19.10.2021 OKV/2755/22/2021
OKV/2755/22/2021-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunta

Viite:
Eduskunnan hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 7.10.2021

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeuskanslerilta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta (HE 112/2021 vp). Esitän lausuntonani seuraavaa:

Käsittelen lausunnossani siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettuun lakiin (1287/2004, jäljempänä *siviilikriisinhallintalaki*) lisättäväksi ehdotetun uuden 4 e §:n suhdetta perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyihin yleisiin nimitysperusteisiin. Kysymys on siitä, tulevatko yleiset nimitysperusteet sovellettaviksi myös nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Muilta osin viittaan lausunnon kohteena olevan hallituksen esityksen luonnoksesta sisäministeriölle 19.3.2021 antamaani lausuntoon OKV/4862/21/2021.

Siviilikriisinhallintalain 5 §:n mukaan kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, ja hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan on voimassa, mitä siviilikriisinhallintalaissa säädetään. Muutoin hänen oikeudellisesta asemasta säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994). Siviilikriisinhallintalaki ei sisällä yleisten, ulkoministeriön ja sisäministeriön toimialajakoa koskevien säännösten lisäksi palvelussuhdetta edeltävää nimitysharkintaa koskevia säännöksiä.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo@okv.fi
www.okv.fi

Siviilikriisinhallintalakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 4 e §:n 1 momentin mukaan Suomen siviilikriisinhallinnan resurssien turvaamiseksi ja kehittämiseksi tiettyihin tehtäviin voitaisiin nimetä ehdokkaaksi tai palvelussuhteisiin nimittää vain sellainen henkilö, joka ei ole aiemmin ollut siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetussa siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa. Pykälän 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä ja palvelussuhteista säädettäisiin tarkemmin sisäministeriön asetuksella.

Perustuslain 125 §:ssä säädetään virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista. Pykälän 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Pykälän 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Siviilikriisinhallintalain säätämiseen johtaneessa alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 206/2004 vp, s. 41) todetaan, että perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetyt yleiset nimitysperusteet tulevat sovellettaviksi myös nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Tämän lausunnon kohteena olevassa hallituksen esityksessä puolestaan todetaan (HE 112/2021 vp, s. 9-10), että alkuperäisessä hallituksen esityksessä mainittua tulkintaa tulee muuttaa, koska perustuslain 125 §:n 2 momentin sanamuoto ei tue tulkintaa siitä, että julkisella viralla tarkoitettaisiin myös muuta julkisoikeudellista palvelussuhdetta eikä perustuslakivaliokunta ole tulkintakäytännössään ottanut kantaa yleisten nimitysperusteiden soveltumisesta tällaisiin palvelussuhteisiin.

Näkemykseni mukaan kummankin edellä esitetyn tulkinnan tueksi on löydettävissä argumentteja.

Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslain 125 §:n 1 momentissa mainitaan sääntelyn kohteina sekä ”julkiset virat” että ”julkiset tehtävät”. Pykälän 2 momentin sääntely on sen sijaan rajattu koskemaan vain ”julkisia virkoja”. Tälle momenttien väliselle erolle voidaan nähdäkseni antaa merkitystä arvioitaessa sitä, miten laajalle lainsäätäjä on tarkoittanut yleisten nimitysperusteiden soveltamisalan ulottuvan.

Perustuslain esitöistä tai muusta tiedossani olevasta oikeudellisesta tulkinta-aineistosta ei löydy selvää vastausta sille, miten käsite ”julkiset tehtävät” tulee perustuslain 125 §:n kontekstissa ymmärtää eikä sille, minkä vuoksi pykälän 2 momentti on sanamuotonsa mukaisesti rajattu kattamaan vain ”julkiset virat”. Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että pykälässä tarkoitetun ”julkisen tehtävän” sisältönä voisi olla toiminto, jota ei virkamiesoikeudellisesti säännellä viraksi, mutta jonka tehtäväalaan kuuluu julkisen vallan käyttäminen esimerkiksi luottamustehtävän luonteisesti (Saraviita: *Perustuslaki*, Helsinki 2011, s. 998). Esimerkiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävä ei ole virka. Perustuslain muiden säännösten ja oikeusjärjestyksen kokonaisuuden perusteella ”julkinen tehtävä” on ”julkista virkaa” laajempi käsite. Tämä ilmenee varsin selvästi

muun muassa ylimpiä laillisuusvalvojia koskevien perustuslain 108 ja 109 §:n sanamuodosta ja perusteluista (ks. HE 1/1998 vp, s. 165 ja 166).

On mielestäni mahdollista ajatella, että siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettu julkisoikeudellinen palvelussuhde olisi yksi esimerkki perustuslain 125 §:n 1 momentissa tarkoitetusta ”julkisesta tehtävästä”. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä Suomessa. Heillä voi kuitenkin olla huomattavakin toimivalta suhteessa paikallisiin kansalaisiin ja viranomaisiin. 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 ratkaisuvalta (HE 206/2004 vp, s. 23). Huolimatta siviilikriisinhallintahenkilöstön edellä mainituista toimivaltuuksista, heidän oikeudellinen asemansa on siviilikriisinhallintalaissa kuitenkin tarkoituksella haluttu järjestää valtion virkamieslaissa tarkoitetusta virkasuhteesta poikkeavalla tavalla. Siviilikriisinhallintalain alkuperäisessä hallituksen esityksessä tehdään nimenomainen ero virkasuhteen ja muun julkisoikeudellisen palvelussuhteen välillä. Esityksen mukaan valtion palveluksessa olevien henkilöiden oikeudellinen asema voidaan valtion virkamieslaissa tarkoitetun virkasuhteen lisäksi järjestää muun julkisoikeudellisen palvelussuhteen mukaisesti, ja muun muassa rauhanturvaamishenkilöstön oikeudellinen asema on määritelty tällä tavalla. Muu julkisoikeudellinen palvelussuhde eroaa esityksen mukaan virkasuhteesta siten, että palvelussuhteen oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä erikseen. Niistä ei voi lähtökohtaisesti sopia virkaehtosopimuksin (HE 206/2004 vp, s. 24).

Kiinnitän toisaalta huomiota myös siihen, että perustuslaissa säädettyjen yleisten nimitysperusteiden taustalla vaikuttaa ajatus, jonka mukaan virat on perustettu julkisten tehtävien hoitamista varten ja tästä syystä virkaan on aihetta nimittää sellainen hakija, jolla on parhaat edellytykset hoitaa virkaan kuuluvia tehtäviä menestyksellisesti. Tätä taustaa vasten ja ottaen erityisesti huomioon siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden edellä mainitut toimivaltuudet operaatioalueella voidaan mielestäni myös päätyä tulkitsemaan, että yleiset nimitysperusteet tulisivat sovellettaviksi nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Tätä tulkintaa puoltaa myös näkemys, jonka mukaan lähtökohtaisesti jo vähäinen määrä varsinaista julkisen vallan käyttöä edellyttää viran perustamista ja virkasuhteen käyttämistä (ks. esim. Koskinen ja Kulla: *Virkamiesoikeuden perusteet*, Helsinki 2019, s. 14). Perustuslakiin ja sen vakiintuneeseen tulkintaan perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa sisältyy ajatus virkamieshallintoperiaatteesta, jonka mukaan julkiset (hallinto)tehtävät, sikäli kuin ne sisältävät julkisen vallan käyttöä, tulee yleensä hoitaa virkasuhteessa.

Edellytin tämän lausunnon kohteena olevan hallituksen esityksen luonnoksesta sisäministeriölle antamassani, edellä viitatussa lausunnossa, että esityksen jatkovalmistelussa tarkastellaan siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetun palvelussuhteen suhdetta perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimitysperusteisiin ja, että mikäli valmistelussa päädytään käsitykseen, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet eivät tällaista palvelussuhdetta koske, käsitys perustellaan. Hallitus on esittänyt käsitykselleen edellä mainitun, perustuslain sanamuotoon nojaavan perustelun, ja olen näin ollen arvioinut, että esitys voidaan eduskunnalle antaa. Perustuslain 74 §:n mukaisesti perustuslaissa säädettyjen yleisten nimitysperusteiden soveltamisalan laajuuden viimekätinen arviointi kuuluu kuitenkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtäviin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Taru Kuosmanen