittää uutta henkilöä nimitetyn tilalle vaan tehtävä avattaisiin kansainväliseen hakuun. Poikkeuksena ovat sellaiset tehtävät, joihin Suomi on sitoutunut osallistumaan. Näin ollen valittajaa ei pääsääntöisesti voitaisi nimittää palvelussuhteeseen.

Valitusoikeudella ja nimitetyn mahdollisella palvelussuhteen päättämisellä kesken toimikauden olisi kielteisiä vaikutuksia nimitetyn henkilön, hänen taustatyönantajansa, EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan sekä Suomen siviilikriisinhallintatoiminnan kannalta. Valitusoikeus toisi epävarmuutta nimitetyn oikeusasemaan. Nimityksen kumoaminen merkitsisi nimitetylle tulonmenetystä ja toimeentulon menettämistä tai sen vaikeutumista. Henkilön taustatyönantajan tulisi varautua virka- tai muihin henkilöstöjärjestelyihin. EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimenpanijan olisi yleensä avattava tehtävä uudelleen kansainvälisen hakuun. Henkilövaje aiheuttaisi haittaa sen toiminnassa. Suomen kansainvälisessä haussa saaman paikan menetys vaikeuttaisi osaltaan Suomen siviilikriisinhallintapolitiikan toimeenpanoa.

Säännösehdotuksessa valituskieltoa ei ole sidottu palvelusuhteen kestoon. Vastaisuudessa voi tulla nykytilasta poikkeavasti tilanteita, jolloin henkilö nimitetään palvelussuhteeseen yli kahdeksi vuodeksi. Vaikka eräät valituskieltoa puoltavat perusteet eivät soveltuisi pidempiaikaisiin nimityksiin, suurinta osaa niistä voidaan käyttää perusteena valituskiellolle myös pidempiaikaisia palvelussuhteita koskevissa nimityksissä.

Lakiehdotuksen 4 d §:n 2 momenttiin ehdotetut valituskiellot koskisivat sekä ehdokkaaksi nimeämistä että palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaa päätöstä. Valittaja ei saisi nimeämistä koskevaan päätökseen valittamalla haluamaansa oikeusturvaa, koska kansainvälisessä ehdokasasetteluun perustuvassa rekrytoinnissa kansallisten ehdokkaiden nimeämiselle asetetut määräajat ovat pääsääntöisesti hyvin lyhyet. Valittajaa ei voitaisi nimetä jälkikäteen ehdokkaaksi.

Edellä selvitetyistä syistä ehdotetut valituskiellot ovat tarpeen. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotuksen 4 d §:n 2 momentin valituskieltojen ei edellä selostetun perusteella voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

* 1. Toimikausien rajoitusperusteet

Perustuslain 18 § sisältää säännöksen jokaisen oikeudesta lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla ja elinkeinolla. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan säännös koskee myös oikeutta päästä julkiseen virkaan. Momentissa säädettyä oikeutta rajoittavat luonnollisesti eräät tosiasialliset seikat. Vapautta solmia työsopimus tai tulla nimitetyksi virkaan rajoittavat tarjolla olevat työpaikat, työssä vaadittava koulutus, kokemus ja ammattitaito sekä julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset. Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi on voimassa runsaasti oikeudellisia rajoituksia (esimerkiksi ulkomaalaisten työluvat ja elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuus). Säännökseen sisältyvät sanat ”lain mukaan” viittaavatkin mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Sääntelyn tulee kuitenkin täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 9/2005 vp ja PeVL 31/2018 vp).

Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 5.) joitakin yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Valiokunnan mukaan (1) Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, eikä perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa saa delegoida lakia alemmalle säädöstasolle; (2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä, ja rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista; (3) rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä, niiden tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia; (4) tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, (5) rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, ja niiden tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi; (6) perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä; (7) eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Lakiehdotuksen 4 e §:n toimikausia rajaavat perusteet perustuvat eduskunnan säätämään lakiin. Pykälä sisältää perussäännökset perusoikeuden rajoittamisesta, ja asetuksenantaja valtuutetaan lailla antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Ehdotuksessa asetuksenantaja antaisi säännöksiä lähinnä ajallisista määreistä ja tiettyjen tehtävien määrittämisestä.

Rajoitukset on määritelty laissa kyllin tarkkarajaisesti ja riittävän täsmällisesti, ja niiden olennainen sisältö ilmenee laista. Rajoitusperusteiden hyväksyttävyysarvioinnissa painoa on annettava sille, että sääntely on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Kyse on Suomen siviilikriisinhallinnan resurssien turvaamisesta ja kehittämisestä. Lisäksi rajoituksilla on työsuojelullisia tavoitteita: niillä turvataan henkilön riittävä palautumisaika tietyistä tehtävistä. Rajoitukset koskevat vain hyvin rajattua henkilömäärää ja tehtäviä. Edelleen rajoitukset eivät puutu rajoitettavaan oikeuteen niin laajasti, että ne mitätöisivät perusoikeuden sisällön. Kyse on toimikausien rajaamisesta eikä ehdotettu sääntely estä henkilöitä ylipäätään hakeutumasta ja heitä nimittämästä siviilikriisinhallintatehtäviin, kunhan aikaa ja tehtäviä koskevat rajoitukset otetaan huomioon. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisesti tavoitetta turvata ja kehittää Suomen siviilikriisinhallinnan resursseja ottamalla huomioon myös taustatyönantajien tarve ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Ehdotetut rajoitukset eivät ole ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Oikeusturvavaatimuksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Siviilikriisinhallintalaissa ehdotetaan säädettäväksi valituskiellosta. Valituskiellon merkitystä ja sen poistamisen vaikutuksia on selvitetty edellä. Lakiehdotuksen 4 e §:n toimikausia rajaava sääntely ei näin ollen ole hallituksen käsityksen mukaan ongelmallinen perustuslain 18 §:n kannalta.

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.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) 2 §:n 1 momentin 4 kohta ja 2 momentti, 4 a ja 4 b §:n otsikko, 4 a - c §, 5 §:n 1 ja 2 momentti, 7 §:n 1 momentin 2 kohta ja 17 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1359/2018, sekä

*lisätään* lakiin uusi 4 d ja e § ,7 §:n 1 momenttiin uusi 4 kohta, jolloin nykyinen 4 kohta siirtyy 5 kohdaksi, 7 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, sekä lakiin uusi 15 f § seuraavasti:

2 §

*Lain soveltamisala*

Tässä laissa säädetään:

1) siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomailla;

2) kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä niiden ylläpitämisestä ja kehittämisestä;

3) kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilön oikeuksista ja velvollisuuksista; ja

4) Siviilikriisinhallintakeskuksesta.

Tätä lakia, lukuun ottamatta mitä 4 e §:ssä ja 6 a—6 d §:ssä säädetään, sovelletaan pelastuslain (37972011) 38 §:n nojalla pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen osallistuvan suomalaisen henkilöstön palvelussuhteisiin ja henkilöstön asemaan avustustoiminnassa. Pelastustoimeen kuuluvan avun antamisen kotimaan valmiuksista säädetään Pelastusopistosta annetussa laissa (607/2006).

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

4 a §

Siviilikriisinhallintakeskus

Sisäministeriön yhteydessä on Siviilikriisinhallintakeskus. Sen tehtävänä on hoitaa 4 §:n 1—4 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä sekä toimia 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuna työnantajana.

4 b §

Siviilikriisinhallintakeskuksen organisaatio

Siviilikriisinhallintakeskuksessa on johtaja ja muita virkamiehiä sekä tarvittaessa muuta henkilöstöä.

Johtajan tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää Siviilikriisinhallintakeskuksen toimintaa sekä vastata toiminnan laadusta ja tuloksellisuudesta. Johtaja nimittää keskuksen virkamiehet ja ottaa palvelukseen keskuksen muun henkilöstön. Siviilikriisinhallintakeskuksen johtajan nimittää valtioneuvosto.

4 c §

Työjärjestys

Siviilikriisinhallintakeskuksella on työjärjestys, jonka johtaja vahvistaa kuultuaan sisäministeriötä. Työjärjestyksessä määrätään keskuksen organisaatiosta, henkilöstön tehtävistä, asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta sekä toiminnan muusta yleisestä järjestämisestä.

4 d §

Palvelussuhteen nimittämismenettelyyn sovellettavat säännökset

Palvelussuhteen nimittämismenettelyyn sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 8 b ja 8 c §:ää.

Palvelussuhdetta hakenut ei saa hakea ehdokkaaksi nimeämistä tai palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla.

4 e §

Toimikausia rajaavat perusteet

Suomen siviilikriisinhallinnan resurssien turvaamiseksi ja kehittämiseksi siviilikriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan toimikausia voidaan rajata perusteilla, jotka liittyvät siihen:

1) milloin hän on aiemmin ollut tässä laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa

2) kuinka kauan hän on tiettynä aikana ollut tässä laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa;

3) missä tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen kuuluvassa tehtävässä hän toimii tai on toiminut.

Siitä poiketen, mitä 1 momentissa säädetään:

1) henkilö voidaan nimetä ehdokkaaksi Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan tehtävään tai nimittää palvelussuhteeseen, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisista syistä erityisen merkittävää tai tehtävään ei ole ollut muita edellä mainitun tahon asettamat vähimmäisedellytykset täyttäviä hakijoita;

2) palvelusuhteessa oleva voidaan nimittää uudelleen palvelussuhteeseen samaan tehtävään kerran enintään kuudeksi kuukaudeksi palvelussuhteen päättymisajankohdasta lukien, jos se on välttämätöntä 1 kohdassa tarkoitetun tahon määräämien tehtävien loppuun saattamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista toimikausia rajaavista perusteista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

4 e §

Toimikausia rajaavat perusteet

Suomen siviilikriisinhallinnan resurssien turvaamiseksi ja kehittämiseksi siviilikriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan toimikausia voidaan rajata perusteilla, jotka liittyvät siihen:

1) milloin hän on aiemmin ollut tässä laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa

2) kuinka kauan hän on tiettynä aikana ollut tässä laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa;

3) missä tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen kuuluvassa tehtävässä hän toimii tai on toiminut.

Siitä poiketen, mitä 1 momentissa säädetään:

1) henkilö voidaan nimetä ehdokkaaksi Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan tehtävään tai nimittää palvelussuhteeseen, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisista syistä erityisen merkittävää tai tehtävään ei ole ollut muita edellä mainitun tahon asettamat vähimmäisedellytykset täyttäviä hakijoita;

2) palvelusuhteessa oleva voidaan nimittää uudelleen palvelussuhteeseen samaan tehtävään kerran enintään kuudeksi kuukaudeksi palvelussuhteen päättymisajankohdasta lukien, jos se on välttämätöntä 1 kohdassa tarkoitetun tahon määräämien tehtävien loppuun saattamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista toimikausia rajaavista perusteista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

7 §

Virkavapaus, vapautus työstä ja työ- tai virkasuhteen jatkuminen

Valtion, kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevalle on myönnettävä palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä seuraavan toiminnan ajaksi:

1) tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde;

2) Siviilikriisinhallintakeskuksen järjestämä tai osoittama siviilikriisinhallinnan peruskoulutus tai Pelastusopiston järjestämä kansainvälisen pelastustoiminnan peruskoulutus;

3) palvelussuhdetta edeltävä perehdytyskoulutus;

4) palvelussuhteen jälkeinen palautetilaisuus ja

5) sellainen kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvä koulutus tai harjoitus, joka on sisäministeriön päätöksellä katsottu välttämättömäksi Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämän valmiuden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

Oikeutta 1 momentissa tarkoitettuun virkavapauteen ei kuitenkaan ole virkamiehellä, jonka työnantaja on ennen henkilön tässä laissa tarkoitettua palvelussuhdetta tai koulutusta koskevan hakemuksen jättämistä taikka palvelussuhdetta koskevan suostumuksen antamista ilmoittanut ehdokkaaksi tai nimennyt tehtävään Suomen Euroopan unionin oikeuden mukaiseen velvoitteeseen perustuvan osallistumisen toteuttamiseksi.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

15 f §

Irtisanomisaika

Muu kuin tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde valtioon ei vaikuta palvelussuhteessa olevan irtisanomisaikaan.

17 §

Asiantuntijarekisterien käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjät

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisterin rekisterinpitäjä on Siviilikriisinhallintakeskus. Kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijarekisterin rekisterinpitäjä on Pelastusopisto.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

—————

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Maria Ohisalo

Liitteet

Rinnakkaisteksti

Laki

siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) 2 §:n 1 momentin 4 kohta ja 2 momentti, 4 a ja 4 b §:n otsikko, 4 a - c §, 5 §:n 1 ja 2 momentti, 7 §:n 1 momentin 2 kohta ja 17 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1359/2018, sekä

*lisätään* lakiin uusi 4 d ja e § ,7 §:n 1 momenttiin uusi 4 kohta, jolloin nykyinen 4 kohta siirtyy 5 kohdaksi, 7 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, sekä lakiin uusi 15 f § seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| 2 §  Lain soveltamisala  Tässä laissa säädetään:  1) siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomailla;  2) kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä niiden ylläpitämisestä ja kehittämisestä;  3) kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilön oikeuksista ja velvollisuuksista; ja  4) Kriisinhallintakeskuksesta.  Tätä lakia, lukuun ottamatta mitä 6 a–6 d §:ssä säädetään, sovelletaan pelastuslain [(379/2011) 38 §:n](file:///C:\fi\laki\ajantasa\2011\20110379) nojalla pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen osallistuvan suomalaisen henkilöstön palvelussuhteisiin ja henkilöstön asemaan avustustoiminnassa. Pelastustoimeen kuuluvan avun antamisen kotimaan valmiuksista säädetään Pelastusopistosta annetussa laissa [(607/2006)](file:///C:\fi\laki\ajantasa\2006\20060607).  — — — — — — — — — — — — — — | 2 §  Lain soveltamisala  Tässä laissa säädetään:  1) siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomailla;  2) kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä niiden ylläpitämisestä ja kehittämisestä;  3) kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilön oikeuksista ja velvollisuuksista; ja  4) *Siviili*kriisinhallintakeskuksesta.  Tätä lakia, lukuun ottamatta mitä *4 e §:ssä* *ja* 6 a—6 d §:ssä säädetään, sovelletaan pelastuslain (37972011) 38 §:n nojalla pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen osallistuvan suomalaisen henkilöstön palvelussuhteisiin ja henkilöstön asemaan avustustoiminnassa. Pelastustoimeen kuuluvan avun antamisen kotimaan valmiuksista säädetään Pelastusopistosta annetussa laissa (607/2006).  — — — — — — — — — — — — — — |
| 4 a §  Kriisinhallintakeskus  Sisäministeriön yhteydessä on Kriisinhallintakeskus. Sen tehtävänä on hoitaa 4 §:n 1–4 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä sekä toimia 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuna työnantajana. | 4 a §  **Siviilikriisinhallintakeskus**  Sisäministeriön yhteydessä on *Siviili*kriisinhallintakeskus. Sen tehtävänä on hoitaa 4 §:n 1—4 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä sekä toimia 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuna työnantajana. |
| 4 b §  Kriisinhallintakeskuksen organisaatio  Kriisinhallintakeskuksessa on johtaja ja muita virkamiehiä sekä tarvittaessa muuta henkilöstöä.  Johtajan tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää Kriisinhallintakeskuksen toimintaa sekä vastata toiminnan laadusta ja tuloksellisuudesta. Johtaja nimittää keskuksen virkamiehet ja ottaa palvelukseen keskuksen muun henkilöstön. Kriisinhallintakeskuksen johtajan nimittää valtioneuvosto. | 4 b §  **Siviili**kriisinhallintakeskuksen organisaatio  *Siviili*kriisinhallintakeskuksessa on johtaja ja muita virkamiehiä sekä tarvittaessa muuta henkilöstöä.  Johtajan tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää *Siviili*kriisinhallintakeskuksen toimintaa sekä vastata toiminnan laadusta ja tuloksellisuudesta. Johtaja nimittää keskuksen virkamiehet ja ottaa palvelukseen keskuksen muun henkilöstön. *Siviili*kriisinhallintakeskuksen johtajan nimittää valtioneuvosto. |
| 4 c §  Työjärjestys  Kriisinhallintakeskuksella on työjärjestys, jonka johtaja vahvistaa kuultuaan sisäministeriötä. Työjärjestyksessä määrätään keskuksen organisaatiosta, henkilöstön tehtävistä, asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta sekä toiminnan muusta yleisestä järjestämisestä. | 4 c §  Työjärjestys  *Siviili*kriisinhallintakeskuksella on työjärjestys, jonka johtaja vahvistaa kuultuaan sisäministeriötä. Työjärjestyksessä määrätään keskuksen organisaatiosta, henkilöstön tehtävistä, asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta sekä toiminnan muusta yleisestä järjestämisestä. |
|  | *4 d §*  Palvelussuhteen nimittämismenettelyyn sovellettavat säännökset  *Palvelussuhteen nimittämismenettelyyn sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 8 b ja 8 c §:ää.*  *Palvelussuhdetta hakenut ei saa hakea ehdokkaaksi nimeämistä tai palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla.* |
|  | *4 e §*  Toimikausia rajaavat perusteet  *Suomen siviilikriisinhallinnan resurssien turvaamiseksi ja kehittämiseksi siviilikriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan toimikausia voidaan rajata perusteilla, jotka liittyvät siihen:*  *1) milloin hän on aiemmin ollut tässä laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa*  *2) kuinka kauan hän on tiettynä aikana ollut tässä laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa;*  *3) missä tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen kuuluvassa tehtävässä hän toimii tai on toiminut.*  *Siitä poiketen, mitä 1 momentissa säädetään:*  *1) henkilö voidaan nimetä ehdokkaaksi Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan tehtävään tai nimittää palvelussuhteeseen, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisista syistä erityisen merkittävää tai tehtävään ei ole ollut muita edellä mainitun tahon asettamat vähimmäisedellytykset täyttäviä hakijoita;*  *2) palvelusuhteessa oleva voidaan nimittää uudelleen palvelussuhteeseen samaan tehtävään kerran enintään kuudeksi kuukaudeksi palvelussuhteen päättymisajankohdasta lukien, jos se on välttämätöntä 1 kohdassa tarkoitetun tahon määräämien tehtävien loppuun saattamiseksi.*  *Edellä 1 momentissa tarkoitetuista toimikausia rajaavista perusteista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.* |
|  |  |
| 7 §  Virkavapaus, vapautus työstä ja työ- tai virkasuhteen jatkuminen  Valtion, kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevalle on myönnettävä palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä seuraavan toiminnan ajaksi:  1) tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde;  2) Kriisinhallintakeskuksen järjestämä siviilikriisinhallinnan peruskoulutus tai Pelastusopiston järjestämä kansainvälisen pelastustoiminnan peruskoulutus;  3) palvelussuhdetta edeltävä perehdytyskoulutus; ja  4) sellainen kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvä koulutus tai harjoitus, joka on sisäministeriön päätöksellä katsottu välttämättömäksi Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämän valmiuden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi.  — — — — — — — — — — — — — — | 7 §  Virkavapaus, vapautus työstä ja työ- tai virkasuhteen jatkuminen  Valtion, kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevalle on myönnettävä palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä seuraavan toiminnan ajaksi:  1) tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde;  2) *Siviili*kriisinhallintakeskuksen järjestämä *tai osoittama* siviilikriisinhallinnan peruskoulutus tai Pelastusopiston järjestämä kansainvälisen pelastustoiminnan peruskoulutus;  3) palvelussuhdetta edeltävä perehdytyskoulutus;  *4) palvelussuhteen jälkeinen palautetilaisuus ja*  *5)* sellainen kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvä koulutus tai harjoitus, joka on sisäministeriön päätöksellä katsottu välttämättömäksi Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämän valmiuden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi*.*  *Oikeutta 1 momentissa tarkoitettuun virkavapauteen ei kuitenkaan ole virkamiehellä, jonka työnantaja on ennen henkilön tässä laissa tarkoitettua palvelussuhdetta tai koulutusta koskevan hakemuksen jättämistä taikka palvelussuhdetta koskevan suostumuksen antamista ilmoittanut ehdokkaaksi tai nimennyt tehtävään Suomen Euroopan unionin oikeuden mukaiseen velvoitteeseen perustuvan osallistumisen toteuttamiseksi.*  — — — — — — — — — — — — — — |
|  | *15 f §*  Irtisanomisaika  *Muu kuin tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde valtioon ei vaikuta palvelussuhteessa olevan irtisanomisaikaan.* |
| 17 §  Asiantuntijarekisterien käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjät  — — — — — — — — — — — — — —  Siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisterin rekisterinpitäjä on Kriisinhallintakeskus. Kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijarekisterin rekisterinpitäjä on Pelastusopisto. | 17 §  Asiantuntijarekisterien käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjät  — — — — — — — — — — — — — —  Siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisterin rekisterinpitäjä on *Siviili*kriisinhallintakeskus. Kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijarekisterin rekisterinpitäjä on Pelastusopisto.  ———  Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .  ————— |

Asetusluonnos

Valtioneuvoston asetus

kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilön tehtävään nimittämisen edellytyksistä

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) 4 e §:n 3 momentin nojalla:

1 §

Siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain 5 §:n mukaiseen palvelussuhteeseen ei voida nimittää henkilöä:

1) jonka edellisestä mainitussa laissa tarkoitetusta vähintään vuoden pituisesta yhtäjaksoisesta palvelussuhteesta on kulunut tehtävän kansallisessa hakuilmoituksessa mainittuna määräpäivänä vähemmän kuin kaksi vuotta, ellei hänen edellinen palvelussuhteensa ole päättynyt ennenaikaisesti hänestä riippumattomasta syystä;

2) joka on tehtävän kansallisessa hakuilmoituksessa mainittua määräpäivää edeltävän viiden vuoden aikana ollut mainitun lain mukaisessa palvelussuhteessa yhteensä yli kolme vuotta;

3) jonka yhtäjaksoinen palvelussuhde sihteeristötehtävässä ylittäisi neljä vuotta, kenttätehtävässä kolme vuotta tai samassa tarkkailijatehtävässä tai Siviilikriisinhallintakeskuksen luokittelemalla korkean riskin toimialueella sijaitsevassa toimipaikassa kaksi vuotta;

4) joka on aiemmin toiminut tarkkailijatehtävässä operaatiossa, jonne avoinna oleva tarkkailijatehtävä on sijoitettu.

2 §

Tämä asetus tulee voimaan xx päivänä xxkuuta 2021.