

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 26/2004 vp

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

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2004 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ja laiksi tuloverolain 76 §:n muuttamisesta (HE 206/2004 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ulkoasiainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (UaVL 5/2004 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Keijo Siiskonen, sisäasiainministeriö
- yksikönpäällikkö Anu Laamanen Ryter, ulkoasiainministeriö

- hallitusneuvos Pasi Lankinen, puolustusministeriö
- lääkintöneuvos Jouko Söder, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Raila Kangasperko, työministeriö
- asiamies Jyrki Hollmén, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- pääsihteeri Anne Palm, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU
- lakimies Maija Lahti, Suomen Punainen Risti
- lakimies Heikki Sipiläinen, Valtion yhteisjärjestö VTY ry edustaen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- tietosuojavaltuutettu
- Kirkon sopimusvaltuuskunta
- Kirkon Ulkomaanapu
- Kunnallinen työmarkkinalaitos
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan. Lailla säädettäisiin viranomaisten toimivallasta Suomen osallistuessa kriisinhallintaan lähettämällä siviilihenkilöstöä kriisinhallintatehtäviin, osallistumisen edellyt-

tämistä kotimaan valmiuksista sekä kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Sisäasiainministeriö käsittelee kriisinhall-

lintaan 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 kehittämiseen kuuluisivat lisäksi edellä mainittujen asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnonaloilla ja yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kriisinhallintatehtäviin lähetettävä siviilihenkilöstö olisi muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtiotyönantajaan, kuten rauhan-

turvaamislain 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.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön välisestä toimiala- ja tehtäväjaosta koskien Suomen osallistumista siviilikriisinhallintaan, osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä kriisinhallintaan ulkomaille osallistuvan siviilihenkilöstön palvelussuhteeseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

Esityksessä todetaan, että siviilikriisinhallinta on käsitteenä laaja ja monitahoinen. Sen tyhjentävä määrittely ei perustelujen mukaan ole käsiteltävänä olevassa laissa tarkoituksenmukaista. Valiokunta pitää tätä lähtökohtaa hyväksyttävänä ottaen huomioon, että säädettävän lain keskeisenä tarkoituksena on selkeyttää päätöksentekomenettelyä lähetettäessä asiantuntijoita kriisialueelle ja määritellä siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevien palvelussuhteen ehdot. Samalla valiokunta toteaa, että lain tavoitteiden kautta siviilikriisinhallinta saa myös käsitteellistä sisältöä nimenomaan hallituksen esitykseen sisältyvän lain kannalta.

Peruslähdekohdaltaan siviilikriisinhallintatoiminnassa on kysymys konfliktiin tai uhkaavaan konfliktiin liittyvästä kriisitilanteesta. Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen

perusteella, että siviilikriisinhallinnalla ymmärretään yleisemmin monitahoista konfliktien ehkäisemiseen ja konfliktista aiheutuneiden seurausten korjaamiseen tähtäävää toimintaa. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan kriisialueiden kehitystä kohti demokratiaa, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien edistämistä ja kunnioitusta, hyvää hallintoa sekä toimivaa kansalaisyhteiskuntaa. Hallintovaliokunta yhtyy ulkoasiainvaliokunnan esittämään siviilikriisinhallintaa koskevaan luonnehdintaan.

Hallintovaliokunta toteaa ulkoasiainvaliokunnan tavoin, että siviilikriisinhallinnan merkitys on korostunut konfliktien monimuotoisuuden vuoksi ja siviiliväestöä koskevien seurannaisvaikutusten lisääntyttyä. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan asiantuntija-avulla ja muilla keinoilla kriisialueiden rauhanomaista kehitystä. Sisällöltään toiminta ulottuu kriisistä riippuen eri alojen tarkkailu-, koulutus- ja neuvontatehtävistä poliisitoimen, oikeushallinnon ja pelastustoimen tehtäviin sekä hallinnon, infrastruktuurin ja peruspalvelujen käytännön tehtävien hoitamiseen.

Hallintovaliokunta yhtyy myös ulkoasiainvaliokunnan kantaan siitä, että siviilikriisinhallinta on kiinteä osa kriisinhallintaa, mutta sillä on selkeä ero sotilaalliseen kriisinhallintaan tai CIMIC-toimintaan. Kysymyksen yksityiskohtai-

semman tarkastelun osalta valiokunta viittaa ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon.

Hallituksen esityksen perusteluissa on käsitelty muun muassa humanitaarista apua, kehitysyhteistyötä ja rauhanturvaamista. Hallintovaliokunta pitää tällaista informaatiota hyödyllisenä siitäkkin huolimatta, että esityksen sisältö on varsin rajattu.

#### *Toimialajako*

Hallituksen esityksen mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee vastaisuudessakin siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Päätöksenteko siviilihenkilöstön lähettämisestä kriisinhallintatehtäviin on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sisällöllisesti ulkoasiainministeriö päättää Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaoperaatioon, niistä tehtävistä, joihin siviilihenkilöstöä lähetetään, ja lähetettävän henkilöstön määrästä. Myös siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan aiheutuvat kustannukset rahoitetaan edelleen ulkoasiainministeriön määrärahamomentilta.

Sisäasiainministeriön tehtävänä on käsitellä siviilihenkilöstön kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia koskevat asiat. Ministeriö käsittelee myös siviilihenkilöstön lähettämistä kriisinhallintatehtäviin koskevat asiat, kun on kysymys pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta pelastuslain (468/2003) 49 §:n nojalla. Sisäasiainministeriön nykyinen siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittamistehtävä muuttuu siten ylläpitämis- ja kehittämistehtäväksi.

#### *Kotimaan valmiudet*

Kotimaan valmiuksiin kuuluvat kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän siviilihenkilöstön rekrytointivalmiudet, materiaaliset ja logistiset valmiudet sekä siviilihenkilöstölle kohdennetun kriisinhallintakoulutuksen järjestäminen. Kotimaan valmiuksiin kuuluvat myös edellä mainittuihin asiakokonaisuuksiin liittyvät valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnonaloilla sekä yhteistoiminta kansalaisjärjestöjen kanssa mainittuihin asiakokonaisuuksiin kuuluvissa ylläpito- ja kehittämistehtävissä.

Valiokunta tähdentää, että kotimaan valmiuksien osalta on luotava sellainen rekrytointi- ja koulutusjärjestelmä, että voidaan huolehtia tehokkaasta, myös kotimaan tehtävien hoidon turvaavasta henkilöstösuunnittelusta. Valiokunta tukee lisäksi Pelastusopiston toiminnan kehittämistä siviilikriisinhallintaan liittyvässä koulutuksessa ja tutkimustyössä. Laissa asetettavan yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti koulutus- ja tutkimustoimintaa tulee kehittää yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa.

#### *Palvelussuhteessa olevan oikeudet ja velvollisuudet*

Hallituksen esityksen mukaan kriisinhallintaan osallistuvat siviilihenkilöt olisivat niin sanotussa muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Heidän oikeudellinen asemansa poikkeaisi valtion virkasuhteesta siinä, että palvelussuhteeseen otetaan tehtävän luonteen vuoksi vain määräajaksi.

Toinen ero valtion virkamiehen oikeudelliseen asemaan verrattuna on siinä, että lakiehdotuksen mukaisen palvelussuhteen ehdoista ei voida sopia virkaehtosopimuksin. Valiokunta pitää tätä ratkaisua siviilikriisinhallintatehtävän luonne — mukaan lukien tehtävissä työskentelevien asiantuntijaryhmien erilaisuus — huomioon ottaen mahdollisena. Todettakoon myös, että henkilöstö asetetaan kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan palvelukseen, jolloin välitön ohjaus työskentelyolosuhteiden järjestämiseksi on toiminnan luonteesta johtuen sen toimeenpanijalla.

Valiokunta korostaa, että valtiotyönantajan intressissä on huolehtia siitä, että palvelussuhteen ehdot ovat kilpailukykyiset riittävän ammattitaitoisen ja osaavan henkilöstön saamiseksi kyseisiin tehtäviin.

Valiokunta kiinnittää tässä kohdin huomiota vielä siihen, että erikseen arvioidaan virkaehtosopimusjärjestelmän käyttöön ottamista, virkasuhteen muuttamista valtion virkasuhteeksi ja virkasuhteessa noudatettavan erityislainsäädännön kattavampaa soveltamista siviilikriisinhallinnan palvelussuhteisiin sekä palvelussuhteen

ehtojen kattavuutta verrattuna valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtoihin.

#### *Asiantuntijarekisteri*

Siviilikriisinhallintatehtäviin hakeutuminen tapahtuisi edelleen vapaaehtoisesti. Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi asiantuntijarekisteri rekrytoinnin helpottamiseksi. Rekisterin luomista perustellaan sekä valtiotyönantajan että tehtäviin hakeutuvan henkilön näkökulmasta. Valiokunta pitää rekisteriin ilmoittautumista tarkoituksenmukaisena tapana hakeutua siviilikriisinhallintatehtäviin. Se ei kuitenkaan ole ainoa tapa pyrkiä näihin tehtäviin.

Asiantuntijarekisterin lähtökohtana on, että siviilikriisinhallintatehtäviin haluava henkilö tallettaa itse laista ilmenevät rekrytoinnin kannalta merkitykselliset tiedot rekisteriin. Esityksen mukaan rekisterinpitäjänä toimiva sisäasiainministeriö ei ole vastuussa tietojen oikeellisuudesta. Mikäli tiedoissa ilmenee virheellisyys, rekisterinpitäjä voi kuitenkin ottaa yhteyden tiedot rekisteriin tallettaneeseen henkilöön ja pyytää tätä tarkistamaan tietonsa. Rekis-

terinpitäjä voi myös itse tarkistaa rekisteröidyn suostumuksella tiedot hänen ilmoittamastaan tietolähteestä.

#### *Lopuksi*

Hallintovaliokunta yhtyy lisäksi edellä lausuttua täydentäen ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa esitettyyn koskien siviilikriisinhallinnan kehittämistä sekä siviilikriisinhallinnan voimavaroja ja valmiuksia.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

#### *Päätösehdotus*

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.*

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk  
vpj. Veijo Puhjo /vas  
jäsen. Sirpa Asko-Seljavaara /kok  
Nils-Anders Granvik /r  
Lasse Hautala /kesk  
Rakel Hiltunen /sd  
Hannu Hoskonen /kesk  
Esko Kurvinen /kok

Lauri Kähkönen /sd  
Kari Kärkkäinen /kd (osittain)  
Rosa Meriläinen /vihr  
Heli Paasio /sd  
Tapani Tölli /kesk  
Ahti Vielma /kok  
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.