

**Asia: SaferGloben lausunto siviilikriisinhallintalain muutoksesta**

SaferGlobe tukee vahvasti siviilikriisinhallintaa ja sen kehittämistä Suomessa. SaferGloben kanta koskien lain muuttamista on pitkälti yhteneväinen WISEn ja Rauhanliiton lausuntojen kanssa.

SaferGlobe pitää taustavirattomien, usein tutkija- ja kansalaisjärjestötaustaisten asiantuntijoiden toimikausien rajaamista sekä vaadittuja karensseja, ongelmana. Vaatimus 2-3 vuoden karensista ja missioihin liittyvät ehdottomat aikarajoitukset ovat arveluttavia yhdenvertaisuuden ja perustuslaillisuuden näkökulmasta, tyrehdyttävät suomalaisen rauhan asiantuntijuuden kehitystä, vievät osaamista pois Suomesta ja puuttuvat monen asiantuntijan yksityiselämään liian järeällä tavalla. SaferGloben näkemyksen mukaan on mahdollista samanaikaisesti sekä kannustaa kansainvälisen uran luomiseen, että laajentaa kriisinhallintatehtäviin osallistumista kertaluontoisesti.

**SaferGlobe ehdottaa, että lakiehdotuksesta tehdään vaikutusarviointi taustavirattomien asiantuntijoiden näkökulmasta, sekä poistetaan taustavirattomia koskevat rajoitukset karenssi-ajan ja sekondeerukseen liittyvien aikarajoitusten suhteen.**

Tässä lausunnossa SaferGlobe nostaa esille seuraavat asiat kantansa tueksi:

- 1) Lakiehdotuksessa on haasteita sekä yhdenvertaisuuden että perustuslaillisuuden toteutuksessa.
- 2) Lakiehdotus vaikeuttaa Suomen ulkopoliittisten intressien toteuttamista kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa vähentämällä käytettävissä olevien kokeneiden asiantuntijoiden määrää.
- 3) Lakiehdotus rajoittaa siviilikriisinhallinnan kehittämistä ja monimuotoisuutta.

**1. Lakiehdotuksessa on haasteita sekä yhdenvertaisuuden, että perustuslaillisuuden toteutuksessa.**

Lakiesityksessä esitetyt rajoitukset – eli henkilöön perustuva toimikauden rajaaminen ja karenssi – ovat yhdenvertaisuuden näkökulmasta hyvin ongelmallisia, kuten myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausunnossaan 23.8.2019 todennut. Yhdenvertaisuusvaltuutetun korostamaa välttämättömyyden tarvetta ei ole huomioitu riittävällä tavalla lakiesityksessä.

Koska lakiesityksessä esitetty toimikauden rajoittaminen ja karenssi käytännössä tarkoittavat vähäistä suuremman asiantuntijajoukon perusoikeuden – oikeuden tehdä työtä – rajaamista, on hankala nähdä miten siitä voidaan säätää normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakiesityksessä todetaan harhaanjohtavasti, että ”*rajoitukset koskevat vain hyvin rajattua henkilömäärää ja tehtäviä.*” Koska siviilikriisinhallintatehtävät ovat aina määräaikaista, lakiesityksessä suunnitellut rajaukset koskevat jokaista siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa.

Esityksessä toistetaan perustuslakivaliokunnan toteamat seitsemän edellytystä, joiden on täyttyttävä, jotta perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Nyt tarkastelun alla oleva lakiesitys ei vaikuta täyttävän niistä neljää:

**A. Lakiesitys rajoittaa perustuslain 18 §:ssä turvattua oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla ja elinkeinolla.**

Lakiesityksen toteutuessa osalle siviilikriisinhallinnan ammattilaisista toimikauden rajoitus ja karenssi tarkoittavat käytännössä heidän omasta toiminnastaan tai tahdostaan riippumatonta työttömyyttä, jonka aikana henkilö ei saa tehdä ammattitaitoaan vastaavaa työtä. Työttömyysriski koskee erityisesti ns. taustavirattomina lähetettäviä, joille ei ole sopivia työpaikkoja Suomessa. Tämän lisäksi monia siviilikriisinhallinnan asiantuntijuuteen erottamattomasti liittyviä taitoja voi edistää vain kentällä – niitä ei siis voi tulla ’päivittämään’ Suomeen karenssin ajaksi, vaan osaaminen ja työllistymismahdollisuudet heikentyvät karenssin aikana lisäen myös pitkittyvän työttömyyden riskiä.

Lakiesityksessä kuvataan toimikauden rajoittamista ja karenssia uralla etenemisen ’tukemisena’. Oikeampi termi

olisi pakottaminen, sillä tullakseen uudelleevalituksi karensin jälkeen, on asiantuntijan hakeuduttava aikaisempaa vaativampiin tehtäviin. Monelle korkeampitasoisten tehtävien hakeminen on vaikeaa, sillä vaatimukset tai tehtävien sisältö voivat muuttua merkittävästi, eikä mahdollisuutta kerryttää sopivaa kokemusta tehtävien välissä ole. Sen sijaan urakehitystä tukisi osaamisalueen ja kenttäosaamisen syventäminen, esimerkiksi hakeutumalla saman tasoisesta tehtävästä toiseen missioon. Tämän urakehityspolun laki sulkee useimmilta suomalaisilta asiantuntijoilta, mikäli tehtävään ei voi hakeutua suoralla sopimuksella.

## **B. Lakiesityksen ehdottamat rajoitusperusteet eivät ole painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.**

Esityksessä todetaan, että Suomen siviilikriisinhallintastrategian tarkoituksena on riittävän asiantuntijapoolin ylläpitäminen ja rekrytointi, sekä sen varmistaminen, että asiantuntijoiden määrä ja osaaminen vastaavat osallistumistavoitteita ja painopistealueita, mahdollistaen reagoinnin nopeallakin varoitusaajalla. Lakiesitys muodostuu ongelmalliseksi siksi, että sulkemalla osan tehtäviin soveltuvista asiantuntijoista lähettämismahdollisuuden ulkopuolelle, esitettyjen rajoitustoimien vaikutukset voivat olla täysin päinvastaisia kuin edistettäväksi kuvatut päämäärät. Nähtävissä on myös, että rajoituksista seuraava työuran rikkonaisuus ja kokemuksen vähäisyys verrattuna kilpailijoihin hankaloittaa suomalaisten asiantuntijoiden valintaa strategisiin johtotason paikkoihin, mikä on vastoin Suomen poliittista tahtotilaa.

## **C. Lakiehdotuksen esittämät rajoitukset eivät ole selvästi suhteellisuusvaatimuksen mukaisia tai välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä muita vaihtoehtoja ole riittävästi esitelty.**

Yhdenvertaisuus ei tarkoita sitä, että kaikkia kohdellaan samalla tavalla, vaan sitä, että kaikkia *samassa tilanteessa* olevia kohdellaan samalla tavalla.

Lakiesityksestä puuttuu vaikuttavuusarviointi taustavirattomien asiantuntijoiden näkökulmasta, jonka takia suhteellisuusvaatimuksen mukaisuutta ja välttämättömyyttä ei voi arvioida.

Lakiesitys ei huomioi sitä, että siviilikriisinhallintatehtäviin lähtevät suomalaiset ovat taustoiltaan hyvin erilaisia, ja tehtävien laadussa on myös selvä sukupuolijakauma. Koska on oletettavaa, että taustavirattomista lähtijöistä suuri osa on naisia, ja täten lisärajoitteet erityisesti vaikuttavat naisten urakehitykseen, on luvattu sukupuolivaikutusten arviointi tärkeä osa lakiprosessia.

Lakiehdotuksessa esitellään vain yksi vaihtoehto ehdotetuille rajoituksille eli sääntelyn säilyttäminen ennallaan, vaikka muitakin vaihtoehtoja on. Tämäkin vaihtoehto poissuljetaan vailla selvää kuvaa siitä, mitä seuraisi, mikäli nykyistä ohjeistusta ei sovellettaisi ja lainsäädäntöön ei lisättäisi rajoituksia. Muita mahdollisia vaihtoehtoja lakiehdotuksen rajoituksille ovat esimerkiksi i) lain rajausten kohdistaminen vain niihin, jotka ovat valtion palveluksessa, eli joilla on taustavirka. ii) valtiollisten toimijoiden omien virkavapaiden valvonnan palauttaminen työnantajille Kriisinhallintakeskukselta. Yleisenä käytäntönä on, että erilaista vapaista sovitaan työnantajan ja työntekijän välillä, ei kolmansien tahojen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu nosti esille huolensa siitä, että rajoituksia perustellaan (*julkisen taustatyönantajan yleisillä henkilöstöpoliittisilla intresseillä*, mutta näitä voi varmaankin tukea muutenkin. iii) rajoitusten kohdistaminen hakijan sijasta itse toimeen: tällöin olisi mahdollista esimerkiksi korvamerkitä tiettyjä tehtäviä ensikertalaisille. Näillä toimilla voitaisiin hyvinkin päätyä pyrittäyn lopputulokseen niin, ettei mikään niistä ei oletettavasti rikkoisi yhdenvertaisuutta.

## **D. Lakiehdotus ei huolehdi riittävästä oikeusturvajärjestelystä perusoikeuksia rajoittaessaan, vaan päinvastoin.**

Toisin kuin muissa palvelussuhteissa, joissa määräaikaisuuksien ketjuttaminen on kielletty, siviilikriisinhallinnan toimet ovat aina määräaikaisia. Kuten todettu, kaavailut rajoitukset kohdistuvat asiantuntijan perusoikeuksiin – hänen oikeuteensa tehdä asiantuntemustaan vastaavaa työtä. Yksityisillä työmarkkinoilla kieltä tehdä osaamistaan vastaavaa työtä (ns. kilpailukieltosopimus) on pätemätön, ellei sen kohteelle makseta huomattavaa korvausta. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoille tällaista korvausta ei ole kaavailtu.

Vaikka siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden oikeuksiin työntekijöinä siis jo muutenkin kohdistuu huomattavia rajoituksia, on lakiehdotukseen kirjattu myös valituskielto. Yksittäisen asiantuntijan näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että hänen perusoikeuksiaan voidaan rajoittaa ilman, että hänellä on minkäänlaisia oikeussuojakeinoja.

Valituskieltoa perustellaan sillä, että menestyessäänkin valitus olisi vailla oikeusvaikutusta, koska asiantuntijaa ei kuitenkaan käytännön syistä voitaisi nimetä toimeen. Perustelu vaikuttaa oudolta, koska valituksesta voi seurata vahingonkorvaus hakijalle sekä käytännön toimia ongelmallisten nimeämisprosessien korjaamiseen. Valituksesta seuraavalla rahallisella korvauksella voi myös olla hyvinkin mittava vaikutus asiantuntijan oikeusturvaan.

Lisäksi pakollista toimiajan rajaamista ja karensia on perusteltu esityksessä kriisinhallintatehtävien raskaudella, mutta niin tehtävien kuormittavuudessa kuin tuen tarpeessa on merkittäviä eroja. Monimuotoiseen tuen tarpeeseen vastataan parhaiten joustavilla tukitoimilla, ei kategorisilla rajauksilla, jotka voivat itsessään lisätä asiantuntijoiden kuormitusta.

## **2. Lakiehdotus vaikeuttaa Suomen ulkopoliittisten intressien toteuttamista kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa vähentämällä käytettävissä olevien kokoneiden asiantuntijoiden määrää**

Suomi pyrkii nostamaan siviilikriisinhallintansa vaikuttavuutta saamalla suomalaisia asiantuntijoita merkittäviin virkoihin. Esimerkiksi ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kriisinhallintapolitiikan vaikuttavuus kasvaa, mikäli käytännön kriisinhallintatehtävien lisäksi hakeudutaan aktiivisesti myös operaatioita toteuttavien organisaatioiden päämajoihin (lausunto UaVL 1/2020 vp). Näitä tehtäviä ei kuitenkaan ole 'korvamerkitty' tietyille maille, vaan suomalaiset asiantuntijat kilpailevat paikoista muiden maiden hakijoiden kanssa, jotka ovat saattaneet kerryttää kokemustaan useissa siviilikriisinhallintamissioissa.

Riittävän suuren, monipuolisen ja osaavan asiantuntijajoukon käytettävyys on yhdentekevää, elleivät nämä asiantuntijat tule myös rekrytoituksi.

**Toimiajan rajaaminen ja karensi eivät ole yhteensovittavissa sen tavoitteen kanssa, että Suomi pyrkii saamaan asiantuntijoitaan vaikutuksellisiin virkoihin.** Useisiin missioihin osallistuminen on tyypillinen tapa luoda vaikuttavaa kansainvälistä uraa mm. EU:ssa ja YK:ssa. Jo nyt on harvinaista, että suomalaisella asiantuntijalla on kansainvälisiin johtotehtäviin tarvittava kokemus, sillä harva lähtee useammalle kuin yhdelle tai kahdelle missiolle. Lakiehdotuksessa esitetyt rajoitukset vaikeuttavat johtotehtäviin tarvittavan kokemuksen kerryttämistä entisestään, sekä heikentävät suomalaisten ehdokkaitten mahdollisuuksia tulla valituksi verrattuna kansakilpailijoihin muista maista, joissa samoja rajoituksia ei ole.

Lakiehdotuksen merkittävyys siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden urapoluille korostuu entisestään, sillä EU-tasolla pyritään Civilian Crisis Management Compactissa lisäämään valtioiden lähettämien, eli sekondeerattujen asiantuntijoiden määrää operaatioissa entisestään samalla vähentäen ns. suoran sopimuksen tehtäviä.

Lakiesityksen näkemyksenä on, että operaatiot toivovat henkilöstöltä vaihtuvuutta, eikä samojen henkilöiden toivota olevan samoissa tehtävissä pitkään. SaferGloben näkemys on täysin päinvastainen. Vuonna 2018 julkaistussa [selvityksessämme](#) nousi esille, miten henkilöstön vähyys ja nopea vaihtuvuus nimenomaan aiheuttavat missioille ja operaatioille ongelmia. Esille nousi myös haasteet kokoneiden asiantuntijoiden rekrytoinnissa. Nämä haasteet kasvanevat entisestään EU:n kriisinhallinnan keskittyessä ranskankieliseen Afrikkaan.

Lakiesityksessä toistuu useaan otteeseen toteamus siitä, kuinka sen tavoitteena on kasvattaa käytettävissä olevien asiantuntijoiden määrää ja kehittää heidän osaamistaan. On vaikea nähdä, miten halukkaiden ja pätevien suomalaisasiantuntijoiden toimikausien keinotekoinen rajaaminen ja asettaminen karensiin, ja siten heidän sulkemisensa kansainvälisen kilpailun ulkopuolelle, edesauttaa sopivien ehdokkaiden löytämistä tulevaisuudessa tai syventäisi asiantuntijoiden kansainvälistä osaamista. Epävarmat päätkät eivät ole ihanteellinen ja toivottu urakehitys kenellekään.

Yhteisen tahtotilan luominen Suomen hallinnossa siitä, miten siviilikriisinhallinnan asiantuntijuutta edistetään ja hyödynnetään, olisi keskeisen tärkeää. Näin varsinkin silloin, jos kansalliset ja kansainväliset urapolut nähdään, tai tosiasiallisesti ovat, toisensa poissulkevana.

Esityksessä mainittujen rajoitusten sijaan siviilikriisinhallintatehtävien nykyistä parempi linkittäminen yleiseen urakehitykseen, asiantuntijuudesta riippuen Suomessa tai ulkomailla, mahdollistaisi sekä Suomen kansainvälisen vaikuttavuuden ja osaamisen kehittämisen että suomalaisen hallinnon hyötymisen Suomen panoksesta siviilikriisinhallintaan.

### 3. Lakiehdotus rajoittaa siviilikriisinhallinnan kehittämistä ja monimuotoisuutta

Siviilikriisinhallinta on lähtökohtaisesti osa rauhan luomisen kokonaisuutta, joihin lukeutuvat mm. kansainvälinen kehitysyhteistyö, rauhanrakennus, rauhanvälitys, rauhanturvaaminen, julkissektorin kehittäminen, ihmisoikeustyö, sekä humanitaarinen apu. Kuten lakiesityksessäkin todetaan, siviilikriisinhallinta ymmärretään nykyään paitsi konfliktialueen rauhan ja vakauden ylläpitämisenä, myös toimina, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista hallintoa, oikeusvaltioperiaatetta, ihmisoikeuksia ja demokratiaa. Ulkoasiainvaliokunta korostaa myös kokonaisvaltaisuutta keskeisenä tekijänä kestävien tulosten aikaansaamiseksi konfliktien vakauttamisessa (lausunto UaVL 1/2020 vp).

Myös asiantuntijuus liikkuu usein näiden eri sektoreiden välillä, ja esimerkiksi oikeussektorikehittämisessä ja ihmisoikeusneuvonannossa asiantuntijoilla onkin usein useammasta sektorista kenttäkokemusta. Suomalaisen siviilikriisinhallinnan keskittäminen pääasiassa yhden mission ajan kestäviin poliisi- rajavartiolaitos- ja tullitehtäviin vaikeuttaa sekä suomalaisen asiantuntijuuden syventämistä kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa että monialaisuuden kehittämistä. Mukaan tarvitaan entistä enemmän myös moniosaajia, joilla asiantuntemuksen lisäksi on esimerkiksi viestinnän tai projektijohdon kokemusta

Konfliktien ja toimintatapojen muuttuessa uudenlaisen osaamisen tarpeita on noussut esiin. Esimerkiksi YK:ssa puhutaan digitaalisesta rauhanturvaamisesta ja teknologian sekä datan keräys ovat korostuneet haurailta alueilla. Ympäristökriisien hallinta ja ilmastovaikutusten rajoittaminen ovat korostuva teema rauhantekemisessä. Koronapandemia on puolestaan nostanut terveydenhoidon ja koulutuksen keskiöön myös siviilikriisinhallinnalla tuetussa jälleenrakentamisessa. Suomessa on hyvää osaamista mm. ympäristörauhasta, terveydenhoidosta siviilikriisinhallinnassa, demokratia- ja oikeusvaltiokehityksen tukemisesta, ihmisoikeuksien suojaamisesta, vammaisten osallistamisesta, naisten oikeuksien tukemisesta, poliittisten puolueiden ja vaalitoiminnan läpinäkyvyydestä, tietotekniikan käytöstä ja nuorisotyöstä haurailta alueilla. Tällainen ammattitaito on osa kokonaisvaltaista siviilikriisinhallintaa, jota hyödyntämällä luodaan yhdessä paikallisten osaajien kanssa uutta rauhantekemiseen tarvittavaa tietotaitoa, ja sitä kautta kestäväää rauhaa.

**SaferGloben huolena on, että kodifioidessaan nykykäytännön eli kirjatessaan toimikausien maksimipituuden ja karensin lakiin, tyrehtyy mahdollisuus saada operaatioihin moniammatillista asiantuntemusta ja siten myös mahdollisuus kehittää siviilikriisinhallintaa niin, että sillä voidaan entistä paremmin hallita kriisejä ja huomioida paikallisten tarpeita.**

Uhkana on myös, että lakiesityksessä ehdotettu toimikausien rajaaminen ja karensi estävät suomalaisia asiantuntijoita ketterästi hyödyntämästä uudenlaisia siviilikriisinhallintatehtäviä. Tällöin suomalaiset kriisinhallinnan asiantuntijat voisivat innovaatioiden ja kehittämisen sijaan toimia lähinnä samoissa tehtävissä kuin aiemminkin. Samalla Suomi menettäisi vahvan perinteensä siviilikriisinhallinnan kansainvälisenä kehittäjänä. Koronapandemia on opettanut, että monia tehtäviä, joita aikaisemmin on tehty operaatioalueella paikallisesti, voi tehdä myös etänä Suomessa tai jossain muualla. Missioiden tukena tehtävää kvantitatiivista data-analyysia (esim. satelliittikuva, demografia, big data, paikkatieto tai vihapuheanalyysia) esimerkiksi voi ja kannattaa tehdä vakaiden verkko- ja sähköyhteyksien Suomessa tai Brysselissä.

Koska laki on oletettavasti asettamisen jälkeen voimassa vuosia, on tärkeää jo nyt ennakoivasti huomioida myös mahdolliset lähitulevaisuuden uudet työnteon muodot. On oletettavaa, että tulevaisuudessa siviilikriisinhallinnan tehtävät voivat olla myös osa-aikaisia tai sisällyttää etätöitä. Erilaiset joustavat ratkaisut tukisivat myös asiantuntijoiden rekrytoimista silloin, kun heidän (jatkuva) läsnäolonsa operaatioalueella ei ole välttämätöntä. Sisällyttämällä myös tällaiset joustavat ratkaisut nyt uudistettavana olevaan lakiin Suomi voisi jo valmistautua tuleviin megatrendeihin sekä mahdollisiin osaamisen ja rekrytoinnin haasteisiin vahvistaen omaa erityisosaamistaan.

*SaferGloben puolesta, Maria Mekri, toiminnanjohtaja*