Janne Salminen 19.2.2022

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaille lähetettävien siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden rekrytointia koskevaa sääntelyä. Kysymys on siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettuun lakiin (1287/2004) tehtävistä muutoksista. Hallituksen esityksessä ehdotetuilla siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004, siviilikriisinhallintalaki) muutoksilla pyritään kehittämään ulkomaille lähetettävien asiantuntijoiden rekrytointia koskevaa sääntelyä. Siviilikriisinhallintalain esitöissä on katsottu, että yleiset nimitysperusteet tulevat sovellettavaksi myös nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen (HE 206/2004 vp). Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 9-10) todetaan, että alkuperäisessä hallituksen esityksessä mainittua tulkintaa tulee tässä samassa yhteydessä muuttaa, koska perustuslain 125 §:n sanamuoto ei tue tulkintaa siitä, että julkisella viralla tarkoitettaisiin myös muuta julkisoikeudellista palvelussuhdetta eikä perustuslakivaliokunta ole tulkintakäytännössään ottanut kantaa yleisten nimitysperusteiden soveltumisesta tällaisiin palvelussuhteisiin.

Lausuntopyyntö

2. Asiantuntijakuulemista koskevan perustuslakivaliokunnan pyynnön mukana on toimitettu hallintovaliokunnan pyyntö, jonka mukaan sen asiantuntijakuulemisessa saatu selvitys mainittua hallituksen esityksen perusteluissa omaksuttua tulkintaa yleisten nimitysperusteiden soveltumisesta. Koska käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta on epäselvyyttä, hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan työjärjestyksen 38.2 §:n mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, tulevatko perustuslain 125.2 §:n mukaiset yleiset nimitysperusteet sovellettaviksi nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen.

3. Olen itse aikaisemmin antanut hallintovaliokunnalle asiaa koskevan lausunnon.

Alustavat havainnot sääntelyn tilasta

4. Kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva on siviilikriisinhallintalain 5.1 §:n 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. Lisäksi tällaisen palvelussuhteen ehdoista ei voida sopia virkaehtosopimuksin (HaVM 26/2004 vp). Siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista on lain 5.2 §:n 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. Lain esitöissä on katsottu, että yleiset nimitysperusteet tulevat sovellettavaksi myös nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen (HE 206/2004 vp).

Kysymyksenasettelu perustuslakivaliokunnassa

5. Kysymys on siitä, tulevatko perustuslain 125.2 §:n mukaiset yleiset nimitysperusteet sovellettavaksi nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen.

Arvioinnin perustaa

6. Perustuslain virkojen nimitysperusteita koskevan 125.2 §:n säännöksen mukaan ”[y]leiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto”.

7. Perustuslain esitöiden (HE 1/1999 vp, s. 180) mukaan ”pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nykyisen hallitusmuodon 86 §:n yleisiä ylennysperusteita koskeva säännös lähes sellaisenaan. Valtion virkojen lisäksi ehdotettu säännös kuitenkin laajenisi koskemaan kaikkia julkisia virkoja ja siten myös esimerkiksi kuntien virkoja. Yleisten ylennysperusteiden sijasta uudessa säännöksessä puhuttaisiin yleisistä nimitysperusteista, jotka ehdotuksen mukaan olisivat edelleenkin taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto”.

8. Siten tällä säännöksellä 125.2 §:ssä on tavoiteltu säätää laajemminkin kuin vain valtion virkoja koskevista yleisistä nimitysperusteista, kuitenkin luonnollisesti julkisiin tehtäviin rajaten. Samalla on kuitenkin huomattava, että samassa kontekstissa, perustuslain 125.1 §:ssä, joka tekee lakivarauksen kansalaisuusvaatimuksen asettamiselle, säädetään, että lailla voidaan säätää, että ”määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin” voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Säännös sisältää siis valtuussäännöksen, jonka nojalla Suomen kansalaisuus voitaisiin säätää julkisen viran tai tehtävän kelpoisuusvaatimukseksi. Tässä yhteydessä huomiota kiinnittää se, että momentissa on säädetty nimenomaisesti valtuutussäännös koskemaan julkisia virkoja ja

tehtäviä. Hallituksen esityksessä (HE 1/1999, s. 179-180) ei mitenkään ilmene, miksi sen kahden momentin palvelussuhteita koskevat määreet poikkeavat toisistaan. Todennäköisesti tämä liittyy kansalaisvaatimusta koskevan 1 momentin taustaan niin, että sen esikuva ja sen tarkoittamat tehtävät ovat sisältäneet myös sellaisia tehtäviä, jotka eivät ole ylipäätään olleet sellaisia, joita nykyisin ajattelemme palvelussuhteina. Tulkitsen pikemminkin, että saman 125 §:n momenttien erilaisille sanamuodoille tässä suhteessa ole välttämättä aiheellista antaa sen suurempaa merkitystä. Siten kontekstikin huomioon ottaen lähden siitä, että perustuslain 125.2 §:n säännöksellä on tavoiteltu säätää laajemmin kuin vain valtion virkoja koskevista yleisistä nimitysperusteista, kuitenkin luonnollisesti julkisiin tehtäviin rajaten.

9. Valtion virkamieslain 6.1 §:ssä puolestaan säädetään, että nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Säännös sisältyy valtion virkamieslain 3. lukuun, joka koskee viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelyä, nimittämistä ja kelpoisuusvaatimuksia. Valtion virkamieslaissa on vanhakseltaan viitattu perustuslaintasoisiin nimitysperusteisiin (v. 1994, esim. HE 291/1993 vp, s. 33 säännöstä sinänsä perustelematta), vaikka itse säännös virkamieslaissa on muuttunut ja kyseisellä säännöksellä muutoin on tarkoitettu vaikuttaa etenkin virkamiesten tasapuoliseen kohteluun virkaan nimitettäessä.

Siviilihenkilöiden osallistumista kriisinhallintaan koskeva laki

10. Lakia siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan koskee hallituksen esitys HE 206/2004 vp.

11. Lähtötilanne sääntelylle on ollut, että siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden on katsottu olevan määräaikaisessa virkasuhteessa, joten heidän palvelussuhteisiinsa on sovellettu virkamieslainsäädäntöä sekä voimassa olevia virkaehtosopimuksia (HE 206/2004 vp, s. 15). Lakia valmisteltaessa muutostarpeita on arvioitu.

12. Tehtäviin sisältyvän julkisen vallan käytön puolesta tilannetta on arvioitu seuraavasti.

> ”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 ratkaisuvalta.” (HE 206/2004 vp, s. 23)

13. Kyseisiin tehtäviin liittyvien tehtävien ja velvollisuuksien määrittelyn tarkastelun kautta on päädytty siihen, että ”[s]iviilikriisinhallintatehtävissä 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.” (HE 206/2004 vp, s. 24.)

14. Virkasuhteen asemesta on päädytty säätämään tässä tehtäväryhmässä palvelussuhteen muodoksi niin sanottu muu julkisoikeudellinen palvelussuhde. Perustelujen mukaan ”[v]altion palveluksessa olevien henkilöiden oikeudellinen asema voidaan valtion virkamieslaissa tarkoitetun virkasuhteen lisäksi järjestää muun julkisoikeudellisen palvelussuhteen mukaisesti. Muun muassa rauhanturvaamishenkilöstö n oikeudellinen asema on määritelty tällä tavalla. Muu julkisoikeudellinen palvelussuhde eroaa virkasuhteesta siten, että palvelussuhteen oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä erikseen. Niistä ei voi lähtökohtaisesti sopia virkaehtosopimuksin.” (HE 206/2004 vp, s. 24) Tarve tällaiseen sääntelyyn on liittynyt etenkin siihen, että kyseisten tehtävien osalta on haluttu sulkea pois mahdollisuus virkaehtosopimuksin vaikuttaa tehtävien luonteeseen. Tehtävien luonteen vuoksi on pidetty poissuljettuna neuvottelemista palvelussuhteiden ehdoista virkaehtosopimuksin.

15. Tältä pohjalta on päädytty laissa säätämään, että henkilöt otetaan niin sanottuun muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen (kuin virkasuhteeseen) esimerkiksi rauhanturvaajien palvelussuhteiden tapaisesti.

> ”Esitetty ratkaisu vastaa rauhanturvaamislaissa omaksuttua sääntelyä. Siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävät asiantuntijat otettaisiin muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. 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 virkasuhteeseen. Tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen ehdotetaan otettavaksi ainoastaan määräajaksi. Henkilö asetetaan siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanijan palvelukseen, tyypillisesti toimeenpanijan pyynnön perusteella kerrallaan kuudeksi kuukaudeksi ja korkeintaan yhdeksi vuodeksi, vaikka tarkoituksena olisi tehtävässä jatkaminen esimerkiksi kahden vuoden ajan. Tämä rajoitus johtuu suoraan siviilikriisinhallintatoiminnan luonteesta, eikä valtiotyönantajalla ole keinoja 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 vaarantaa siviilikriisinhallintaoperaation, johon Suomi osallistuu. Työskentelyolosuhteista johtuen palvelussuhteen ehdoista sopiminen siviilikriisinhallintatoiminnan luonteen edellyttämällä tavalla ei olisi todennäköisesti mahdollista.” (HE 206/2004 vp, s. 30.)

16. Lain 5 §:ssä on säädetty seuraavasti.

> Kriisinhallintaan 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. (28.12.2018/1359)
>
> 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 tarkoitetun palvelussuhteen ehdoista ei voida määrätä virkaehtosopimuksella, ellei tässä laissa toisin säädetä.

17. Kyseisen säännöksen (5 §) perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että ”[t]ässä laissa ei ole asetettu palvelussuhteeseen 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 nimitettäessä 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.” (HE 206/2004 vp, s. 41.)

18. Laissa ja sen esitöissä on siten omaksuttu käsitys, jonka perusteella perustuslain 125.2 §:n säännös tulee näiden tehtävien yhteydessä sovellettavaksi ainakin sen johdosta, että laissa viitataan valtion virkamieslakiin, jossa puolestaan sanotulla tavalla viitataan perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimitysperusteisiin.

19. Tähän on liittynyt myös lausuntoni alussa mainittu kannanotto lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 26/2004 vp). Sen mukaan ”[h]allituksen 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.”

Tämän tarkastelun kannalta relevantit ehdotetut muutokset

20. Lain 5 § 1 ja 2 mom. ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti

> 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.

21. Kokonaisuutta ehdotetaan muutettavaksi kuitenkin myös sikäli, että lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi kokonaan uusi 4 d §, joka koskisi palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan me-

nettelyyn sovellettavat säännökset. Ehdotuksen mukaan ”palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan menettelyyn sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 8 b ja 8 c §:ää. Palvelussuhdetta hakenut ei saa hakea ehdokkaaksi nimeämistä eikä palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla.”

22. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen perusteluissa esitetään, että

> Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Alkuperäisen siviilikriisinhallintalain hallituksen esityksessä katsottiin, että yleiset nimitysperusteet tulisivat sovellettavaksi myös nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen (HE 206/2004 vp, s. 41). Tulkintaa tulee kuitenkin 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.
>
> Nimitysharkintaa sitovat yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet ja menettelyn tarkoitus saada paras mahdollinen hakija nimitetyksi palvelussuhteeseen. Nimitysharkinnassa on myös otettava huomioon yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto, joista säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) sekä naisten ja miesten tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).

23. Lisäksi todetaan oikeuskanslerin kiinnittäneen huomiota ”siihen, että esitysluonnoksen analyysi siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetun julkisoikeudellisen palvelussuhteen ja perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjen yleisten nimitysperusteiden välisestä kytkennästä jää suppeaksi. Jos esityksen jatkovalmistelussa päädytään käsitykseen, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet eivät koske siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettua palvelussuhdetta, on esitykseen tarpeen kirjoittaa auki ne seikat, joiden vuoksi käsitys on nyt toinen kuin siviilikriisinhallintalakia säädettäessä vuonna 2004. Esityksen perusteluja on tarkistettu näiltä osin.”

Arviointia

24. Nyt muutettavaksi ehdotetussa laissa on ollut aikaisemmin soveltamista koskeva viittaus valtaosaan valtion virkamieslakia. Valtion virkamieslaissa (6 §, lain kolmannessa luvussa) puolestaan on suora yhteys yleisiin nimitysperusteisiin perustuslain 125.2 §:n säännöksessä. Aikaisemmin vähintäänkin tämän on katsottu muodostavan linkin näiden kyseisessä laissa tarkoitettujen muiden julkisoikeudellisten palvelussuhteiden ja perustuslain 125.2 §:n tarkoittamien yleisten nimitysperusteiden soveltamiselle. Nytkään siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain kyseistä säännöstä (5.2 §) ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi. Kokonaisuus muuttuu kuitenkin kahdessa suhteessa: Ensinnäkin nimenomaisen uuden 4 d §:n johdosta säänneltäisiin nimityksen yhteydessä sovellettavaa menettelyä muutamin viittauksien valtionvirkamies lakiin juuri kolmannessa luvussa oleviin säännöksiin. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan viitattaisi ehdotuksen mukaan nimenomaisesti 6 §:n säännökseen. Toinen ulottuvuus on se, että ehdotuksen perusteluissa lisäksi problematisoidaan perustuslain 125.2 §:n soveltaminen ylipäätään näiden tehtävien nimitysharkinnan yhteydessä.

25. Hallituksen esityksen perusteluissa perustuslain 125.2 §:n ei katsota soveltuvan näihin tehtäviin ylipäätään, minkä vuoksi katsotaan tarpeelliseksi poistaa yhteydet siviilihenkilöiden

osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain ja perustuslain 125.2 §:n väliltä. Mitään muuta perustetta kuin perustuslain 125.2 §:n sanamuodon soveltumattomuus kyseisiin muihin julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin ei esitetä.

26. Tässä kyseessä olevista siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain tarkoittamista tai myöskään rauhanturvaajia koskevassa lainsäädännössä tarkoitetuista muista julkisoikeudellisista palvelussuhteista ja perustuslain 125.2 §:n soveltuvuudesta ei ole havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Muista julkisoikeudellisista palvelussuhteista ei myöskään ole mitään olennaista oikeuskirjallisuutta. Tämä palvelussuhteiden kategoria on kaiken kaikkiaan erityislaatuinen.

27. Perustuslain 125.2 §:ää koskevasta hallituksen esityksestä voi päätellä ensinnäkin, että sen ei ajatella koskevan pelkästään valtion virkoja, vaan se koskee muitakin julkisia virkoja.

28. Perustuslain 125.2 §:n sääntelyn keskeisenä ulottuvuutena on perustuslain tasolla määrittää säädösperustaisesti ja siten sitovina yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin. Siten ne sisältävät nimitysharkinnan perusteet. Yleisten nimitysperusteiden (aik. ylennysperusteiden) tarkoitus on väljinä ja yleispiirteisinäkin kaventaa sallittujen tarkoitusten alaa ja esimerkiksi torjua suosintaa ja mielivaltaa. Yleiset nimitysperusteet yhtäältä määrittävät kelpoisuuden tason ja toisaalta toimivat ansiovertailun välineinä.

29. Ehdotetussa laissa on oman käsitykseni mukaan asianmukainen pyrkimys viittaussäännöksin eräisiin valtion virkamieslain nimittämismenettelyä koskeviin säännöksiin jäsentää käsillä olevan lain ja valtion virkamieslain suhdetta tehtävän hakumenettelyn nimittämisen ja kelpoisuusvaatimusten osalta. Ehdotetut viittaukset ehdotuksen 4 b §:ssä ovat kuitenkin kovin vähäiset, ja nekin liittyvät viime kädessä samassa hallituksen esityksessä problematisoituun kyseisen lain ja perustuslain 125.2 §:n suhteeseen, sillä ehdotuksen 4 b §:ssä mainitut säännökset terveydentilaa koskevasta selvityksestä ja tämän luotettavuutta koskevista vaatimuksista palautuvat perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimitysperusteisiin. (Tältäkään kannalta en pidä perusteltuna sitä, että yhteys perustusalin 125.2 §:n säännökseen häivytettäisiin.)

30. Kun arvioin erityisesti niitä julkisen vallankäytön piirteitä ja muita syitä, joiden johdosta siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa lainsäädännössä on alun perin omaksuttu virkasuhteen asemesta niin sanottu muu julkisoikeudellinen palvelussuhde palvelussuhteen muodoksi, on vaikea vakuuttua siitä, etteikö kysymyksessä näidenkin tehtävien osalta voitaisi tulkita olevan perustuslain 125.2 §:ssä tarkoitettu ”julkinen virka”.

31. Kaiken kaikkiaanhan palvelussuhdemuoto poikkeaa viroista vain siinä, että virkaehtosopimukset on tehtävien sisältöön ja niiden ehtoihin vaikuttavina instrumentteina haluttu sulkea pois ja tehtävät ovat määräaikaisia. On toki selvää, että perustuslain 125.2 §:ssä sinänsä sanamuotonsa mukaan on kysymys julkisista ”viroista”. Siitä huolimatta pidän nyt kysymyksessä olevien julkisoikeudellisten palvelussuhteiden osalta täysin mahdollisena tulkintana sitä, että perustuslain kyseisen säännöksen katsottaisin kattavan myös ne. Perustuslain esitöissäkin tuodaan esiin tarve perustuslain 125.2 §:n soveltamisalan ulottamiseen koskemaan muitakin julkisia ”virkoja” kuin valtion tehtäviä, esimerkiksi kunnallisia viranhaltijoita. Muut julkiset palvelussuhteet ovat valtion palvelussuhteita, ja niihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Keskeiset syyt niin sanotun muun julkisoikeudellisen palvelussuhteen käyttöön eivät käsittääkseni liity

sellaisiin seikkoihin, joiden perusteella perustuslain 125.2 §:n soveltaminen niihin olisi problemaattista vaan pikemminkin sen soveltaminen niihin näyttäisi olevan perustellumpaa kuin soveltamisalueen ulkopuolelle rajaaminen.

32. Esittämääni tulkintaa voidaan lisäksi tukea käsityksellä siitä julkisoikeudelliset palvelussuhteet ovat poikkeuksellisia, ja poikkeuksen laajuutta ei ole aiheellisesti tulkinnallisesti kasvattaa suhteessa perustuslain vaatimuksiin. Käytännössä perustuslain 125.2 §:n soveltaminen kyseessä oleviin palvelussuhteisiin tarkoittaisi yleisten nimitysperusteiden käyttöä lähinnä kelpoisuuden tason määrittäjinä.

33. Katsonkin, että ehdotetussa laissa olisi vähintäänkin viittauksin suoranaista tarvetta varmistaa nimenomaisesti myös valtion virkamieslain 6 §:n soveltuminen siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain tarkoittamiin niin sanottuihin muihin julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin.

34. Lisäksi yllä esitetyin perustein tulkitsisin, että siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain tarkoittamiin niin sanottuihin muihin julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin tulisi tehtävien luonteesta johtuen sovellettavaksi perustuslain 125.2 §:n säännös yleisistä nimitysperusteista joka tapauksessa. Ainakin katson, ettei sen soveltumattomuutta niihin voida pitää käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetyillä tavoilla selvänä.

35. Koska käsillä on yksinomaan hallituksen esityksen perustelujen tasolla esiintuotu tulkintatarpeen muutosajatus, asiassa annettavalla lausunnolla perustuslakivaliokunnalla on tilaisuus selventää perustuslain tulkintaa tältä osin.