

Olli Mäenpää
24.9.2021

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta (HE 112/2021 vp)

Palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan menettelyyn sovellettavat säännökset (4 d §)

Yleiset nimitysperusteet

Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on, että säännös koskisi kaikkia virkoja ja siten myös kuntien virkoja (HE 1/1998 vp, s. 180). Lähtökohtana on myös, että nimitysperusteita sovelletaan valtioon tai kuntaan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin riippumatta siitä, miten tämän palvelussuhteen perusteet on tarkemmin määriteltä. Säännöksen tarkoituksena on turvata julkista valtaa käyttävän ja julkisia hallintotehtäviä hoitavien pätevyyden perustaso ja määritellä nimitysharkinnassa sovellettavat peruskriteerit hyvän hallinnon turvaamiseksi.

Yleiset nimitysperusteet tulevat näin ollen sovellettavaksi myös nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Tämä lähtökohta todetaan myös siviilikriisinhallintalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa (HE 206/2004 vp, s. 41). Valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentin mukaisesti myös siviilikriisinhallintahenkilöstön nimityksen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa.

Arvioitavan esityksen perusteluissa todetaan kuitenkin, että voimassa olevaa oikeustilaa tulee muuttaa. Perustelujen mukaan perustuslain 125 §:n 2 momentin sanamuoto ei tue tulkintaa siitä, että julkisella viralla tarkoitettaisiin myös muuta julkisoikeudellista palvelussuhdetta. Lisäksi todetaan, että perustuslakivaliokunta ei ole tulkintakäytännössään ottanut kantaa yleisten nimitysperusteiden soveltamisesta tällaisiin palvelussuhteisiin (s. 9-10). Asiasisältöisiä perusteita muutokselle ei kuitenkaan perusteluissa esitetä.

On kuitenkin selvää, että tällaista perustuslain säännöksen olennaisesti rajoittavaa tulkintaa ei voida toteuttaa hallituksen esityksen perusteluissa. Perustuslain soveltamista ei voida myöskään rajoittaa tavallisella lailla sillä 4 d §:ssä ehdotetulla tavalla, että valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentin säännöstä ei sovellettaisi siviilikriisinhallintahenkilöstön nimittämiseen. Jos tällainen rajoitus perustuslain 125

§:n 2 momentin soveltamisalaan kuitenkin olisi tarkoitus toteuttaa hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla, lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus olisi välttämättöntä saattaa eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Käytännössä voidaan pitää välttämättömänä, että myös siviilikriisihallintahenkilöllä on tehtäviin riittävä taito ja kyky. Lisäksi koeteltua kansalaiskuntaa eli erilaisia aktiivisen kansalaistoiminnan osoituksia voidaan pitää erityisesti siviilikriisinhallintatehtävien kannalta varsin relevantteina. Näillä kriteereillä on keskeinen merkitys myös muuten laajaksi määritellyn nimitysharkinnan puitteiden määrittelyssä.

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen, olisi myös paikallaan, että hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että yleisiä nimitysperusteita sovelletaan edelleen valittaessa henkilöjä suorittamaan siviilikriisinhallintalain tehtäviä julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Tämä edellyttää myös, että valtion virkamieslain 6 §:ää edelleen sovelletaan siviilikriisinhallintatehtäviin valittaessa.

Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Voimassa olevaan siviilikriisinhallintalakiin ei sisälly erityisiä säännöksiä nimitysmenettelystä, joten sovellettavaksi tulevat valtion virkamieslain 6-10 §. Hallituksen esityksessä lakiin lisättäväksi ehdotetun 4 d §:n mukaan palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan menettelyyn sovellettaisiin vain valtion virkamieslain 8 b ja 8 c §:ää. Perusteluna tällaiselle rajoitukselle esitetään ainoastaan se, että muita virkamieslain 6-10 §:n säännöksiä ei ole katsottu tarpeen soveltaa siviilikriisinhallintalain mukaiseen rekrytointiin. Tarpeellisuuden perusteita ei kuitenkaan tarkemmin tuoda esiin, mikä vaikeuttaa ehdotuksen aiheellisuuden arviointia.

Erityisen ongelmallisena voidaan pitää sitä, että nimitysmenettelyssä ei sovellettaisi virkamieslain 6 §:ää. Pykälässä edellytetään noudatettavaksi perustuslaissa säädetyt nimitysperusteita, sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakia. Säännöksellä on tärkeä periaatteellinen merkitys nimitysperusteiden ja nimitysharkinnan perusteiden määrittelyssä. Perustuslaissa säädettyä velvollisuutta noudattaa yleisiä nimitysperusteita ei voida poistaa ehdotetulla tavalla. Nimitysharkinnan perusteiden kannalta säännös on virkamiesoikeudellisesti tärkeä, vaikka tasapuolisen kohtelun vaatimus tulee noudatettavaksi myös hallinnon oikeusperiaatteena ja siitä säädetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakiin. Viittaus virkamieslain 6 §:ään olisi näistä syistä perusteltua lisätä 4 d §:ään.

Valtion virkamieslain 6 a §:n mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Julkinen hakumenettely on perusteltua säilyttää myös siviilikriisinhallintahenkilöstöä valittaessa. Tämä puoltaa myös nimenomaista viittaussäännöstä virkamieslain 6 a §:ään. Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että virkamieslain 8 § edellyttää yleistä 18 vuoden vähimmäisikärajaa nimitykselle. Tästä vaatimuksesta on tuskin perusteltua luopua siviilikriisinhallintatehtävissä. Nimitysmenettelyssä on perusteltua soveltaa ehdotetulla tavalla myös valtion virkamieslain

8 b ja 8 c §:ää. Muiden nimitysmenettelyä koskevien virkamieslain 6-10 §:n säännösten soveltaminen ei niiden soveltamisalan tai -kohteen määrittelyn vuoksi liene mahdollista.

Valituskielto

Palvelussuhdetta hakenut ei saisi ehdotetun 4 d §:n 2 momentin mukaan hakea valittamalla muutosta ehdokkaaksi nimeämistä eikä palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen. Valituskielto kohdistuisi määräaikaisiin nimityksiin, joiden kesto on perustelujen mukaan yleensä enintään kaksi vuotta. Valituskielto vastaisi siten asiallisesti virkamieslain 59 §:n 2 momentissa säädettyä valituskieltoa, jonka kohteena on nimitys enintään kahden vuoden määräajaksi.

Valtion virkamieslakiin sisältyvä valituskielto on säädetty perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 42/2017 vp; HaVM 8/2018 vp). Soveltamisalaltaan vastaavanlaiseen sääntelyyn ei tässä yhteydessä ole huomauttamista.

Nimittämistä koskevat rajoitukset (4 e §)

Sisäministeriön asetuksella määriteltäviin tehtäviin voitaisiin uuden 4 e §:n mukaan nimetä ehdokkaaksi tai palvelussuhteisiin nimittää vain henkilö, joka ei ole aiemmin ollut siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa. Sääntelyn tarkoituksena olisi turvata ja kehittää siviilikriisinhallinnan resursseja tukemalla sellaisten henkilöiden pääsyä siviilikriisinhallintatehtäviin, jotka eivät ennen ole olleet näissä tehtävissä. Tarkoituksena on myös, että uudet asiantuntijat saavat mahdollisuuden päästä mukaan siviilikriisinhallintaan ja valmistautua hakemaan vaativampiin tehtäviin (s. 19).

Sääntelyllä asetetaan valinnan kannalta eri asemaan henkilöt, jotka ovat aikaisemmin toimineet siviilikriisinhallintatehtävissä ja ne, joilla ei tällaista kokemusta ole. Tällaiselle valintakriteerille on kuitenkin hyväksyttävät perusteet, kun otetaan huomioon siviilikriisinhallintatehtävien erityisluonne ja niihin liittyvät koulutukselliset tavoitteet. Tarkoituksena lienee myös turvata riittävän laaja rekrytointipohja mahdollisten uusien siviilikriisinhallintatehtävien hoitamiselle. Säännös ei siten muodostu ongelmalliseksi yhdenvertaisuuden vaatimuksen kannalta.

Työnantaja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa (5 §)

Kriisinhallintaan tai kansainväliseen pelastustehtävään osallistuvan henkilön työnantaja olisi lakiehdotuksen 5 §:n mukaan Kriisinhallintakeskus, ulkoministeriö tai Pelastusopisto. Kun otetaan huomioon, että tällainen henkilö on palvelussuhteessa valtioon, hänen työnantajansa on kuitenkin valtio eikä säännösehdotuksessa mainittu viranomainen. Säännösehdotuksessa mainitut viranomaiset ovat valtion toimielimiä ja ne edustavat siten valtiota työnantajana. Tämän peruslähtökohdan tulisi käydä nimenomaisesti ilmi myös laista, jossa tulisi säätää, että kyseiset viranomaiset edustavat valtiota työnantajana (vrt. esim. L sotilaallisesta kriisinhallinnasta 7.2 §).