

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta (HE 112/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 9/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tapio Puurunen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Seppo Sivula, sisäministeriö
- HR-lakiasiainpäällikkö Mika Saarinen, sisäministeriö
- yksikönpäällikkö Minna Laajava, ulkoministeriö
- YTPP-tiimin vetäjä Janne Heiskanen, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Miska Lautiainen, valtiovarainministeriö
- henkilöstöasiantuntija Jari Mustonen, Kriisinhallintakeskus
- poliisitarkastaja Sami Kalliomaa, Poliisihallitus
- toiminnanjohtaja Anne Palm, Laajan turvallisuuden verkosto WISE
- pääluottamusmies Pekka Lassila, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- puolustusministeriö
- Oikeuskanslerinvirasto
- Pelastusopisto
- SaferGlobe - Peace and Security Think Tank
- Suomen Kuntaliitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2022 vp

- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Rajaturvallisuusunioni ry
- Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan poliisit ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Ammattiliitto Pro ry
- Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettua lakia.

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

Esityksessä ehdotetaan, että valtion, kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan oikeutta virkavapauteen tai vapautukseen työstä laissa tarkoitetun toiminnan ajaksi jatkettaisiin. Oikeutta ehdotetaan kuitenkin rajoitettavaksi siten, että oikeutta virkavapauteen tai vapautukseen työstä olisi rajoitetusti tietyllä aikavälillä. Oikeutta myös laajennettaisiin koskemaan Kriisinhallintakeskuksen osoittamaa siviilikriisinhallinnan peruskoulutusta ja palvelussuhteen jälkeistä palautetilaisuutta.

Esityksessä ehdotetaan myös, että tiettyihin siviilikriisinhallinnan tehtäviin voitaisiin asettaa ehdokkaaksi tai nimittää palvelussuhteisiin vain henkilöitä, jotka eivät ole ennen olleet lain mukaisessa palvelussuhteessa.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös muun ohella säännös irtisanomisajan pituudesta, viittaus-säännöksiä valtion virkamieslain nimittämismenettelyä koskeviin säännöksiin ja valituskielto rekrytointia koskeviin päätöksiin.

Esitys kytkeytyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen, jonka mukaan Suomi on kokoaan suurempi Euroopassa ja maailmalla. Ohjelman tavoitteisiin kuuluu, että Suomi pitää yllä ja kehittää valmiuksiaan osallistua kansainvälisiin siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin yhdessä muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Siviilikriisinhallinnan tavoitteena on Suomen siviilikriisinhallintastrategian mukaan yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttaminen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan kohdevaltion keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen kehittämistä ja toimintaedellytysten vahvistamista.

Kriisinhallintaan osallistumisella edistetään osaltaan demokratian, hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien toteutumista. Osallistuminen kriisinhallintaan on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Valiokunta toteaa, että siviilikriisinhallinnalla on merkitystä myös sisäisen ja kansallisen turvallisuuden kannalta. Kehitettäessä kohdemaiden hallintoa ja yhteiskuntaa turvallisuussektorilla, lainvalvonnassa, rajaturvallisuudessa ja oikeushallinnossa tuetaan samalla kaiken muun kehityksen edellytyksiä. Vahvistamalla vakautta ja turvallisuusviranomaisten toimintakykyä ehkäistään myös terrorismia ja kansainvälistä rikollisuutta sekä hallitsematonta muutto liikettä.

Suomi osallistuu perustelujen mukaan siviilikriisinhallintaan noin 25 maassa. Suomen noin 120 asiantuntijasta 20 palvelee EU:n tai kansainvälisten järjestöjen sihteeristötehtävissä ja loput operaatioiden kenttätehtävissä. Asiantuntijoista 60 toimii EU-operaatioissa. Merkittävä määrä Suomen siviilikriisinhallintatehtäviin lähettämistä henkilöistä on oikeus- ja sisäasioiden henkilöstöä. Kolmasosa kaikista asiantuntijoista on poliiseja. Noin 40 prosenttia asiantuntijoista on naisia. Vuosittainen osallistumistaso siviilikriisinhallinnassa on tarkoitus nostaa vähintään 150 asiantuntijaan.

Ehdotetuilla siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004, siviilikriisinhallintalaki) muutoksilla pyritään kehittämään ulkomaille lähetettävien asiantuntijoiden rekrytointia koskevaa sääntelyä. Tarkoituksena on, että Suomella on siviilikriisinhallinnan osallistumistavoitteisiinsa nähden käytettävissään riittävän suuri, monipuolinen ja osaava asiantuntijajoukko. Samalla pyritään ottamaan huomioon siviilikriisinhallintaan osallistumisen vaikutus asiantuntijoiden taustatyönantajien henkilöstöresursseihin. Noin puolet siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista on siirtynyt siviilikriisinhallintatehtäviin valtion tai kunnan palveluksesta. Muut ovat olleet yksityisen sektorin, kansalaisjärjestöjen tai esimerkiksi yliopistojen palveluksessa siviilikriisinhallintatehtäviin siirtyessään.

Palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan menettelyyn sovellettavat säännökset

Kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva on siviilikriisinhallintalain 5 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Kyse ei siis ole valtion virkamieslaissa (750/1994) tarkoitetusta valtion virkasuhteesta, vaan muusta julkisoikeudellisesta palvelussuhteesta. Tällaisessa muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevien henkilöiden oikeudellinen asema poikkeaa valtion virkasuhteesta siinä, että palvelussuhteeseen otetaan tehtävän luonteen vuoksi vain määräajaksi. Toinen ero valtion virkamiehen oikeudelliseen asemaan verrattuna on siinä, että tällaisen palvelussuhteen ehdoista ei voida sopia virkaehtosopimuksin (HaVM 26/2004 vp — HE 206/2004 vp).

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2022 vp

Kaikki siviilikriisinhallintalain mukaiset palvelussuhteet ovat määräaikaista. Henkilö nimitetään palvelussuhteeseen yleensä yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Kansallisen asiantuntijan tehtävään nimitetään kuitenkin kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Palvelussuhdetta voidaan jatkaa EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan pyynnöstä nimittämällä henkilö uudelleen palvelussuhteeseen.

Henkilön työnantaja on lain 5 §:n 1 momentin mukaan Kriisinhallintakeskus. Työnantaja on kuitenkin ulkoministeriö, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista, tai sisäministeriö, jos tehtävä on kotimaan valmiuksien kannalta merkittävä. Kansainvälisen pelastustoiminnan osalta työnantaja on Pelastusopisto. Valiokunta toteaa, että mainitun säännöksen sanamuotoa on muutettu 1.1.2019 voimaan tulleella lailla. Valiokunnan käsityksen mukaan tarkoituksena ei tuolloin ole ollut muuttaa sitä peruslähtökohtaa, että siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa henkilön työnantajana on valtio, jota mainitut tahot edustavat.

Siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista on lain 5 §:n 2 momentin mukaan voimassa, mitä siviilikriisinhallintalaissa säädetään. Muutoin hänen oikeudellisesta asemastaan säädetään valtion virkamieslaissa. Voimassa olevassa siviilikriisinhallintalaissa ei ole yleisten toimialajakoa koskevien säännösten lisäksi palvelussuhdetta edeltävää nimitysharkintaa koskevia säännöksiä. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden rekrytointi perustuukin nykyisin pitkälti vakiintuneisiin käytäntöihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että rekrytointimenettelystä säädetään nykyistä kattavammin lain tasolla. Valiokunta kuitenkin toteaa, että siviilikriisinhallintaa koskevassa sääntelyssä on tehtävien luonteen vuoksi perusteltua myös eräiltä osin poiketa valtion virkamieslain säännöksistä.

Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Siviilikriisinhallintalain esitöissä on katsottu, että yleiset nimitysperusteet tulevat sovellettaviksi myös nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen (HE 206/2004 vp). Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa kuitenkin katsotaan, ettei yleisiä nimitysperusteita tulisi enää jatkossa soveltaa siviilikriisinhallintalaissa säädettyihin julkisiin palvelussuhteisiin, koska perustuslain 125 §:n 2 momentin sanamuoto ei tue tulkintaa siitä, että julkisella viralla tarkoitettuihin myös muuta julkisoikeudellista palvelussuhdetta eikä perustuslakivaliokunta ole ottanut kantaa yleisten nimitysperusteiden soveltumisesta tällaisiin palvelussuhteisiin. Koska käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta on ollut epäselvyyttä, hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, tulevatko perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaiset yleiset nimitysperusteet sovellettaviksi nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen mukaan lähtökohtana on, että yleisiä nimitysperusteita sovelletaan valtioon tai kuntaan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin riippumatta siitä, miten tämän palvelussuhteen perusteet on tarkemmin määritellyt. Perustuslain 125 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on turvata julkista valtaa käyttävien ja julkisia hallintotehtäviä hoitavien pätevyyden perustaso ja määritellä nimitysharkinnassa sovellettavat peruskriteerit hyvän hallinnon turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 9/2022 vp) mukaan hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin sellaisia seikkoja, jotka perustelisivat poikkeamista perustuslain 125 §:n 2 momentin soveltamisen lähtökohdista. Perustuslakivaliokunta

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2022 vp

katsoo lausunnossaan olevan perusteltua, että perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyt yleiset nimitysperusteet tulevat edelleen sovellettaviksi myös nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, nimitysharkintaa sitovat myös yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ja siinä on otettava huomioon yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, joista säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) sekä naisten ja miesten tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986). Hallintovaliokunta ehdottaa valiokunnan yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin lisättäväksi säädettävään lakiin selvyuden vuoksi nimenomaiset viittaukset valtion virkamieslain 6 §:n 1 ja 2 momenttiin.

Siviilikriisinhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 d §, jonka mukaan palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan menettelyyn sovelletaan valtion virkamieslain 8 b ja 8 c §:ää. Valtion virkamieslain 8 b §:ssä säädetään hakijan velvollisuudesta antaa tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja, osallistua tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin sekä toimittaa huumausainetestiä koskeva todistus. Valtion virkamieslain 8 c §:ssä puolestaan säädetään viranomaisen velvollisuudesta ottaa nimitysharkinnassa huomioon nimitettävän nuhteettomuus ja varmistaa, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia. Valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina. Niillä varmistetaan, että viranomaisella on saatavilla riittävät terveystiedot hakijasta ja että palvelussuhteeseen otettavalla on edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja luotettavasti.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, ettei muita valtion virkamieslain 3 luvun säännöksiä, kuten lain 6 a §:n säännöstä viran haettavaksi julistamisesta ja vähintään 14 kalenteripäivän hakuajasta, ole katsottu tarpeen soveltaa siviilikriisinhallintalain mukaiseen rekrytointiin. Perustelujen mukaan Kriisinhallintakeskus tiedottaa kaikista avoimista tehtävistä muun muassa verkkosivuillaan. Siviilikriisinhallinnan tehtävien haku aika vaihtelee merkittävästi riippuen EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan aikataulusta. Lyhimmillään ehdokkaita pyydetään esittämään siten, että tehtävä ehtii olla kansallisesti haettavana vain 1–4 arkipäivää. Edellytys kaikkien palvelussuhteiden julkisesta hakumenettelystä rajoittaisi saadun selvityksen mukaan Suomen mahdollisuuksia saada asiantuntijoita kansainvälisiin tehtäviin.

Valituskielto

Palvelussuhdetta hakenut ei lakiehdotuksen 4 d §:n 2 momentin mukaan saa hakea ehdokkaaksi nimeämistä eikä palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla. Valituskielto kohdistuu määräaikaisiin nimityksiin, joiden kesto on yleensä enintään kaksi vuotta. Valituskielto vastaa asiallisesti valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista valituskieltoa, joka koskee nimitystä enintään kahden vuoden määräajaksi. Valiokunta pitää ehdotettua valituskieltoa asianmukaisena.

Siviilikriisinhallintalain korvauksia koskeva sääntely

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana on havaittu tarve selkeyttää lain korvauksia koskevia säännöksiä siitä, millä edellytyksillä näitä korvauksia maksetaan tilanteissa, joissa asiantuntija ei ole EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaa-

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2022 vp

tion toimenpanijan määräämällä toimialueella. Valiokunta ehdottaa sääntelyn täsmentämistä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin. Ehdotetut säännökset koskevat tilanteita, joissa asiantuntija ei ole päässyt toimialueelle tai hänet on määrätty sieltä pois toimialueen pandemiatilanteen, huonontuneen turvallisuustilanteen tai muun syyn vuoksi taikka, jos asiantuntija on itse poistunut toimialueelta esimerkiksi palvelusvapaan tai sairausloman aikana.

Muita huomioita

Valtion, kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevilla on lakiehdotuksen mukaan edelleen oikeus virkavapauteen tai vapautukseen työstä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetun toiminnan ajaksi. Voimassa olevaa sääntelyä täsmennetään niin, että mainittujen tahojen palveluksessa olevilla on oikeus saada palkatonta virkavapautta viiden vuoden aikana yhteensä kolme vuotta. Lisäksi oikeutta saada virkavapautta tai vapautusta työstä laajennetaan koskemaan Kriisinhallintakeskuksen järjestämän koulutuksen lisäksi myös sen osoittamaa siviilikriisinhallintakoulutusta sekä palvelussuhteen jälkeistä palautetilaisuutta.

Ulkoministeriön ja sisäministeriön antamien suositusten mukaan rekrytoitaessa asiantuntijoita siviilikriisinhallintatehtäviin tulisi pyrkiä siihen, että palvelussuhteiden väliin jäisi tauko, jotta asiantuntija voi kerryttää osaamista kotimaassa ja työnantaja saa hänen työpanoksensa käyttöön kotimaan tehtävässä. Lisäksi palvelussuhteille on määritelty tehtävän ja toimialueen mukaan vaihteleva enimmäiskesto, joka on ns. korkean riskin tehtävissä kaksi vuotta, muissa kuin korkean riskin tehtävissä kolme vuotta ja sihteeristötehtävissä neljä vuotta. Erityisesti korkean riskin operaatioissa toimineille palvelussuhteiden välinen tauko on tärkeä myös tehtävästä aiheutuneesta rasituksesta palautumiseen.

Siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevan irtisanomisaikaa ehdotetaan rajoitettavaksi siten, että työnantajan irtisanoessa henkilön irtisanomisaikaan ei vaikuta muu kuin siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettu palvelussuhde. Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että säännös koskee mahdollista irtisanomista siviilikriisinhallinnan palvelussuhteesta, ei henkilön taustavirasta. Siviilikriisinhallinnan palvelussuhteet ovat usein lyhyitä, ja harvinaisissa irtisanomistilanteissa pitkä irtisanomisaika voi johtaa työnantajan kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.

Valiokunta pitää perusteltuna, että ensikertalaisten mahdollisuutta hakeutua tiettyihin sisäministeriön asetuksella tarkemmin säädettäviin siviilikriisinhallintatehtäviin parannetaan. Sääntelyllä pyritään turvaamaan ja kehittämään siviilikriisinhallinnan resursseja. Tavoitteena on, että uudet asiantuntijat saavat mahdollisuuden päästä mukaan siviilikriisinhallintaan ja voivat tällä tavoin valmistautua hakemaan myöhemmin vaativampiin tehtäviin. Valiokunta kuitenkin korostaa, etteivät ensikertalaiset sovellu kaikkiin tehtäviin.

Seuranta

Valiokunta pitää tärkeänä, että siviilikriisinhallintalakiin ehdotettujen muutosten vaikutuksia erityisesti tavoitteena olevaan siviilikriisinhallintaan osallistumisen kansallisen osallistumistason vahvistamiseen seurataan.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

4 d §. Palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan menettelyyn sovellettavat säännökset.

Valiokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja toteaa, että perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyt yleiset nimitysperusteet tulevat edelleen sovellettaviksi myös nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Valiokunta ehdottaa selvyuden vuoksi lisättäväksi pykälän 1 momenttiin nimenomaisen viittauksen valtion virkamieslain 6 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa, sekä 6 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja tasa-arvosta ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).

4 e §. Ehdokkaaksi nimeämistä ja palvelussuhteeseen nimittämistä koskevat rajoitukset.

Lakiehdotuksen mukaan Suomen siviilikriisinhallinnan resurssien turvaamiseksi ja kehittämiseksi tiettyihin tehtäviin voidaan nimetä ehdokkaaksi tai palvelussuhteeseen nimittää vain sellainen henkilö, joka ei ole aikaisemmin ollut siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettussa palvelussuhteessa. Näistä tehtävistä säädetään ehdotuksen mukaan tarkemmin sisäministeriön asetuksella. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että säännöksen sanamuoto saattaa tarpeettomasti rajoittaa tehtäviin nimittämistä esimerkiksi nopeasti muuttuvissa tai sellaisissa tilanteissa, joissa tehtäviin ei ole saatavissa ensikertalaisia. Valiokunta ehdottaa saamansa selvityksen perusteella säännöksen sanamuotoa muutettavaksi siten, että se mahdollistaa joustavan menettelyn myös näissä tilanteissa. Valiokunnan ehdottaman sanamuodon mukaan ensikertalainen voidaan tiettyihin tehtäviin ehdokkaita nimettäessä tai palvelussuhteeseen nimitettäessä asettaa etusijalle. Tällaisista tehtävistä säädetään tarkemmin sisäministeriön asetuksella.

7 §. Virkavapaus, vapautus työstä ja työ- tai virkasuhteen jatkuminen. Eduskunta on keväällä 2021 hyväksynyt hyvinvointialueiden perustamista koskevan lainsäädännön, ja hyvinvointialueesta annettu laki (611/2021) on tullut voimaan 1.7.2021. Valiokunta pitää perusteltuna, että pykälän 1 momenttiin lisätään hyvinvointialue ja hyvinvointiyhtymä työnantajiksi, joiden palveluksessa olevalla on oikeus säännöksessä tarkoitettuun virkavapauteen tai vapautukseen työstä.

14 §. Olosuhdekorvaus. Pykälää ei ehdoteta hallituksen esityksessä muutettavaksi. Palvelussuhteeseen otetulle maksetaan pykälän 1 momentin mukaan erityisten kustannusten ja elantokustannusten lisäyksen kattamiseksi sekä tehtävän toimialueen terveyteen, turvallisuuteen ja viihtyvyyteen vaikuttavista haitallisista olosuhteista olosuhdekorvausta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännöstä on tarpeen täsmentää siten, että siitä ilmenee, että myös kustannusten lisäyksen on aiheuduttava toimialueen olosuhteista.

Pykälän voimassa olevan 2 momentin mukaan olosuhdekorvauksen määrästä ja maksamismenettelystä säädetään sisäministeriön asetuksella. Asetuksenantovaltuudessa ei ole säädetty sisäministeriön mahdollisuudesta antaa asetuksella olosuhdekorvauksia koskevia lain säännöksiä tarkempia säännöksiä. Tällainen mahdollisuus on tarpeen esimerkiksi silloin, kun asetuksessa säädetään korvauksen rahamäärän lisäksi tarkemmin niistä edellytyksistä, joiden täytyessä asian-

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2022 vp

tuntija saa tietynsuuruista korvausta. Valiokunta ehdottaa asetuksenantovaltuutta täydennettäväksi mainituin tavoin.

15 b §. Korvaukset perhevapaiden ja sairausloman aikana. Pykälän 2 momentin mukaan korvauksen maksamisen edellytyksenä on, että henkilö asuu perhevapaan tai sairausloman aikana lain 6 §:ssä tarkoitetun tahon määräämällä toimialueella. Valiokunta ehdottaa saamansa selviytyksen perusteella 2 momentin kumoamista, koska ehdotetussa 15 f §:ssä säädetään kattavasti korvausten maksamisesta asiantuntijan poissaolon aikana.

15 f §. Korvaukset toimialueelta poissaolon aikana. Valiokunta ehdottaa asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen perusteella lisättäväksi siviilikriisinhallintalakiin nykyistä selkeämmät säännökset siitä, millä edellytyksillä korvauksia maksetaan silloin, kun asiantuntija ei ole EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan määräämällä toimialueella.

Ehdotetun uuden 15 f §:n 1 momentin pääsäännön mukaan olosuhde-, asunto-, koulutus- ja päivähoitokorvausten maksamisen edellytyksenä on, että palvelussuhteeseen otettu asuu ja oleskelee EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan määräämällä toimialueella. Säännöksen on tarkoitus kattaa erilaisia tilanteita. Asumisella tarkoitetaan vakituista tai tilapäistä asumista. Asiantuntija voi asua vakituisesti esimerkiksi sihteeristökaupungissa taikka tilapäisesti vuokraamassaan asunnossa tai esimerkiksi hotellissa tai kenttämajoituksessa. Oleskelulla tarkoitetaan henkilön fyysistä läsnäoloa toimialueella.

Pykälän 2 momentti sisältäisi erityissäännöksiä niitä tilanteita varten, joissa asiantuntija poistuu toimialueelta joko työnantajansa tai EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan määräyksestä taikka muusta syystä, kuten palvelusvapaalla tai sairauslomalla. Operaatio voi esimerkiksi määrätä asiantuntijan etätöihin Suomeen tai kolmanteen maahan toimialueen vaikean pandemiatilanteen tai turvallisuustilanteen takia. Erityissäännöksiä tarvitaan, koska Kriisinhallintakeskuksella ei ole henkilöstöresursseja seurata päivittäin yli 130 asiantuntijan olinpaikkaa eikä tällaista seurantajärjestelmää ole tarkoituksenmukaista rakentaa.

Sellaisella palvelussuhteeseen otetulla, joka on poistunut toimialueelta, ei ole oikeutta mainittuihin korvauksiin siltä osin kuin hänen yhtäjaksoinen poissaolonsa toimialueelta ylittää muusta syystä kuin palvelusvapaasta 30 vuorokautta. Näin ollen henkilö, joka ei ole koskaan siirtynyt kukaan toimialueelle, ei ole oikeutettu korvauksiin. Palvelusvapaata ei lasketa poissaoloksi, koska palvelussuhteeseen otetulla ei ole velvollisuutta olla toimialueella palvelusvapaansa aikana. Säännösehdotuksesta seuraa, että tietyissä tilanteissa asiantuntijalle maksetaan korvauksia, vaikka hän ei olisi toimialueella eikä hänelle välttämättä aiheudu kaikkia korvausten perusteena olevia kustannusten lisäyksiä tai haittoja. Oikeus korvauksiin on kuitenkin rajattu 30 vuorokauden yhtäjaksoiseen ajanjaksoon. Myös muualla lainsäädännössä on sääntelyä työntekijän oikeudesta korvauksiin, vaikka hän ei olisi asemapaikalla. Esimerkiksi ulkomaanedustuksen korvauksista annetun lain (596/2006) 16 §:n mukaan virkamiehellä on oikeus laissa säädettyihin korvauksiin myös vuosiloman ja virkamatkan aikana. Edelleen lain 18 §:n mukaan virkamiehellä on oikeus paikalliskorotukseen enintään kolmen kuukauden ajalta evakuointimääräyksen antamisesta, jos virkamiehen evakuointipaikaksi on määrätty Suomi.

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2022 vp

Palvelussuhteeseen otetulle voidaan ehdotetun 2 momentin mukaan erityisestä syystä korvata 14 ja 14 a §:ssä tarkoitettuja asunnosta aiheutuvia kohtuullisia kustannuksia mainittua ajanjaksoa pidemmältä ajalta. Jos toimialueelta poistumaan määrätty henkilö on vuokrannut asunnon toimialueelta, asunnosta aiheutuvien kustannusten maksamiseen tarkoitettun olosuhdekorvauksen tai sihteeristötehtävissä oleville maksettavan asuntokorvauksen katkaiseminen voi olla kohtuutonta. Palvelussuhteeseen ei ole kohtuullista edellyttää irtisanomaan asuntonsa otettua vuokrasopimusta, jos operaation toimeenpanija ei tiedä, milloin hän pääsee takaisin toimialueelle. Kyse voi olla viikoista tai kuukausista. Tilanne on erityisen vaikea palvelussuhteeseen otetulle silloin, kun hän ei pääse toimialueelle tyhjentämään asuntoaan. Palvelussuhteeseen otetun on ilmoitettava viipymättä työnantajalle muusta kuin palvelusvapaasta johtuvasta 30 vuorokautta ylittävstä poissaolosta.

Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momenttiin asetuksenantovaltuutta, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella säädetään tarkemmin 2 momentissa tarkoitetuista kohtuullisista kustannuksista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 112/2021 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) **15 b §:n 2 momentti,**

muutetaan 2 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 ja 2 momentti, 7 ja 14 § sekä 15 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentti, 7 ja 14 § sekä 15 §:n 1 momentti laissa 1359/2018, sekä

lisätään lakiin uusi 4 d, 4 e ja 15 f § sekä 16 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2022 vp

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia, lukuun ottamatta mitä 4 e §:ssä ja 6 a—6 d §:ssä säädetään, sovelletaan pelastuslain (379/2011) 38 §:n nojalla pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen osallistuvan suomalaisen henkilöstön palvelussuhteisiin ja henkilöstön asemaan avustustoiminnassa. Pelastustoimeen kuuluvan avun antamisen kotimaan valmiuksista säädetään Pelastusopistosta annetussa laissa (607/2006).

4 d §

Palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan menettelyyn sovellettavat säännökset

Palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan menettelyyn sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 6 §:n 1 ja 2 momenttia sekä 8 b ja 8 c §:ää.

Palvelussuhdetta hakenut ei saa hakea ehdokkaaksi nimeämistä eikä palvelussuhteeseen nimitämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla.

4 e §

Ehdokkaaksi nimeämistä ja palvelussuhteeseen nimittämistä koskevat rajoitukset

Suomen siviilikriisinhallinnan resurssien turvaamiseksi ja kehittämiseksi nimettäessä henkilöitä ehdokkaaksi tiettyihin tehtäviin voidaan nimetä ehdokkaaksi tai nimitettäessä heitä tiettyihin palvelussuhteisiin etusijalle voidaan asettaa sellainen henkilö, joka ei ole aiemmin ollut tässä laissa tarkoitetussa siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä ja palvelussuhteista säädetään tarkemmin sisäministeriön asetuksella.

5 §

Julkisoikeudellinen palvelussuhde

Kriisinhallintaan tai kansainväliseen pelastustoimintaan ulkomailla osallistuva on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Henkilön työnantaja on Kriisinhallintakeskus. Työnantaja on kuitenkin ulkoministeriö, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista, tai sisäministeriö, jos tehtävä on kotimaan valmiuksien kannalta merkittävä. Kansainvälisen pelastustoiminnan osalta työnantaja on Pelastusopisto.

Palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa, mitä tässä laissa säädetään. Muutoin hänen oikeudelliseen asemaansa sovelletaan valtion virkamieslakia.

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2022 vp

7 §

Virkavapaus, vapautus työstä ja työ- tai virkasuhteen jatkuminen

Valtion, kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän palveluksessa olevalla on oikeus saada palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä viiden vuoden aikana yhteensä kolme vuotta seuraavan toiminnan ajaksi:

- 1) tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde;
- 2) Kriisinhallintakeskuksen järjestämä tai osoittama siviilikriisinhallinnan peruskoulutus tai Pelastusopiston järjestämä kansainvälisen pelastustoiminnan peruskoulutus;
- 3) palvelussuhdetta edeltävä perehdytyskoulutus;
- 4) palvelussuhteen jälkeinen palautetilaisuus;
- 5) sellainen kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvä koulutus tai harjoitus, joka on sisäministeriön päätöksellä katsottu välttämättömäksi Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämän valmiuden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

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

Työ- tai virkasuhdetta, joka 1 momentissa tarkoitettuun toimintaan osallistuvalla on, ei hänen työnantajansa saa kyseisen toiminnan takia päättää eikä sen aikana irtisanoa, jos työnantaja on myöntänyt palveluksessaan olevalle virkavapautta tai vapautusta työstä kyseistä toimintaa varten.

Henkilön oikeuteen palata työhön 1 momentissa tarkoitettun toiminnan päätyttyä tai keskeydyttyä sovelletaan maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta annetun lain (305/2009) 4 §:ää.

14 § (Uusi)

Olosuhdekorvaus

Palvelussuhteeseen otetulle maksetaan tehtävän toimialueella aiheutuvien erityisten kustannusten ja elantokustannusten lisäyksen kattamiseksi sekä tehtävän toimialueen terveyteen, turvallisuuteen ja viihtyvyyteen vaikuttavista haitallisista olosuhteista olosuhdekorvausta. Olosuhdekorvausta maksetaan, jollei Euroopan unioni, kansainvälinen järjestö tai operaation toimeenpanija maksa päivärahaa tai muuta korvausta tai jollei sen maksama päiväraha tai muu korvaus ole riittävä.

Sisäministeriön asetuksella säädetään olosuhdekorvauksen määrästä. Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset olosuhdekorvauksesta ja sen maksamismenettelystä.

15 §

Eräiden kustannusten korvaaminen

Tehtävään ehdokkaaksi nimetyille, palvelussuhteeseen nimitettäväksi esitetyille sekä palvelussuhteessa olevalle ja olleelle korvataan palvelussuhteeseen hakemisesta ja tehtävien hoitamisesta

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2022 vp

aiheutuneet ylimääräiset kustannukset, jollei Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan maksama korvaus kata niitä.

— — — — —

15 f § (Uusi)

Korvaukset toimialueelta poissaolon aikana

Edellä 14 ja 14 a—c §:ssä säädettyjen korvausten maksamisen edellytyksenä on, että palvelussuhteeseen otettu asuu ja oleskelee 6 §:ssä tarkoitetun tahon määräämällä toimialueella.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, sellaisella palvelussuhteeseen otetulla, joka on poistunut toimialueelta, ei ole oikeutta mainittuihin korvauksiin siltä osin kuin hänen yhtäjaksoinen poissaolonsa toimialueelta ylittää muusta syystä kuin palvelusvapaasta 30 vuorokautta. Palvelussuhteeseen otetulle voidaan erityisestä syystä korvata 14 ja 14 a §:ssä tarkoitettuja asunnosta aiheutuvia kohtuullisia kustannuksia mainittua ajanjaksoa pidemmältä ajalta. Palvelussuhteeseen otetun on ilmoitettava viipymättä työnantajalle muusta kuin palvelusvapaasta johtuvasta 30 vuorokautta ylittävästä poissaolosta.

Edellä 2 momentissa tarkoitetuista kohtuullisista kustannuksista säädetään tarkemmin sisäministeriön asetuksella.

16 §

Palvelussuhteen päättäminen ja siirtäminen kotimaan tehtävään

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

— — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2022 vp

Helsingissä 24.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps

jäsen Tiina Elo vihr

jäsen Hanna Huttunen kesk

jäsen Mika Kari sd

jäsen Mats Löfström r

jäsen Mauri Peltokangas ps

jäsen Juha Pylväs kesk

jäsen Mari Rantanen ps

jäsen Matti Semi vas

jäsen Kari Tolvanen kok

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Heidi Viljanen sd

varajäsen Jenni Pitko vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo