Olli Mäenpää
22.2.2021

Perustuslakivaliokunnalle

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

Yleiset nimitysperusteet ja niiden soveltaminen julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen nimitettäessä

Voimassa olevaan siviilikriisinhallintalakiin ei sisälly erityisiä säännöksiä nimitysmenettelystä, joten sovellettavaksi tulevat valtion virkamieslain 6-10 §, mihin viitataan voimassa olevan lain 5 §:n 2 momentissa. Hallituksen esityksessä lakiin lisättäväksi ehdotetun 4 d §:n mukaan palvelussuhteeseen nimittämistä koskevaan menettelyyn kuitenkin sovellettaisiin ainoastaan valtion virkamieslain 8 b ja 8 c §:ää.

Hallituksen esityksen mukaan siviilikriisinhallintahenkilöstön nimitysmenettelyssä ei siis enää voimassa olevan lain tarkoittamalla tavalla sovellettaisi muun muassa valtion virkamieslain 6 §:n 1 momenttia, jossa edellytetään noudatettavaksi perustuslaissa säädettyjä nimitysperusteita. Esityksen perusteluissa todetaan, että voimassa olevaa oikeustilaa tulee tältä osin muuttaa. Perustelujen mukaan yleisiä nimitysperusteita määrittelevän perustuslain 125 §:n 2 momentin sanamuoto ei tue tulkintaa siitä, että julkisella viralla tarkoitettaisiin myös muuta julkisoikeudellista palvelussuhdetta (s. 9-10). Ehdotuksen tarkoituksena siis on, että perustuslain 125 §:n 2 momentin määrittelemiä yleisiä nimitysperusteita ei sovellettaisi siviilikriisinhallintahenkilöstön nimitysmenettelyssä.

Ehdotusta ja sen perusteluja on paikallaan arvioida siltä kannalta, että 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 julkisia virkoja ja siten myös kuntien virkoja (HE 1/1998 vp, s. 180). Säännöstä on täysin vakiintuneesti sovellettu laajasti siten, että se koskee virkaan nimittämisen lisäksi myös virkasuhteeseen nimittämistä. Nimitysperusteita sovelletaan nimittämisen lisäksi myös muun muassa virkaan tai virkasuhteeseen ottamiseen, valitsemiseen ja siirtämiseen sekä viran muunlaiseen täyttämiseen. Niin ikään sivutoimisiin nimityksiin sovelletaan nimitysperusteita (PeVL 53/2014 vp). Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaiset nimitysperusteet tulevat sovellettavaksi myös nimitettäessä eduskunnan ja Suomen Pankin virkamiehiä, joita koskevat omat lakinsa.

Nimityspäätöksellä perustetaan julkisoikeudellinen palvelussuhde julkisyhteisön ja nimitettävän välillä. Sekä voimassa olevan että säädettäväksi ehdotetun lain mukaan kriisinhallintaan osallistuva henkilö on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Vakiintuneena lähtökohtana on, että yleisiä nimitysperusteita sovelletaan valtioon tai muuhun julkisyhteisöön julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa oleviin riippumatta siitä, miten tämän palvelussuhteen perusteet ja erityispiirteet on tarkemmin määritelty. Valtion julkisoikeudellisen palvelussuhteen erot, jotka johtuvat esimerkiksi tuomarin tai ylimpien virkamiesten erityisasemasta eivät siten vaikuta tähän lähtökohtaan. Myöskään eri virkamieslakien määrittelevät eroavuudet nimitysmenettelyssä tai julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen perustuvissa oikeuksissa ja velvollisuuksissa eivät rajoita yleisten nimitysperusteiden soveltamista.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on turvata erityisesti julkista valtaa käyttävän ja julkisia hallintotehtäviä julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa hoitavien henkilöiden pätevyyden perustaso ja määritellä samalla nimitysharkinnassa sovellettavat peruskriteerit hyvän hallinnon turvaamiseksi. Näistä edellytyksistä ja tavoitteista ei voida luopua myöskään nimitettäessä siviilikriisinhallinnan henkilöstöä julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen, vaikka henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet joiltain osin poikkeavat valtion virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista.

Nämä peruslähtökohdat huomioon ottaen on perusteltua, että perustuslain 125 §n 2 momentissa säädetyt yleiset nimitysperusteet tulevat edelleen sovellettavaksi myös nimitettäessä henkilöä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Yleisten nimitysperusteiden soveltamiseen eivät vaikuta rajoittavasti ne – melko suppeat – erityispiirteet, jotka liittyvät kyseiseen julkisoikeudelliseen palvelussuhdelajiin. Tämä nimitysperusteiden soveltamista koskeva lähtökohta todetaan myös siviilikriisihallintalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa (HE 206/2004 vp, s. 41).

Käytännössä voidaan pitää välttämättömänä, että myös siviilikriisihallintahenkilöllä on siviilikriisinhallinnan tehtäviin riittävä taito ja kyky. Samoin koeteltua kansalaiskuntoa eli erilaisia aktiivisen kansalaistoiminnan osoituksia voidaan pitää erityisesti siviilikriisinhallintatehtävien kannalta varsin relevantteina. Näillä kriteereillä on erityisen keskeinen merkitys, kun otetaan huomioon, että siviilikriisinhallinnan henkilöstön nimitysharkinnan perusteita tai puitteita ei muuten määritellä laissa. Myöskään asiallisia perusteita ei näin ollen voitane esittää sille, että perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita ei sovellettaisi siviilikriisihallintahenkilöstön nimittämiseen tai että niiden soveltamista jollain tavoin rajoitettaisiin.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin säännöstä on hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) edellyttämällä tavalla sovellettava säännöksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa, vaikka sen noudattamiseen viittaavaa säännöstä ei ole tavallisessa laissa. Perustuslain 125 §:n 2 momentin soveltaminen ei siten ole riippuvainen siitä, että sen soveltamista edellytetään tavallisessa laissa. Tämän perustuslain

säännöksen soveltamista ei myöskään voida rajoittaa tavallisella lailla sillä lakiehdotuksen 4 d §:ssä ehdotetulla tavalla, että säädettävässä laissa ei viitattaisi valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentin informatiiviseen viittaussäännökseen, jonka mukaan nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. On selvää, että perustuslain säännöksen soveltamisalaa olennaisesti rajoittavaa tulkintaa ei voida toteuttaa myöskään hallituksen esityksen perusteluilla.

Viittaussäännöksen puuttumista säädettävästä laista ei nämä seikat huomioon ottaen voida pitää suoranaisesti perustuslain vastaisena. Selvyyden vuoksi ja ottaen myös huomioon esityksen perusteluissa perustuslain soveltamisen rajoittamisesta esitetyt arviot, jotka eivät saa tukea perustuslaista, olisi kuitenkin perusteltua lisätä säädettävään lakiin nimenomainen viittaus perustuslain 125 §:n 2 momenttiin tai valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa.

Yhdenvertaisuus nimitysmenettelyssä

Säädettäväksi ehdotetussa laissa ei myöskään enää viitattaisi valtion virkamieslain 6 §:n 2 momentin säännökseen, joka sisältää informatiivisen viittauksen yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kieltoa sääntelevään yhdenvertaisuuslakiin sekä tasa-arvoa ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa sääntelevään tasa-arvolakiin. Perusteluista ei käy ilmi perusteluja sille, että viittausta näihin lakeihin ei enää sisältyisi kriisinhallintahenkilöstöä sääntelevään lakiin.

Nimitysharkinnan perusteiden kannalta valtion virkamieslain 6 §:n 2 momentin viittaussäännös on virkamiesoikeudellisesti tärkeä, vaikka nimitysmenettelyssä tulevat joka tapauksessa sovellettaviksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolaki riippumatta siitä, sisältyykö lakiin nimenomainen viittaus niihin. Niin ikään yleinen tasapuolisen kohtelun vaatimus tulee noudatettavaksi myös hallinnon oikeusperiaatteena. Sitä seikka, että lakiehdotuksesta puuttuu viittaussäännös virkamieslain 6 §:n 2 momenttiin ei siten tältä osin voida pitää perustuslain vastaisena.

Viittaus virkamieslain 6 §:n 2 momenttiin tai siinä mainittuihin lakeihin olisi kuitenkin perusteltua selvyyden vuoksi ja vastakohtaispäätelmien estämiseksi lisätä säädettävään lakiin. Laintasoisen sääntelyn selkeyttä puoltavat tältä osin etenkin yhdenvertaisuuden asema perusoikeutena (PL 6 §) ja julkisen vallan – myös lainsäätäjän – velvollisuus turvata tämä perusoikeus (PL 22 §).