HE 112/2021

Kaarlo Tuori

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta (HE 112/2022 vp). Hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, sovelletaanko perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaisia yleisiä nimitysperusteita nimitettäessä henkilöä hallituksen siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Keskityn seuraavassa lausunnossani tähän kysymykseen.

Kuten käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, siviilikriisinhallintalain (1287/2004) 5 §:n mukaan kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Niiltä osin kuin hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ei ole säädetty siviilikriisinhallintalaissa, sovellettavana on valtion virkamieslaki (750/1994). Kuten yleisperusteluissa niin ikään todetaan, siviilikriisinhallintalaki ei sisällä yleisten, toimialajakoa koskevien säännösten lisäksi palvelussuhdetta edeltävää nimitysharkintaa koskevia säännöksiä.

Alkuperäistä siviilikriisinhallintalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 26/2004 vp) katsottiin, että perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaisia yleisiä nimitysperusteita sovelletaan myös nimitettäessä henkilöä tässä laissa tarkoitettuun muuhun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa sen sijaan katsotaan, että tätä 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” (s. 9-10).

Hallituksen esityksessä 26/2004 vp perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaisten yleisten nimitysperusteiden soveltamista perusteltiin sillä, että ehdotetussa siviilikriisinhallintalaissa ei ollut asetettu palvelussuhteeseen otettavalle henkilölle yleisiä tai erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ja että niiltä osin kuin siviilikriisinhallintalaissa ei ole erityissäännöksiä, sovellettaviksi tulivat valtion virkamieslain säännökset. Valtion virkamieslain 6 §:ssä on puolestaan yleisten nimitysperusteiden osalta viitattu Suomen perustuslakiin, jonka 125 §:n 2 momentti koskee kaikkia julkisia virkoja. Alkuperäistä siviilikriisinhallintalakia koskevan esityksen perustelujen johtopäätöksenä oli, että yleiset nimitysperusteet tulevat siten sovellettavaksi nimitettäessä henkilöä tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen.

Perustuslain 125 §:n otsikkona on ”Virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet”. Otsikosta huolimatta pykälän 1 momentti ulottaa jo sanamuotonsakin mukaan sääntelyn julkisten virkojen ohella julkisiin tehtäviin. Tämän momentin mukaan ”lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen”. Pykälän 2 momentin yleisiä nimitysperusteita koskevassa säännöksessä sääntely kohdistetaan vain julkisiin virkoihin. Pidän kuitenkin selvänä, että tavallisella lailla 2 momentinkin sääntely voidaan ulottaa myös julkisiin tehtäviin ja sen kaltaisiin julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin, joista siviilikriisinhallintalaissa on säädetty. Näin siviilikriisinhallintalaissa onkin tehty viittauksella valtion virkamieslakiin. Viittaus kattaa myös valtion virkamieslain säännöksen perustuslain 125 §:ssä säänneltyjen yleisten nimitysperusteiden soveltamisesta. Pidänkin alkuperäistä siviilikriisinhallintalakia koskevan hallituksen esityksen tulkintaa oikeana ja nyt käsiteltävän esityksen tulkintaa virheellisenä.

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että perustuslain 125 § ei edellytä, että yleisiä nimitysperusteita sovelletaan muihinkin julkisoikeudellisiin tehtäviin ja palvelussuhteisiin kuin virkoihin. Se vain mahdollistaa, että tällaisesta soveltamisalan laajentamisesta säädetään lailla.

Sysmässä 21.2.2022

Kaarlo Tuori