

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ja laiksi tuloverolain 76 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan. Lailla säädettäisiin viranomaisten toimivallasta Suomen osallistuessa kriisinhallintaan lähettämällä siviilihenkilöstöä kriisinhallintatehtäviin, osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Sisäasiainministeriö käsittelee kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia koskevat asiat ja päättäisi pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta pelastuslain nojalla.

Osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia olisivat ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointi, kouluttaminen, varustaminen ja palvelussuhdeasioiden hoitaminen.

Kotimaan valmiuksien ylläpitämiseen ja lehtämiseen kuuluisivat lisäksi edellä mainittujen asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnonaloilla ja yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kriisinhallintatehtäviin lähetettävä siviilihenkilöstö olisi muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtiotyönantajaan, kuten rauhanturvaamislain nojalla palveluksessa oleva rauhanturvaamishenkilöstökin. Henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät valtion virkamieslain mukaisesti siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei toisin säädettäisi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös kriisinhallintatehtäviin lähetettävän siviilihenkilöstön palkkarakenteen edellyttämä lisäys tuloverolakiin.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1. Johdanto.....	4
2. Nykytila	5
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	5
2.1.1. Kriisinhallinta	5
2.1.2. Osallistumispäätös	5
2.1.3. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet	6
2.1.4. Asiantuntijoiden oikeudellinen asema.....	6
Sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen.....	7
Terveydenhuolto.....	8
Tapaturmavakuutus ja oikeudenkäyntikulujen korvaaminen.....	8
Palkkaus ja muut ehdot	8
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	10
2.2.1. Kansainvälinen kehitys	10
Euroopan unioni.....	11
2.2.2. Suomen sitoumukset.....	12
2.2.3. Ulkomaiden lainsäädäntö	12
Itävalta.....	13
Ruotsi	13
2.3. Nykytilan arviointi.....	14
2.3.1. Siviilikriisinhallinnan määritelmä	14
2.3.2. Osallistumispäätös	15
2.3.3. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet	15
2.3.4. Asiantuntijoiden oikeudellinen asema.....	15
Palkkaus	17
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	18
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	18
3.1.1. Siviilikriisinhallinnan käsitteestä.....	18
Kansainväliset järjestöt	18
Poikkeusoloihin varautuminen	19
Humanitaarinen apu	19
Rauhanturvaamistoiminta	20
Kehitysyhteistyö	20
Valtion talousarvio.....	20
Määritelmästä tavoitteisiin.....	21

3.1.2.	Osallistumispäätös	21
3.1.3.	Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet	22
3.1.4.	Asiantuntijoiden oikeudellinen asema.....	22
	Julkisen vallan käyttö	23
	Tehtävien ja velvollisuuksien määrittely.....	23
	Julkisoikeudellinen palvelussuhde	24
	Palkkarakenne	25
	Virkavapaus	26
	Sotilaseläke.....	28
3.2.	Keskeiset ehdotukset	28
3.2.1.	Siviilikriisinhallintatoiminnan tavoitteet.....	28
3.2.2.	Osallistumispäätös ja toimialajako	29
3.2.3.	Kotimaan valmiudet	30
3.2.4.	Oikeudellinen asema	30
	Palkkarakenne	31
	Tapaturmakorvaus, ammattitauti ja eräiden kustannusten korvaukset	31
	Työaika, vuosiloma ja työturvallisuus	31
	Virkavapaus	32
	Sotilaseläke.....	32
	Asiantuntijarekisteri.....	33
4.	Esityksen taloudelliset vaikutukset	34
5.	Asian valmistelu.....	35
5.1.	Valmisteluvaiheet ja -aineisto	35
5.2.	Lausunnot.....	35
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT		37
1.	Lakiehdotusten perustelut.....	37
1.1.	Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan	37
1 luku.	Yleiset säännökset	37
2 luku.	Palvelussuhteessa olevan oikeudet ja velvollisuudet.....	40
3 luku.	Asiantuntijarekisteri	45
4 luku.	Erinäiset säännökset ja voimaantulo.....	48
1.2.	Tuloverolaki.....	48
2.	Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	49
3.	Voimaantulo.....	49
4.	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	49
LAKIEHDOTUKSET		51
	siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan	51
	tuloverolain 76 §:n muuttamisesta.....	55

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Suomi on 1990-luvun alusta osallistunut muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien (YK), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ), Euroopan neuvoston (EN) ja Euroopan unionin (EU) toimeenpanemiin siviilikriisinhallintaoperaatioihin asettamalla muun muassa poliisi- ja pelastustoimen sekä oikeus- ja siviilihallinnon asiantuntijoita mainittujen järjestöjen palvelukseen.

Suomalaisia poliisihenkilöitä on vuodesta 1994 alkaen toiminut kansainvälisen siviilikriisinhallinnan poliisitehtävissä. Ensimmäiset poliisihenkilöt osallistuivat tuolloin YK:n operaatioon Mosambikissa. Samasta vuodesta alkaen suomalaisia on ollut vastaavissa tehtävissä entisen Jugoslavian sekä Balkanin alueella toimineissa ja toimivissa kansainvälisten järjestöjen operaatioissa ja EU:n poliisioperaatioissa. Vuoden 2003 loppuun mennessä oli lähes 200 suomalaista poliisihenkilöä toiminut kansainvälisen siviilikriisinhallinnan poliisitehtävissä.

Vuodesta 1994 alkaen Suomessa on järjestetty 14 kansainvälisen siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin valmentavaa peruskoulutustilaisuutta. Näihin tilaisuuksiin on osallistunut yhteensä 291 suomalaista poliisihenkilöä sekä 65 poliisihenkilöä Baltian maista ja Puolasta sekä viisi rajavartiolaitoksen edustajaa. Koulutustilaisuuksien kesto on kaksi viikkoa ja koulutuskielenä on englanti.

Siviilikriisinhallinnan poliisitehtävistä kotiutuneille järjestetään viikon kestävä koulutuspäivät, joilla käsitellään poliisitoiminnassa ja lainsäädännössä tapahtuneita sekä vireillä olevia muutoksia. Koulutuspäivien ohjelmaan sisältyy myös palaute- ja raportointitilaisuus.

Suomi on osallistunut vuodesta 1991 lähtien YK:n, vuodesta 1996 lähtien Pohjois-Atlantin liiton (North Atlantic Treaty Organisation, Nato) ja vuodesta 2001 EU:n järjestämään kansainväliseen pelastustoimintaan. Suomalaisia pelastusalan asiantuntijoita on ollut YK:n arviointi- ja koordinoitiryhmän (United Nations Assessment and Coordination Team, UNDAC) jäsenenä pelastustoiminnan tuhojen arviointi- ja koordinoititehtävissä 16 kertaa eri puolilla maailmaa, muun muassa Afganistanissa ja Ruandassa.

Suomella on tällä hetkellä seitsemän aktiivijäsentä YK:n arviointi ja koordinoitiryhmän toiminnassa.

Suomen kansainvälinen pelastuskomennuskunta (Finn Rescue Force, FRF) perustettiin vuonna 1993. FRF voi antaa henkilö- ja kalustoapua äkillisissä luonnononnettomuuksissa, teknologisissa ja ympäristöonnettomuuksissa. FRF voi osallistua myös siviiliväestön avustustoimintaan aseellisten konfliktien yhteydessä. FRF on osallistunut kansainvälisiin pelastusoperaatioihin 12 kertaa. FRF -henkilökoterissä on tällä hetkellä 280 henkilöä.

Pelastustoimi on aiepöytäkirjalla osallistunut vuodesta 2003 lähtien Pohjoismaiden, Ison-Britannian ja Alankomaiden kanssa kansainväliseen humanitaariseen kumpuunustoimintaan (International Humanitarian Partnership, IHP). Sen tarkoituksena on tarjota YK:n eri järjestöille viesti- toimisto-, huolto- ja kuljetuspalveluja sekä muita eritilanteisiin räätälöityjä palvelupaketteja. Suomi on osallistunut toimintaan kaksi kertaa kunnostamalla YK:n toimitiloja operatiiviseen toimintakuntoon Irakissa ja Sudanissa.

Pelastusopisto on viime vuosina järjestänyt vuosittain 4-5 kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvää koulutustilaisuutta osana FRF:n, YK:n, Naton ja EU:n koulutusohjelmia. Osa YK:n ja Naton kursseista keskittyy siviilien ja sotilaiden yhteistoimintaan kriisitilanteissa.

Suomesta lähetetyt oikeushallinnon asiantuntijat ovat 1990-luvun loppupuolelta osallistuneet aktiivisesti kansainväliseen siviilikriisinhallintaan. Suomalaisia tuomareita, syyttäjiä ja vankeinhoidon asiantuntijoita on toiminut YK:n siviilikriisinhallintaoperaatioissa muun muassa Kosovossa, Bosnia-Hertsegovinassa, Afganistanissa ja Itä-Timorilla. ETYJ:n siviilikriisinhallintatoimintaan suomalaiset ovat osallistuneet Länsi-Balkanilla, Kaukasuksella ja Keski-Aasiassa.

Oikeusvaltion vahvistamisen alalla Suomi kehitti ensimmäisenä EU:ssa kansallisia valmiuksia oikeuslaitoksen kehittämiseen kriisialueilla. Vuosien 2001 ja 2002 aikana oikeusministeriö koulutti yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa noin 60 oikeushallinnon asiantuntijaa. Suomen järjestämässä koulutuksessa keskityttiin kehittämään valmiuksia kansainvälisessä ympäristössä toimimiseen ja tutustuttiin kansainväliseen ihmisoikeusnormistoon ja oikeuskäytäntöön ihmisoikeusasioissa sekä turvallisuuskysymyksiin. Koulutusta jatkettiin vuonna 2004. Lisäksi Suomi on vuosina 2003 ja 2004 järjestänyt EU:n koulutusohjelmaan kuuluvan oikeushallinnon koulutusmoduulin (Rule of Law) yhteistyössä Åbo Akademin kanssa.

Suomella on viime vuosina jatkuvasti ollut ulkomailla lähes 100 suomalaista asiantuntijaa sijoitettuna yli 20 siviilikriisinhallintaoperaatioon. Vuoden 2003 lopussa ulkomailla työskenteli 87 asiantuntijaa, joista 37 poliisitehtävissä, 11 oikeushallinnon asiantuntijatehtävissä, 39 asiantuntijaa erilaisissa tarkkailutehtävissä. EU:n kehittäessä jatkuvasti kriisinhallintavalmiuksiaan on todennäköistä, että suomalaisten asiantuntijoiden määrä siviilikriisinhallintaoperaatioissa lisääntyy edelleen.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1. Kriisinhallinta

Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan säädetään rauhanturvaamislaissa (514/1984). Laissa säädetään rauhanturvaamistoimintaan osallistumisesta päättämisestä sekä osallistumisen edellytyksenä olevista rauhanturvaamisoperaatioon liittyvistä seikoista. Osallistuminen edellyttää YK:n tai ETYJ:n mandaattia ja operaation perustumista konfliktin pääosapuolten sopimukseen tai sopimukselliseen tilaan ja mahdollisimman laajaan hyväksyntään.

Puolustusvoimat huolehtii rauhanturvaamiskoulutuksesta sekä rauhanturvaamistoiminnan valmius-, järjestely- ja toimeenpanotehtävistä siten kuin puolustusministeriö val-

tion talousarviossa myönnettyjen määrärahojen rajoissa niistä määrää. Kansallisen koulutuksen lisäksi rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen edellyttämien valmiuksien luomiseksi tarvittavaa rauhanturvaamiskoulutusta voi antaa YK, ETYJ tai muu kansainvälinen järjestö tai järjestely, jossa Suomi on osallisena.

Rauhanturvaamistoimintaan osallistuva henkilöstö on muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Henkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään tyhjentävästi laissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä. Vuoden 2003 lopussa Suomi osallistui kolmeen kriisinhallintaoperaatioon noin 1 000 rauhanturvaajan voimin.

Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaan ei ole lainsäädäntöä.

2.1.2. Osallistumispäätös

Ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti. Ulkoasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (349/2003) mukaan ulkoasiainministeriön tehtäviä ovat muun ohella rauhanturvaaminen, sotilaallinen kriisinhallinta ja siviilikriisinhallinta siltä osin kuin ne kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan.

Päätöksenteko siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta kuuluu siten ulkoasiainministeriön toimivaltaan. Pääsääntöisesti osallistumispäätöksen tekee ulkoasiainministeriön poliittisen osaston siviilikriisinhallinnan yksikön päällikkö, joka vastaa yksikön tehtäviin kuuluvien hankkeiden käynnistämisestä, toteuttamisesta ja seurannasta. Osallistumispäätöksen tekee kuitenkin poliittisen osaston osastopäällikkö silloin, kun operaatioon liittyy sellaisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia tai muita näkökohtia, joiden johdosta ratkaisuvallan ulkoasiainministeriön työjärjestyksen (286/2003) mukaan katsotaan kuuluvan osastopäällikölle.

Merkittävässä tapauksissa siviilikriisinhallintaoperaatioon liittyvät asiat on viety vielä ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan, joka tehtävänsuhteensa mu-

kaisesti käsittelee valmistelevasti tärkeitä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevia asioita sekä tärkeitä kokonaismaanpuolustusta koskevia asioita. EU:n operaatioihin osallistumista koskeva päätös on viety hallituksen EU-ministerivaliokuntaan.

2.1.3. *Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet*

Sisäasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (609/2003) mukaan sisäasiainministeriön tehtävänä on muun ohella siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittaminen. Sisäasiainministeriö huolehtii siviilikriisinhallintaan varautumisesta ja operaatioihin osallistumisesta toimialallaan. Oikeusministeriö ja myös muut ministeriöt huolehtivat hallinnonalansa henkilöstön varautumisesta ja osallistumisesta siviilikriisinhallintaan.

Siltä osin kuin tehtävät eivät kuulu asianomaisille hallinnonaloille, sisäasiainministeriölle kuuluva yhteensovittamistehtävä kattaa asiantuntijoiden rekrytoinnin, valmennuksen, rekistereiden ylläpidon ja yhteensopivuuden, asiantuntijoiden oikeudellisen aseman kehittämisen, materiaalsen ja logistisen valmiuden, tiedotuksen sekä yhteistoiminnan viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa. Sisäasiainministeriölle kuuluu myös kriisinhallintaoperaatioihin kuuluvat siviilihallinnon vahvistamisen tehtävät.

2.1.4. *Asiantuntijoiden oikeudellinen asema*

Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevien asiantuntijoiden oikeudellista asemaa on tarkasteltava suhteessa siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijaan, työskentelyalueen tai -maan viranomaisiin ja valtiotyönantajaan.

Siviilikriisinhallintaa on käytännössä toteutettu siten, että suomalainen asiantuntija on asetettu siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijana olevan EU:n, kansainvälisen järjestön tai muun toimeenpanijan palvelukseen. Asiantuntijat ovat toiminnallisesti operaation toimeenpanijan alaisia ja he ovat vel-

vollisia suorittamaan toimeenpanijan heille osoittamia tehtäviä.

Esimerkkinä muusta siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijasta voidaan mainita Sri Lankan tarkkailuoperaatio (Sri Lanka Monitoring Mission, SLMM), joka perustettiin Sri Lankan ja Norjan hallitusten 18 päivänä maaliskuuta 2002 allekirjoittamalla sopimuksella valvomaan Sri Lankan hallituksen ja tamilijärjestön (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) välistä aselepoa. Norjan johtamaan tarkkailuoperaatioon voivat osallistua ainoastaan muut Pohjoismaat. Operaatiolla on itsenäinen edellä mainittuun sopimukseen perustuva asema ja organisaatio. Asiantuntijat on asetettu kyseisen organisaation palvelukseen.

Asiantuntijoiden asema suhteessa kohtamaan viranomaisiin ja paikalliseen yhteiskuntaan määräytyy siviilikriisinhallintaoperaatiosta laaditun sopimuksen tai toimeenpanijana toimivan kansainvälisen järjestön mandaatin perusteella. Suomelle osallistumispyynnön esittänyt operaation toimeenpanija on tyypillisesti tehnyt kohtamaan tai -alueen hallitusten tai väliaikaisen hallinnon kanssa sopimuksen, jossa toimeenpanijan palvelukseen asetettujen asiantuntijoiden oikeudellinen asema on määritetty. Oikeudellisen aseman määrittelyissä viitataan tyypillisesti soveltuvin osin Wienissä 18 päivänä huhtikuuta 1961 tehdyn diplomaattisia suhteita koskevan yleissopimuksen määräyksiin. Suomi on ratifioinut sopimuksen 9 päivänä joulukuuta 1969 ja se on tullut Suomen osalta voimaan 8 päivänä tammikuuta 1970 (SopS 4/1970).

Valtiotyönantajan näkökulmasta siviilikriisinhallintaoperaatioon ulkomailla osallistuvat henkilöt ovat määräaikaisessa virkasuhteessa Suomen valtioon. Heidät on operaatioon osallistumisen ajaksi määrätty virkamatkalle. Palvelussuhteen ehdot määräytyvät pääsääntöisesti kuten virkamatkalla olevalla virkamiehellä. Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentely kestää pääsääntöisesti yhdestä kahteen vuotta, kun taas tyypillinen ulkomaan virkamatka on kestoaltaan huomattavasti lyhyempi.

Asiantuntijat ovat muutoin kuin toiminnallisesti valtiotyönantajan alaisia. Tältä osin heidän oikeudellinen asemansa vastaa rau-

hanturvaamislain mukaista rauhanturvaamishenkilöstön asemaa, vaikka tätä asemaa ei olekaan määritelty lain tai asetuksen tasolla. Työnjohto- ja valvontaoikeus on valtiotyönantajalla ja vain valtiotyönantajalla on oikeus päättää virkasuhdetta koskevista asioista.

Sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetussa laissa (1573/1993) säädetään, milloin henkilö katsotaan Suomessa asuvaksi ja siten asumiseen perustuviin etuuksiin oikeutetuksi. Suomesta ulkomaille lähtevä vakuutettu kuuluu pääsääntöisesti asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, jos ulkomailla oleskelun on tarkoitus kestää alle vuoden. Jos henkilö lähtee ulkomaille yli vuodeksi tai muuttaa maasta vakinaisesti, oikeus päättyy Suomesta lähettäessä. Suomessa asuva työntekijä voi kuitenkin hakemuksesta pysyä Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä yhtä vuotta pidemmänkin ajan, jos hänet ulkomaille lähtävän työnantajan kotipaikka on Suomessa.

Viimeksi mainitun lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan ulkomailla työskentelevään Suomen kansalaiseen, jos hän on Suomen valtion päätoimisessa palveluksessa ulkomailla ja jos häneen välittömästi ennen palvelussuhteen alkamista sovellettiin sosiaaliturvalainsäädäntöä.

Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevät asiantuntijat ovat ulkomaan virkamatkalla, joten he eivät työskentele ulkomailla siinä merkityksessä kuin laissa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta on tarkoitettu. Ulkomaan virkamatka kestää kuitenkin usein yli vuoden, minkä takia asiantuntijoiden oikeussuojan turvaamiseksi Kansaneläkelaitokselle (Kela) on ilmoitettu tiedot siviilikriisinhallintatehtäviin lähtevistä asiantuntijoista. Ilmoituksen perusteella Kela antaa asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamisesta kirjallisen päätöksen. Edellä mainittu ei koske perheenjäseniä.

Julkisyhteisön palveluksessa olevat lähetetyt työntekijät, virkamiehet ja sellaisina pidettävät henkilöt kuuluvat ilman aikarajoitusta työnantajan kotivaltion sosiaaliturvan piiriin työskennellessään toisessa EU-maassa.

Siviilikriisinhallintaan osallistuvan asiantuntijan ja hänen perheenjäsentensä oikeus terveyskeskus- ja sairaalapalveluihin hänen käydessään Suomessa riippuu pääsääntöisesti siitä, katsotaanko hänellä olevan kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta Suomessa. Kotikuntalain mukaan henkilöllä ei katsota olevan kotikuntaa Suomessa, jos hän on muuttanut ulkomaille vuotta pidemmäksi ajaksi ja hänellä ei ole elinolosuhteittensa perusteella kiinteämpää yhteyttä Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa.

Kotikuntalain mukaan ulkomailla oleskelua ei katsota tilapäiseksi pelkästään siitä syystä, että se on tarkoitettu määräaikaiseksi. Kiinteämpi yhteys Suomeen katsotaan olevan silloin, kun esimerkiksi perhesuhteet, asumiseen tai työhön liittyvät seikat sitä puoltavat. Henkilö voidaan siten katsoa Suomessa asuvaksi vuotta pidemmänkin ulkomailla olon ajan ilman, että asiasta annetaan päätös. Pääsääntöisesti siviilikriisinhallintatehtävissä ulkomailla työskentelevien asiantuntijoiden kotikunnan on katsottu olevan Suomessa.

Virka- tai työsuhteessa valtion olevan henkilön oikeus vanhuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja osa-aikaeläkkeeseen määrätty valtiosuhteeseen mukaan. Virka- ja työsuhteen lisäksi valtion eläkelaki koskee myös toimia sekä tilapäisiä ja muita tehtäviä, joiden haltijat ovat virkasuhteessa valtion. Samoin se koskee myös sellaista kirjallisen tai suullisen toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tai vastaavan järjestelyn perusteella tehtävää työtä, jossa työpanoksen antaa ja rahallisen vastikkeen saa luonnollinen henkilö toimimatta yrittäjänä eikä toimintaa harjoiteta yhtiön tai muun yhteisön nimissä.

Valtion eläkelaki koskee Suomessa asuvan ja Suomesta ulkomaille lähetetyn virkamiehen palvelusta. Myös valtion palvelukseen ulkomailla otettu Suomen kansalainen kuuluu valtion eläkelain piiriin. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoille karttuu eläkettä myös ulkomailla siviilikriisinhallintatehtävässä työskentelystä.

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaista peruspäivärahaa ja ansioon suhteutettua päivärahaa suoritetaan henkilölle, joka Suomessa vakuutettuna ollessaan on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Ehto täyttyy, kun

henkilö on 24 lähinnä edellisen kuukauden aikana ollut 43 kalenteriviikkoa sellaisessa työssä, jossa työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa. Jos henkilö on ollut vakuutettuna Suomessa ulkomaan työkomennuksen aikana, ulkomaan työ otetaan huomioon työssäoloehdossa aivan kuin se olisi Suomessa tehtyä työtä.

Terveysneuvosto

Valtion virkamiehen ja työntekijän terveydenhuollosta ulkomailla annetussa laissa (176/1987) säädetään valtion palveluksessa olevien ulkomailla työskentelevien virkamiesten ja työntekijöiden terveydenhuollosta. Lakia ei kuitenkaan sovelleta siviilikriisinhallintatehtävissä ulkomailla työskentelevien asiantuntijoiden terveydenhuoltoon, joka on järjestetty viimeksi mainitun lain 1 §:n 2 momentin mukaisesti vakuutuksella.

Terveysneuvoston järjestäminen vakuutuksen avulla on perusteltua, koska asiantuntijat työskentelevät useimmiten kriisialueella, jossa ei ole mahdollista osoittaa palveluntarjoajaa viimeksi mainitun lain edellyttämällä tavalla. Vakuutus on hyvä ratkaisu, koska heillä on mahdollisuus kääntyä kenen tahansa palveluntarjoajan puoleen missä päin maailmaa tahansa.

Siviilikriisinhallintatehtäviin lähdössä olevien asiantuntijoiden on ennen ulkomaille lähtöä ja kotimaahan paluun jälkeen käytävä terveystarkastuksessa heille työterveyshuoltopalvelut tarjoavassa työnantajaviraston sopimusyrityksessä. Tämän yrityksen palveluja asiantuntijat voivat käyttää myös siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelyn aikana Suomessa vierailujen yhteydessä.

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden vakuutussuoja on voimassa koko ulkomaan virkamatkan ajan ilman aikarajaa ja matkustajavakuutus kattaa myös sodasta tai aseellisesta selkkauksesta aiheutuneet vahingot.

Tapaturmavakuutus ja oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Valtiolla ei ole tapaturmavakuutuslaissa (608/1948) säädettyä vakuuttamisvelvollisuutta, mutta valtion varoista on valtion työssä sattuneen työtapaturman johdosta suoritet-

tava korvaus tapaturmavakuutuslain mukaan. Siviilikriisinhallintatehtävissä toimivat henkilöt ovat ulkomaan virkamatkalle määrättyinä valtion virkamiehinä oikeutettuja saamaan Suomen valtion varoista korvausta heitä kohdanneista työtapaturmista tai ammattitaudeista, siten kuin valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta annetussa laissa (449/1990) säädetään. Sama oikeus on myös virkamiehen omaisilla.

Valtion virantoimituksesta tai työtehtävästä aiheutuneiden eräiden vahinkojen korvaamisesta (794/1980) annettua lakia sovelletaan valtion palveluksessa oleviin.

Oikeudenkäyntikustannusten osalta valtion palveluksessa olevalla on oikeus saada korvausta siten kuin eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetussa laissa (269/1974) säädetään.

Palkkaus ja muut ehdot

Ulkoasiainministeriö on neuvotellut siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin lähdössä olevien poliisihenkilöiden kanssa tehtävässä maksettavasta palkkauksesta. Tuolloin vahvistettiin siviilikriisinhallintatehtävissä noudatettavat palkkaluokat, joita sovelletaan kaikkiin siviilikriisinhallinnan asiantuntijoihin. Palkkaluokkia on kuusi, joista kuitenkin käytetään pääasiassa neljää ylintä palkkaluokkaa. Palkkaluokkien mukainen kuukausipalkka on enimmillään 4 022,05 euroa ja vähintään 2 743,15 euroa.

Ensimmäisen palkkaluokan mukaista kuukausipalkkaa maksetaan vaativissa asiantuntija- ja johtotehtävissä työskenteleville asiantuntijoille. Toisen palkkaluokan mukainen palkka maksetaan lähtökohtaisesti kenttäoperaatioihin osallistuville asiantuntijoille ja poliisipäällystölle tehtävästä riippumatta. Kolmannen palkkaluokan mukaista palkkaa maksetaan vähän kokemusta omaaville asiantuntijoille, jotka työskentelevät kansainvälisten järjestöjen sihteeristöissä sekä poliisialipäällystölle tehtävästä riippumatta. Neljännen palkkaluokan mukaista kuukausipalkkaa maksetaan lähinnä kenttätehtävissä työskentelevälle poliisimiehille.

Kaikissa tehtävissä sovelletaan lisäksi periaatetta, jonka mukaan henkilölle maksetaan

hänen nykyistä eli siviilikriisinhallintaoperaatiota edeltävää tehtävää vastaava kuukausipalkka, mikäli se on korkeampi kuin palkkaluokan mukaan määräytyvä kuukausipalkka ja henkilö on siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelyn ajan virkavapaalla tuosta tehtävästä.

Ulkoasiainministeriön ja poliisihenkilöiden edustajien välisissä neuvotteluissa sovittiin palkkaluokan lisäksi myös niin sanotun olosuhdehaittalisän maksamisesta. Olosuhdehaittalisä maksetaan tietyissä ennalta määritellyissä kohdemaissa poliisitehtävissä työskenteleville. Sen suuruus perustuu siviilikriisinhallintaoperaation mandaattiin sekä toimintaympäristön turvallisuus- ja olosuhdehaittoihin. Olosuhdehaittalisän suuruutta määriteltäessä on otettu huomioon myös tarve yhteen virkistätymismatkaan kotimaahan kuuden kuukauden aikana.

Tällä hetkellä voimassa olevat olosuhdehaittalisät vaihtelevat kohdemaan perusteella 3 200 eurosta kuukaudessa 672,75 euroon kuukaudessa. Korkeinta olosuhdehaittalisää maksetaan Irakissa ja alhaisinta Kroatiaassa.

Muille kuin siviilikriisinhallinnan poliisitehtävissä toimiville asiantuntijoille maksetaan henkilökohtainen palkanlisä, kun he työskentelevät alueella tai maassa, johon on vahvistettu olosuhdehaittalisä. Palkanlisän määrä vastaa pääsääntöisesti kyseiseen kohdemaan tai alueelle vahvistettua olosuhdehaittalisää.

Tuloverolain (1535/1992) 10 §:n mukaan Suomesta saatua tuloa on muun ohessa palkkatulo, joka on saatu Suomen valtiolta kunnalta tai muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä. Valtiotyönantaja suorittaa siten siviilikriisinhallintaan osallistuvien asiantuntijoiden palkasta ennakonpidätyksen. Asiantuntijoiden kuukausipalkka, olosuhdehaittalisä ja henkilökohtainen palkanlisä ovat veronalaista ansiotuloa.

Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelyn ajalta asiantuntijalle maksetaan matkakustannusten korvaukset ulkomaan virkamatkaa koskevien säännösten mukaisesti. Kustannusten korvaukset ja matkustussäännön mukainen päiväraha ovat verovapaita. Valtion matkustussäännön mukaiset korvaukset ovat kuitenkin toissijaisia. Jos siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksama päivä-

raha tai muu korvaus kattaa matkustussäännön mukaiset asumiskustannusten korvaukset ja päivärahan, asiantuntija ei ole oikeutettu kyseisiin korvauksiin.

Mikäli siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksama päiväraha on suurempi kuin verohallinnon vahvistama ulkomaan päivärahan enimmäismäärä ja valtion matkustussäännön mukaan korvattavien matkakustannusten yhteismäärä, on ylimenevä osa pääsääntöisesti veronalaista ansiotuloa. Loppullisen ratkaisun tietyn korvauksen verotuksesta tekee verotuksen yhteydessä veroviranomainen.

Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevällä asiantuntijalla on pääsääntöisesti oikeus yhteen valtion kustantamaan lomamatkaan pysyvään asuinmaahansa kuuden kuukauden ajanjaksoa kohti. Valtion kustantama kotilomamatka tulee suorittaa valtion kannalta kokonaiskustannuksiltaan edullisimmalla tavalla. Poliisihenkilöiden edustajien ja ulkoasiainministeriön neuvotteleman olosuhdehaittalisää koskevan sopimusratkaisun mukaisesti kyseinen lisä sisältää yhden kotilomamatkan kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden. Vastaavaa tulkintaa on noudatettu henkilökohtaisen palkanlisän kohdalla. Asiantuntijalla ei siis ole oikeutta valtion kustantamaan kotimatkaan mikäli hänelle maksetaan olosuhdehaittalisä tai vastaava henkilökohtainen palkanlisä. Kansainvälisistä järjestöistä ETYJ maksaa palvelukseensa asetetuille siviilikriisinhallinnan asiantuntijoille vuosittaisen kotilomamatkan.

Siviilikriisinhallintatehtäviin lähtevällä asiantuntijalla on yleensä tehtävästä riippuen tarve kuljettaa erilaisia varusteita kohdemaan tai operaatioalueelle. Reittiliikenteessä lentolipun hintaan sisältyy turistiluo kassa 20 kiloa matkatavaraa, joka ei aina ole riittävä sekä henkilökohtaisten tavaroiden että tehtävässä tarvittavien varusteiden kuljettamiseksi. Tämän takia asiantuntijoille on korvattu ylipainomaksu 20 kiloa ylittävältä osalta. Päätös ylipainomaksun korvaamisesta tehdään aina tapauskohtaisesti.

Kenttäoperaatioon työskentelemään lähdössä olevalle asiantuntijalle on pääsääntöisesti korvattu ylipainomaksu enintään 50 kilon osalta. Sihteeristötehtäviin kaupunkiolosuhteisiin lähteville asiantuntijoille korvataan

ylipainomaksu pääsääntöisesti 30 kilon osalta. Poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten siviilikriisinhallintaoperaation alkuvaiheessa, jolloin saattaa olla tarve viedä paljon suojavälineitä ja muuta materiaalia kohtemaahan tai operaatioalueelle, ylipainomaksu on voitu korvata 100 kilon osalta. Asiantuntijan suorittaessa matkan omalla autollaan ylipainomaksun osuutta ei ole korvattu tai maksettu asiantuntijalle.

ETYJ järjestää kaikille operaatioihin lähteville asiantuntijoille perehdyttämiskurssin Wienissä. ETYJ kustantaa muuttomatkan Wienistä operaatioon ja takaisin. Matkaan sisältyy ETYJ:n kustantama 80 kilon ylipaino-oikeus.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

2.2.1. Kansainvälinen kehitys

Pelastustoimen osalta alkusysäyksen kansainväliselle pelastustoiminnalle antoi 8 päivänä joulukuuta 1988 Armeniassa tapahtunut maanjäristys, josta tuli tähän asti suurin humanitääriin operaatio. Armeniaan kerääntyi tuolloin paljon pelastusmuodostelmia, kansalaisjärjestöjä ja yksityisiäkin ihmisiä ympäri maailmaa. Tilanne oli hyvin sekava erityisesti koordinaation puuttumisen vuoksi ja auttajista tuli joissain tapauksissa autettavia. Tapausten johdosta Saksa, Itävalta ja Sveitsi pohtivat eurooppalaisen järjestelmän perustamista koordinoituun avunantoon, johon myös YK liittyi mukaan.

Vuonna 1991 perustettiin kansainvälinen etsintä- ja neuvonantoryhmä (International Search and Advisory Group, INSARAG), joka YK:n puitteissa ohjeistaa pelastustoiminnan kansainvälistä avunantoa. INSARAG ohjeistus keskittyy kolmeen osa-alueeseen; 1) tuhojen arviointiin, 2) koordinointiin ja johtamiseen ja 3) toimintaohjeisiin pelastusmuodostelmien toiminnasta onnettomuusalueella (INSARAG Guidelines). INSARAG:n toiminta jakautuu kolmeen maantieteelliseen alueeseen eli Afrikka/Eurooppa, Aasia/Tyynenvaltameren alue ja Amerikan manner.

Kansainvälisten kriisien siviiliväestöä koskevien seurannaisvaikutusten lisääntyessä so-

tilaallista kriisinhallintaa täydentävän ja seuraavan siviilikriisinhallinnan tärkeys on 1990-luvun alun maailmanpoliittisten tapahtumien myötä korostunut. Euroopassa erityisesti vaikeudet Jugoslavian kriisien hoidossa 1990-luvulla ovat kannustaneet kansainvälisiä järjestöjä kehittämään kriisinhallintavalmiuksiaan.

Kansainväliset järjestöt ovat viime vuosina käsittäneet kriisinhallinnan entistä enemmän kokonaisuutena. Konfliktin vaiheissa tarvitaan erilaisia resursseja ja asiantuntemusta. Sotilaallinen kriisinhallinta ja siviilikriisinhallinta eivät kilpaile keskenään. Kriisinhallintaoperaatioiden tuloksellisuus riippuu niin sotilaiden kuin siviiliasiantuntijoiden panoksesta romahtaneen oikeusjärjestelmän, instituutioiden ja siviiliyhteiskunnan jälleentarantamisessa.

Kansainväliset järjestöt pyrkivät edelleen kehittämään toimintavalmiuttaan muun muassa kartoittamalla käytettävissä olevia voimavaroja – asiantuntijoita ja materiaalista valmiutta ja luomalla erilaisia voimavararekistereitä. YK:lla on peruskirjan mukaan ensisijainen vastuu kansainvälisestä rauhasta ja turvallisuudesta. Näin sille ja sen erityisjärjestöille on karttunut eniten kokemusta myös siviilikriisinhallintatehtävistä.

YK:n sihteeristön rauhanturvaamis- ja humanitaarinen toiminta tapahtuu lähinnä kolmessa osastossa. Rauhanturvaamisoperaatio-osasto (Department of Peace Keeping Operations, DPKO) suunnittelee ja johtaa kenttäoperaatioita, poliittisten asioiden osasto (Department of Political Affairs, DPA) antaa poliittista tukea ja neuvoja pääsihteerille koskien kansainvälisiä operaatioita ja humanitaaristen asioiden koordinaatio-osasto (Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, OCHA) suunnittelee ja koordinoi humanitaarisia avustusoperaatioita.

ETYJ:stä on sen ennalta ehkäisevän roolin ohella kehittynyt 1990-luvun alkupuolelta lähtien merkittävä kenttätoimija. ETYJ on perustanut parikymmentä valtuuskuntaa eli missiota osanottajavaltioidensa alueelle tarkkailemaan niiden oikeusvaltiokehitystä, demokratioitumista, ihmisoikeuksien toteutumista sekä vähemmistöjen asemaa. ETYJ:n palveluksessa on henkilöstä myös siviilikriisinhallinnan poliisitehtävissä Kroatiassa, Ko-

sovossa ja Makedoniassa. Se on myös suorittanut vaalitarkkailua eri osanottajavaltioissa ja järjestänyt vaaleja Bosnia-Hertsegovinassa.

EN otti syksystä 1989 lähtien tehtäväkseen Keski- ja Itä-Euroopan maiden demokraattisten uudistusten tukemisen ja niiden ankkuroimisen Euroopan yhteyteen. EN käynnisti useita ohjelmia, joiden tarkoituksena oli auttaa Keski- ja Itä-Euroopan maita niiden lainsäädännöllisessä ja oikeudellisessa uudistamistyössä. Demokratisoitumisen etenemisen seurauksena EN:n avustusohjelmat ovat 1990-luvun lopulta lähtien enenevässä määrin muuttuneet siviilikriisinhallinnan luonteiseksi demokratian toteuttamisen sekä ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen alalla. EN pyrkii koordinoimaan toimintaansa muiden järjestöjen kanssa.

EN:n vahvuutena ovat normistojen luomiseen, vähemmistöjen suojeluun, yhteiseen lainsäädäntöön, kriminologiaan ja vankeinhoitoon liittyvät kysymykset. Toiminta on viime aikoina laajentunut myös hyvän hallinnon, paikallisdemokratian ja vaalivalvonnan aloille.

Naton Washingtonin huippukokouksessa vuonna 1999 vahvistettiin, että liittokunnan yhtenä päätehtävänä on osallistua rauhaa edistäviin toimiin. Naton rauhankumppanuusohjelman keskeisiä toimintamuotoja ovat rauhanturvaamistoiminta sekä etsintä- ja pelastustehtävät. Nato perusti vuonna 1998 päämajaansa Brysseliin katastrofien avustustoiminnan koordinaatiokeskuksen (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center, EADRCC).

Tulevaisuudessa Naton rooli kansainvälisessä kriisinhallinnassa sekä siviilikomponenttien osuus Naton toimeenpanemissa kriisinhallintaoperaatioissa tulee mitä todennäköisimmin kasvamaan.

Euroopan unioni

Siviilikriisinhallinnassa Suomen kannalta keskeisin kansainvälinen toimija on EU, jonka jäsenmaat ovat sitoutuneet yhteisesti asetettuihin kehittämistavoitteisiin. EU:ssa siviilikriisinhallintaa kehitetään sekä osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa että yhteisen välineitä kehittämällä. EU:n siviilikrii-

sinhallintavoimavarat on tarkoitettu sekä EU-johtoihin operaatioihin että kansainvälisten järjestöjen, lähinnä YK:n ja ETYJ:n, käyttöön.

Siviilikriisinhallintavalmiuksia kehitetään Feiran Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2000 päättämien painopistealueiden mukaisesti. Painopistealueet ovat poliisitoimi, joka sisältää rajapoliisitoiminnan, oikeusvaltion vahvistaminen, siviilihallinnon vahvistaminen ja pelastustoimi. Feiran Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi, että EU-maat voisivat yhdessä lähettää kriisialueille vuoteen 2003 mennessä tarvittaessa jopa 5000 poliisihenkilöä, joista 1000 tulisi voida lähettää kuukauden kuluessa.

Göteborgin Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi, että vuoteen 2003 mennessä voitaisiin osoittaa kriisialueille lähetettäväksi yhteensä 200 oikeusalan asiantuntijaa sekä pelastusmuodostelmia, jotka koostuisivat jopa 2000 henkilöstä. Göteborgissa päätettiin lisäksi, että kerätään tiedot kriisitilanteita varten tarvittaessa nopeasti toimintavalmiina olevista siviiliasiantuntijoista.

Syksyllä 2003 EU:ssa hyväksyttiin operaatioihin liittyvä oikeusvaltioperiaatteen -käsite ja jatkettiin operaatioiden suunnittelua. Oikeusvaltion vahvistaminen voi olla sekä poliisioperaation osatavoite että itsenäinen operaatio. Sisällöllisesti oikeushallinnon vahvistaminen voi kattaa esitutkinnan ja täytäntöönpanon, prosessilainsäädännön, sotarikokista syyttämisen, uhrin aseman huomioimisen, vankeinhoidon ja joitakin siviilioikeudellisia kysymyksiä.

Oikeusvaltion vahvistamisessa erotetaan kaksi operaatiopäättyppiä; oikeusvaltiota vahvistava operaatio ja oikeuslaitoksen korvaava operaatio. Käytännössä operaatiotyyppien tarkka erottelu on kuitenkin vaikeata. Kahden perustyyppin lisäksi on tunnistettu myös tarkkailu- ja tietojen keruuoperaatiot (Fact-Finding Missions).

Siviilihallinnon vahvistamisen osalta EU:n jäsenvaltiot ovat sitemmin tarkentaneet sen sisältävän seuraavat päätoimialat: yleinen hallinto (väestörekisterit, omaisuusrekisterit, vaali- ja puoluekoneisto, verotus, paikallishallinto, tullit), sosiaalitoimi (koulutus, sosiaalipalvelut, terveyspalvelut) ja infrastruktuuri (vesihuolto, energia, telekommunika-

tio, rakentaminen, kuljetukset, jätehuolto).

Vaikka EU on vasta viime vuosina ryhtynyt kehittämään siviilikriisinhallintavalmiuksiaan, alkoi EU:n ensimmäinen siviilikriisinhallinnan alaan luokiteltava operaatio jo heinäkuussa 1991 Länsi-Balkanilla. Kyseinen, alun perin Euroopan yhteisöjen tarkkailuoperaationa (European Community Monitoring Mission, ECMM) alkanut siviilikriisinhallintaoperaatio muuttui joulukuussa 2001 virallisesti EU:n tarkkailuoperaatioksi (European Union Monitoring Mission, EUMM).

Alussa operaatiossa oli noin 50 tarkkailijaa, tällä hetkellä heitä on hieman yli 100. Enimmillään operaatiossa on ollut 340 henkilöä. EUMM:n tehtävänä on tarkkailla poliittista ja turvallisuustilannetta Länsi-Balkanilla. Operaatio oli alussa luonteeltaan sotilastarkkailuoperaatio, mutta se on kehittynyt poliittisen tarkkailun suuntaan.

Ensimmäinen Euroopan unionin poliisioperaatio (European Union Police Mission, EUPM) aloitti toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2003. EUPM on jatkoa Bosnia-Hertsegovinassa toimineelle YK:n poliisioperaatiolle (United Nation's International Police Task Force, IPTF). Siinä toimii 470 poliisialan asiantuntijaa ja 150 muuta asiantuntijaa. Lisäksi paikallista henkilökuntaa on noin 300.

EU:n toinen poliisioperaatio (EUPOL) alkoi Makedoniassa 15 päivänä joulukuuta 2003. Operaatio koostuu poliisireformin kehittämistä ja täytäntöönpanoa tukevan komission ohjelman vahvistamisesta ja EU:n poliisioperaatiosta, joka keskittyy kiireellisimpiin tarpeisiin, kuten lain ja järjestyksen lujittamiseen, operationaaliseen tukeen rajapoliisille, sisäiseen valvontaan ja yleisen luottamuksen vahvistamiseen. Operaatiossa työskentelee noin 200 poliisia ja siviiliasiantuntijaa.

EU:n neuvosto päätti 28 päivänä kesäkuuta 2004 oikeusvaltion vahvistaminen -operaation (EUJUST THEMIS) aloittamisesta Georgiassa. Operaatio aloitti toimintansa 16 päivänä heinäkuuta 2004 ja sen arvioitu kesto on 12 kuukautta. Tavoitteena on tukea erityisesti Georgian rikosoikeusreformin toteuttamista. Laajuudeltaan operaation henkilökunta käsittää 10 jäsenvaltioiden lähettämää asiantuntijaa sekä paikallista henkilökuntaa.

2.2.2. Suomen sitoumukset

Suomi on eri yhteyksissä ilmoittanut, että sillä on valmiudet osoittaa EU:n käyttöön kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin 70 poliisihenkilöä ja 5 rajavartiolaitoksen asiantuntijaa, 15 oikeushallinnon asiantuntijaa ja 14 siviilihallinnon asiantuntijaa. Lisäksi Suomi on ilmoittanut voivansa osoittaa 6 asiantuntijaa EU:n erityisedustajan toimiston tukitehtäviin sekä 38 asiantuntijaa EU:n tarkkailuoperaatioihin. Pelastustoimen osalta Suomi on ilmoittanut valmiutenaan osoittaa EU:n käyttöön 20 pelastusalan asiantuntijaa arviointi-, koordinointi- ja tukiryhmiin sekä 196 henkilön pelastusmuodostelman.

Vastaavat resurssit pelastuspalvelutoimintaan osallistumiseen on ilmoitettu YK:lle ja Natolle. ETYJ:n käyttöön voidaan osoittaa 50 pelastuspalvelun asiantuntijaa ja YK:n valmiusrekisteriin 50 siviilipoliisia.

2.2.3. Ulkomaiden lainsäädäntö

Ulkoasiainministeriö lähetti 12 valtiolle kyselyn siviilikriisinhallinnasta keväällä 2003. Kyselyyn vastasi 11 valtiota. Kyselyyn vastanneet maat olivat Alankomaat, Australia, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Norja, Ruotsi, Saksa, Tanska ja Yhdysvallat.

Kyselyssä tiedusteltiin, mikä viranomainen päättää siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta ja miten päätöksenteko on järjestetty. Lisäksi tiedusteltiin, onko kyseisessä valtiossa asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja miten operaatioihin lähetettävien asiantuntijoiden palvelussuhteen ehdot määräytyvät.

Kolmessa kyselyyn vastanneessa maassa, Italiassa, Norjassa ja Tanskassa, päätöksen siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta tekee aina maan hallitus. Alankomaissa päätös tehdään hallitustasolla poliittisesti merkittävässä operaatioissa. Yhdysvalloissa osallistumisesta päättää presidentti.

Itävallassa päätöksen osallistumisesta tekee sisäministeriö ja Islannissa ulkoministeriö henkilöstöä lähettävien virastojen kanssa. Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa päätöksentekoon osallistuu useita ministeriöitä ja Saksassa päätökset tehdään ulkoministeriön johdolla useiden ministeriöiden osallistuessa päätöksen valmisteluun. Australia ei yksilöi-

nyt päätöksentekoon osallistuvia tahoja, mutta totesi osallistumispäätöksen olevan aina luonteeltaan poliittinen.

Ainoastaan Itävalta ilmoitti, että sillä on siviilikriisinhallintaa koskevaa lainsäädäntöä. Lisäksi Ruotsissa on esitetty vuonna 2001 laaditussa mietinnössä (DS 2002:1) siviilikriisinhallintaa koskevan lainvalmistelun aloittamista.

Itävalta

Itävallan osallistumisesta kriisinhallinta-toimintaan on säädetty 21 päivänä huhtikuuta 1997 annetussa liittovaltion perustuslakiin kuuluvassa laissa yhteistoiminnasta ja solidaarisuudesta lähetettäessä yksiköjä ja yksityishenkilöitä ulkomaille. Laki koskee sekä sotilaallista että siviilikriisinhallintaa. Lakia sovellettaessa tulee ottaa huomioon Itävallan kansainvälisoikeudelliset velvoitteet, YK:n peruskirjan sekä Helsingin päätöksiäkirjan periaatteet samoin kuin EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka EU:ta koskevan sopimuksen V luvun pohjalta.

Lain mukaan yksiköjä ja yksityishenkilöitä voidaan lähettää ulkomaille osallistumaan solidaarisuuden pohjalta toimenpiteisiin rauhan turvaamiseksi samoin kuin demokratian, oikeusvaltion periaatteen ja ihmisoikeuksien suojelun edistämiseksi kansainvälisen järjestön tai ETYJ:n puitteissa tai toteutettaessa EU:n päätöksiä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa. Yksiköjä ja yksityishenkilöitä voidaan lähettää myös osallistumaan humanitaariseen apuun ja katastrofiapuun kuuluviin toimenpiteisiin. Osallistumiseen vaaditaan näissä tapauksissa liittovaltion hallituksen päätös. Kiireellisissä tapauksissa humanitaariseen apuun ja katastrofiapuun kuuluviin toimenpiteisiin osallistumisesta voivat päättää yksimielisesti liittokansleri, liittovaltion ulkoministeri ja muu ministeri, jonka toimialaa asia koskee.

Päätöksen yksiköiden tai yksittäisten henkilöiden lähettämisestä osallistumaan etsintä- ja pelastuspalveluihin kuuluviin toimenpiteisiin tekee liittovaltion kyseinen ministeri, mutta päätöksestä on viipymättä ilmoitettava liittovaltion hallitukselle.

Ulkomaille voidaan lähettää liittovaltion armeijassa palvelevia, liittovaltion vartiopal-

veluksessa palvelevia sekä muita henkilöitä, jotka ovat sitoutuneet osallistumaan laissa kuvattuun toimintaan. Lähetetyt henkilöt ovat asianomaisen ministeriön alaisia. Liittovaltion hallitus voi määrätä, missä määrin lähetettyjen henkilöiden toimiessaan ulkomaille tulee noudattaa kansainvälisen järjestön toimielinten tai ulkomaisten toimielinten antamia ohjeita. Jos kansainvälisen tai ulkomaisten toimielimen antamat ohjeet ovat ristiriidassa asianomaisen itävaltalaisen toimielimen antamien ohjeiden kanssa, tulee lähetettyjen henkilöiden noudattaa jälkimmäisiä ja ilmoittaa ristiriidasta välittömästi asianomaiselle viranomaiselle kotimaassa.

Siviilikriisinhallintaan osallistuvalla henkilölle maksetaan tehtävän vaarallisuudesta riippuen erillistä lisää. Esimerkiksi Jordaniassa siviilikriisinhallinnan poliisitehtävissä työskenteleville itävaltalaisille poliisikoulutajille maksetaan normaali nettopalkka 500-800 euroa kuukaudessa, jonka lisäksi heille maksetaan verovapaa lisä 2 000 euroa kuukaudessa. Asumis- tai muita elinkustannuksia ei erikseen korvata. Muihin kuin valtion palveluksessa oleviin kuten Punaisen Ristin työntekijöihin sovelletaan järjestön tai lähettävän organisaation ehtoja niin kuin valtion ja järjestöjen kanssa tehdyissä sopimuksissa on sovittu.

Ruotsi

Ruotsissa hallitus tekee päätöksen osallistumisesta kansainvälisiin siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Hallitus päättää myös osallistumiseen käytettävissä olevasta määrärahasta. Päätöksen valmistele ulkoministeriö yhteistyössä muiden toimintaan osallistuvien ministeriöiden kanssa. Päätös siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta ei edellytä valtiopäivien hyväksyntää. Jos osallistumispäätökselle halutaan tiettyssä tapauksessa saada poliittinen tuki, päätös voidaan periaatteessa viedä valtiopäivien käsiteltäväksi.

Siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisen valmistelussa keskeisimmät toimijat ovat ulkoministeriö, poliisi, puolustusvoimat, puolustusministeriö, oikeusministeriö, pelastuspalvelu ja ulkoministeriön alainen kehitysyhteistyöstä vastaava virasto (Styrelsen för Internationellt Utvecklingsamarbete,

SIDA). Viranomaiset koordinoivat toimintaa osana normaalia viranomaisyhteistyötä.

Siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuvien henkilöiden oikeudellinen asema vaihtelee tapauskohtaisesti. Poliisilla ja puolustusvoimilla on pitkä perinne kansainvälisiin tehtäviin osallistumisesta. Puolustusvoimilla on myös henkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia ulkomaanpalveluksen aikana koskevaa lainsäädäntöä. Vuonna 1999 säädettiin poliisihenkilöiden ulkomaanpalveluksesta erillinen asetus. Tammikuun alusta 2002 tulivat voimaan valtiotyönantajan ja keskeisten työntekijäjärjestöjen neuvottelemat sopimus ja suuntaviivat ulkomaanpalveluksen työehtoista (Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjängsöring utomlands, URA). Neuvoteltu järjestely ei koske ulkoministeriön tai puolustusvoimien palveluksessa olevia.

Ruotsissa valmistui tammikuussa 2002 oikeusministeriön toimeksiannosta tehty selvitys tuomarien ja syyttäjien kansainvälisiin tehtäviin osallistumisen edellytyksistä (Ds 2002:1). Selvityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että oikeus- ja syyttäjälaitoksen voimavarat on suunniteltu kansallisiin tarpeisiin. Selvityksessä ehdotettiin, kansainvälisiin tehtäviin osallistumisen tukemiseksi, henkilöstöresurssien lisäämistä kymmenellä tuomarin ja viidellä syyttäjän viralla.

Selvityksessä ehdotettiin myös kansainvälisiin tehtäviin osallistumisen edellyttämien tukipalvelujen keskittämistä tiivistämällä oikeus- ja syyttäjälaitoksen yhteistoimintaa. Yhdeksi tavoitteeksi asetettiin rekrytointijärjestelmän kehittäminen. Rekrytoinnissa kiinnitettiin huomiota tietokantojen tarpeellisuuteen ja nimittämismenettelyyn.

Kansainvälisissä tehtävissä toimivien henkilöiden palvelussuhteiden ehtojen yhdenmukaistaminen on yksi suunnitellun lainsäädännön peruslähtökohdista. Tehtävästä riippumatta samankaltaisissa riskiolosuhteissa työskentelevillä henkilöillä tulisi olla samanlainen vakuutusuoja muun muassa työtapa-turmien varalta. Palvelussuhteen ehtojen määrittely ehdotettiin toteutettavaksi asetus-teitse puolustusvoimien ulkomaanjoukkojen palvelussuhteiden ehtojen sääntelyä vastavalla tavalla.

Selvitys ei ole johtanut lainvalmisteluun.

2.3. Nykytilan arviointi

Kriisinhallinta on aivan viime vuosina vakiintunut yläkäsitteeksi, jonka alakäsitteitä ovat sotilaallinen kriisinhallinta ja siviilikriisinhallinta. Kysymys on eri alojen organisaatioilla käytössään olevista keinoista. Sotilaat ja siviilikriisinhallinnan asiantuntijat toimivat usein rinnakkain samanlaisissa olosuhteissa. Nykytilaa onkin arvioinnissa useissa kohdin verrattu sotilaallisen kriisinhallinnan ja rauhanturvaamistoiminnan järjestelyihin.

2.3.1. Siviilikriisinhallinnan määritelmä

Siviilikriisinhallintaa tai sen tavoitteita ei ole Suomen lainsäädännössä määritelty. Sotilaallisen kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen tavoitteena on rauhanturvaamislain mukaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaaminen. Rauhanturvaamislaki koskee soveltuvin osin myös suomalaisen rauhanturvaamisorganisaation osallistumista humanitaariseen avustustoimintaan tai sen suojaamiseen YK:n erityisjärjestön tai viraston pyynnöstä.

Siviilikriisinhallinta kuvataan käytännössä usein toiminnaksi, jolla tähdätään siviiliyhteiskunnan toimintaedellytysten palauttamiseen lähettämällä ulkopuolista asiantuntijapua. Siviilikriisinhallinta kattaa konfliktien ehkäisemiseen sekä rauhan ja vakauden ylläpitämiseen tähtäävät toimet, mutta myös pitkäkestoisemmat toimet, jotka kuitenkin ovat tilapäisiä, ja joiden tavoitteena on vahvistaa demokratiaa, julkista hallintoa ja oikeusvaltion periaatteita.

Konfliktitilanteisiin liittyvä kriisinhallinta on kokonaisuus, johon kuuluu sekä siviili- että sotilastoimintoja. Usein ne ovat samanaikaisia ja toisistaan riippuvaisia. Sotilaallinen kriisinhallinta luo turvalliset olot, minkä jälkeen voidaan aloittaa demokratialle ja ihmis-oikeuksille perustuvan yhteiskunnan rakentaminen ja luoda edellytykset taloudelliselle kehitykselle. Tavoitteena on luoda riittävän järjestyneet olot, joissa sotilaallista kriisinhallintaa ei enää tarvita.

Siviilikriisinhallinnan raja erityisesti suhteessa sotilaalliseen kriisinhallintaan, humanitaariseen apuun ja kehitysyhteistyöhön on

epäselvä ja toiminnot ovat käytännössä osittain päällekkäisiä. Verrattuna sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamistoimintaan siviilikriisinhallinta on nimensä mukaisesti korostetusti siviiliorganisaation toimintaa, vaikka se usein toteutetaan sotilaallisen kriisinhallinnan kanssa samanaikaisesti ja vastaavissa olosuhteissa.

2.3.2. Osallistumispäätös

Sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamistoimintaan osallistumisesta säädetään yksityiskohtaisesti lain tasolla. Rauhanturvaamislain 2 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Valtioneuvoston on lisäksi kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos suomalaiselle rauhanturvajoukolle määrättyjä tehtäviä suunnitellaan olennaisesti muutettaviksi.

Jos rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet tulisivat olemaan perinteistä rauhanturvaamista laajemmat, valtioneuvoston on ennen esityksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko, jossa yksilöidään operaatiota koskevien voimankäyttövaltuuksien laajuus. Samoin on meneteltävä, jos rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevia toimivaltuuksia suunnitellaan rauhanturvaamisoperaation kuluessa edellä tarkoitettua tavoin laajennettaviksi. Puolustusministeriö voi määrätä toiminnan vähäisestä laajentamisesta tai supistamisesta.

Päätöksen Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaoperaatioon tekee ulkoasiainministeriö. Menettely vastaa pääpiirteissään ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa noudatettavaa päätöksentekomenettelyä, ja se on käytännön toiminnan vaatimusten takia muotoutunut joustavaksi.

Ulkoasiainministeriö päättää myös siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden ehdolle asettamisesta silloin, kun EU tai kansainvälinen järjestö edellyttää ehdolle asettamista. Tiettyissä operaatioissa varsinaista ehdolle aset-

tamista ja operaation toimeenpanijan suorittamaa valintaa ei kuitenkaan tapahdu, vaan Suomella on operaatiosta tietty vahvuus, jonka ylläpitämisestä huolehditaan.

2.3.3. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet

Kotimaan valmiuksista vastaavan viranomaisen tärkein tehtävä on huolehtia siitä, että kotimaan valmiudet vastaavat Suomen antamia sitoumuksia kansainväliseen kriisinhallintaan osallistumisesta. Tällä hetkellä sisäasiainministeriö vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittamisesta, kunkin ministeriön vastatessa oman hallinnonalansa henkilöstön varautumisesta ja osallistumisesta kriisinhallintaan.

Kansainvälinen siviilikriisinhallinta on laajeneva alue kansainvälistä yhteistyötä. Suomen osallistumisedellytysten parantamiseksi siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien ylläpitämisen ja kehittämisen keskittämisen olisi tarkoituksenmukaista. Nykyisessä tilanteessa kyseiset tehtävät jakautuvat osittain kullekin ministeriölle ja valmiuksien yhteensovittamisesta vastaavalle sisäasiainministeriölle. Keskittämisen yhteydessä olisi mahdollista luopua epämääräisestä yhteensovittamistehtävän käsitteestä ja määritellä vastuuviranomainen huolehtimaan kotimaan valmiuksista.

Kotimaan valmiuksista ja vastuuviranomaisesta säädettyä on otettava huomioon ulkoasiainministeriölle säädetyt tehtävät, joiden mukaan siviilikriisinhallinta kuuluu ulkoasiainministeriön vastuulle, siltä osin kuin se kuuluu ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan.

2.3.4. Asiantuntijoiden oikeudellinen asema

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijat ovat määräaikaisessa virkasuhteessa, joten heidän palvelussuhteisiinsa sovelletaan virkamieslainsäädäntöä sekä voimassa olevia virkaehtosopimuksia. Heidät on siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisensa ajaksi määrätty ulkomaan virkamatkalle. Asiantuntijoihin sovelletaan 30 päivänä marraskuuta 2002 tehtyä virka- ja työehtosopimusta matkakustannusten korvaamisesta.

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden tilanne poikkeaa kuitenkin olennaisesti tyypillisellä virkamatkalla olevasta virkamiehestä. Asiantuntijat työskentelevät yleensä yhden vuoden ja toisinaan jopa useita vuosia yhtäjaksoisesti siviilikriisinhallintatehtävissä. Ulkomaan virkamatkasäännökset koskevat virkamiestä, jonka virkapaikka on Suomessa, jolloin tämä käy pääsääntöisesti korkeintaan muutaman päivän tai viikon pituisilla ulkomaan virkamatkoilla.

Oikeudellisesti siviilikriisinhallintatehtävissä ulkomailla toimivat henkilöt ovat virkasuhteessa valtiotyönantajaan, mutta heidät on asetettu operaation toimeenpanijan palvelukseen. He ovat toiminnallisesti operaation toimeenpanijan alaisia ja heidän on suoritettava toimeenpanijan heille osoittamia tehtäviä. Heidän asemaansa ei ole kuitenkaan säännelty lain tasolla.

Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevien asiantuntijoiden työskentelyolosuhteet poikkeavat perinteisestä virkamatkasta niin merkittävästi, että virkamatkaa koskevat säännökset eivät sovellu lainkaan kaikkiin palvelussuhteen ehtoja koskeviin kysymyksiin. Esimerkkeinä voidaan mainita vuosiloman määräytymistä ja vakuutussuojaa koskeva sääntely sekä eräät palkkarakenteeseen liittyvät epäkohdat.

Asiantuntijoiden vuosilomasta on sovittu 30 päivänä marraskuuta 2002 tehdyssä virka- ja työehtosopimuksessa ja se määräytyy kuten valtion virkamiehillä yleensä. Kriisialueilla toimeenpantaviin siviilikriisinhallintaoperaatioihin osallistuvat asiantuntijat työskentelevät tehtävien luonteen takia pääsääntöisesti iltaisin ja osittain myös viikonloppuisin. Muina aikoina he saattavat olla varalla siten, että he eivät esimerkiksi saa poistua operaation toimialueelta. Korvauksena operaation johto myöntää asiantuntijoille niin sanottua kompensatiivapaa (Compensatory Leave, Compensatory Time Off, CTO) keskimäärin kuusi päivää kuukautta kohti.

Asiantuntija on kompensatiivapaaan aikana velvollinen operaation johdon kutsusta palaamaan operaation toimialueelle. Kompensatiivapaa on luonteeltaan työaikakorvaus ja se on tarkoitettu pääasiassa korvaukseksi iltaja viikonlopputyöskentelystä. Siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisen aikana

pitämättä jäänyttä kompensatiivapaa ei korvata rahallisesti operaatioissa työskentelyn päättyessä. Näistä syistä kompensatiivapaa ei ole rinnastettu valtion virka- ja työehtosopimuksen tarkoittamaan vuosilomaan.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kriisialueilla työskentelevien asiantuntijoiden ei ole katsottu käyttävän heille virka- ja työehtosopimuksen perusteella kertyvää vuosilomaa, vaikka heillä on pääsääntöisesti mahdollisuus viettää kompensatiivapaa yleensä kolmesta kuuteen päivää kuukautta kohti.

Kun virkasuhde valtioon päättyy samanaikaisesti kuin palvelus siviilikriisinhallintatehtävässä, asiantuntijalla on ollut oikeus saada vuosilomapalkkaustaan vastaava lomakorvaus tai vuosiloma niiltä täysiltä lomanmääräytymiskuukausilta, joilta hän virkasuhteen päättymiseen mennessä ei ole saanut lomaa tai korvausta. Jos virkasuhde valtioon on jatkunut, asiantuntijalla on vaihtoehtoisesti ollut oikeus siirtää ansaitsemansa vuosiloma pidettäväksi toisen valtion viraston tai laitoksen palveluksessa. Siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuvat asiantuntijat ovat säännönmukaisesti valinneet työsuhteen päättyessä vuosilomakorvauksen.

Matkakustannusten korvaamisesta tehdyn virka- ja työehtosopimuksen mukaan virkamatka alkaa henkilön lähtemisestä virka- tai työpaikastaan tai asunnostaan ja päättyy hänen palaamiseensa virka- tai työpaikkaansa tai asuntoonsa. Asiantuntijoiden vakuutussuojan voimassaolo noudattaa virkamatkan määritelmää eli se ei ole voimassa Suomeen suuntautuvien vierailujen yhteydessä silloin kun asiantuntija kotiin tai työpaikalle paluun jälkeen vapaa-aikana oleskelee Suomessa.

Sen sijaan Suomessa työhön liittyvissä olosuhteissa, kuten raportointimatalla sisäasiainministeriöön tai ulkoasiainministeriöön sattuneen työtapaturman perusteella Valtiokonttori korvaa muun muassa tarpeelliset sairaushoitokulut ja työansion menetyksen.

Ulkomailla siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisen aikana vakuutus on voimassa siviilikriisinhallintaoperaation toiminta-alueella tai kohdemaassa. Vakuutus on voimassa myös operaation toiminta-alueen tai kohdemaan ulkopuolelle suuntautuvilla, työnantajan tai operaation johdon määräämillä virkamatkoilla. Vakuutus ei kuitenkaan ole

voimassa, kun asiantuntija oleskelee vapaa-aikana operaation toiminta-alueen tai kohdemaan ulkopuolella, koska tuolloin hänen ei katsota olevan virkamatkalla.

Palkkaus

Suomen valtio maksaa palkan siviilikriisinhallintaoperaatioissa työskenteleville asiantuntijoille. Lisäksi asiantuntijalle maksetaan matkakustannusten korvaukset ulkomaan virkamatkaa koskevien säännösten mukaisesti. Ulkomaan virkamatkaa koskevien säännösten mukaiset korvaukset ovat kuitenkin toissijaisia. Jos siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksama päiväraha tai muu korvaus kattaa matkustussäännön mukaiset asumiskustannusten korvaukset ja päivärahan, asiantuntija ei ole oikeutettu kyseisiin korvauksiin.

YK maksaa jäsenvaltioiden lähettämille asiantuntijoille päivittäin operaatiokohtaista toimeentulokorvausta (Mission Subsistence Allowance, MSA). Korvaus on tarkoitettu kattamaan kaikki operaation aikaiset elinkustannukset, ja korvausta maksetaan työpäivien, viikonlopun, vapaapäivien sekä kokenuksen aikana myönnetyn kompensatiivapaan ajalta. YK:n tarjoama ilmainen majoitus pienentää korvausta 50 prosenttia. Korvauksen suuruus vahvistetaan operaatiokohtaisesti. Joissakin tapauksissa korvaus maksetaan korotettuna ensimmäisen 30 päivän ajalta. Lähi-idässä korvauksen suuruus on 61-218 dollaria päivässä. Euroopassa korvauksen suuruus on Länsi-Balkanilla 109-130 dollaria ja Kaukasian operaatioissa 50-170 dollaria päivässä.

MSA:n lisäksi YK maksaa riskikorvausta (Hazard Pay) vaarallisissa olosuhteissa työskentelyn perusteella. Korvausta maksetaan, jos henkilö työskentelee alueella, jossa vallitsevat erittäin vaaralliset olosuhteet, kuten sotatila tai aktiiviset vihamielisyydet, ja josta osa työntekijöistä ja työntekijöiden kaikki perheenjäsenet on evakuoitu. Turvallisuustilanne arvioidaan uudelleen kolmen kuukauden välein ja korvauksen maksaminen lopetetaan turvallisuustilanteen parannuttua.

ETYJ maksaa jäsenvaltioiden lähettämille asiantuntijoille päivittäin täysihoitokorvauksen (Board and Lodging Allowance, BLA).

Sen on tarkoitus kattaa kaikki asumisesta ja oleskelusta siviilikriisinhallintaoperaation osallistumisen aikana aiheutuvat kustannukset. Korvauksen määrä on sama kaikille.

Siviilikriisinhallintaoperaatioissa työskentelyn aikana tapahtuvan matkustamisen ajalta asiantuntijoille maksetaan päivittäinen toimeentulo- (Daily Subsistence Allowance, DSA) ja matkakorvaus (Travel Subsistence Allowance, TSA), jonka suuruus määräytyy matkustuskohteen mukaan ja joka noudattaa YK:n MSA:n suuruutta. Korvauksen on tarkoitus kattaa sekä asumisesta että ruokailusta aiheutuvat kulut. Hotelliasumisen osuus on erikseen määritetty. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden päälliköt saavat korvauksen 15 prosentilla korotettuna ja instituutioiden ja laajojen operaatioiden päälliköt 40 prosentilla korotettuna.

Esimerkiksi Länsi-Balkanilla ETYJ:n maksaman BLA:n suuruus on vuonna 2004 kohdemaasta riippuen 100-118 euroa päivässä. Itä-Euroopassa sen suuruus on 122-140 euroa, Kaukasuksella 105-158 euroa ja Keski-Aasiassa 121-145 euroa päivässä.

EU:n osalta siviilikriisinhallinnan operaatioiden rahoitusta koskevat suuntaviivat on kirjattu 29 päivänä marraskuuta 2003 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston mukaisesti asiakirjaan 12582/03. Suuntaviivojen mukaan taloudelliset rajoitukset huomioon ottaen jäsenvaltioiden olisi vastattava niiden operaatioon lähettämän henkilöstön palkoista. Palkkoihin kuuluvat kustannukset on määriteltävä selvästi ennakolta. Kaikki muut operaatioon liittyvät menot, päivärahat mukaan lukien, olisi mahdollisimman pitkälle katettava YUTP:n budjetista.

EU:n Länsi-Balkanilla toimivan tarkkailuoperaation osalta jäsenmaiden on vastattava kaikista lähettämänsä henkilöstön henkilöstökuluista mukaan lukien päivärahat. Sama koskee EU:n poliisioperaatiota Bosnia-Hertsegovinassa (EUPM). Suosituksen mukainen päiväraha on 100 euroa. EU:n Makedonian poliisioperaation (EUPOL) kohdalla tehtiin toinen ratkaisu, jonka mukaan 100 euron päiväraha maksetaan YUTP:n budjetista jäsenmaiden lähettämälle henkilökunnalle. Päätös ei muodosta ennakkotapausta tuleville operaatioille.

EU:n ja kansainvälisen järjestön maksama

korvaus on tyypillisesti suurempi kuin ulkomaan virkamatkalla maksettava päiväraha ja kohtuulliset asumiskustannukset. Tuolloin ylijäävä osa siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksamasta korvauksesta katsotaan asiantuntijan veronalaiseksi ansiotuloksi. Samassa kohdemaassa ja samanlaisissa olosuhteissa eri operaatioissa työskentelevillä asiantuntijoilla saattaa palkkaus muodostua merkittävästikin erilaiseksi operaation toimeenpanijan maksamasta korvauksesta riippuen. Asiantuntijoiden oikeudenmukainen kohtelu edellyttää palkkausrakenteen muuttamista kansainvälisten järjestöjen noudattaman käytännön suuntaan.

Tällä hetkellä EU:n poliisioperaatioissa Bosnia-Hertsegovinassa, EU:n tarkkailuoperaatioissa Länsi-Balkanilla ja EU:n erityisedustajan toimistossa Afganistanissa työskenteleville asiantuntijoille ei EU maksa mitään korvausta. Lisäksi käynnissä on kaksi muuta operaatiota, tarkkailuoperaatio Sri Lankassa ja irakilaisien poliisien kouluttamisoperaatio Jordaniassa, joissa operaation toimeenpanija ei maksa erillistä korvausta, vaan kaikki asiantuntijoiden kustannukset jäävät asiantuntijoita lähettäneiden valtioiden maksettaviksi.

Siviilikriisinhallintaoperaatiot, joissa toimeenpanija ei maksa mitään korvausta, tulevat todennäköisesti vähenemään tulevaisuudessa, jos EU pystyy järjestämään siviilikriisinhallintatoimintansa rahoituksen toimivalla tavalla. Suomen on kuitenkin myös tulevaisuudessa varauduttava operaatioihin, joiden kaikista kustannuksista vastaa valtiotyönantaja, ja huolehdittava, että kyseisiin operaatioihin lähetettyjen asiantuntijoiden palkkaus on oikeudenmukaisessa suhteessa muihin samalla alueella työskenteleviin Suomen lähettämiin asiantuntijoihin.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

3.1.1. Siviilikriisinhallinnan käsitteestä

Siviilikriisinhallinta on käsitteenä laaja ja monitahoinen. Sen tyhjentävä määrittely täs-

sä laissa ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollista. Tällä lailla pyritään selkeyttämään päätöksentekomenettelyä lähetettäessä asiantuntijoita kriisialueille ja määrittelemään heidän palvelussuhteidensa ehdot siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelyn aikana. Vaikka laki on tarkoitettu yllä kuvatulla tavalla rajoitetuksi, siviilikriisinhallintatoiminnan tavoitteiden sisällyttäminen lakiin on kuitenkin tarkoituksenmukaista, koska usealla kansainvälisellä yhteistoiminnan muodolla on yhtymäkohtia siviilikriisinhallintaan.

Siviilikriisinhallintatoiminnan määrittelyä on pyritty jäljempänä tarkastelemaan useammasta näkökulmasta. Kansainväliset järjestöt ovat omaa toimintaansa varten luoneet erilaisia määritelmiä ja Euroopan unioni on kehittäessään siviilikriisinhallintavalmiuksiin pyrkinyt määrittelemään sen sisältöä. Toiminnallisesti siviilikriisinhallinnan tietynlainen käänköpuoli on varautuminen kansallisiin poikkeusoloihin, minkä lisäksi siviilikriisinhallintaa voi pyrkiä määrittelemään sille läheisten toimintojen, kuten rauhanturvamistoiminnan, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön kautta.

Valtion talousarviossa on määritelty edellytykset, joiden toteutuessa määrärahaa voidaan käyttää siviilihenkilöstön osallistumiseen kriisinhallintaan. Näitä edellytyksiä voidaan tarkastella myös siviilikriisinhallintatoiminnan määrittelemiseksi. Kansainvälisessä toiminnassa voidaan yhteisesti hyväksytyyn määritelmän puuttumisesta huolimatta havaita tiettyjä yleisesti käytettyjä kriteereitä, jotka tulee ottaa huomioon kansallista määritelmää luotaessa.

Kansainväliset järjestöt

YK on osittain määritellyt siviilikriisinhallintatoimintansa käsitteen ”monitahoinen humanitaarinen kriisitilanne” kautta. Kyseisellä tilanteella tarkoitetaan humanitaarista kriisiä maassa, alueella tai yhteiskunnassa, jossa on sisäisen tai ulkoisen konfliktin takia tapahtunut totaalinen tai huomattava viranomaisorganisaation romhdus, joka vaatii yksittäisen tai käynnissä olevan YK:n maaohjelman mandaatin tai kapasiteetin ylittävää kansainvälistä, kriisin kohteeksi joutuneen maan, alueen tai yhteiskunnan ulkopuolista

vastausta.

EU kehittää siviilikriisinhallintavalmiuksiin neljän painopistealueen mukaisesti. Näitä ovat poliisitoimi (sisältää rajapoliisitoiminnan), oikeusvaltion vahvistaminen, siviilihallinnon vahvistaminen ja pelastustoimi. Luonteeltaan toiminta ulottuu tilanteesta riippuen eri alojen tarkkailu-, koulutus- ja neuvonantotehtävistä poliisitoimen, oikeushallinnon, pelastustoimen sekä hallinnon, infrastruktuurin ja peruspalvelujen käytännön hoitamiseen. Euroopan unioni ei ole kuitenkaan toistaiseksi kattavasti määritellyt siviilikriisinhallintatoimintaansa. Painopistealueiden ulkopuolelle jäävät muun muassa erilaiset poliittiset ja ihmisoikeusasioihin keskittyvät tarkkailuoperaatiot.

Poikkeusoloihin varautuminen

Siviilikriisinhallintakoulutus ja -harjoitukset on mahdollista toteuttaa siten, että ne tukevat sekä siviilikriisinhallintaopeeraatioihin osallistumista ulkomailla että poikkeusoloihin varautumista kotimaassa. Suomalaisen asiantuntijoiden kokemus siviilikriisinhallintatoiminnasta ulkomailla on myös hyödynnettävissä kehitettäessä kansallisia valmiuksia varautua poikkeusoloihin. Osittain tästä syystä siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittaminen siirrettiin sisäasiainministeriön vastuulle. Poikkeusoloihin varautumisen tarkoituksena on valmiuslain (1080/1991) 1 §:n 1 momentin mukaan poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

Poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota, sodan jälkitila sekä Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka. Myös vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka ja sellainen sodanuhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystilä, joka edellyttää välttämättömiä toimenpiteitä Suomen puolustusvalmiuden kohottamiseksi, sekä muu vaikutuksiltaan näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut erityinen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara valmiuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoi-

tetuille kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille.

Poikkeusolona pidetään myös välttämättömien polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta tai estymisestä taikka muusta vaikutuksiltaan näihin verrattavasta kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuvaa vakavaa uhkaa väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille. Poikkeusoloksi katsotaan myös suuronnettomuudet. Yhteisenä edellytyksenä poikkeusoloille on se, että tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Humanitaarinen apu

Siviilikriisinhallintaan osallistumisen valmiuksia kansallisesti suunniteltaessa on otettu huomioon myös varautuminen suuriin kansainvälistä apua edellyttäviin luonnon- ja muihin onnettomuuksiin, koska niiden vaikutukset kohdealueella ja niiden edellyttämät avustustoimet sekä toimintaan käytettävät voimavarat ovat osin samoja kuin ne, joita tarvitaan konfliktien aiheuttamissa tilanteissa. Pelastuspalveluyhteistyötä pidetään kuitenkin perusluonteeltaan humanitaarisena apuna.

Humanitaarinen apu on humanitaarisesta avusta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1257/96 määritelty puolueettomiksi avustus- ja suojelutoimiksi, jotka suuntautuvat luonnonmullistusten, ihmisten aiheuttamien tapahtumien, kuten sotien ja selkkausten, tai luonnonmullistuksiin verrattavissa olevien tai ihmisten aiheuttamien poikkeuksellisten tilanteiden ja olosuhteiden uhreiksi joutuneiden kolmansien maiden väestöjen, erityisesti vaaralle kaikkein alttiimpien väestönsien ja ensisijaisesti kehitysmaiden väestöjen, hyväksi.

Yksi humanitaaristen avustustoimien keskeisistä tavoitteista on asetuksen mukaan pelastaa ja varjella ihmishenkiä katastrofitilanteissa ja niiden jälkeen sekä luonnonmullistuksissa. Humanitaarinen apu on välitöntä hätäapua, jonka antamisessa ulkopoliittinen harkinta ei ole niin merkittävässä osassa kuin siviilikriisinhallintatoimintaan osallistumisessa.

Pelastuslain (468/2003) nojalla sisäasiainministeriö vastaa kiireellisissä katastrofitilanteissa pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta ulkomaille. Jos avustusoperaatio tapahtuu konfliktialueella, tehdään päätös avun lähettämisestä yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa.

Rauhanturvaamistoiminta

Perinteinen YK:n rauhanturvaamistoiminta on perustunut kriisin osapuolten suostumukseen tai muuhun myötävaikutukseen. Lisäksi rauhanturvajoukkojen valtuudet käyttää sotilaallista voimaa on rajattu itsepuolustukseen. Viime vuosikymmenen aikana kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisen lisäksi myös humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaaminen on tullut osaksi rauhanturvaamistoimintaa.

Nykyisin kansainvälisessä yhteistyössä ja kansallisestikin rauhanturvaamisen rinnalla ja sen sijasta puhutaan kriisinhallinnasta. Vaikka lainsäädännössä ei ole selkeää määritelmää, yleisesti sotilaallisella kriisinhallintaja rauhanturvaamistoiminnalla, johon Suomi voisi osallistua, tarkoitetaan tietyt perusedellytykset täyttävää sotilaallisesti järjestetyn rauhanturvaamisorganisaation toimintaa.

Perusedellytyksiä ovat YK:n tai ETYJ:n mandaatti ja operaation perustuminen konfliktin pääosapuolten sopimukseen tai sopimukselliseen tilaan ja mahdollisimman laajaan hyväksyntään. Voimankäytön tulee olla tarvittaessa mahdollista reaktiivisen itsepuolustuksen lisäksi myös tehtävän turvaamiseksi. Operaatioon voi sisältyä osapuolten pakottamista sopimuksen noudattamiseen ja siihen liittyvää voimankäyttöä tai sillä uhkaamista. Voimankäyttöä säännellään selkein voimankäyttösäännöin, joissa perusperiaatteina ovat voimankäytön minimointi ja voimankäytön suhteuttaminen aina kulloiseenkin uhkaan ja tilanteeseen.

Kehitysyhteistyö

Kehitysyhteistyö laajasti ymmärrettynä käsittää myös kriisinhallinnan. Kehitysyhteistyövaroja voidaan tietyn edellytyksin käyttää siviilikriisinhallintaan kuuluvien toimien rahoittamisessa.

Valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön annetun lain (382/1989) mukaan valtion virasto tai laitos voi yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa osallistua valtion tulo- ja menoarviossa kehitysyhteistyöhön osoitettujen määrärahojen rajoissa kehitysyhteistyötehtäviin kotimaassa ja ulkomailta. Osallistuminen kehitysyhteistyötehtäviin edellyttää, että tehtävät soveltuvat viraston tai laitoksen varsinaiseen toimintaan eivätkä aiheuta sille erityistä haittaa. Lain soveltamisalaa koskevassa pykälässä säädetään, ettei lailla ole tarkoitus säädellä ulkoasiainministeriön ja valtion virastojen sekä laitosten yhteistyötä kehitysyhteistyön alalla.

Valtioneuvoston kehityspoliittiseksi ohjelmaksi 2004 antaman periaatepäätöksen mukaan uuden kehityspoliittikan keskeisiä periaatteita ovat muun muassa sitoutuminen YK:n vuosituhajulistuksen arvoihin ja päämääriin, kestävän kehityksen periaate, laajan kehitysrahoituksen käsite, kehitysmaiden ja niiden ihmisten oman päätösvallan ja vastuun kunnioittaminen ja pitkäaikainen sitoutuminen ja avoimuus. Erityisesti kriisinhallintaan vaikuttavia periaatteita ovat sitoutuminen oikeuspohjaiseen lähtökohtaan, laaja kansallinen sitoutuminen ja johdonmukaisuus kaikilla politiikan alueilla ja kumppanuudet kehityksen puolesta. Oikeuspohjainen lähtökohta tarkoittaa ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjen oikeuksien toteutumisen ottamista lähtökohdaksi. Kumppanuuksilla tarkoitetaan sekä julkisen ja yksityisen sektorin että kansalaisyhteiskunnan osallistumista.

Siviilikriisinhallinta on kuitenkin syytä erottaa laajemmasta kehitysyhteistyön käsitteestä. Siviilikriisinhallinta on luonteeltaan suhteellisen lyhytaikaista, ei muun muassa pidemmän aikavälin jälleenrakennustoimintaa tai kehitysyhteistyötä. Kehitysyhteistyö edellyttää myös yleensä pitkäaikaista yhteistyötä paikallisviranomaisten kanssa. Kehitysyhteistyötä voidaan käyttää parhaiten konfliktien ehkäisemisessä sekä niiden jälkihoitossa.

Valtion talousarvio

Vuoden 2004 talousarvion mukaan määrärahaa siviilihenkilöstön osallistumiseksi krii-

sinhallintaan saa palkkauskustannusten lisäksi käyttää myös kriisinhallintatoimintaan ulkomailta osallistuvasta suomalaisesta siviilihenkilöstöstä aiheutuvien erityismenojen ja Suomen siviilikriisinhallintatoiminnasta aiheutuvien muiden menojen maksamiseen sekä muiden hallinnonalojen siviilikriisinhallintaan osallistuvien virkamiesten menojen maksamiseen.

Lisäksi määrärahaa saa käyttää myös siviilikriisinhallinnan projekteihin ja koulutukseen Suomessa, vaalitarkkailijoiden aiheuttamien menojen maksamiseen, siviilikriisinhallintatoimintaa harjoittavien järjestöjen toiminnan tukemiseen sekä siviilikriisinhallinnan tehtävissä toimivalle henkilöstölle otetun henkilövakuutuksen kustannusten maksamiseen.

Talousarvion siviilikriisinhallinnan määrärahan käyttöperusteet eivät sinänsä pyri määrittelemään siviilikriisinhallintatoimintaa ulkomailta. Lain rajaustavoite huomioon ottaen siviilikriisinhallinnan rahoittamista voidaan kuitenkin pitää lähtökohtana lain soveltamisalan rajaamisessa.

Määritelmästä tavoitteisiin

Siviilikriisinhallinta on kehittyvä ala ja on erittäin vaikea ennustaa mihin suuntaan toiminta muuttuu. Luonnollisena osana kriisinhallinnan kokonaisuutta myös sotilaallisen kriisinhallinnan kehityksellä on merkitystä. Erityisesti EU kehittää tällä hetkellä vahvasti kriisinhallintavalmiuksiaan, joten siviilikriisinhallintatoiminnan yleisen järjestelyn sitominen kansalliseen määritelmään ei ole tarkoituksenmukaista. Siviilikriisinhallinta on käsitteenä myös huomattavasti laajempi kuin tämän lain soveltamisalaan kuuluva asiantuntijoiden lähettäminen kriisialueille.

Siviilikriisinhallinta ja muu kriisitilanteisiin liittyvä toiminta ovat väistämättä osittain päällekkäisiä. Esimerkiksi valtioneuvoston kehityspoliittiseksi ohjelmaksi 2004 antamassa periaatepäätöksessä on todettu kehityspoliittikan olevan osa turvallisuuspolitiikkaa. Yhtenä tavoitteena on kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja kriisinhallinnan työmuotojen täydentävyyden kehittäminen. Siviilikriisinhallintatoiminnan yksityiskohtaisella määrittelyllä voisi olla kielteisiä vaiku-

tuksia tämän luonteiselle kehitykselle.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin siviilikriisinhallinnan tavoitteiden määrittelyä siltä osin kuin kysymys on osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan lähettämällä siviiliasiantuntijoita kriisialueelle.

3.1.2. Osallistumispäätös

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston ohjesäännön ja ulkoasiainministeriötä sekä sisäasiainministeriöstä annettujen valtioneuvoston asetusten mukaan ulkoasiainministeriö vastaa siviilikriisinhallinnasta siltä osin kuin se kuuluu ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan. Sisäasiainministeriö vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittamisesta.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen osallistumisen osalta päätöksenteosta säädetään rauhanturvaamislaissa. Käytännön toiminnan vaatimukset on otettu rauhanturvaamislaissa huomioon siten, että puolustusministeriölle on annettu toimivalta rauhanturvaamistoiminnan vähäisestä laajentamisesta tai supistamisesta.

Vuoden 2003 lopussa Suomi osallistui kolmeen kriisinhallintaoperaatioon noin 1 000 rauhanturvaajan voimin ja 24 siviilikriisinhallintaoperaatioon 87 asiantuntijan voimin. Siviilikriisinhallinta on laajeneva osa kriisinhallintaa. Rauhanturvaamistoimintaan verrattuna se on kuitenkin edelleen määrällisesti huomattavasti vähäisempää, joskin monimuotoisempaa.

Päätöksentekomenettelyn sääntelyä harkittaessa onkin pidettävä mielessä siviilikriisinhallinnan luonne. Suomalaiset asiantuntijat osallistuvat siviilikriisinhallintaoperaatioihin vaihtelevissa olosuhteissa ja organisaatioissa sekä vaihtelevalla vahvuudella. Toisaalta Suomi saattaa osallistua poliisioperaatioon yli kymmenen poliisihenkilön voimin ja toisaalta tiettyyn operaatioon saatetaan lähettää ainoastaan yksi suomalainen asiantuntija. Myös kansainvälisten järjestöjen sihteeristötehtäviin lähettämisessä on kysymys usein yksittäisistä asiantuntijoista.

Siviilikriisinhallinnan luonteen ja Suomen

osallistumisen vaihtelevan laajuuden takia erillisen päätöksentekomekanismin luominen ei ole tarkoituksenmukaista. Lain yhtenä tavoitteena on kuitenkin säätää, mikä on eri viranomaisten toimialajako kansainväliseen siviilikriisinhallintaan osallistumisessa. Ehdotetussa sääntelytavassa on otettu huomioon käytännön toiminnan asettamat vaatimukset.

3.1.3. *Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet*

Sisäasiainministeriö on vastannut siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittamisesta vuoden 2003 alusta lähtien. Muutoksen tavoitteena oli siviilikriisinhallinnan yleisen järjestelyn selkeyttäminen. Yhteensovittamistehtävää tai kotimaan valmiuksia ei kuitenkaan tuolloin määritelty tarkemmin. Siviilikriisinhallintatoimintaa koskevan lain tarkoituksena on antaa tietoa keskeisistä toimintaan osallistuvista vastuuviranomaisista ja heidän tehtävistään. Lainvalmistelun aikana kotimaan valmiuksiin liittyvien tehtävien määrittelyn lisäksi tavoitteeksi asetettiin myös näiden tehtävien keskittäminen yhdelle vastuuviranomaiselle.

Sisäasiainministeriön keskeiset tehtävät poikkeusoloihin varautumisessa antavat hyvät mahdollisuudet siviilikriisinhallintakoulutuksen ja -harjoitusten suunnitteluun ja toteuttamiseen siten, että ne palvelevat sekä siviilikriisinhallintaoperaatioihin osallistumista ulkomailla että poikkeusoloihin varautumista kotimaassa.

Valtioneuvoston 27 päivänä marraskuuta 2003 antamassa periaatepäätöksessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaksi on todettu, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen johdosuhteita sekä normaaliolojen organisaatioita ja vastuunjakoja ei muuteta häiriötilanteissa eikä poikkeusoloissa kuin aivan välttämättömissä tapauksissa. Normaaliolojen tapaan sisäasiainministeriö johtaa, valvoo ja yhteensovittaa poikkeusoloihin varautumista muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen, pelastustoimen ja rajavalvonnan osalta. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan sisäasiainministeriön on muodostettava sisäisen turvallisuuden tilannekuva, johon on sisällytettävä kansainvälinen ja

erityisesti Suomen lähialueiden turvallisuustilanne. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien keskittäminen sisäasiainministeriön vastuulle on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa tukeva toimenpide.

Koulutuksen järjestämisen lisäksi myös rekrytoinnin ja palvelussuhteen ehtoja koskevan hallinnollisen ohjauksen keskittäminen yhdelle viranomaiselle tehostaisi käytännön toimintaa. Tämän takia esityksessä on kotimaan valmiuksien määrittelyn lisäksi ehdotettu ”yhden luukun periaatteen” toteuttamista.

3.1.4. *Asiantuntijoiden oikeudellinen asema*

Yhtenä vaihtoehtona arvioitiin nykyisen tilanteen säilyttämistä. Tuolloin asiantuntijat olisivat tulevaisuudessakin valtion virkamiehiä ulkomaan virkamatkalla. Virkamatkaa koskevia säännöksiä sovelletaan tilanteissa, joissa virkamies tilapäisesti lyhytkestoisesti työskentelee muualla kuin vakituksessa toimipaikassaan. Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelyaika on tyypillisesti yhdestä kahteen vuoteen. Ulkomaan virkamatkaa koskevia säännöksiä ei ole tarkoitettu sovellettaviksi tällaisiin tilanteisiin.

Sääntelyvaihtoehtoina asiantuntijoiden oikeudellisen aseman määrittelemiseksi tarkasteltiin työ- tai virkasuhteen soveltuvuutta. Virkasuhde on luonteeltaan julkisoikeudellinen palvelussuhde, työsuhde taas on yksityisoikeudellinen palvelussuhde.

Virkasuhde syntyy yksipuolisella hallintotoimella, vaikkakin virkaan ottaminen edellyttää virkaan otettavan suostumuksen. Viranhaltijan kanssa ei tehdä sopimusta palvelussuhteen ehdoista. Työsuhde perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen sopimukseen.

Virka- ja työsuhteen eroja ovat vähentäneet muun muassa virkaehtosopimuslainsäädännön voimaantulo vuonna 1970 ja rikoslain muutos, jolla osa virkarikoksista muutettiin koskemaan myös valtion työntekijöitä. Myös virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa on pyritty jatkuvasti yhtenäistämään viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteiden ehtoja.

Arvioinnissa työ- ja virkasuhteen välillä asiantuntijoiden oikeudellisen aseman järjestämiseksi tarkasteltiin ensisijaisesti julkisen vallan käyttöön ja asiantuntijoiden tehtävien ja velvollisuuksien määrittelyyn liittyviä seikkoja.

Julkisen vallan käyttö

Julkisen vallan käytöstä on muun muassa kysymys, kun henkilö lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tai antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Eduskunnan hallintovaliokunta on lausunnossaan korostanut (HaVL 8/1998 vp), että jos tehtävään sisältyy vain vähäisessäkin määrin julkisen vallan käyttöä, henkilö tulee ottaa virkasuhteeseen. Näin on asianlaita silloinkin, kun julkisen vallan käyttö tulee tehtävässä kyseeseen vain teoriassa.

Toinen arvioinnissa huomioon otettava käsite on julkinen hallintotehtävä. Julkisen hallintotehtävän käsitteen ongelma on, että se on rajoiltaan epämääräisempi kuin julkisen vallan käsite. Julkisen hallintotehtävän käsitettä on myös pidetty laajempaan kuin julkisen vallan käsitettä. Julkiseen hallintotehtävään ei välttämättä sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisen hallintotehtävän katsotaan viittaavan lainsäädännössä määriteltyyn ja tietyn elimen tai yksikön hoidettavaksi osoitettuun tehtävään.

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijat ovat palvelussuhteessa valtiotyönantajaan, mutta heidät on asetettu siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan palvelukseen. Asiantuntijoiden tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä Suomessa. Heillä voi kuitenkin olla huomattavakin toimivalta suhteessa paikallisiin kansalaisiin ja viranomaisiin. Tämä toimivalta perustuu operaation toimeenpanijan ja kohdevaltion väliseen sopimukseen, jossa toimeenpanijan ja operaation henkilöstön tehtävät ja toimivalta on määritelty, tai toimeenpanijana olevan kansainvälisen järjestön omaan mandaattiin.

Siviilikriisinhallintatehtävien luonteen takia virkasuhde olisi työsuhdetta perustellumpi ratkaisu. Siviilikriisinhallintatoiminta on osa sitä kansainvälistä yhteistyötä, johon

Suomi perustuslain mukaan osallistuu. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijat työskentelevät usein tehtävissä, jotka Suomessa on selkeästi katsottu virkasuhteessa suoritettaviksi kuuluviin tehtäviin. Esimerkiksi siviilikriisinhallinnan poliisitehtävissä toimivat suomalaiset poliisihenkilöt saattavat käytännössä toimia suhteessa paikalliseen väestöön vastaavilla valtuuksilla ja vastaavissa tehtävissä kuin kotimaassakin. Oikeushallinnon asiantuntijat kuten syyttäjät ja tuomarit toimivat neuvonantotehtävien lisäksi tehtävissä, joihin sisältyy itsenäinen päätös- ja ratkaisovalta.

Tehtävien ja velvollisuuksien määrittely

Asiantuntijan toimiessa virkasuhteessa valtiotyönantaja voi määrätä viranhaltijan tehtävistä ja velvollisuuksista, vaikka hänet onkin asetettu kansainvälisen järjestön palvelukseen. Työntekijän tehtävät ja velvollisuudet perustuvat sen sijaan pääsääntöisesti työ sopimukseen, mutta työnantajalla on kuitenkin työnjohto- ja valvontaoikeus, eli hän voi päättää missä, miten ja milloin työ tehdään. Tätä oikeutta vastaa työntekijän alisteisuus.

Työnjohto-oikeuteen sisältyy oikeus järjestellä töitä ja työmenetelmiä. Myös työaikakäytös- ja työehtosopimukset, siltä osin kuin niitä ei ole työehtosopimuksessa tarkemmin määritelty, kuuluvat työnjohtovaltaa piiriin. Työnantaja voi myös päättää, kuka johtaa työtä ja käyttää työnjohtovaltaa työntekijöihin nähden.

Työnjohto-oikeuden rajoja voidaan lähestyä kahdesta eri näkökulmasta. Työnjohtovaltaa yleisesti rajoittavia kriteereitä ovat muun muassa lain- ja hyvän tavan vastaisuus. Työnantajan säännöllinen toimiala rajoittaa työnjohtovaltaa siten, että työntekijä ei ole voinut työ sopimusta tehdessään suostua sellaiseen toimintaan, jota hän ei ole voinut ennakoida. Ilman työntekijän suostumusta myöskään olennaiset muutokset varsinaisessa työmatkassa ja siirto työskentelypaikasta toiseen eivät ole mahdollisia.

Toisaalta työnjohtovalta perustuu työ sopimukseen, joten sen laajuus on aina ratkaistava tapauskohtaisesti. Lähtökohtana arvioinnissa on se työ, josta työ sopimuksessa on sovittu tai jota siinä on edellytetty. Työtuomioistuimien totesi ratkaisussaan 4/1969, että työnantajan työnjohto-oikeuteen kuuluvana ylei-

senä periaatteena on pidettävä, että työntekijä oli työnantajan määräyksestä velvollinen suorittamaan työtä, joka välittömästi liittyi hänen varsinaiseen työhönsä ja jonka tekeminen ei olennaisesti muuttanut hänen työnsä laatua.

Valtiotyönantajan työnjohto- ja valvontaoikeus virkasuhteessa vastaa pääosin vastaavaa oikeutta työsuhteessa. Virkamiehen tehtävät on yleensä kuitenkin säännelty ja määrätty virkasidonnaisesti eikä sopimusteitse. Pääsääntöisesti tehtävistä määrätään viraston sisäisesti työjärjestyksellä ja työnjohdollisin toimin. Virasto voi myös yksipuolisesti muuttaa viran tehtäväpiiriä, koska se päättää paitsi viran perustamisesta ja lakkauttamisesta myös viran nimen muuttamisesta ja viran tehtäväpiirin tarkentamisesta.

Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevät asiantuntijat on asetettu siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan palvelukseen. Asiantuntijoiden toimenkuva määräytyy toimeenpanijan laatiman toimenkuvauksen mukaisesti. Suo mi asettaa asiantuntijan ehdolle kyseiseen tehtävään siten, että sekä valtiotyönantaja että tehtävään hakeutunut asiantuntija ovat toimenkuvasta tietoisia. Asiantuntija on velvollinen suorittamaan toimeenpanijan hänelle osoittamia tehtäviä.

Erityisesti tarkkailuoperaatioissa saattaa tilanne olla se, että asiantuntijaa rekrytoitaessa ei ole vielä tarkkaan tiedossa, mihin ja minkälaiseen tarkkailutehtävään hän sijoittuu. Mahdollista on myös, että hyvin tehtävistään suoriutunut tarkkailija siirretään kesken operaation niin sanottuihin esikuntatehtäviin tai muuhun vastuullisempaan asemaan.

Valtiotyönantajalla on lisäksi tyypillisesti tarve hyödyntää asiantuntijan työpanosta myös silloin, kun tämä on sijoitettuna toimeenpanijan palvelukseen. Asiantuntijan läsnäolo saattaa olla valtiotyönantajan näkökulmasta tarpeen esimerkiksi EU:n neuvoston työryhmäkokouksessa tai muussa tilaisuudessa, jossa asiantuntijan siviilikriisinhallintaoperaatiosta tietyllä alueella saama kokemus on tärkeää. Asiantuntijan kokemuksia hyödynnetään myös kotimaassa esimerkiksi samaan maahan tai alueelle lähdössä olevien uusien asiantuntijoiden lähtöpalaverissa tai siviilikriisinhallintakoulutuksessa.

Näissä tapauksissa saattaisi olla tulkinnan-

varaista se, liittykö uusi tehtävä välittömästi asiantuntijan varsinaiseen työhön ja muuttako sen tekeminen olennaisesti hänen työnsä laatua. Jos asiantuntija olisi työsuhteessa, saattaisi olla perusteltua edellyttää, että kaikista näistä asioista olisi pitänyt sopia valtiotyönantajan ja työntekijän välisessä työ sopimuksessa. Tällainen järjestely on kuitenkin käytännössä vaikea toteuttaa. Virkasuhteessa valtiotyönantaja sen sijaan voi yksipuolisesti muuttaa viran tehtäväpiiriä, minkä on katsottava sisältävän myös yllä kuvattunlaiset väliaikaiset tehtävät.

Siviilikriisinhallintatehtävissä toimiminen edellyttää asiantuntijoiden oikeudellisen aseman määrittelyä julkisoikeudellista palvelussuhdetta vastaavalla tavalla. Työsuhdetta ei voida pitää edellä kuvattujen seikkojen perusteella tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Työ- ja virkasuhteen välillä tehdyn valinnan jälkeen on vielä arvioitava virkasuhteen ja muun julkisoikeudellisen palvelussuhteen sopivuus siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevien asiantuntijoiden oikeudellisen aseman perustaksi.

Julkisoikeudellinen palvelussuhde

Valtion palveluksessa olevien henkilöiden oikeudellinen asema voidaan valtion virkamieslaissa tarkoitetun virkasuhteen lisäksi järjestää muun julkisoikeudellisen palvelussuhteen mukaisesti. Muun muassa rauhan turvaamishenkilöstön oikeudellinen asema on määritelty tällä tavalla. Muu julkisoikeudellinen palvelussuhde eroaa virkasuhteesta siten, että palvelussuhteen oikeuksista ja velvollisuuksista on säädetty erikseen. Niistä ei voi lähtökohtaisesti sopia virkaehtosopimuksin.

Valtion virkaehtosopimuslain (644/1970) mukaan valtion virkamieslaissa tarkoitettujen valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan siten kuin virkaehtosopimuslaissa säädetään. Virkaehtosopimuslain 3 luvussa säädetään työrauhasta ja työriitojen ratkaisumenettelystä. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan muuhun voimassa olevaa palvelussuhdetta koskevaan työtaistelutoimenpiteeseen kuin työsulkuun tai lakoon ei saa ryhtyä.

Siviilikriisinhallinnan tavoitteena on ehkäistä humanitaarisen kriisin syntyminen, kärjistyminen tai laajentuminen olosuhteissa, joissa yhteiskunta ei pysty takaamaan väestön turvallisuutta. Lopullisena tavoitteena on palauttaa kriisin kohteeksi joutuneen yhteiskunnan häiriötön toiminta tukemalla demokratian, oikeusvaltion periaatteiden ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevien asiantuntijoiden mahdolliset työtaistelutoimenpiteet ja niiden uhka voisivat vaarantaa pyrkimykset paikallisen yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan palauttamiseksi. Luonteeltaan tilanne muistuttaa virkaehtosopimuslain 12 §:ssä kuvattua tilannetta, jossa valtion neuvotteluviranomaiselle tai virkamiesyhdistykselle on annettu oikeus saattaa työtaistelutoimenpidettä koskeva asia valtion virkariitalautakunnan käsiteltäväksi, jos se katsoo, että työtaistelutoimenpide voi saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan. Jos työtaistelutoimenpide muodostuu yhteiskunnalle vaaralliseksi työtaistelun aikana, asia voidaan virkaehtosopimuslain mukaan välittömästi saattaa virkariitalautakunnan käsiteltäväksi.

Siviilikriisinhallintaoperaatiot toteutetaan yleensä vaihtelevissa olosuhteissa. Työaika koskevien säännösten soveltaminen siviilikriisinhallintatehtävissä työskenteleviin asiantuntijoihin on vaikeaa. Pääsääntöisesti työskentelyaika koskeva päätösvalta on siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijalla eikä valtiotyönantajalla. Valtiotyönantajalla on oikeus päättää asiantuntijan oikeuksista ja velvollisuuksista, mutta välitön ohjaus työskentelyolosuhteiden järjestämiseksi on toiminnan luonteesta johtuen siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijalla.

Tämän ehdotuksen tavoitteena on tehdä mahdolliseksi säätää myös muista palvelussuhteen ehdoista, kuten olosuhdekorvauksesta ja kustannusten korvauksesta siviilikriisinhallintatoiminnan luonteen edellyttämällä tavalla. Virkasuhde ei anna mahdollisuutta palvelussuhteen ehtojen määrittelemiseksi siviilikriisinhallintatoiminnan luonteen vaatimusten mukaisesti edes virkaehtosopimuksin.

Siviilikriisinhallintaan osallistumisesta päättäminen on osa Suomen ulko- ja turvalli-

suuspolitiikkaa. Suomi on sitoutunut osallistumaan eri kansainvälisten järjestöjen ja EU:n siviilikriisinhallintatoimintaan etukäteen ilmoitettujen vahvuuksien mukaisesti. Sitoumuksilla ei ole oikeudellista sitovuutta, mutta niiden poliittinen painoarvo on huomattava. Poliittisten päätösten tukena täytyy olla palvelussuhteen ehtojen määrittelemiseksi selkeä järjestelmä, jonka perusteet eivät ole riitautettavissa.

Nykyisessä tilanteessa palvelussuhteen ehdot eivät ole kovin selkeät, koska yksittäistapauksissa on sovellettava ulkomaan virkamatkaa koskevia säännöksiä olosuhteissa, jotka poikkeavat tyypillisestä virkamatkasta. Yhtenä tavoitteena lainvalmistelussa ovatkin olleet oikeudenmukaiset, kilpailukykyiset ja läpinäkyvät palvelussuhteen ehdot.

Palkkarakenne

Valtiotyönantaja vastaa siviilikriisinhallintatehtäviin lähettämiensä asiantuntijoiden palkkauksesta. Tämän lisäksi siviilikriisinhallintaoperaatioiden toimeenpanijoista YK ja ETYJ ovat perinteisesti maksaneet palvelukseensa asetetuille asiantuntijoille päivärahaa tai vastaavaa korvausta elinkustannusten ja työskentelyolosuhteiden perusteella. Myös EU on viime aikoina aloittanut korvausten maksamisen uusimmassa siviilikriisinhallintaoperaatiossa. Pääsääntöisesti kyseinen korvaus maksetaan koko siltä ajalta kun asiantuntija työskentelee siviilikriisinhallintatehtävissä. Vastaavanluonteinen korvausmenettely on kansallisesti käytössä rauhanturvaa- mistoiminnassa ja ulkomaanedustuksessa.

Rauhanturvaamishenkilöstöön kuuluvalla henkilölle maksetaan peruspalkan lisäksi palvelusvuorokaudelta rauhanturvaamishenkilöstön kelpoisuusehdoista ja palvelussuhteen ehdoista annetun puolustusministeriön asetuksen (118/2001) mukaista operaatiokoh- taisten olosuhteiden mukaisesti määräytyvää päivärahaa. Päiväraha suoritetaan palvelussuhteen ajalta. Päivärahan määrään vaikuttavat muut rauhanturvaamishenkilöstölle kuuluvat edut. Rauhanturvaamishenkilöstöön kuuluvalla annetaan vastikkeeton sotilasma- joutus ja muonitus. Lisäksi palveluksessa tarvittava vaatetus ja muut henkilökohtaiset varusteet sekä aseet annetaan käyttöön vastik-

keetta.

Rauhanturvaamisoperaatioissa noudatettava palvelusvapaajärjestelmä voi olla joko kansallisesti päätettävissä tai operaatiokohtainen. Määrä voi siten vaihdella mahdollistaen joissain operaatioissa noin viikon kestoisen palvelusvapaan pitämisen arviolta joka viides tai kuudes viikko, kun taas toisessa operaatioissa palvelusvapaita saattaa olla harvemmin. Palvelusvapaakuljetukset sekä siirtyminen operaatioon ja operaatiosta takaisin kotimaahan ovat rauhanturvaajille vastikkeettomat.

Ulkomaanedustuksen virkamiehille paikallisten erikoisolosuhteiden perusteella maksettavista korvauksista annetun asetuksen (652/1993) mukaan virkamiehille voidaan paikallisten erikoisolosuhteiden perusteella maksaa esimerkiksi paikalliskorotusta virkamiehen virka-aseman, tehtävän vastuullisuuden, perheellisuuden ja asemamaassa vallitsevien olosuhteiden hänen palkkaukselleen asettamien erikoisvaatimusten johdosta. Paikalliskorotuksen lisäksi ulkomaanedustuksen virkamiehille voidaan maksaa olosuhdehaittakorvausta, joka on korvaus asemapaikassa vallitsevista virkamiehen ja hänen perheenjäsentensä terveyteen, turvallisuuteen ja viihtyvyyteen vaikuttavista haitallisista olosuhteista.

Ulkomaanedustuksen virkamiehille maksettavat paikalliskorotus ja olosuhdehaittakorvaus eivät ole veronalaista tuloa. Ne maksetaan pääsääntöisesti myös virkamiehen vuosiloman ja virkamatkan ajalta. Korvaukset maksetaan myös täysimääräisesti muun muassa sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuvan työkyvyttömyyden vuoksi myönnetyn virkavapauden ja virantoimituksen keskeytysaikana siltä ajalta, jolta virkamiehelle maksetaan kiinteä palkkaus vähentämättömänä.

Siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksama korvaus on tyypillisesti tarkoitettu kattamaan kaikki elin- ja asumiskustannukset operaation ajalta. Vaikka asiantuntija oleskelisi vapaa-aikanaan operaation toiminta-alueen ulkopuolella, on hänen kyseiseltäkin ajalta maksettava asumiskustannuksensa.

Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevien asiantuntijoiden palkkarakennetta uudis-

ettaessa on varmistuttava, että palvelussuhteen ehdot ovat oikeudenmukaisessa suhteessa kansainvälisten järjestöjen toimeenpanemissa siviilikriisinhallintaoperaatioissa ja rauhanturvaamistoiminnassa noudatettuihin palvelussuhteiden ehtoihin. Oikeudenmukaisuutta on myös arvioitava kaikkien samalla alueella työskentelevien Suomen lähettämien asiantuntijoiden välillä operaation toimeenpanijasta riippumatta.

Voimassa olevan tuloverolain mukaan, jos siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksama korvaus on suurempi kuin verohallinnon vahvistama ulkomaan päivärahan enimmäismäärä ja valtion matkustussäännön mukaan korvattavien matkakustannusten, kuten asumiskustannusten, yhteismäärä, ylimentävä osa on pääsääntöisesti veronalaista ansiotuloa.

Asiantuntijoiden oikeudenmukaisen ja siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijasta riippumattoman verokohtelun varmistamiseksi esityksessä on ehdotettu säädettäväksi, että EU:n, kansainvälisen järjestön tai muun kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan siviilihenkilöstölle maksama korvaus ei olisi Suomessa veronalaista tuloa. Samalla säädettäisiin uuden palkkarakenteen mukaisesti valtiotyönantajan maksama olosuhdekorvaus vastaavasti verovapaaksi.

Virkavapaus

Rauhanturvaamislain mukaan rauhanturvaamisorganisaatioon tai koulutukseen otetulle valtion palveluksessa olevalle henkilölle on sanotun palveluksen tai koulutuksen ajaksi annettava palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä. Vuonna 1998 vastaava oikeus säädettiin muun julkisen tai yksityisen sektorin palveluksessa oleville henkilöille. Rauhanturvaamislain mukaan työ- tai virkasuhdetta, joka rauhanturvaamislaisissa tarkoitettuun palvelukseen tai koulutukseen otettavalla tuolloin on, ei hänen työnantajansa saa sanotun palveluksen tai koulutuksen takia päättää eikä niiden aikana irtisanoa. Palveluksen tai koulutuksen päätyttyä tai keskeydyttyä on asianomainen otettava jälleen aikaisempaan tai siihen rinnastettavaan työhön noudattaen soveltuvin osin, mitä palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- tai

virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (570/1961) säädetään.

Työ- tai virkasuhteen jatkumista koskevaa pykälää perusteltiin rauhanturvaajien rekrytointivaikeuksilla, joita työsuhdeturvan puuttuminen oli aiheuttanut. Muun kuin valtion palveluksessa olevan henkilön kohdalla virkavapauden tai vapautuksen myöntäminen työsuhteesta rauhanturvaamistoimintaan osallistumiseksi oli työnantajan harkinnassa. Ennen kyseisen lainkohdan voimaantuloa rauhanturvaamistoimintaan hakeutunut henkilö oli työnantajan suhtautuessa lähtöön kielteisesti joutunut katkaisemaan työ- tai virkasuhteensa rauhanturvaamistoimintaan osallistuakseen.

Eduskuntakäsittelyssä puolustusvaliokunta kiinnitti lausunnossaan (2/1998 vp) työasiainvaliokunnan tavoin huomiota siihen, ettei työnantajaa tai työntekijää asetettaisi kohtuuttomaan tilanteeseen rauhanturvaamistoimintaan sitoutumisen ja osallistumisen vuoksi. Erityisesti pienten yritysten kannalta ongelmallisena pidettiin sitoumuksen tehneen henkilön velvollisuutta saapua koulutukseen tai palvelukseen seitsemän päivän kuluessa kutsun saatuaan. Koulutuksen ja palveluksen keston ennakolta arvioinnin vaikeus nähtiin myös ongelmallisena.

Epäkohtien ennalta estämiseksi ja ristiriitojen yhteensovittamiseksi ehdotettiin rauhanturvaamistehtäviin sitoutumisen merkityksen tehokasta tiedottamista hakijoille. Työnantajalle hyvissä ajoin tehtävä ilmoitus koulutukseen tai palvelukseen lähtemisestä kuten myös rauhanturvaamistehtävistä paluusta nähtiin tärkeänä. Mahdollisesta ilmoitusvelvollisuudesta työnantajalle ei kuitenkaan ehdotettu säädettäväksi lain tasolla.

Siviilikriisinhallinnan osalta rekrytointivaikeudet eivät tällä hetkellä ole siinä määrin ajankohtaisia, että ne voisivat olla peruste yllä kuvatulle työ- ja virkasuhdeturvaa koskevalle sääntelylle. Säännöksen käytännön merkitys ei myöskään ole tällä hetkellä erityisesti yksityisen sektorin tai muun julkisen työnantajan kuin valtion näkökulmasta suuri. Siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien asiantuntijoiden määrä kasvaa kuitenkin todennäköisesti lähitulevaisuudessa.

Asiaa voidaan lähestyä kriisinhallinnan kokonaisvaltaisesta käsitteestä. Työ- ja vir-

kasuhdeturvaa koskevat säännökset ovat tarpeellisia rauhanturvaamisjoukkojen suorituskyvyn säilyttämisen turvaamiseksi. Jos kriisinhallintaa tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, ei ole perusteita asettaa siviilikriisinhallintaa eriarvoiseen asemaan sotilaallisen kriisinhallinnan kanssa.

Siviilikriisinhallintatehtäviin hakeutuminen eroaa rauhanturvaamistehtävistä siten, että henkilön ilmoittautuessa halukkaaksi häneltä ei pyydetä vastaavaa lain tasolla säänneltyä sitoumusta kuin rauhanturvaamistehtäviin hakeutuvalta. Sitoumusta on vielä tehostettu säätämällä pääesikunnalle mahdollisuus velvoittaa henkilö korvaamaan valtiolle ne kustannukset, jotka hänen koulutuksensa tai palveluksensa järjestämisestä ovat aiheutuneet, jos sitoumuksen tehnyt jää kutsun saatuaan ilman pätevää syytä saapumatta koulutukseen tai palvelukseen. Sitoumuksen puuttuessa työ- ja virkasuhdeturvaa koskevilla säännöksillä on suurempi merkitys.

Suurin yksittäinen siviilikriisinhallintatehtäviin hakeutuva ryhmä on poliisivirassa toimivat henkilöt. Poliisihenkilöt ovat olleet hyvin aktiivisia hakeutumaan myös rauhanturvaamistehtäviin, joihin he poliisikoulutuksen ja -kokemuksen takia sopivat erittäin hyvin. Molempien kriisinhallintajärjestelmien kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että poliisihenkilöillä olisi oikeus saada virkavapautta poliisitehtäviin, jotka parhaiten vastaavat heidän koulutustaan, kun heillä on oikeus saada virkavapautta osallistuakseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Poliisihenkilöiden oikeus virkavapauteen saattaisi toisaalta asettaa työnantajan vaikeaan tilanteeseen. Jos virkavapausoikeus ulotettaisiin rauhanturvaamistehtävien lisäksi siviilikriisinhallintatehtäviin lähtevälle poliisihenkilölle, saattaisi poliisipiirissä tai valtakunnallisessa yksikössä syntyä resurssivajaus, jota ei sijaisjärjestelyin välttämättä voitaisi kokonaan korvata. Koska poliisi ei myöskään kouluta itselleen ylimääräistä henkilöstöä, on jokainen kriisinhallintatehtävissä oleva poliisihenkilö pois kotimaan vahvuudesta.

Toisaalta on huomattava, että kaikki siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin osallistuneet suomalaiset poliisihenkilöt olivat käyneet kaksi viikkoa kestävänsä kansainvälisen siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin val-

mentavan peruskoulutustilaisuuden. Tähän koulutukseen osallistuminen ei ole mahdollista ilman poliisipiirin tai yksikön päällikön tai muun esimiehen suostumusta. Antaessaan suostumuksen koulutukseen osallistumiseen esimies tiedostaa myös sen, että poliisihenkilö suurella todennäköisyydellä lähtee siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin lähitulevaisuudessa. Poliisihenkilöiden oikeuden saada virkavapautta siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin aiheuttama vaikutus kotimaan vahvuuteen on mahdollista hallita tehokkaalla henkilöstösuunnittelulla.

Sotilaseläke

Palvelussuhdeasioiden hallinnollisen ohjauksen keskittäminen on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa keskittämällä valtiotyöntäjän edustajana toimiminen. Tämä edellyttää myös puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen palveluksessa olevien eläkeoikeudellisen tilanteen ottamista huomioon. Valtion eläkelaisissa on erityissäännökset sotilaseläkejärjestelmästä, jonka piiriin kuuluvat puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen palveluksessa olevat upseerit, opistoupseerit, osa sotilasammattihenkilöstöä sekä osa erikoisupseereista. Näillä ryhmillä on oikeus jäädä eläkkeelle palvelemissa sotilaseläkeajan perusteella jo ennen eroamisiansa saavuttamista. Näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden asema on otettu sotilaallisessa kriisinhallinnassa huomioon siten, että rauhanturvaamislain tarkoittamassa palvelussuhteessa palveltu aika luetaan hyväksi valtion eläkelaisissa tarkoitettua sotilaseläkettä varten.

Suomi on asettanut ensisijaiseksi tavoitteekseen olla mukana kehittämässä EU:n siviilikriisinhallintavalmiuksia kansallisista lähtökohdista. EU on asettanut yhdeksi siviilikriisinhallintatoiminnan painopistealueeksi poliisitoimen, joka sisältää myös rajapoliisitoiminnan. Suomella oli vuoden 2003 lopussa kaksi rajavaltionn asiantuntijaa EU:n poliisioperaatiossa ja kaksi rajavaltionn asiantuntijaa ETYJ:n rajavaltionn operaatiossa. Sotilaseläkeoikeuden turvaamiseksi nämä henkilöt olivat siviilikriisinhallintatehtävään osallistumisensa aikana edelleen rajavaltionn palveluksessa.

Sotilaallista osaamista edellyttäneissä siviili-

likriisinhallintatehtävissä on palvellut yksittäisiä henkilöitä, jotka eivät sotilaseläkkeeseen oikeutettuina ole kuitenkaan voineet lukea tehtävässä palveltua aikaa hyväksi sotilaseläkettä varten. Joissakin tapauksissa siviilikriisinhallintatehtäviin on rekrytoitu puolustusvoimien tai rajavaltionn laitoksen vakinaisesta palveluksesta eronnutta henkilöstöä.

Rajavaltionn asiantuntemus ja sotilaskoulutus antavat hyvät edellytykset eräisiin siviilikriisinhallintatehtäviin. Rajavaltionn laitoksen ja puolustusvoimien palveluksessa olevien henkilöiden rekrytointimahdollisuuksien turvaamiseksi tulisi heidän oikeutensa sotilaseläkkeeseen säilyttää siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelyn aikana.

3.2. Keskeiset ehdotukset

3.2.1. Siviilikriisinhallintatoiminnan tavoitteet

Peruslähtökohdaltaan siviilikriisinhallintatoiminnassa on kyse konfliktiin tai uhkaavaan konfliktiin liittyvästä kriisitilanteesta. Konflikti sopii sisällöltään tässä laissa tarkoitettuna toiminnan tavoitteiden kuvaamiseen. Sosiologiassa erotetaan ensinnäkin rakenteellisesti määritelty etukonflikti, jonka kohdalla osapuolten väliset ristiriidat - esimerkiksi yhteiskunnan epätasavertaisuus tai kehitykseen ja teollisuusmaan välinen suhde - eivät välttämättä ole päälle päin näkyviä ja kaikkien osapuolten havaitsemia. Toiseksi erotetaan tavoitekonflikti, jolla tarkoitetaan näkyvää ja tietoista osapuolten välistä ristiriitaa, johon liittyy konfliktitoimia, jotka mahdollisesti yltyvät avoimiksi sotatoimiksi.

Etukonfliktiksi määritellyssä tilanteessa on kysymys konfliktin kärjistymisen ehkäisemisestä, joka myös kuuluu siviilikriisinhallintatoiminnan tavoitteisiin. Toiminnan aloittaminen ja asiantuntijoiden lähettäminen ei siten edellytä paikallisen infrastruktuurin romahdamista vaan tilannetta, jonka kärjistyminen tavoitekonfliktiksi on tietyllä todennäköisyydellä mahdollista. Siviilikriisinhallinnan tavoitteiden määrittely konfliktin ehkäisemiseen ja siitä aiheutuneiden tuhojen korjaamiseen pyrkivänä toimintana kuvaa ja rajaa riittävällä tarkkuudella tässä laissa tarkoitettua toimintaa.

Tietyn konfliktin uhkaa tai seurauksia arviotaessa on otettava huomioon myös se, että kriisi ei ole luonteeltaan objektiivinen käsite vaan perustuu tilanteen arvioijan tulkintaan. Arviointiin vaikuttavat toimijan näkökulma sekä taustalla mahdollisesti olevat poliittiset, uskonnolliset tai taloudelliset motiivit. Tässä laissa tarkoitettujen toiminnan määrittely sen tavoitteiden kautta antaa paremmat edellytykset myös näiden seikkojen huomioon ottamiseksi kuin liian yksityiskohtainen määrittely.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamistoimintaan saattaa sisältyä aseellista voimankäyttöä, joka pääsääntöisesti on siviilikriisinhallintatoiminnalle vierasta. Jos siviilikriisinhallintaoperaatioon sisältyy paikallisen poliisitoimen käytännön hoitaminen, saattaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää muun muassa poliisien aseistamista.

Siviilikriisinhallinnan poliisitehtävissä voimankäyttö on kuitenkin luonteeltaan erilaista kuin voimankäyttö sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja rauhanturvaamistoiminnassa. Siviilikriisinhallintaoperaatioon ei muun muassa voi sisältyä voimankäyttöä tehtävän turvaamiseksi eikä konfliktin osapuolten pakottamista voimankäytöllä uhkaamalla.

Läheinen yhteys siviilikriisinhallintaan on sotilasjoukon yhteistoiminnalla siviilien kanssa (Civil Military Cooperation, CIMIC). Sen avulla pyritään koordinoimaan sekä yhdistämään sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Yhteisistä tavoitteista ja samankaltaisuudesta huolimatta CIMIC palvelee kuitenkin ensisijaisesti sotilasoperaation tavoitteita ja sotilasorganisaation toimintana sitä johdetaan operatiivisten johtosuhteiden mukaisesti. CIMIC on kiinteä osa sotilaallista kriisinhallintaa ja rauhanturvaamistoimintaa.

Siviilikriisinhallinta on samalla kuitenkin selkeästi kiinteä osa kriisinhallintaa. Siviilikriisinhallinnassa suojattavat arvot painottuvat eri tavalla kriisin eri vaiheissa. Kriisin akuutissa vaiheessa kysymys on usein pohjimiltaan väestön turvallisuuden ja elinmahdollisuuksien turvaamisesta. Myöhemmässä vaiheessa kuten myös kriisin ehkäisyssä suojattavina arvoina korostuvat ihmis-oikeudet, demokratia ja oikeusvaltion peria-

atteet.

Lain otsikossa tulisi selkeästi osoittaa säädellyn toiminnan olevan osa kriisinhallintaa mutta siinä olisi kuitenkin pystyttävä erottamaan se sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Lain otsikointi siviilihenkilöstön osallistumiseksi kriisinhallintaan erottaa sen selkeästi sotilasorganisaation tai -henkilöiden toimeenpanemasta kriisinhallinnasta, mutta korostaa siviilikriisinhallinnan asemaa osana kriisinhallintaa. Otsikko vastaa myös siviilihenkilöstön osallistumiseksi kriisinhallintaan tarkoitettua määrärahamomentin otsikointia.

Ehdotetussa tavoitteiden määrittelyssä on pyritty ottamaan huomioon siviilikriisinhallintatoiminnan läsnäolo kaikissa konfliktin eri vaiheissa. Toimintaan sisältyy konfliktin esto, kriisin kärjistymisen ja laajentumisen estäminen sekä aiheutuneiden vahinkojen korjaaminen.

3.2.2. Osallistumispäätös ja toimialajako

Vuoden 2003 aikana toteutetussa ministeriöiden toimialasäännöksiä koskevassa uudistuksessa tavoitteeksi asetettiin ministeriöiden toimialasta säätäminen yleisellä tasolla valtioneuvoston ohjesäännössä. Tarkemmat säännökset ministeriöiden tehtävistä annetaan kutakin ministeriötä koskevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Valtioneuvostosta annetun lain mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken voidaan säätää joko lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Tässä esityksessä ehdotetaan ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön tehtävistä säädettäväksi lain tasolla siltä osin kuin on kysymys niiden toiminnasta tämän lain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

Lainsäädännön informatiivisuus puoltaa tehtävien säätämistä lain tasolla. Siviilikriisinhallinta-asioista vastaavien ministeriöiden roolien tulee olla todettavissa yhtä siviilikriisinhallintatoiminnan sektoria sääntelevästä laista. Ei ole tarkoituksenmukaista, että eri toimijat ja heidän tehtävänsä tulisi ana erikseen varmistaa valtioneuvoston ohjesäännöstä ja valtioneuvoston kyseistä ministeriötä koskevasta asetuksesta. Sääntely vastaa rauhanturvaamislakia.

Erillistä päätöksentekomenettelyä ei sen si-

jaan ehdoteta säädettaväksi. Vaikka rauhan- turvaamislaissa on yksityiskohtaiset sää- nökset päätöksenteosta sotilaalliseen kriisin- hallintaan ja rauhanturvaamistoimintaan osallistuttaessa, siviilikriisinhallinta edellyt- tää joustavampaa päätöksentekomenettelyä.

Ehdotuksen mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat nykyisen toimiala- ja tehtäväjaon mukaisesti. Sisäasi- ainministeriö käsittelee kotimaan valmiuksia koskevat asiat ja päättäisi pelastuslain 49 §:n mukaisesta pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta. Tarkoituksena on nykyisen toimiala- ja tehtäväjaon säilyttäminen ja sel- keyttäminen.

Päätöksentekomenettelyn osalta ehdotetaan nykyisen tilanteen säilyttämistä ennallaan. Ulkoasiainministeriö päättäisi Suomen osal- listumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa no- udatetun päätöksentekomenettelyn mukaisesti.

3.2.3. *Kotimaan valmiudet*

Tarkoituksenmukaista on säätää kotimaan valmiuksista ja niistä vastuussa olevista vi- ranomaisista tässä yhteydessä lain tasolla. Kotimaan valmiuksiin liittyviä tehtäviä ovat siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden lähet- tämiseen liittyvät tehtävät, kuten rekrytointi ja siviilikriisinhallintakoulutuksen järjestä- minen, valtionhallinnon sisäinen ja kansalais- järjestöjen kanssa toteutettava yhteistyö sekä kotimaan valmiuksien ylläpitämiseen ja ke- hittämiseen kuuluvien asioiden valmistelun yhteensovittaminen hallinnon eri aloilla. Vastuu kotimaan valmiuksista olisi sisäasi- ainministeriöllä.

Esityksessä ehdotetaan sisäasiainministeri- ön toimivan pääsääntöisesti valtiotyönantajan edustajana. Esityksessä on kuitenkin otettu huomioon valtiotyönantajan edustajana toi- mimiseen liittyvät ulko- ja turvallisuuspoliit- tiset seikat. Ulkoasiainministeriö toimisi val- tiotyönantajana niissä tapauksissa, joissa se olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoi- tuksenmukaista. Valtiotyönantajaa edustava ministeriö olisi myös nimittävä ja rekrytoin- nista vastuussa oleva viranomainen. Ulkoasi- ainministeriö vastaisi edelleen siviilihenki- löstön asettamisesta ehdolle kriisinhallinta-

tehtäviin, milloin ehdolle asettamista edelly- tetään.

Palvelussuhteen ehtoja koskevan hallinnol- lisen ohjauksen mahdollisimman tehokas keskittäminen sisäasiainministeriölle antaa paremmat mahdollisuudet tehostaa myös lo- gistisia ja materiaalisia valmiuksia. Todetta- koon, että sisäasiainministeriö on jo sopinut puolustusministeriön kanssa yhteistyömenet- telystä muun muassa varuste- ja kalusto- lainauksessa.

3.2.4. *Oikeudellinen asema*

Esitetty ratkaisu vastaa rauhanturvaamis- laissa omaksuttua sääntelyä. Siviilikriisinhall- lintatehtäviin lähetettävät asiantuntijat otet- taisiin muuhun julkisoikeudelliseen palvelus- suhteeseen. Palvelussuhteen oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin tässä laissa. Muilta osin asiantuntijoiden oikeudellinen asema määräytyisi valtion virkamieslain ja -asetuksen mukaisesti.

Asiantuntijoiden oikeudellisessa asemassa on kaksi keskeistä eroa verrattuna virkasuh- teeseen. Tässä laissa tarkoitettuun palvelus- suhteeseen ehdotetaan otettavaksi ainoastaan määräajaksi. Henkilö asetetaan siviilikriisin- hallintaoperaation toimeenpanijan palveluk- seen, tyypillisesti toimeenpanijan pyynnön perusteella kerrallaan kuudeksi kuukaudeksi ja korkeintaan yhdeksi vuodeksi, vaikka tar- koituksena olisi tehtävässä jatkaminen esi- merkiksi kahden vuoden ajan. Tämä rajoitus johtuu suoraan siviilikriisinhallintatoiminnan luonteesta, eikä valtiotyönantajalla ole keino- ja vaikuttaa siihen.

Toinen ero virkamiehen oikeudelliseen asemaan verrattuna on se, että tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen ehdoista ei voi sopia virkaehtosopimuksella. Tätä on edellä esityksessä perusteltu sillä, että työtaistelutoimenpiteet tai niiden uhka voisivat vaaran- taa siviilikriisinhallintaoperaation, johon Suomi osallistuu. Työskentelyolosuhteista johtuen palvelussuhteen ehdoista sopiminen siviilikriisinhallintatoiminnan luonteen edel- lyttämällä tavalla ei olisi todennäköisesti mahdollista.

Yhtenä ratkaisuun vaikuttavana seikkana on myös siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevien asiantuntijaryhmien erilaisuus.

Luontevan, asiantuntijoita riittävän kattavasti edustavan neuvottelukumppanin löytäminen olisi mahdotonta. Siviilikriisinhallintatehtäviin lähteminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja valtiotyönantajan intressissä on huolehtia siitä, että palvelussuhteen ehdot ovat kilpailukykyiset riittävän ammattitaitoisen ja osaa- van henkilöstön saamiseksi.

Palkkarakenne

Siviilikriisinhallintaoperaatiot, joissa toimeenpanija ei maksa mitään korvausta, tulevat todennäköisesti vähenemään tulevaisuudessa. Tuolloin valtiotyönantajan vastuulle jäisi ainoastaan kuukausipalkan maksaminen. Valtiotyönantajan on kuitenkin varauduttava osassa operaatioista vastaamaan kaikista kustannuksista. Asiantuntijoiden oikeudenmukaisen kohtelun varmistamiseksi Suomen lähettämilleen asiantuntijoille maksaman kompensaa- tion tulisi vastata kansainvälissä järjestöissä noudatettua käytäntöä. Tämä edellyttää palkkarakenteen uudistamista.

Esityksessä ehdotetaan, että kokonaispalkkaus muodostuisi tehtävän vaativuuteen perustuvasta peruspalkasta ja paikallisiin erityisolosuhteisiin perustuvasta olosuhdekorvauksesta. Tehtävän vaativuuteen perustuva arviointi tehtäisiin tapauskohtaisesti sijoittamalla tehtävässä maksettava palkka ennalta tämän lain nojalla annetussa sisäasiainministeriön asetuksessa vahvistettuihin palkkaluokkiin. Näin eri tehtävissä maksettavien palkkojen keskinäinen vertailu olisi tehokkainta oikeudenmukaisen kohtelun varmistamiseksi. Olosuhdekorvauksella olisi tarkoitus kattaa asiantuntijoiden kaikki erityisten kustannusten ja elantokustannusten lisäykset.

Asiantuntijoiden palkkaa määriteltäessä otettaisiin huomioon siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien ammatti- ja koulutusryhmien palkkataso kotimaassa sekä kansainvälisten järjestöjen noudattama käytäntö. Palkan määrittelyssä hyödynnettäisiin tilastotietoja julkisen ja yksityisen sektorin palkkatasosta eri tehtävissä. Olosuhdekorvauksen suuruutta määriteltäessä seurattaisiin eri kohdealueilla ja -maissa kansainvälisten järjestöjen noudattamaa käytäntöä.

Esitykseen liittyy myös ehdotus tuloverolain muuttamiseksi siten, että Suomen valtion

ja siviilikriisinhallinnan toimeenpanijan asiantuntijalle erityisten kustannusten ja elantokustannusten lisäyksen kattamiseksi maksamat korvaukset säädettäisiin verovapaiksi.

Tapaturmakorvaus, ammattitauti ja eräiden kustannusten korvaukset

Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevien henkilöiden oikeus saada valtion varoista korvausta tapaturmasta, ammattitaudista, eräistä virantoimituksesta tai työtehtävästä aiheutuneista vahingoista ja oikeudenkäyntikuluista halutaan säilyttää nykyisenlaisena. Siviilikriisinhallintaoperaatioihin osallistuvien henkilöiden oikeudellinen asema tulee tämän lain nojalla kuitenkin muuttumaan siten, etteivät henkilöt enää ole valtion virkamieslaissa tarkoitettuja virkamiehiä vaan muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Heihin ei siten enää suoraan sovelleta niitä lakeja, joiden soveltaminen on rajattu virkamiehiin. Jotta nykyisenlainen käytäntö jatkuisi, ehdotetaan laissa säädettäväksi, että valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta annettua lakia ja ammattitautilakia sovelletaan myös siviilikriisinhallintatoimintaan osallistuviin henkilöihin.

Lakia valtion virantoimituksesta tai työtehtävästä aiheutuneiden eräiden vahinkojen korvaamisesta samoin kuin lakia eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista sovelletaan jatkossakin suoraan siviilikriisinhallintatehtävissä oleviin henkilöihin, koska lait koskevat valtion palveluksessa olevia henkilöitä. Niiden osalta ei siis tarvita erillistä lakiviittausta.

Asiantuntijalla olisi oikeus saada korvausta tehtävien hoitamisesta aiheutuneista ylimääräisistä kustannuksista. Tavoitteena olisi säätää kustannusten korvaamisesta mahdollisimman joustavasti, työskentelyolosuhteiden asettamien vaatimusten mukaisesti.

Työaika, vuosiloma ja työturvallisuus

Työaikalain (605/1996) 1 §:n mukaan lakia sovelletaan työ sopimuksen tai virkasuhteen perusteella tehtävään työhön, jollei toisin säädetä. Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevät henkilöt olisivat muussa julkisoi-

keudellisessa palvelussuhteessa valtioon, eikä työaikalain säännöksiä siten sovellettaisi heihin.

Nykytilanteessa ulkomaan virkamatkalla oleviin virkamiehiin on sovellettu työaikalakia. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden tilanne ei kuitenkaan käytännössä muutu, koska he ovat joka tapauksessa olleet toiminnallisesti siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan alaisia, jolloin toimeenpanija on voinut päättää työajasta. Työaikakorvauksena iltaisin ja viikonloppuisin tapahtuvasta työskentelystä toimeenpanija on myöntänyt keskimäärin kuusi päivää kuukautta kohti niin sanottua kompensaatiovapautta. Valtiotyönantajaa edustavat ministeriöt ovat tulkinneet tämän riittäväksi korvaukseksi normaalin työajan ylittävistä työskentelystä.

Vuosilomasta 30 päivänä marraskuuta 2002 tehdyn virka- ja työehtosopimuksen mukaan virassa ja työssäolopäivien veroisina päivinä pidetään vuosiloman pituutta määrättäessä poissaoloa virkavapaana tai vapautettuna työstä palvelua varten suomalaisessa valvontajoukossa tai koulutettavana edellä mainittua tai valmiusjoukkoa varten Suomessa. Kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön vuosilomaoikeus ehdotetaan järjestettäväksi kuten rauhanturvaamishenkilöstöllä. Tuolloin valtion palveluksesta virkavapaalla olevalla henkilöstöllä olisi tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen aikana oikeus pitää ainoastaan siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan myöntämä vapaa. Palvelussuhteen aikana ansaittu vuosiloma siirtyisi pidettäväksi taustatyönantajan palveluksessa.

Järjestelyn toteuttaminen edellyttäisi asiaa koskevan määräyksen kirjaamista valtion virka- ja työehtosopimukseen. Asia toivotaan otettavan niihin seuraavissa virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa. Yksityisen ja muun julkisen sektorin palveluksesta tuleville asiantuntijoille maksettaisiin palvelussuhteen päättyessä lomakorvaus siten kuin vuosilomalaissa (272/1973) säädetään.

Työturvallisuuslakia (738/2002) sovelletaan lähtökohtaisesti ainoastaan Suomessa tehtävään työhön. Suomen ulkomaan edustustot ovat valtion viranomaisia ja niissä tehtävään työhön sovelletaan poikkeuksellisesti Suomen lainsäädäntöä, myös työturvallisuuslakia. Työturvallisuuslakia ei siten edelleen-

kään sovellettaisi siviilihenkilöstön osallistumiseen kriisinhallintaan ulkomailla.

Virkavapaus

Ehdotuksen mukaan virkavapaudesta säädetäisiin rauhanturvaamislain tapaan. Valtion palveluksessa olevalla henkilölle olisi siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelyn ajaksi annettava palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä.

Muun julkisen ja yksityisen sektorin osalta säädettäisiin vastaavasti, että työ- tai virkasuhdetta, joka siviilikriisinhallintatehtävään otettavalla tuolloin on, ei hänen työnantajansa saisi siviilikriisinhallintatehtävän aikana päättää eikä sen aikana irtisanoa.

Rauhanturvaamislakia vastaavan virkavapautta koskevan sääntelyn omaksuminen asettaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan tasa-arvoiseen asemaan rekrytointiedellytysten osalta. Siviilikriisinhallinta on osa Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. On perusteltua, että sekä julkinen että yksityinen sektori velvoitettaisiin luovuttamaan henkilöstöä siviilikriisinhallintatoimintaan yhdenmukaisin järjestelyin.

Palvelussuhteen päätyttyä tai keskeydyttyä olisi asianomainen otettava jälleen aikaisempaan tai siihen rinnastettavaan työhön noudattaen soveltuvin osin, mitä palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- tai virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa säädetään.

Sotilaseläke

Esityksessä on ehdotettu sotilaseläkeoikeuden ulottamista siviilikriisinhallintatehtäviin. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että palvelusaika tässä laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa otettaisiin huomioon valtion eläkelaisa tarkoitettua sotilaseläkettä laskettaessa, jos henkilö on tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen liittyessään, sen aikana virkavapaalla tai vapautettuna työstä ja kyseisen palvelussuhteen päättyessä tehtävässä, jossa hän kuuluu sotilaseläkkeen piiriin. Rauhanturvaamislakia oikeus sotilaseläkkeeseen toteutuu periaatteessa vastaavalla tavalla. Sotilasvirassa sotilaseläke karttuu 2% vuodessa ja täyden sotilaseläkkeen (60%) voi saada 30

vuoden palveluksen jälkeen, aikaisintaan kuitenkin 55 vuoden iässä.

Asiantuntijarekisteri

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin on vastattava Suomen antamia sitoumuksia kansainväliseen kriisinhallintaan osallistumisesta.

Rauhanturvaamislaissa on säännökset sitoumuksesta koulutukseen tai palvelukseen saapumisesta. Rauhanturvaamistehtäviin hakeutuva henkilöstö sitoutuu vapaaehtoisesti olemaan toimintavalmiudessa ja kutsuttaessa seitsemän päivän kuluessa kutsusta tiedon saatuaan osallistumaan sanottuun koulutukseen tai saapumaan palvelukseen rauhanturvaamisorganisaatioon. Sitomusaika on yksi vuosi, ja sitä voidaan jatkaa enintään vuodeksi kerrallaan.

Siviilikriisinhallintatehtäviin hakeutuminen tapahtuisi edelleen vapaaehtoisesti eikä henkilön tarvitsisi etukäteen ilmoittaa olevansa käytettävissä. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin asiantuntijarekisterin perustamista rekrytointitarkoituksiin. Rekisterin luomista voidaan perustella sekä valtiotyönantajan että tehtäviin hakeutuvan henkilön näkökulmasta.

Ulkoasiainministeriö päättää Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaan ulkomailla ja ilmoittaa sisäasiainministeriölle kuinka monta asiantuntijaa esimerkiksi tiettyyn kriisinhallintaoperaatioon on tarkoitus lähettää.

Henkilö asetetaan ehdolle tiettyyn tehtävään suostumuksensa mukaisesti. Suostumukselle voidaan asettaa vahva tosiasiallinen painoarvo, vaikka ehdolle asettamisesta huolimatta henkilöllä ei ole, eikä hänelle voida asettaa oikeudellista velvollisuutta ottaa vastaan tarjottua tehtävää.

Pääsääntöisesti valinnan tiettyyn tehtävään suorittaa kansainvälinen järjestö, ja rekrytointiprosessi saattaa toisinaan kestää jonkin aikaa. Lopullinen palvelussuhteeseen ottaminen tapahtuu välittömästi valinnan varmistuttua.

Asiantuntijoiden rekrytoinnissa ensisijaisen tärkeässä asemassa ovat rekisterit, joihin siviilikriisinhallintatehtäviin halukkaat henkilöt ovat voineet ilmoittautua. Tällä hetkellä kaikki kansainväliset järjestöt kehittävät erilaisia siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita

ylläpidettäviä rekistereitä. Pisimmälle kehityksessä on edennyt ETYJ, joka ottaa suomalaiset siviilikriisinhallinnan asiantuntijat palvelukseensa pääasiassa ulkoasiainministeriön ylläpitämän henkilöresurssirekisterin välityksellä toteutetun ehdokasasettelun perusteella. Käytännön voidaan olettaa yleistyvän.

Rekistereissä on henkilöitä, jotka ovat ilmoittaneet halukkuutensa osallistua siviilikriisinhallintatoimintaan. He ovat yksilöineet sen, minkälaisista tehtävistä he ovat kiinnostuneet ja ilmoittaneet, miten nopeasti he olisivat käytettävissä. Nämä alustavat tiedot ovat valtiotyönantajalle olennaisen tärkeitä tehokasta rekrytointia ajatellen.

Hakuvaiheella on merkitystä myös palvelussuhteeseen hakevan henkilön oikeusasemalle. Hakijan kannalta on tärkeää, että kaikki palvelussuhteeseen valintaa koskevat menettelytavat ovat mahdollisimman selkeitä ja säänneltyä tarvittaessa lain tasolla.

Virkamieslainsäädännössä ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta (302/2003) pääsääntöiseksi hakumenettelyksi on säädetty julkinen hakumenettely. Sitä pidetään yhtenä julkisen hallinnon perusteisiin liittyvänä olennaisena asiana, jolla turvataan hallinnon uskottavuus, oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus ja parhaan mahdollisen henkilöstön saaminen julkishallinnon palvelukseen.

Valtion virkamieslain mukaan määräaikaista virkasuhdetta ei tarvitse julistaa haettavaksi. Periaatteessa julkisen hakumenettelyn käytölle ei olisi mitään ehdotonta estettä tässä laissa tarkoitetun määräaikaisen palvelussuhteen osalta. Vaikka kotimaan valmiuksien kehittämisen yksi tavoitteista on suunnitelmallisuuden lisääminen, siviilikriisinhallintatoiminnalle on luonteenomaista tehtävien nopea avoimeksi julistaminen, lyhyt haku aika sekä vaatimus nopeasta tehtävien vastaanottamisesta valituksi tulemisen jälkeen. Julkinen hakumenettely ei sovellu näihin olosuhteisiin.

Rekisteriin ilmoittautuminen on tarkoituksenmukainen tapa hakeutumiselle siviilikriisinhallintatehtäviin. Sitä ei kuitenkaan ehdoteta ainoaksi siviilikriisinhallintatehtäviin hakeutumistavaksi. Palvelussuhteeseen valinnassa käytettävänä menettelytapana sillä on kuitenkin hakijoiden oikea ussuojaa turvaava merkitys. Ilmoittautuminen rekisteriin

mahdollistaa rekrytointiprosessissa mukanaolon. Tehokkuuden kannalta ratkaisevaa on rekisterin toimivuus sekä menettely, jonka mukaisesti ehdolle asettaminen toteutetaan.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Siviilikriisinhallintatoimintaan osallistuminen on rahoitettu ulkoasiainministeriön momentilta 24.99.25 (Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan). Käyttöperusteiden mukaan arviomäärärahaa saa käyttää myös kriisinhallintatoimintaan ulkomailla osallistuvasta suomalaisesta siviilihenkilöstöstä aiheutuvien erityismenojen ja Suomen siviilikriisinhallintatoiminnasta aiheutuvien muiden menojen maksamiseen sekä muiden hallinnonalojen siviilikriisinhallintaan osallistuvien virkamiesten menojen maksamiseen. Lisäksi määrärahaa saa käyttää myös siviilikriisinhallinnan projekteihin ja koulutukseen Suomessa, vaalitarkkailijoiden aiheuttamien menojen maksamiseen, siviilikriisinhallintatoimintaa harjoittavien järjestöjen toiminnan tukemiseen sekä siviilikriisinhallinnan tehtävissä toimivalle henkilöstölle otetun henkilövakuutuksen kustannusten maksamiseen. Vuoden 2002 määrärahan suuruus oli 7 925 688 euroa. Vuodelle 2003 kyseiselle momentille oli budjetoitu talousarviossa 10 205 000 euroa, minkä lisäksi vuoden 2003 lisätalousarviossa momentille myönnettiin 83 000 euroa. Vuodelle 2004 momentille on budjetoitu 10 363 000 euroa.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittamistehtävän siirryttyä sisäasiainministeriön vastuulle on toiminnan rahoittaminen toteutettu käytännössä siten, että sisäasiainministeriö on arvioinut toiminnan aiheuttamat kustannukset ja pyytänyt ulkoasiainministeriötä määrärahakirjeellä antamaan sisäasiainministeriölle käyttö- ja kirjaamisoikeuden kyseiseen momenttiin. Nykyisin valtiotyönantajaa myös edustavat rajavartiolaitos ja poliisikoulu ovat tehneet vastaavan pyynnön omalta osaltaan.

Uusi palkkarakenne ja tuloverolakiin ehdotettu muutos lisääisivät verovapaan korvauksen osuutta kokonaispalkkauksessa, koska tällä hetkellä osa tehtävästä ja paikallisista olosuhteista aiheutuvista erityisistä kustan-

nuksista on korvattu veronalaisen olosuhte-haittalisän muodossa. Tämä muutos vaikuttaisi suoraan henkilöstösivukulujen määrää vähentävästi.

Henkilöstösivukuluilla tarkoitetaan palkkojen ja palkkioiden maksuihin liittyviä lakisääteisiä työnantajan sosiaaliturva-, eläke- ja tapaturmavakuutusmaksuja, joiden suuruus määräytyy prosenttiosuutena valtiotyönantajan maksamasta palkkasummasta. Verovapaiden korvausten maksamiseen ei liity henkilöstösivukuluja. Lähes puolet eli 39 vuoden 2003 lopussa siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevistä asiantuntijoista toimi operaatioissa, joissa Suomi vastasi kaikista lähetettyjen asiantuntijoiden palkka- ja muista kustannuksista.

Kaikissa näissä tapauksissa palkkarakenteen muutos vähentäisi henkilöstökustannuksia, koska se osuus palkkakustannuksista, jonka perusteella henkilöstösivukuluja on maksettava, pienenesi arviolta 28 prosenttia. Lopullisessa vaikutuksessa on kuitenkin otettava huomioon se, että palkkarakenteen muutos pienentäisi samalla veronsaajien tuloja arviolta henkilöstösivukulujen vähenemistä vastaavalla määrällä.

Toiseksi palkkarakenteen muutos yhdessä tuloverolakiin ehdotettavan muutoksen kanssa vähentäisi hallinnollista työtä ja siten myös hallinnollisia kustannuksia. Palkkarakenteen muutoksen jälkeen asiantuntijoiden ei tarvitsisi laatia kuukausittain matkalaskuja. Valtiotyönantajalta vapautuisi hallinnollisia resursseja, koska enää ei olisi tarvetta asia- ja numerotarkastuksen sekä hyväksynnän järjestämiseksi matkalaskuille ja niiden liitteille.

Tässä esityksessä on ehdotettu, että palvelusaika tässä laissa tarkoitettussa palvelussuhteessa oikeuttaisi valtion eläkeläissa tarkoitettuun sotilaseläkkeeseen. Tällä olisi henkilöstökustannuksia lisäävä vaikutus. Sotilaseläkkeeseen oikeutetut siirtyvät eläkkeelle ennen yleistä valtion eläkelain mukaista eläkeikää, joten heidän kohdallaan eläkemaksuprosentti olisi yleistä maksuprosenttia korkeampi. Yleinen maksuprosentti on 18,9 % ja sotilaseläkeoikeuden tuottavissa tehtävissä se on korkeimmillaan 29,46 %. Vaikutus rajoituisi kuitenkin muutamaankin henkilöön vuodessa. Viiden henkilön osalta kustannuksia

korottava vaikutus olisi arviolta 28 000 euroa vuodessa.

Erotuksena muusta siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan kansainvälisestä pelastustoiminnasta aiheutuneet kustannukset maksetaan sisäasiainministeriön momentilta 26.80.22 (erityismenot). Käyttöperusteiden mukaan määrärahaa saa käyttää toimintakustannuksiin, jotka aiheutuvat kansainvälisen hätäavun antamisesta ja vastaanottamisesta sekä siihen varautumisesta. Määrärahaa saa käyttää myös kansainvälisen avun antamiseen EU:n siviilikriisinhallintajärjestelmien puitteissa sekä YK:n alaisena toimivan katastrofien arviointi- ja koordinoitiryhmän (UNDAC), Naton Euro-Atlanttisen kumppanuusneuvoston (Euro-Atlantic Partnership Council, EPAC) asiantuntijoiden, Suomen pelastuspalvelun kansainvälisen komennuskunnan (FRF) kahden- tai monenvälisistä komennuksista johtuviin palkkaus- ja toimintakustannuksiin.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että ehdotetusta lainsäädännöstä ei aiheutuisi sellaisia lisämenoja, joita ei pystyittäisi hoitamaan hallinnonaloihista kehysten puitteissa.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäasiainministeriö asetti 24 päivänä elokuuta 2001 työryhmän, joka sai tehtäväkseen selvittää siviilikriisinhallinnan koordinoinnin järjestämistä. Tavoitteena oli löytää kansainvälisen siviilikriisinhallintatoiminnan laajentumisen edellyttämä ratkaisu viranomaiskoordinoitua ja tarvittavia kansallisia voimavaroja koskeviin kysymyksiin. Työryhmän tehtävänä oli muun muassa määrittää työnjako sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön sekä puolustushallinnon kesken.

Työryhmä totesi 31 päivänä tammikuuta 2002 valmistuneessa mietinnössään (Sisäasiainministeriön julkaisu 1/2002), että siviilikriisinhallintatehtävistä saatavaa monipuolista kokemusta voidaan hyödyntää myös kotimaan tehtävissä. Varautuminen yhteiskunnan normaaliolojen suuronnettomuuksiin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin tukevat toisiaan. Sisäasiainministeriön keskeinen

rooli poikkeusoloihin varautumisessa oli yksi peruste siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yleisen koordinoinnin ja kehittämisen siirtämiseksi sisäasiainministeriön vastuulle.

Toimeksiannossa annettujen tehtävien lisäksi työryhmä käsitteli eräitä siviilikriisinhallintatehtäviin varautumisen ja toimintaan osallistumisen kannalta keskeisiä asioita (esimerkiksi asiantuntijoiden rekrytointi, koulutus, työehdot ja materiaallinen valmius) ja teki niitä koskevia ehdotuksia. Erityisinä sisäasiainministeriölle kuuluvina tehtävinä työryhmä mainitsi muun muassa asiantuntijoiden oikeudellisen aseman ja palvelussuhteen ehtojen kehittämisen sekä siviilikriisinhallintavalmennuksen yleisen koordinoinnin ja suunnittelun.

Työryhmän mietinnössä ei annettu nimenomaista toimeksiantoa siviilikriisinhallintatoimintaa koskevan lain säätämiseksi tai todettu laintasaisen sääntelyn olevan tarpeellinen siviilikriisinhallinnan koordinaation järjestämiseksi tai siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden oikeudellisen aseman kehittämiseksi. Yleisperusteluissa esitetyt asiantuntijoiden oikeudelliseen asemaan liittyvät epäkohdat, viranomaisten tehtäviin ja työnjakoon liittyvät epätarkkuudet sekä hallinnollisen ohjauksen keskittämisen tarve puolsivat kuitenkin laintasaisen sääntelyn ottamista valmistelun lähtökohdaksi.

Sisäasiainministeriö asetti 23 päivänä toukokuuta 2003 työryhmän, jolle annettiin tehtäväksi valmistella Suomen osallistumista siviilikriisinhallintatoimintaan koskevaa lainsäädäntöä. Lainvalmistelun tavoitteena oli sekä toiminnan yleisen järjestelyn selkeyttäminen että siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien asiantuntijoiden palvelussuhteen ehtojen määrittely. Työryhmä luovutti mietintönsä 28 päivänä huhtikuuta 2004 (Sisäasiainministeriön julkaisu 24/2004).

5.2. Lausunnot

Keväällä 2004 luovutetusta mietinnöstä pyydettiin lausunnot valtioneuvoston kanslialta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, työministeriöltä sekä sosiaali- ja työministeriöltä, sisäasiainministeriön

hallintopalveluyksiköltä ja kuntaosastolta, pelastusosastolta, poliisiosastolta ja rajavartiolaitos-osastolta. Lisäksi lausunnot pyydettiin oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta, tietosuojavaltuutetun toimistolta, keskeisiltä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöiltä sekä Suomen Punaiselta Ristiltä.

Yleisesti mietinnössä ehdotettua lainsäädäntöä ja kriisinhallintatehtävissä työskentelevän siviilihenkilöstön oikeudellisen aseman järjestämistä pidettiin tarpeellisena. Eräiden lausunnonantajien mielestä henkilön oikeus saada virkavapautta tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen ajaksi saattaisi kohtuuttomasti vaikeuttaa työnantajan tilannetta. Toi-

saalta pidettiin tärkeänä säätää siviilihenkilöstön oikeudesta saada virkavapautta kriisinhallintatehtävissä työskentelyä varten rauhanturvaamislakia vastaavalla tavalla.

Erityisesti työntekijöitä edustavat työmarkkinajärjestöt katsoivat, että palvelussuhteessa olevan siviilihenkilöstön oikeudellinen asema tulisi ensisijaisesti järjestää virkasuhteeksi ja palvelussuhteen ehdoista tulisi olla mahdollista sopia virkaehtosopimuksin. Osa lausunnonantajista piti kuitenkin ehdotettua lähestymistapaa tarkoituksenmukaisena kriisinhallintatoiminnan luonteesta johtuen.

Lausunnoissa esitettiin myös sisällöllisiä ja lakitekniisiä korjauksia, joista suurin osa on otettu esityksessä huomioon.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. Lain tarkoitus. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan säännös ilmaisee Suomen valtion myönteisen suhtautumisen kansainväliseen yhteistoimintaan. Säännöksen viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät.

Suomen perustuslain säännöksessä esitettyjä perusteita ei ole viimeksi mainitun hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentyviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua. Sen sijaan Suomen perustuslain 94 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön ranskalaisia perusteita, saattaa asettaa rajoituksia kansainväliselle yhteistoiminnalle.

Tässä laissa tarkoitettu toiminta on osa Suomen osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön. Osallistuminen tapahtuu lähettämällä siviilihenkilöstöä erilaisiin kriisinhallintatehtäviin. Lain tarkoitus on yleisesti määriteltä osallistumisen tavoitteiden kautta. Pykälän 1 kohdan mukaisesti siviilihenkilöstön osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan voi tapahtua kaikissa kriisisyklin eri vaiheissa. Kriisinhallinta on kokonaisuutena jatkumo, jonka vaiheita ovat konfliktinesto, akuutin vaiheen kriisinhallinta sekä kriisien jälkihoito. Pykälän 1 kohdassa kriisillä tarkoitetaan ihmisen aiheuttaman konfliktin uhkaa tai seurauksia.

Pykälän 2 kohdalla tarkoitetaan erityisesti pelastustoimintaa, joka ei ole perusluonteeltaan kriisinhallintaa vaan humanitaarista

apua. Pelastustoiminta on kuitenkin EU:ssa yksi siviilikriisinhallintatoiminnan painopistealueista ja se on myös selkeästi siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan. Pelastustoiminnan kohteena voivat kuitenkin olla ihmisen aiheuttamista konflikteista riippumattomat, suuronnettomuuden tai luonnonkatastrofin aiheuttamat kriisit. Lain tarkoituksena on tukea myös Suomen osallistumista kansainväliseen pelastustoimintaan, minkä takia kyseisen toiminnan tavoitteet on määriteltävä erikseen.

Pykälän 3 kohtaan on selkeyden vuoksi tavoitteeksi määriteltä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen kriisinhallintavalmiuksien kehittämisen tukeminen. Kriisinhallintavalmiuksien kehittäminen ei ole välttämättä sidoksissa tiettyyn konfliktiin tai kriisitilanteeseen, mutta kriisinhallintavalmiuksilla on välitön yhteys käytännön kriisinhallinnan onnistumiseen. Järjestöjen sihteeristöissä tapahtuva kriisinhallintavalmiuksien kehittäminen kuten kriisinhallintaoperaatioiden valmistelu ja suunnittelu sekä toteutettujen operaatioiden analysointi ovat myös osa sitä kansainvälistä kriisinhallintaa, jota Suomi tukee.

2 §. Lain soveltamisala. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin kolme tämän lain soveltamisalaan kuuluvaa kokonaisuutta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan tässä laissa säädettäisiin Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomailla silloin kun osallistuminen tapahtuu lähettämällä valtion palveluksessa olevaa siviilihenkilöstöä ulkomaille kriisinhallintatehtäviin. Kysymys voi olla sekä kriisialueella toteutettavista operaatioista että EU:n ja kansainvälisten järjestöjen kriisinhallintavalmiuksien kehittämisestä.

Lain soveltamisalaan kuuluvat pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan toimenpiteet, joiden tavoitteena on ylläpitää ja kehittää kotimaan valmiuksia osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan tässä laissa tarkoitettulla tavalla. Kotimaan valmiudet ja vastuuviranomaisen, jolle niistä huolehtiminen kuuluu, määriteltäisiin jäljempänä 3 ja 4 pykälissä. Vastuuviranomaisen tulee ylläpitää ja kehittää kotimaan valmiuksia Suomen EU:lle ja kansainvälisille järjestöille antamien si-

toimusten mukaisesti.

Tässä laissa säädettäisiin 1 momentin 3 kohdan mukaan kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista. Vaikka lain soveltamisalaan kuuluu myös kotimaan valmiuksien ylläpitäminen ja kehittäminen, tässä laissa määriteltyjä palvelussuhteen ehtoja ei tämän lain perusteella voitaisi soveltaa muussa palvelussuhteessa kuin kriisinhallintatehtävissä ulkomailla.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin lain soveltamisalaan toiminnan luonteesta johtuvia rajoituksia. Konfliktitilanteisiin liittyvä kriisinhallinta on kokonaisuus, johon kuuluu sekä erilaisia siviili- että sotilastoimintoja. Usein ne ovat samanaikaisia ja toisistaan riippuvaisia, vaikka kysymys on erilaisten organisaatioiden toiminnasta. Humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö ja sotilaallinen kriisinhallinta on kuitenkin erotettava siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan.

Humanitaarisen avustustoiminnan osalta rajaus on perusteltu mutta vaikeasti määriteltävissä. Humanitaarinen apu on muun muassa humanitaarisesta avusta annetussa neuvoston asetuksessa määritelty puolueettomiksi avustus- ja suojelutoimiksi, jotka suuntautuvat luonnonmullistusten, ihmisten aiheuttamien tapahtumien, kuten sotien ja selkkausten, tai luonnonmullistuksiin verrattavissa olevien tai ihmisten aiheuttamien poikkeuksellisten tilanteiden ja olosuhteiden uhreiksi joutuneiden kolmansien maiden väestöjen, erityisesti vaaralle kaikkein alttiimpien väestönsien ja ensisijaisesti kehitysmaiden väestöjen, hyväksi.

Kriisinhallinnan ja humanitaaristen avustustoimien yksi yhteisistä tavoitteista on pelastaa ja varjella ihmishenkiä katastrofitilanteissa ja niiden jälkeen sekä luonnonmullistuksissa. Humanitaarinen apu on kuitenkin välitöntä hätäapua, jonka antamisessa ulko- ja turvallisuuspoliittinen harkinta ei ole niin merkittävässä asemassa. Kriisinhallintaan osallistuva siviilihenkilöstö tekee osittain humanitaarista työtä, mutta kriisinhallintatoiminnan tavoite ei ole koskaan puhtaasti humanitaarinen.

Vaikka pelastustoiminta on perusluonteeltaan humanitaarista apua, se on selkeästi myös osa tässä laissa tarkoitettua toimintaa. Tästä syystä pelastustoimen alaan kuuluvan

avun antaminen pelastuslain 49 §:n nojalla kuuluu tämän lain soveltamisalaan silloinkin, kun siihen ei liity ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa. Koska tuolloin on kysymys välittömästä hätäavusta, päätöksenteko tapahtuu pelastuslain mukaisesti. Jos pelastustoimintaa olisi tarkoitus toteuttaa kriisitilanteessa, jossa osallistumispäätökseen liittyisi ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa, osallistumisesta päättäisi ulkoasiainministeriö.

Kehitysyhteistyön osalta selkein erottava seikka on aikatekijä. Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan saattaa kestää tilanteesta ja olosuhteista riippuen useita vuosia, mutta verrattuna kehitysyhteistyöhön kysymys on kuitenkin tilapäisistä toimenpiteistä. Tässä laissa tarkoitettu siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan on myös kehitysyhteistyötä selkeämmin sidoksissa taustalla olevaan konfliktiin tai sen uhkaan. Ulkoasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan kehityspolitiikan ja -yhteistyön valmistelu ja toimeenpano sekä humanitaarinen apu kuuluvat ulkoasiainministeriön tehtäviin. Tulkinta siitä, onko tietty toiminta kriisinhallintaa vai kehitysyhteistyötä, kuuluu siten ulkoasiainministeriön tehtäviin.

Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta nimenomainen rajaus soveltamisalaan on perusteltu, koska kyseistä toimintaa koskee oma lainsäädäntö. Rauhanturvaamislaki sisältää muun muassa yksityiskohtaiset säännökset sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevasta päätöksentekomenettelystä ja määräykset rauhanturvaamistoimintaan osallistuvan henkilöstön oikeudellisesta asemasta.

3 §. Toimialajako. Pykälässä säädettäisiin ulko- ja sisäasiainministeriön välinen toimialajako tämän lain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Pykälän 1 momentin mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Päätöksenteko siviilihenkilöstön lähettämistä kriisinhallintatehtäviin on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sääntölisesti ulkoasiainministeriö päättäisi sekä siitä mihin kriisinhallintaoperaatioon tai tehtäviin siviilihenkilöstöä lähetettäisiin että lähetettävän henkilöstön määrästä. Ulkoasiainministeriön olisi osallistumispäätöstä tehtäessä arvioitava myös se, onko kysymys sel-

laisesta kansainvälisestä yhteistyöstä, johon Suomi voi osallistua. Ulkoasiainministeriön olisi myös pyrittävä varmistamaan, että kriisinhallintaoperaation toimeenpanija on solminut kohdemaan tai -alueen kanssa sopimuksen, jossa toimeenpanijan palvelukseen asetettujen Suomen lähettämien asiantuntijoiden oikeudellinen asema on turvattu.

Pykälän 2 momentin mukaan sisäasiainministeriö käsittelee tässä laissa tarkoitettua siviilihenkilöstön osallistumisen kriisinhallintaan edellyttämiä kotimaan valmiuksia koskevat asiat. Kotimaan valmiudet on määriteltävä jäljempänä 4 pykälässä.

Sisäasiainministeriö käsittelee myös siviilihenkilöstön lähettämistä kriisinhallintatehtäviin koskevat asiat, kun kysymys on pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta pelastuslaissa tarkoitettulla tavalla. Pelastuslain 49 §:n mukaan sen lisäksi, mitä valtioiden välillä on sovittu, sisäasiainministeriö voi toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua.

Suomi antaa pelastustoimen alaan kuuluvaa apua muun muassa asettamalla pelastusalan asiantuntijoita YK:n arviointi- ja koordinaatioryhmään, joka lähetetään kriisialueelle arviointitehtäviin. Ryhmän tehtävänä on katsoa mitä on tapahtunut, arvioida mitä apua tarvitaan, kuinka paljon ja mistä apua saadaan. Suomella on myös valmius osallistua kansainväliseen pelastustoimintaan lähettämällä pelastusmuodostelma kriisialueelle. Pelastusmuodostelman koko vahvuus on 196 henkilöä ja Suomen valmius on yksi joukkueellinen eli noin 30 henkilöä.

Päätös avun antamisesta on tehtävä nopeasti ja erityisesti YK:lla on valmiit toimintamallit, jotka edellyttävät kansallisesti nopeaa päätöksentekomenettelyä. Sisäasiainministeriön työjärjestyksen mukaan päätöksen pelastuslain 49 §:n mukaisesta pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta tekee sisäasiainministeriön pelastusylijohtaja. Silloin kun pelastushenkilöstön lähettäminen ei edellytä ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa, pelastushenkilöstön lähettämisestä pelastuslain nojalla päättäisi edelleen sisäasiainminis-

teriö.

Toimivalta osallistumispäätöksen tekemiseksi toimisi samalla myös lain soveltamisalan tarkentajana. Tässä laissa määriteltyjä palvelussuhteen ehtoja voitaisiin soveltaa suoraan tämän lain nojalla ainoastaan niissä tapauksissa, joissa päätöksen siviilihenkilöstön lähettämisestä on tehnyt ulkoasiainministeriö tämän lain nojalla tai sisäasiainministeriö pelastuslain nojalla.

4 §. Kotimaan valmiudet. Pykälässä määriteltäisiin tyhjentävästi siviilihenkilöstön osallistumisen kriisinhallintaan edellyttämät kotimaan valmiudet. Kotimaan valmiuksien ylläpitämisestä ja kehittämisestä vastaisi sisäasiainministeriö.

Pykälän 1 kohdan mukaan sisäasiainministeriö vastaisi kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän siviilihenkilöstön rekrytointivalmiuksista. Rekrytoinnilla tarkoitetaan henkilöstön hankkimista, värväämistä, palkkaamista ja ottamista palvelukseen. Rekrytointivalmiudet on kuitenkin eri asia kuin varsinaisen rekrytointi, josta vastaisi aina nimittävää viranomaisen. Sisäasiainministeriön tehtävänä on sen sijaan huolehtia ulko maille lähetettävän siviilihenkilöstön rekrytointijärjestelmän ylläpitämisestä ja kehittämisestä siten, että henkilöstön valinta ja lähettäminen kriisinhallintatehtäviin tapahtuu tehokkaasti. Tätä tarkoitusta varten tässä laissa on säännökset perustettavasta asiantuntijarekisteristä, jonka rekisterinpitäjänä toimisi sisäasiainministeriö.

Kotimaan valmiuksiin kuuluvat pykälän 2 kohdan mukaan myös materiaaliset ja logistiset valmiudet. Sisäasiainministeriö vastaisi asiantuntijoiden varustamisesta siltä osin, kun kysymys on kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan edellyttämästä varustuksesta. Sisäasiainministeriö myös koordinoisi siviilihenkilöstön kriisinhallintaan edellyttämän materiaalihallinnon sekä kuljetusten ja muiden logististen järjestelyjen kehittämistä yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa.

Materiaalisista valmiuksista huolehtimiseen kuuluisi myös huolehtia sellaisesta yhteisestä varustuksesta, joka sopii useiden viranomaisten tarpeisiin ja voitaisiin taloudellisesti hankkia ja varastoida keskitetysti. Materiaalin ja kaluston hankkimiseksi sekä valmiusvarastoinnin kehittämiseksi sisäasi-

ainministeriö toimisi yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen, puolustusvoimien ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Pykälän 3 kohdassa säädetty siviilihenkilöstölle annettavan kriisinhallintakoulutuksen järjestäminen sisältäisi lisäksi koulutukseen liittyvän yleisen koordinoinnin. Kaikille yhteisen koulutuksen lisäksi sisäasiainministeriön vastuulla olisi myös erityisalojen, kuten oikeus- ja siviilihallinto, koulutus. Eri hallinnonalojen asiantuntijoille suunnattu koulutus suunniteltaisiin ja järjestettäisiin yhteistyössä kyseisen hallinnonalan kanssa. Koordinaatio edellyttäisi siten koulutussuunnitelman laadintaa yhteistyössä eri hallinnonalojen ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Pykälän 4 kohdassa määritelty, 1-3 kohdassa yksilöityjen asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnon aloilla olisi toisaalta kehitystehtävä. Sisäasiainministeriön olisi aktiivisesti seurattava asioiden valmistelua eri hallinnonaloilla ja huolehdittava siitä, että kokonaisuus olisi järjestetty mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Toisaalta sisäasiainministeriö olisi yleinen vastuuviranomainen, jonka puoleen olisi mahdollista kääntyä valmistelun yhteensovittamiseksi.

Pykälän 5 kohdan mukaan kotimaan sisäasiainministeriö toimisi yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa 1-3 kohdassa yksilöityjen asioiden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Kansalaisjärjestöjen kokemusta olisi mahdollista hyödyntää muun muassa rekrytointivalmiuksien ja siviilihenkilöstölle annettavan kriisinhallintakoulutuksen kehittämisessä. Yhteistoimintaan kuuluisi myös asioista tiedottaminen kansalaisjärjestöille.

2 luku. **Palvelussuhteessa olevan oikeudet ja velvollisuudet**

5 §. *Julkisoikeudellinen palvelussuhde.* Pykälän 1 momentin mukaisesti kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva siviilihenkilöstö olisi määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Valtion virkamieslain mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaisesta virkasuhdesta.

Kriisinhallintatehtävät ovat kaikki luonteeltaan määräaikaisia. Siviiliasiantuntija asetetaan määräajaksi, yleensä kuuden kuukauden tai enintään vuoden jaksoissa EU:n, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan palvelukseen. Suomella ei ole edes mahdollisuutta asettaa henkilöä kriisinhallintatehtävään pidemmäksi aikaa.

Valtiotyönantajaa edustaisi pääsääntöisesti sisäasiainministeriö. Ulkoasiainministeriö edustaisi valtiotyönantajaa silloin, kun se olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista. Tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi tilannetta, jossa tiettyyn kriisinhallintatehtävään nimitettävän henkilön asema tai tehtävät olisivat ulko- ja turvallisuuspoliittisesti erittäin merkittäviä. Tarkoituksenmukaisuusharkinta voi tulla ajankohtaiseksi esimerkiksi eri kansainvälisten järjestöjen (esimerkiksi ETYJ:n puheenjohtajan) käyttöön asetettujen neuvonantajien osalta.

Pykälän 2 momentin mukaisesti palvelussuhteeseen otettavien henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin tässä laissa siltä osin, kuin ne poikkeavat siitä, mitä valtion virkamieslaissa säädetään. Muutoin kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön oikeudellinen asema määräytyisi valtion virkamieslain ja sen nojalla annettujen säädösten mukaisesti. Siviilihenkilöstön oikeuksien ja velvollisuuksien perustana olisivat siis määräajakaista virkasuhdetta koskevat säädökset siltä osin, kuin henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista ei ole tässä laissa säädetty virkasuhteesta poikkeavasti.

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että valtiotyönantajan ja palvelussuhteessa olevan henkilön yleiset oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät valtion virkamieslain mukaisesti. Palvelussuhteessa olevalla henkilöllä olisi esimerkiksi oikeus hakea muutosta palvelussuhdetta koskevassa asiassa tehtyyn päätöksen kuten valtion virkamieslaissa on säädetty.

Valtion virkaehtosopimuslain mukaan valtion virkamieslaissa tarkoitettujen valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtojen vahvistamiseksi virkaehtosopimuksin ja työrauhan turvaamiseksi neuvotellaan sen mukaan kuin valtiovirkaehtosopimuslaissa säädetään. Tässä laissa tarkoitettu muu julkisoikeudellinen palvelussuhde ei olisi valtion virkamieslaissa

tarkoitettu virkasuhde. Palvelussuhteen oikeudellisen luonteen selventämiseksi pykälän 3 momenttiin on otettu säännös, jonka mukaan tässä laissa tarkoitettun palvelussuhteen ehtoista ei voisi sopia virkaehtosopimuksella, ellei tässä laissa ole toisin säädetty. Järjestely vastaa rauhanturvaamislaisissa omaksuttua rauhanturvaamishenkilöstön oikeudellista asemaa.

Tässä laissa ei ole asetettu palvelussuhteen otettavalle henkilölle yleisiä tai erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Valtion virkamieslain 6 §:ssä on yleisten nimitysperusteiden osalta viitattu Suomen perustuslakiin, jonka 125 §:n 2 momentissa mainitut yleiset nimitysperusteet koskevat kaikkia julkisia virkoja. Ne tulevat siten sovellettavaksi myös nimittäessä henkilöä tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Yleisiä nimitysperusteita tulkittaessa on otettava huomioon palvelussuhteen nimi ja tehtäväpiiri sekä palvelussuhteeseen kuuluvat konkreettiset työtehtävät.

Useiden kriisinhallintatehtävissä työskentelevien siviiliasiantuntijoiden taustavirkoihin liittyy kelpoisuusvaatimuksena Suomen kansalaisuus. Vuoden 2003 lopussa 87 kriisinhallintatehtävissä työskennelleestä asiantuntijasta 37 oli poliisiviroissa toimivia virkamiehiä. Valtion virkamieslain mukaan poliisilaisissa (493/1995) tarkoitettuun poliisimiehen virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Valtion virkamieslain mukaan myös tuomarin virkaan ja virkaan, johon kuuluu virallisen syyttäjän tehtäviä tai virkaan, johon nimitetty kuuluu vankilan johtokuntaan, voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Oikeushallinnon asiantuntijat edustavat tyypillisesti suomalaista tuomari- ja syyttäjämattikuntaa sekä vankeinhoidon asiantuntemusta. Kriisinhallintaoperaatioissa työskenteli vuoden 2003 lopussa oikeushallinnon tehtävissä 11 asiantuntijaa. Lisäksi monissa tarkkailuoperaatioissa työskentelee poliisihenkilöitä sekä syyttäjiä ja tuomareita. Myös rajavartiolaitoksen virkaan voidaan valtion virkamieslain mukaan nimittää ainoastaan Suomen kansalainen.

Kriisinhallintatehtäviin lähdössä olevalle siviilihenkilöstölle asetettavat konkreettiset

vaatimukset ovat pääasiassa tehtävän edellyttämiä. Näiden kelpoisuusvaatimusten kirjaaminen lain tasolla ei ole tarkoituksenmukaista. Kriisinhallintatehtävät vaihtelevat fyysisesti erittäin vaativista rajavalvontatehtävistä eri kansainvälisten järjestöjen sihteeristöissä suoritettaviin, vahvaa esimies- ja hallintokokemusta edellyttäviin esikuntatehtäviin.

EU ja kansainväliset järjestöt edellyttävät usein heidän käyttöönsä asetettavan siviiliasiantuntijan luotettavuuden selvittämistä kansalliselta turvallisuusviranomaiselta. Suomeen kansallinen turvallisuusviranomaisen perustettiin ulkoasiainministeriön Naton rauhankumppanuusohjelmaan liittyessä vuonna 1994. Kansallinen turvallisuusviranomaisen vastaa vieraiden valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen sille luovuttamien turvaluokiteltujen tietojen turvaamisesta niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Lisäksi kansallinen turvallisuusviranomaisen vastaa muun muassa turvaluokiteltujen tietojen rekisteristä, turvajärjestelyjen määräaikaistarkastuksista, henkilöiden turvallisuusselvityksistä ja valtion edustamisesta kansainvälisillä foorumeilla kansallisissa turvallisuusasioissa.

Ulkoasiainministeriössä kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävät on määrätty hallinnolliselle alivaltiosihteerille. Henkilöstö- ja turvallisuudesta vastaa turvallisuusyksikkö.

Ulkoasiainministeriö hakee poikkeuksetta kriisinhallintatehtäviin lähetettävistä siviiliasiantuntijoista, joiden luotettavuudesta on pyydetty lausuntoa, turvallisuusselvityksistä annetussa laissa (177/2002) mainitun perusmuotoisen turvallisuusselvityksen. Selvitys voidaan kyseisen lain 2 §:n mukaan pyytää, kun tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta estää rikokset, jotka vakavasti vahingoittaisivat muun muassa Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön.

Turvallisuusselvityksistä annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan hakijan on hävitettävä turvallisuusselvitys heti, kun se ei enää ole tarpeen selvitystä haettaessa ilmoitetun käyttötarkoituksen kannalta, kuitenkin viimeistään kahden vuoden kuluttua selvityksen tekemisestä. Mikäli ehdolle asetettua henkilöä ei ole valittu tehtävään, tulee turvallisuusselvitys välittömästi hävitettäväksi.

Käytännön vaatimuksina kriisinhallintateh-

taisiin voidaan vielä mainita henkilökohtainen soveltavuus, jolla tarkoitetaan henkilön soveltumista tiettyyn tehtävään persoonallisten ominaisuuksiensa perusteella. Henkilökohtainen soveltavuus selvitetään pääsääntöisesti haastattelun avulla.

Työkieli kriisinhallintatehtävissä on poikkeuksetta englanti, mutta tietyissä tehtävissä vaatimukseksi on saatettu määritellä esimerkiksi operaation toiminta-alueella paikallisen väestön käyttämän kielen osaaminen. Kielitaidon toteamiseksi on mahdollista vaatia kielitodistus.

Lähes poikkeuksetta kriisialueille sijoitettuihin tehtäviin on kelpoisuusvaatimukseksi asetettu tehtävän edellyttämä fyysinen ja psyykinen terveys. Valtiotyönantaja on vastuussa siitä, että kriisinhallintatehtävään ehdolle asetettava siviilihenkilöstö täyttää nämä vaatimukset.

6 §. *Palvelussuhteessa olevan henkilön asema.* Pykälässä säädettäisiin, että palvelussuhteeseen otettu henkilö on toiminnallisesti EU:n, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan alainen. Kriisinhallintatehtävissä työskentelevän siviilihenkilöstön asema on verrattavissa rauhan- turvaamishenkilöstön asemaan heidän työskennellessään rauhan- turvaamisoperaatioissa. Rauhan- turvaamistoiminnan käytännön toimeenpanosta annetun puolustusministeriön asetuksen (1154/2000) mukaan rauhan- turvaamisorganisaatio on toiminnallisesti operaation toimeenpanijan ja muutoin puolustusministeriön alainen.

Kriisinhallintaoperaation toimeenpanijana voi EU:n tai kansainvälisen järjestön lisäksi toimia myös itsenäinen organisaatio tai muu järjestely, joka ei ole rinnastettavissa kansainväliseen järjestöön. Tällainen on esimerkiksi Sri Lankan ja Norjan hallitusten 18 päivänä maaliskuuta 2002 allekirjoittamalla sopimuksella perustettu Sri Lankan tarkkailuoperaatio (Sri Lanka Monitoring Mission, SLMM). Operaatiolla on edellä mainittuun sopimukseen perustuva itsenäinen asema ja organisaatio. Tarkkailuoperaation tehtävänä on valvoa Sri Lankan hallituksen ja tamilijärjestön (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) välistä aselepoa.

Siviiliasiantuntijat toimivat kriisinhallintatehtävissä usein yksilöinä eivätkä organisaa-

tiona. Heidän asemansa toiminnallisesti EU:n, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan alaisina tarkoittaa käytännössä sitä, että he ovat velvollisia suorittamaan heille osoitettuja tehtäviä. Työnjohto- ja valvontaoikeus on kuitenkin edelleen valtiotyönantajalla, jota edustaa ulko- tai sisäasiainministeriö.

Kriisinhallintaoperaation toimeenpanija saattaa esimerkiksi esittää lähetetyn siviiliasiantuntijan siirtämistä vastuullisempaan tehtävään hyvän työpanoksen perusteella. Eräissä tapauksissa siviiliasiantuntijan siirto toiseen toimipaikkaan saattaa olla perusteltua operatiivisista syistä, esimerkiksi operaation toiminta-alueessa tapahtuvien muutosten takia. Siirto toiseen toimipaikkaan operaation toiminta-alueen laajentuessa, tai siirto uuteen tehtävään edellyttävät pääsääntöisesti valtiotyönantajan suostumusta. Asettamalla siviiliasiantuntijan kriisinhallintaoperaation palvelukseen valtiotyönantaja antaa toimeenpanijalle tietyn vapauden päättää käytännön työtehtävistä, mutta ainoastaan valtiotyönantaja voi päättää siviiliasiantuntijan palvelussuhdetta koskevista asioista.

Kriisinhallintaoperaatioiden toimeenpanijat tiedostavat valtiotyönantajan aseman. Palvelukseen asetettu siviilihenkilöstö otetaan operaatioissa vastaan tietoisina siitä, että valtio voi yksipuolisella päätöksellä milloin tahansa vetää lähettämänsä siviilihenkilöstön pois operaatiosta.

7 §. *Virkavapaus ja työ- tai virkasuhteen jatkuminen.* Pykälä vastaa pääosin rauhan- turvaamislain mukaista sääntelyä. Kriisinhallinta käsittää sekä sotilaiden että siviiliasiantuntijoiden toiminnan, eikä näiden kahden toimintamuodon asettaminen eriarvoiseen asemaan rekrytointimahdollisuuksien osalta ole perusteltua. Kriisinhallintaan osallistuvien henkilöiden oikeudesta virkavapauteen on siten tarkoituksenmukaista säätää yhdenmukaisesti.

Pykälän 1 momentin mukaan valtion palveluksessa olevalla, tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen nimitetyllä henkilöllä, olisi oikeus saada virkavapautta tai vapautusta työstä palvelussuhteen ajaksi. Kriisinhallintatehtävissä työskentelevän siviilihenkilöstön palvelussuhteen kokonaispituus on pääsääntöisesti enintään kaksi vuotta. Merkittävässä

johtotehtävissä Suomi on saattanut pitää tärkeänä turvata tehtävän miehittäminen Suomen lähettämällä asiantuntijalla, jolloin johtotehtävässä toimivan henkilön palvelussuhtetta on voitu jatkaa operaation toimeenpanijan pyynnöstä kahden vuoden jälkeenkin. Nämä ovat kuitenkin poikkeustapauksia. Useissa tapauksissa jo kriisinhallintaoperaation toimeenpanija on rajoittanut palvelussuhteen pituuden yhteen vuoteen.

Pykälän 2 momentin mukaan työ- tai virkasuhdetta ei saisi päättää tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen nimittämisen takia eikä myöskään tämän palvelussuhteen aikana irtisanoa. Tällä säädöksellä säädetään muun julkisen sektorin kuin valtion ja yksityisen sektorin palveluksessa oleville vastaava työ- ja virkasuhdeturva kuin valtion ja kunnan palveluksessa oleville.

Poikkeuksena rauhanturvaamislaista virkavapauden ja työstä vapauttamisen myöntämisvelvoitetta ei kuitenkaan ehdoteta ulotettavaksi koskemaan kriisinhallintatehtäviin annettavaa koulutusta. Vaikka koulutus antaa siviilihenkilöstölle hyvät edellytykset kriisinhallintatehtävässä toimimiselle, koulutukseen merkitys ei ole niin olennainen kuin rauhanturvaamistoiminnassa.

Palvelussuhteen päätyttyä tai keskeytettyä henkilö on otettava jälleen aikaisempaan tai siihen rinnastettavaan työhön. Menettelyn osalta pykälän 3 momentissa viitattaisiin rauhanturvaamislain mukaisesti siihen mitä palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- tai virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (570/1961) säädetään.

8 §. Lomakorvaus. Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan on tarkoitettu henkilöstön oikeuksien ja velvollisuuksien ja palvelussuhteen ehtojen sääntelyssä tyhjäksi. Tässä laissa tarkoitettussa palvelussuhteessa olevalla siviilihenkilöstöllä ei olisi siten suoraan oikeutta vuosilomalain mukaisiin etuuksiin.

Pykälässä säädettäisiin, että muulla kuin valtion palveluksesta virkavapaalla olevalla, palvelussuhteessa olevalla henkilöllä olisi oikeus lomakorvaukseen siten kuin vuosilomalaissa säädetään. Kriisinhallintaan osallistuvalla siviilihenkilöstöllä ei ole mahdollisuutta pitää vuosilomaa palvelussuhteen kestäessä, joten heille tultaisiin palvelussuhteen

perusteella maksamaan vuosilomalain mukainen vuosilomakorvaus.

Valtion palveluksesta virkavapaalla tai työstä vapautettuna olevien rauhanturvaajien osalta valtiotyönantaja on vuosilomista 30 päivänä marraskuuta 2002 tehdyn virka- ja työehtosopimuksen perusteella velvollinen antamaan vuosiloman tai maksamaan vuosilomakorvauksen sekä lomarahaa myös rauhanturvaamispalveluksen ajalta. Viimeksi mainitun valtion virka- ja työehtosopimuksen 5 §:n mukaan virassa ja työssäolopäivien veroisina päivinä pidetään vuosiloman pituutta määrättäessä myös virkavapaana tai vapautettuna työstä palvelua varten suomalaisessa valvontajoukossa tai koulutettavana edellä mainittua tai valmiusjoukkoa varten Suomessa.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ei ole olemassa vastaavaa säännöstä. Valtion henkilöstön osalta olisi toivottavaa, että asia järjestettäisiin virka- ja työehtosopimuksella vastaavalla tavalla kuin siviilialliseen kriisinhallintaan osallistumisen osalta.

9 §. Perhevapaat ja sairausloma. Pykälässä säädettäisiin palvelussuhteessa olevan henkilön oikeudesta sairauslomaan ja sairausloman ajan palkkaan sekä lapsen syntymään ja hoitoon liittyviin poissaoloihin. Oikeus määräytyisi kulloinkin voimassa olevan valtion yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti.

Palvelussuhteessa olevan henkilön oikeus sairauslomaan ja palkkaukseen sairausloman ajalta määräytyisi kuten valtion virkamiehellä. Voimassa olevan virka- ja työehtosopimuksen mukaan virkamiehelle maksetaan esimerkiksi poissaoloajan palkkaus vähentämättömänä 60 päivän ajalta kalenterivuodesta, milloin poissaoloon on syynä todistetusta sairaudesta johtuva työkyvyttömyys.

Valtion virkamiehellä on voimassa olevan virka- ja työehtosopimuksen mukaan oikeus saada vapaaksi työstä sairausvakuutuslaissa (364/1963) tarkoitettut äitiys-, isyys- ja vanhempainrahakaudet. Virka- ja työehtosopimus sisältää lisäksi säännökset erityisäitiys- ja hoitovapaasta.

10 §. Ryhmähenkivakuutus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön kuulumisesta

ryhmähenkivakuutusta vastaavan edun piiriin. Koska palvelussuhteessa olevan henkilön oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät tyhjentävästi tämän lain mukaan, tulee oikeudesta ryhmähenkivakuutusta vastaavaan taloudelliseen tukeen, siten kuin siitä on sovittu valtion virka- ja työehtosopimuksessa, olla nimenomainen säännös.

Pykälän 2 momenttiin sisältyy yhteensovittamissäännös. Se koski EU:n, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan saman palvelussuhteen perusteella kuolemantapauksessa maksamaa korvausta.

Pykälän 3 momentin mukaan ryhmähenkivakuutusta vastaavan tuen myöntäisi hakemuksesta Valtiokonttori. Tukea olisi haettava Valtiokonttorin vahvistamalla lomakkeella. Voimassa olevien säännösten mukaan tukea on haettava viimeistään 5 vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana edunjättäjä on kuollut.

11 §. Eläkeoikeus. Valtion eläkelain mukaan virka- tai työsuhteessa valtioon olevalla henkilöllä on oikeus vanhuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja osa-aikaeläkkeeseen ja muuhun etuuteen siten kuin valtion eläkelaisa säädetään. Sama koskee myös toimia sekä tilapäisiä ja muita tehtäviä, joiden haltijat ovat virkasuhteessa valtioon. Tässä laissa tarkoitettussa palvelussuhteessa olevien henkilöiden eläkeoikeus määräytyisi ilman viitetaustakin valtion eläkelain ja perhe-eläkelain mukaisesti. Tämän lain tarkoittaman muun julkisoikeudellisen palvelussuhteen luonteen takia pykälän 1 momenttiin on kuitenkin otettu selkeyden takia viittaussäännös mainittuihin säädöksiin.

Pykälän 2 momentin mukaan henkilö, joka tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen siirtyessään, sen aikana ja kyseisen palvelussuhteen päättyessä olisi sotilaseläkkeeseen oikeuttavassa, valtion eläkelain 8 §:n 4 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettussa palveluksessa, voisi lukea palvelusajan hyväkseen sotilas-eläkettä määrättäessä. Tällä tarkoitettaisiin tilannetta, jossa henkilöllä on tässä laissa tarkoitettun palvelussuhteen ajan taustalla sotilaseläkkeeseen oikeuttava virka, josta hän on virkavapaalla tai muuten vapautettuna. Jos henkilö esimerkiksi irtisanoutuu sotilaseläkkeeseen oikeuttavasta virastaan tai se muuten

päätyy tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen alkaessa tai kuluessa, palvelusaikaa ei otettaisi huomioon henkilön sotilaseläkettä laskettaessa, vaikka hän tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen päättyessä palaisi toiseen tehtävään, jossa palvelusaika otetaan huomioon sotilaseläkettä laskettaessa.

12 §. Yleinen eroamiskä. Vuoden 2005 alusta voimaan tulevan valtion virkamieslain 35 §:n mukaan virkamiesten yleinen eroamiskä on 68 vuotta. Virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista tai muuta virkasuhteen päättymistä tarkoittavaa toimenpidettä sen kuukauden päättyessä, jonka aikana virkamies saavuttaa eroamiskänsä.

Kriisinhallintatehtävät voivat vaativimmillaan olla erittäin monipuolista ja pitkää kokemusta edellyttäviä johtotehtäviä. Pykälässä säädettäisiin, että tässä laissa tarkoitettussa palvelussuhteessa ei sovellettaisi valtion virkamieslain mukaista yleistä eroamiskää. Tämä mahdollistaisi myös 68 vuotta täyttäneiden kokoneiden henkilöiden ottamisen palvelussuhteeseen.

13 §. Peruspalkka. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin palvelussuhteessa noudatettavasta peruspalkasta, joka perustuisi tehtävän vaativuuteen. Tehtävän vaativuuden arvioinnissa otettaisiin huomioon muun muassa tehtävän edellyttämä asiantuntemus ja kokemus. Arvioinnissa tarkasteltaisiin myös tehtävän itsenäisyyttä, siihen sisältyvää ratkaisuvalltaa sekä tehtävän taloudellista ja operationaalista vaikuttavuutta. Tehtävän edellyttämien vuoroaikutustilanteiden vaativuus olisi myös mukana arvioinnissa. Samassa kriisinhallintaoperaatiossa sijaitsevien tehtävien osalta kiinnitettäisiin lisäksi tarvittaessa huomiota muun muassa siihen, mikä on kunkin tehtävän vaikutus kyseisen operaation kannalta. Tehtävän vaativuus pyrittäisiin arvioimaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rekrytointia.

Pykälän 2 momentin valtuussäännöksen mukaan palkkaluokista säädettäisiin sisäasiainministeriön asetuksella. Palkkaluokkia tarkistettaisiin tarvittaessa yleisen palkkahityksen mukaisesti.

14 §. Olosuhdekorvaus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtiotyönantajan maksamista olosuhdekorvauksesta, jonka perusteena olisivat muun muassa tehtävästä tai pai-

kallisista olosuhteista aiheutuvat erityiset kustannukset ja lisääntyneet elantokustannukset. Yhteensovittamissäännön mukaisesti, jos EU:n, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksama päiväraha tai muu korvaus olisi yhtä suuri tai suurempi kuin olosuhdekorvaus, ei olosuhdekorvausta maksettaisi.

Pykälän 2 momentin valtuussäännöksen mukaan olosuhdekorvauksen määrästä säädetäisiin sisäasiainministeriön asetuksella.

15 §. Eräiden kustannusten korvaaminen. Pykälän 1 momentin mukaan palvelussuhteeseen otetulla henkilöllä olisi oikeus saada korvausta tehtävien hoitamisesta aiheutuneista ylimääräisistä kustannuksista. Siviilikriisinhallintatehtävien erillaisuuden takia saattaa olla, että valtiotyönantajan ei ole kaikissa tapauksissa tarkoituksenmukaista huolehtia operaation toimeenpanijan edellyttämien varusteiden hankkimisesta keskitetysti. Palvelussuhteessa olevalle henkilölle korvattaisiin näissä tapauksissa varusteiden hankkimisesta aiheutuneet kustannukset. Korvattavia kustannuksia olisivat lisäksi muun muassa valtiotyönantajan tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan määräämästä matkasta aiheutuneet matkustamiskustannukset.

Siltä osin kun EU:n, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksama korvaus olisi tarkoitettu korvaamaan tehtävien hoitamisesta aiheutuneet kustannukset, palvelussuhteessa olevalle henkilöllä ei olisi oikeutta saada korvausta valtiotyönantajalta.

Pykälän 2 momentin mukaan kustannusten korvaamisesta säädetäisiin sisäasiainministeriön asetuksella. Tämä antaisi ministeriölle keinon tarvittaessa nopeasti reagoida muutoksiin EU:ssa ja kansainvälisissä järjestöissä noudatetussa korvauskäytännössä. Samalla olisi mahdollista joustavasti varmistaa erilaisissa olosuhteissa työskentelevän siviilihenkilöstön oikeudenmukainen kohtelu.

16 §. Palvelussuhteen päättäminen. Valtion virkamieslain 25 §:ssä on säädetty irtisanomisperusteista, joita ovat henkilöön tai hänen käyttäytymiseensä liittyvät syyt. Henkilöstä johtuva syy on muun muassa työntekijän työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen, jos virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Virkamie-

hestä johtuvan syyn on oltava erityisen painava, jotta virkasuhde voidaan irtisanoa.

Valtion virkamieslain 27 §:ssä on säädetty virkamiehen taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuvan irtisanomisen perusteet. Irtisanomisen perusteena voi olla paitsi virkamiehen työn konkreettinen väheneminen myös viraston työntarjoamisedellytysten heikentyminen.

Kriisinhallintatehtävissä toimiva siviilihenkilöstö on asetettu EU:n, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan palvelukseen. Erityisesti kriisialueilla toimiva siviilihenkilöstö saattaa esimerkiksi turvallisuustilanteen muuttumisen takia joutua poistumaan toiminta-alueelta, ja äärimmäisessä tapauksessa tietty kriisinhallintaoperaatio saatetaan toistaiseksi keskeyttää.

Tässä laissa tarkoitettun siviilihenkilöstön poikkeuksellisen aseman takia pykälässä säädetäisiin, että valtion virkamieslain säännösten lisäksi tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde voidaan irtisanoa, jos se tehtävä, johon henkilö on asetettu, lakkaa. Vaikka valtiotyönantajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa näihin kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan ratkaisuihin niin käytännössä selvitetäisiin, olisiko toimeenpanijalla mahdollisuutta tarjota henkilölle muita tehtäviä suositettavaksi palvelussuhteen loppuajaksi. Valtiotyönantajalle ei voida kuitenkaan asettaa tällaisessa tapauksessa työllistämisvelvoitetta.

3 luku. Asiantuntijarekisteri

17 §. Rekisterin käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjä. Pykälän 1 momentissa säädetäisiin siviiliasiantuntijoille kriisinhallintatehtäviin hakeutumista varten perustettavasta henkilörekisteristä. Tätä asiantuntijarekisteriä käytettäisiin apuna rekrytoitaessa siviilihenkilöstöä kriisinhallintatehtäviin. Näihin tehtäviin voisi edelleenkin rekrytoitua myös muuta kautta kuin ilmoittautumalla asiantuntijarekisteriin.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin asiantuntijarekisteriin talletettujen tietojen käyttötarkoituksesta. Tietoja käytettäisiin vain rekrytoitaessa siviilihenkilöstöä kriisinhallintatehtäviin. Käytännössä rekrytointi tapahtuisi siten, että kun tieto avoimena olevasta tehtävästä saadaan, sisäasiainministeriö voisi etsiä

rekisteristä tehtävän edellyttämät vaatimukset täyttävät henkilöt, joiden kanssa hakumennettelyä jatketaan. Varmistuttuaan henkilön sopivuudesta avoimena olevaan tehtävään, sisäasiainministeriö ilmoittaa valinnastaan asianomaiselle henkilölle, jonka tulee vielä antaa suostumuksensa siihen, että häntä voidaan tehtävään esittää. Tämän jälkeen sisäasiainministeriö ilmoittaa valinnastaan ulkoasiainministeriölle, jolle toimitetaan tuolloin myös kyseistä henkilöä koskevat asiantuntijarekisterissä olevat tiedot.

Lopullisen valinnan tekee pääsääntöisesti se järjestö tai operaation toimeenpanija, jonka tehtävästä on kysymys. Tehtävään voitaisiin rekrytoida myös henkilö, jonka tietoja ei ole asiantuntijarekisterissä. Sisäasiainministeriöllä voi esimerkiksi olla jo entuudestaan tiedossa tiettyyn tehtävään soveltuva henkilö ja henkilöltä voidaan tällöin tiedustella suoraan mahdollisuudesta ottaa vastaan kyseinen tehtävä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että asiantuntijarekisterin rekisterinpitäjänä toimisi sisäasiainministeriö. Kuten tämän lain 3 §:ssä säädettäisiin, sisäasiainministeriö käsitelisi siviilihenkilöstön kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia koskevat asiat. Asiantuntijarekisteri perustettaisiin apuvälineeksi kotimaan valmiuksiin kuuluvien rekrytointivalmiuksien ylläpitämistä varten. Tämän johdosta on perusteltua, että sisäasiainministeriö toimisi rekisterinpitäjänä.

18 §. Tietolähteet ja tietosisältö. Kriisinhallintatehtäviin haluava henkilö voisi tallettaa asiantuntijarekisteriin nimensä, syntymäaikansa ja yhteys- sekä koulutustietonsa samoin kuin tiedot työkokemuksestaan. Hän voisi tallettaa rekisteriin myös tietoja siitä, minkälaisista tehtävistä hän on kiinnostunut. Rekisteriin olisi talletettava myös selvitys siitä, onko kriisinhallintatehtävään hakeutuvan henkilön terveydentila riittävä niihin tehtäviin, joihin hän hakeutuu. Rekisteröityvä henkilö päättää aina itse, mitä tietoja ja kuinka laajasti hän itsestään antaa.

Selvitys terveydentilasta sisältää yleisluonteisen selvityksen henkilön terveydestä. Tarkoitus ei ole, että hakija tallettaisi rekisteriin esimerkiksi tietoja mahdollisista sairauksistaan tai käyttämistään lääkkeistä. Koska krii-

sinhallintatehtävät vaativat lähes poikkeuksetta hyvää terveyttä, on katsottu perustelluksi pyytää tehtäviin hakeutuvia henkilöitä α -voimaan terveydentilansa. Myös tehtävään hakeutuvan henkilön edun mukaista on jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa arvioida oman terveytensä riittävyttä siviilikriisinhallintatehtäviin. Kansainvälisistä järjestöistä ETYJ edellyttää jo tällä hetkellä perustietoja tehtäviin hakeutuvien henkilöiden terveydentilasta.

Henkilön terveyttä koskevat tiedot on henkilötietolaissa (523/1999) säädetty arkaluonteisiksi tiedoiksi, joiden käsittely on pääsääntöisesti kielletty. Henkilötietolain 12 §:n 1 momentin mukaan arkaluonteisia tietoja voidaan kuitenkin käsitellä rekisteröidyn nimenomaisella suostumuksella. Rekisteröidyn nimenomaisen suostumuksen tulee yleensä olla kirjallinen ja siitä pitää ilmetä, minkälaiseen henkilötietojen käsittelyyn se on annettu.

Rekisteriin ilmoittautuminen on vapaaehtoista. Järjestelmässä on nähtävillä asiantuntijarekisterin rekisteriseloste, josta käy esille muun muassa se, mitä tarkoitusta varten henkilötietoja rekisteriin talletetaan ja mihin tietoja luovutetaan. Lisäksi järjestelmä pyytää rekisteröityvältä henkilöltä vielä erikseen suostumuksen siitä, että tämän rekisteriin tallettamia tietoja voidaan käsitellä tämän lain säännösten mukaisesti. Menettelyn voidaan katsoa vastaavan henkilötietolain 12 §:n 1 momentin säännöstä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, ettei rekisterinpitäjä ole vastuussa rekisteröidyn tallettamien tietojen oikeellisuudesta. Henkilötietolain 9 §:n 2 momentin mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä (virheettömyysvaatimus). Henkilötietolaki lähtee siitä, että tiedot rekisteriin on tallettanut joko rekisterinpitäjä tai henkilö, jonka rekisterinpitäjä on tähän tehtävään valtuuttanut. Rekisteröidyllä ei ole tuolloin myöskään mahdollisuutta itse muuttaa esimerkiksi virheellisiä tietoja vaan hän joutuu pyytämään tätä rekisterinpitäjältä.

Tässä laissa tarkoitettun asiantuntijarekisterin lähtökohtana sen sijaan on, että kriisinhallintatehtäviin haluava henkilö tallettaa itse tarpeelliseksi katsomansa tiedot asiantuntijarekisteriin ja vastaa näiden tietojen oikeelli-

suudesta. Hän voi milloin tahansa muuttaa itseään koskevia tietoja rekisteröitymällä järjestelmään uudelleen. Rekisterinpitäjä ei oma-aloitteisesti tarkasta tai täydennä rekisteriin talletettuja tietoja. Rekisteröidyn oman edun mukaista on antaa itsestään oikeat ja riittävän laajat tiedot eikä tietojen tarkistamista viran puolesta katsota tarpeelliseksi. Tietojen tarkistamista viran puolesta ei ole katsottu tarpeelliseksi myöskään sen johdosta, että asiantuntijarekisterin kautta tapahtuva hakeutumismenettely kriisinhallintatehtäviin halutaan pitää mahdollisimman yksinkertaisena.

Jos edellä 17 pykälän 2 momentin perusteissa kuvattua valintamenettelyä jatketaan tietyn asiantuntijarekisteriin rekisteröityneen henkilön kanssa, voidaan tältä tarvittaessa pyytää lisäselvitystä eri seikoista. Samalla tulee varmistetuksi se, että henkilön asiantuntijarekisteriin ilmoittamat tiedot ovat oikeita.

Momentissa todetaan vielä selvyuden vuoksi, että rekisteriin talletettuja tietoja voidaan rekisteröidyn suostumuksella tarkastaa hänen ilmoittamastaan tielähteestä. Rekisteröity voisi esimerkiksi antaa luvan siihen, että hänen ilmoittamia koulutusta koskevia tietoja tarkastetaan suoraan tietyltä oppilätköselältä tai että hänen työkokemuksesta tiedustellaan työnantajalta.

Ainoat merkinnät, joita rekisterinpitäjä oma-aloitteisesti voisi tehdä rekisteriin talletettuihin tietoihin, olisivat 3 momentin mukaan merkintä osallistumisesta sisäasiainministeriön järjestämään kriisinhallintakoulutukseen sekä tiedot kriisinhallintatehtävän alkamis- ja päättymispäivästä, kriisinhallintaooperaatiosta tai toimipaikasta sekä henkilön tehtävästä.

Rekisterinpitäjänä toimiva sisäasiainministeriö vastaa myös kriisinhallintakoulutuksen järjestämisestä. Rekrytoinnin kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että sisäasiainministeriö voisi yksilöidä rekisteriin tietonsa ilmoittaneista henkilöistä ne, jotka ovat osallistuneet sisäasiainministeriön järjestämään kriisinhallintakoulutukseen. Tieto ajanjaksosta, jonka henkilö on kriisinhallintatehtävässä eikä siten käytettävissä muihin mahdollisesti avoinna oleviin tehtäviin, nopeuttaa ja tehostaa valintamenettelyä estämällä rekisterinpitäjän turhat rekrytointiyhteydenotot. Tieto henkilön

tehtävästä ja toimipaikasta olisi tarpeellinen muun muassa sen seuraamiseksi, tapahtuuko hänen tehtävässään tai toimipaikassa muutoksia, jotka edellyttäisivät valtiotyönantajan suostumusta. Selvää on, että rekisterinpitäjä vastaisi talletamiensa tietojen oikeellisuudesta.

19 §. Tietojen luovuttaminen. Pykälässä säädettäisiin asiantuntijarekisterissä olevien tietojen luovuttamisesta. Asiantuntijarekisterin sisältämien henkilötietojen luovuttamiseen ja salassapitoon sovelletaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia, jollei tässä laissa muuta säädetä. Asiantuntijarekisterissä olevia tietoja voitaisiin luovuttaa ulkoasiainministeriölle, EU:lle, kansainvälisille järjestöille tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijalle.

Tietoja voitaisiin luovuttaa ainoastaan rekrytoitaessa henkilöitä kriisinhallintatehtävään. Ulkoasiainministeriön tapauksessa olisi mahdollista tietyt kelpoisuusehdot täyttävien henkilöiden hakeminen rekisteristä. EU:lle, kansainvälisille järjestöille tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijalle sen sijaan luovutettaisiin ainoastaan tarvittaessa tiettyyn avoinna olevaan tehtävään ehdolle asetettavan henkilön tiedot. Tietoja voitaisiin luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

20 §. Tietojen säilytysaika. Pykälä sisältää säännökset asiantuntijarekisterissä olevien tietojen poistamista koskevista määräaajoista. Pykälän 1 momentin mukaan tiedot poistetaan rekisteristä kahden vuoden kuluttua rekisteröitymisestä. Koska henkilöiden ilmoittamissa tiedoissa ja mahdollisuudessa lähteä työskentelemään kriisinhallintatehtäviin voi tapahtua muutoksia, pidetään perusteltuna, ettei tietoja säilytetä rekisterissä kahta vuotta kauempaa. Jos rekisteröity haluaa uudistaa hakemuksensa, on hänen päivitettävä tietonsa ennen kuin kaksi vuotta on kulunut edellisestä rekisteröitymisestä. Jos rekisteröity toisaalta haluaa, että hänen tietonsa poistetaan asiantuntijarekisteristä ennen kuin kaksi vuotta on kulunut hänen edellisestä rekisteröitymisestään, on hänen ilmoitettava tästä sisäasiainministeriölle, joka ilmoituksen saatuaan poistaa tiedot.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelussuhteeseen otetun henkilön tietoja säilytettäisiin kuitenkin kahden vuoden ajan viimeisen pal-

velussuhteen päättymisen jälkeen. Tämä on perusteltua sekä valtiotyönantajan että palvelussuhteessa olleen henkilön oikeuksien kannalta.

Palvelussuhteen aikana voi tapahtua asioita, jotka saavat palvelussuhteessa olleen henkilön esittämään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986) perustuvia vaatimuksia tai väitteen rikoslain (39/1889) 47 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun työsyRJintään syyllistymisestä. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa tarkoitettuun syrjintään perustuva kanne hyvityksen suorittamisesta on nostettava vuoden kuluessa ja syyteoikeus työsyRJintärikoksesta vanhentuu kahdessa vuodessa. Tietojen säilyttäminen antaa palvelussuhteen molemmille osapuolille mahdollisuuden hyödyntää niitä mahdollisissa erimielisyystilanteissa.

Pykälän 3 momentissa rekisterinpitäjälle annettaisiin oikeus poistaa virheelliset tiedot rekisteristä. Rekisteröitymislomake sijoitettaisiin rekisterinpitäjän ylläpitämille internet-sivuille. Kuka tahansa, jolla on käytössään internetyhteys ja –selain, voisi tallettaa tietoa rekisteriin. On mahdollista, että rekisteriin talletettaisiin tietoja esimerkiksi pilailutarkoituksessa, ilman todellista tarkoitusta ilmoitautua ehdolle kriisinhallintatehtäviin. Nämä tiedot rasittaisivat turhaan tietokantaa ja vääristäisivät tilastointia. Tiedot olisi mahdollista poistaa, mikäli tiedot tallettanut henkilö ei olisi lainkaan jättänyt yhteystietojaan tai hänen jättämänsä yhteys- tai muut tiedot olisivat ilmeisen virheellisiä.

21 §. Muu tietojen käsittely. Asiantuntija-rekisteriin ja sen sisältämien henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin yleislakina henkilötietolakia ja rekisterissä olevien henkilötietojen salassapittoa ja tietojen luovuttamiseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Nyt ehdotettu laki olisi henkilötietolakiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin nähden erityislaki, jonka edellä mainituista laeista poikkeavia säännöksiä sovellettaisiin yleislakien sijaan.

4 luku. **Erinäiset säännökset ja voimaantulo**

22 §. Muiden säännösten soveltaminen. Kriisinhallintaan osallistuva siviilihenkilöstö

olisi muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Henkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista on säänneltävä tyhjentävästi tässä laissa. Palvelussuhteessa olevien henkilöiden oikeudet on olennaisilta osin tarkoitettu säilyttää kuten valtion virkamiehillä. Tämän takia pykälässä säädettäisiin, että henkilöiden oikeudesta tapaturmakorvaukseen on voimassa, mitä valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta annetussa laissa ja ammattitautilaissa säädetään.

23 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentin mukaan laki ehdotettaisiin tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ehdotetun lain 2 luvun säännöksiä palvelussuhteessa olevan oikeuksista ja velvollisuuksista sovellettaisiin kuitenkin 2 momentin mukaan vasta palvelussuhteessa, johon henkilö on nimitetty lain voimaantulon jälkeen. Tuolloin palvelussuhteeseen nimitettävällä henkilöllä olisi ennen nimitystä tieto siitä, mitkä ovat hänen oikeutensa ja velvollisuutensa palvelussuhteen aikana.

1.2. Tuloverolaki

76 §. Eräät ulkomailla työskentelyyn liittyvät verovapaat korvaukset. Pykälän 1 momentin 3 a kohdassa säädettäisiin EU:n, kansainvälisen järjestön, Suomen valtion tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan erityisten kustannusten ja elantokustannusten lisäyksen kattamiseksi maksamat korvaukset siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa tarkoitettussa palvelussuhteessa olevalle henkilölle verovapaaksi.

Jos kriisinhallintaoperaation toimeenpanee jokin kansainvälinen järjestö, operaation toimeenpanija vastaa yleensä operaatioon osallistuville aiheutuneista ja heille maksettavista erityisistä kustannuksista. Näissä tilanteissa Suomen valtio maksaa operaatioon osallistuvalla henkilöllä tavallisesti palkan. Kustannusten korvaukset olisivat saajalleen verovapaita. Sitä vastoin valtion henkilölle maksama palkka olisi edelleen veronalaista tuloa. Eräissä tapauksissa Suomen valtio vastaa myös operaatioon osallistuvien henkilöiden erityisistä kustannuksista. Vastaavasti näissä tilanteissa kustannusten korvaukset olisivat saajalleen verovapaata tuloa.

Verovapaat kustannusten korvaukset katkaisivat muun muassa majoittumiskustannukset, ylimääräiset elantokustannukset mukaan lukien yhteydenpitokustannukset Suomeen sekä tarvittavien henkilökohtaisten Suomessa käyntien kustannukset. Kun siviilikriisinhallintaan osallistuville henkilöille korvattaisiin käytännössä kaikki erityiset kustannukset ja elantokustannusten lisäykset verovapaasti, heidän ei tarvitsisi erikseen selvittää näitä kustannuksia omassa verotuksessaan. Siten ehdotus yksinkertaistaisi hieman verotusta.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ehdotetun lain 13 ja 14 pykälissä on säännökset palvelussuhteessa olevalle henkilölle maksettavasta peruspalkasta ja olosuhdekorvauksesta. Pykälien valtuussääntösten mukaan palkkaluokista ja olosuhdekorvauksen määrästä säädettäisiin sisäasiainministeriön asetuksella.

Peruspalkan suuruus määräytyisi tehtävän vaativuuden perusteella. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi tarkempia kriteereitä tehtävän vaativuuden määrittämiseksi lain tasolla. Kriisinhallinta on kokonaisuudessaan kehittyvä ala ja erityisesti siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan hakee koko ajan uusia muotoja ja toimintatapoja. Kriisinhallintatehtävien vaativuuden määrittelyn osatekijöiden yksilönti lain tasolla ei ole tästä syystä tarkoituksenmukaista. Sisäasiainministeriö valtuutettaisiin kuitenkin säätämään asetuksella palkkaluokista, joihin kriisinhallintatehtävä vaativuutensa perusteella sijoitettaisiin.

Olosuhdekorvaus määriteltäisiin samansuuruiseksi tiettyä kriisinhallintaoperaatiota tai toiminta-aluetta varten. Olosuhdekorvausta määriteltäessä otettaisiin huomioon muun muassa tehtävästä ja paikallisista olosuhteista aiheutuvat erityiset kustannukset ja elantokustannusten lisäys.

Esityksessä ehdotetun lain 15 pykälässä on valtuussäännös, jonka mukaan tehtävien hoitamisesta palvelussuhteessa olevalle henkilölle aiheutuneiden ylimääräisten kustannusten korvaamisesta säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Tavoitteena olisi säätää kustan-

nusten korvauksista aikaisempaa joustavammin, siviilikriisinhallintatoiminnan luonteen edellyttämällä tavalla.

3. Voimaantulo

Esityksessä ehdotetun lain siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan tavoitteena on toiminnan tehostamiseksi keskittää palvelussuhdeasioiden hallinnollinen ohjaus sisäasiainministeriölle. Keskittäminen on tarkoitus toteuttaa siirtämällä kriisinhallintatehtävissä työskentelevät asiantuntijat sisäasiainministeriön palvelukseen vuoden 2005 alusta.

Esityksessä ehdotetut muutokset asiantuntijoiden oikeudelliseen asemaan ja palkkarakenteeseen vähentävät valtiotyöntäjän hallinnollista työtä. Nykyisillä säännöksillä keskittäminen todennäköisesti edellyttäisi lisäresursseja. Tämän takia lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

4. Suhde perustuslakiin ja säätämisenjärjestys

Suomen perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustelujen mukaan säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet on perustuslain esitöiden mukaan ymmärrettävä 80 §:n 1 momentissa laajasti ja tämä käsite kattaa nimenomaisen maininnan mukaan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp).

Ehdotetun lain 13 §:n valtuussäännöksen mukaan asetuksella säädettävä palkkaluokitus on tarkoitettu työvälineeksi, joka tukee tehtävien vaativuuden vertailua yksittäistapausten ratkaisemiseksi. Peruspalkka määräytyisi kuitenkin ehdotetun lain 13 §:n mukaisesti tehtävän vaativuuden mukaan. Vastaavasti olosuhdekorvauksen määrä perustuisi 14 §:ssä esitetyllä tavalla erityisiin kustannuksiin ja elantokustannusten lisäykseen, vaikka sen määrästä säädettäisiin sisäasiainministeriön asetuksella. Sisäasiainministeriön harkintavalta ei siten ulottuisi virkamies-

ten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin luettaviin kysymyksiin.

Ehdotetun lain 15 §:n mukaan palvelussuhteessa olevalla henkilöllä olisi oikeus saada korvaus tehtävien hoitamisesta aiheutuneista ylimääräisistä kustannuksista. Kustannusten korvaamisessa noudatettavasta menettelystä säädettäisiin tarkemmin sisäasiainministeriön asetuksella. Nykyisin kustannukset on korvattu matkakustannusten korvaamisesta tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen mu-

kaisesti. Ehdotetussa 15 §:n valtuussäännöksessä on kysymys ainoastaan henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

I luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on tukea Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan:

- 1) konfliktien ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, niistä aiheutuneiden tuhojen korjaamiseksi ja yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan palauttamiseksi;
- 2) suuronnettomuuden tai luonnonkatastrofin aiheuttamien tuhojen lieventämiseksi; ja
- 3) Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen kriisinhallintavalmiuksien kehittämiseksi.

2 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään:

- 1) siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomaille;
- 2) kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä niiden ylläpitämisestä ja kehittämisestä; ja
- 3) kriisinhallintaan ulkomaille osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Tämä laki koskee lisäksi pelastuslain (468/2003) 49 §:ssä tarkoitettua humanitaarista apua. Se ei koske muuta humanitaarista apua, kehitysyhteistyötä tai varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahamomentilta rahoitettua muuta toimintaa, sotilaallista kriisinhallintaa tai muuta rauhanturvaamislaissa (514/1984) tarkoitettua toimintaa.

3 §

3 §

Toimialajako

Ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat.

Sisäasiainministeriö käsittelee kotimaan valmiuksia koskevat asiat, sekä asiat, jotka koskevat pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamista pelastuslain 49 §:n nojalla.

4 §

Kotimaan valmiudet

Kotimaan valmiuksiin kuuluvat:

- 1) kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän siviilihenkilöstön rekrytointivalmiudet;
- 2) materiaaliset ja logistiset valmiudet;
- 3) siviilihenkilöstön kriisinhallintakoulutuksen järjestäminen;
- 4) edellä 1—3 kohdassa mainittujen asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnon aloilla; ja
- 5) yhteistoiminta kansalaisjärjestöjen kanssa edellä 1—3 kohdassa mainittujen asioiden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

2 luku

Palvelussuhteessa olevan oikeudet ja velvollisuudet

5 §

Julkisoikeudellinen palvelussuhde

Kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva henkilö on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, jota työnantajana edustaa sisäasiainministeriö. Valtio-työnantajaa edustaa kuitenkin ulkoasiainministeriö, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista.

Palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa, mitä tässä laissa säädetään. Muutoin palvelussuhteessa olevan henkilön oikeudellisesta asemasta säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994).

Tässä laissa tarkoitettun palvelussuhteen ehtoista ei voida määrätä virkaehtosopimuksella, ellei tässä laissa toisin säädetä.

6 §

Palvelussuhteessa olevan henkilön asema

Palvelussuhteeseen otettu henkilö on palvelussuhteen ajan toiminnallisesti Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan alainen.

7 §

Virkavapaus ja työ- tai virkasuhteen jatkuminen

Valtion palveluksessa olevalle henkilölle on myönnettävä palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä tässä laissa tarkoitettun palvelussuhteen ajaksi.

Työ- tai virkasuhdetta, joka tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen nimitettävällä tuolloin on, ei hänen työnantajansa saa tämän palvelussuhteen takia päättää eikä sen aikana irtisanoa.

Palvelussuhteen päätyttyä tai keskeydyttyä henkilö on otettava jälleen aikaisempaan tai

siihen rinnastettavaan työhön noudattaen soveltuvin osin, mitä palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- tai virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (570/1961) säädetään.

8 §

Lomakorvaus

Muulle kuin 7 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle suoritetaan tässä laissa tarkoitettun palvelussuhteen päättyessä lomakorvausta siten kuin vuosilomalaisissa (272/1973) säädetään.

9 §

Perhevapaat ja sairausloma

Palvelussuhteessa olevan henkilön oikeus sairauslomaan ja sairausloman ajan palkkaan sekä lapsen syntymään ja hoitoon liittyviin poissaoloihin määräytyy valtion yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti.

10 §

Ryhmähenkivakuutus

Tässä laissa tarkoitettussa palvelussuhteessa olleen henkilön kuoltua maksetaan ryhmähenkivakuutusta vastaavaa taloudellista tukea siten kuin siitä on sovittu valtion virka- ja työehtosopimuksessa ryhmähenkivakuutusta vastaavasta edusta.

Jos tässä laissa tarkoitettussa palvelussuhteessa olleen henkilön kuoltua hänen oikeudenomistajillaan on oikeus Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan saman palvelussuhteen perusteella kuolemantapauksen johdosta maksamaan korvaukseen, 1 momentissa tarkoitettua tukea maksetaan vain siltä osin kuin se on kyseistä korvausta suurempi.

Tuen myöntää ja maksaa hakemuksesta Valtiokonttori noudattaen soveltuvin osin valtion palveluksessa olleen henkilön kuoltua suoritettavan taloudellisen tuen myöntämisestä ja maksamisesta voimassa olevia säännöksiä ja määräyksiä.

11 §

Eläkeoikeus

Tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen tuottamasta eläkeoikeudesta säädetään valtion eläkelaisissa (280/1966) ja valtion perhe-eläkelaisissa (774/1968).

Jos edunsaaja on tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen alkaessa ja päättyessä valtion eläkelain 8 §:n 4 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettussa palveluksessa, ja palvelussuhteen aikana virkavapaalla tai vapautettuna kyseisestä palveluksesta, voidaan tässä laissa tarkoitettu palvelus ottaa huomioon valtion eläkelain 10 §:n 3 momentin mukaisesti kyseisen edunsaajan eläkettä määrättäessä.

12 §

Yleinen eroamisikä

Tässä laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa ei sovelleta valtion virkamieslain mukaista yleistä eroamisikää.

13 §

Peruspalkka

Palvelussuhteeseen otetun henkilön peruspalkka määräytyy tehtävän vaativuuteen perustuvan palkkaluokan mukaisesti.

Palkkaluokista säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.

14 §

Olosuhdekorvaus

Palvelussuhteeseen otetulle henkilölle maksetaan erityisten kustannusten ja elanto-kustannusten lisäyksen kattamiseksi olosuhdekorvausta, jollei Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksama päiväraha tai muu korvaus kata sitä.

Olosuhdekorvauksen määrästä säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.

15 §

Eräiden kustannusten korvaaminen

Palvelussuhteeseen otetulle henkilölle korvataan tehtävien hoitamisesta aiheutuneet ylimääräiset kustannukset, jollei Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksama korvaus kata niitä.

Kustannusten korvaamisessa noudatettava menettelystä säädetään sisäasiainministeriön asetuksella.

16 §

Palvelussuhteen päättäminen

Sen lisäksi, mitä valtion virkamieslaissa säädetään virkasuhteen päättämisestä, tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde voidaan irtisanoa, jos tehtävä, johon henkilö on asetettu, lakkaa.

3 luku

Asiantuntijarekisteri

17 §

Rekisterin käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjä

Asiantuntijarekisteri on automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä henkilörekisteri.

Rekisteriin talletettuja tietoja voidaan käyttää rekrytoitaessa henkilöitä tässä laissa tarkoitettuun kriisinhallintaan.

Rekisterinpitäjänä on sisäasiainministeriö.

18 §

Tietolähteet ja tietosisältö

Henkilö voi rekisteröityä ja tallettaa asian-tuntijanrekisteriin:

- 1) nimensä, syntymäaikansa ja yhteystietonsa;
- 2) tietoja koulutuksestaan;
- 3) tietoja työkokemuksestaan;
- 4) tietoja siitä, minkälaisista tehtävistä hän on kiinnostunut; ja

5) oman arvion terveydentilansa riittävydestä kyseisiin tehtäviin.

Rekisterinpitäjä ei ole vastuussa rekisteriin talletettujen 1 momentissa mainittujen tietojen oikeellisuudesta. Rekisteriin ilmoitetut tiedot voidaan tarkistaa rekisteröidyn suostumuksella hänen ilmoittamastaan tietolähteestä.

Rekisterinpitäjä voi tallettaa rekisteriin tiedon henkilön osallistumisesta sisäasiainministeriön järjestämään kriisinhallintakoulutukseen, tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä henkilön tehtävästä ja toimipaikasta palvelussuhteen aikana.

19 §

Tietojen luovuttaminen

Asiantuntijarekisterissä olevia tarpeellisia tietoja voidaan luovuttaa rekrytointitarkoituksessa, myös teknisen käyttöyhteyden avulla, ulkoasiainministeriölle, Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijalle.

20 §

Tietojen säilytysaika

Asiantuntijarekisteriin talletetut tiedot poistetaan kahden vuoden kuluttua rekisteröitymisestä, jollei henkilö halua, että häntä koskevat tiedot poistetaan aikaisemmin.

Tässä laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa olevan tai olleen henkilön tietoja säilytetään rekisterissä kuitenkin kahden vuoden ajan viimeisen palvelussuhteen päättymisen jälkeen.

Rekisterinpitäjällä on oikeus poistaa rekis-

teriin talletetut tiedot, jos niistä ei käy esille tiedot tallettaneen henkilön yhteystiedot tai tiedot ovat ilmeisen virheellisiä.

21 §

Muu tietojen käsittely

Muilta osin tietojen salassapitoon ja luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia (523/1999).

4 luku

Erinäiset säännökset ja voimaantulo

22 §

Muiden säännösten soveltaminen

Tässä laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa olevien henkilöiden oikeudesta tapaturmakorvaukseen on voimassa, mitä valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta annetussa laissa (449/1990) ja ammattitaitulaissa (1343/1988) säädetään.

23 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 2 luvun säännöksiä sovelletaan palvelussuhteessa, johon henkilö on nimitetty lain voimaantulon jälkeen.

2.

Laki

tuloverolain 76 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 30 päivänä joulukuuta 1992 annetun tuloverolain (1535/1992) 76 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1465/1994, 1549/1995, 431/1996 ja 1026/2002, uusi 3 a kohta seuraavasti:

4 luku

Ansiotulon veronalaisuus

76 §

*Eräät ulkomailla työskentelyyn liittyvät vero-
vapaat korvaukset*

3 a) korvaus, jonka Euroopan unioni, kansainvälinen järjestö, Suomen valtio tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanija maksaa erityisten kustannusten ja elantokustannusten lisäyksen kattamiseksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa (/2004) tarkoitetussa palvelussuhteessa olevalle henkilölle;

Veronalaista tuloa ei ole:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 29 päivänä lokakuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen*