12.10.2016

Hallitusneuvos, henkilöstöjohtajana Jari Kajavirta

Puolustusvaliokunta
Eduskunta

HE 94/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta

Kansainvälisen avun antamiseen liittyvät henkilöstöasiat

Puolustusministeriön puolesta viiteasiassa tuodaan kunnioittavasti esille seuraavaa:

1. **Käytännön perusteet virkavelvollisuudelle**

Lakiehdotuksessa osallistuminen kansainvälisen avun tehtäviin säädettäisiin puolustusvoimien lakisääteiseksi tehtäväksi, jonka puolustusvoimien palkattu henkilöstö toteuttaa virka- ja työvelvollisuuksinaan. Puolustusvoimien henkilöstö noudattaisi valtiojohdon tekemää päätöstä kansainvälisen avun antamisesta.

Puolustusministeriön lakiehdotus lähtee siitä, että henkilöstöresurssien käyttöön ei säädetä sellaista sääntöä, kuten ehdotonta vapaaehtoisuussääntöä, jonka kautta valtiojohdon päätöksen nopea ja tehokas toimeenpano voitaisiin yksittäisten henkilöiden toimesta asettaa vaaraan taikka jopa estää. Sen sijaan henkilöstöpoliittisesti ehdotetaan säädettäväksi, että näihin tehtäviin käytettäisiin *ensisijaisesti* puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan sitoutuneita henkilöitä.

Valtion virkamieslain ja työsopimuslain perusteella valtion henkilöstö on velvollinen toteuttamaan virka- ja työvelvollisuuksinaan kaikki viraston lakisääteiset tehtävät ja niistä johdetut työnantajan työnjohto-oikeutensa nojalla määräämät tehtävät. Tehtävät määrätään henkilölle hänen osaamisensa ja kokemuksensa perusteella.

Kansainvälisen avun tehtäviin käytettäisiin toiminnan nopeuden ja tehokkuuden varmistamiseksi tarvittaessa kaikkia mahdollisia puolustusvoimien suorituskykyjä.

Puolustusvoimien joukkotuotannossa pyritään siihen, että varusmiesjoukon koulutuksesta vastaavat ammattisotilaat sijoitetaan sodan ajan tehtävään samaan joukkokokonaisuuteen reservissä olevien asevelvollisten kanssa. Tämä tukee joukon toimintakykyä ja yhtenäisyyttä kriisitilanteessa. Siinäkin tapauksessa, että esimerkiksi kiireellisessä tilanteessa muodostettaessa kansainvälisen avun antamiseen osoitettava joukko yksinomaan ammattisotilaista, heidät pyrittäisiin samasta syystä kokoamaan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

mahdollisimman yhtenäisestä, yhdessä koulutetusta ja harjoitelleesta kokonaisuudesta.

Palkatun henkilöstön osalta lähdön voivat estää puolustusvoimien kotimaan tehtävät, reservistä palkattavien osalta esimerkiksi työnantajan kielteinen päätös. Kummankin ryhmän osalta lähdön voi estää perustellut henkilökohtaiset syyt. Näissä tapauksessa nopeuden ja tehokkuuden varmistamiseksi joukko on täydennettävä määrävahvuiseksi oikean osaamisen omaavalla, ensisijassa halukkuutensa näihin tehtäviin ilmoittaneella muulla virka- tai työsuhteisella puolustusvoimien henkilöstöllä. Joukon toimintakyvyn varmistamiseksi tehtäviin on voitava käyttää kaikkia olemassa olevia henkilöstöresursseja, jolloin kyseeseen voivat tulla myös muutkin kuin näihin tehtäviin sitoutuneet henkilöt.

Virkavelvollisuuden tarvetta korostaa myös se, ettei puolustusvoimilla ole erillisiä resursseja käytettäväksi kansainvälisen avun antamisen tehtäviin. Avun antamisen tehtävien on kuitenkin tarkoitus olla ajallisesti rajattuja ja niihin lähetettävää henkilöstöä on tarkoitus vaihtaa noin kuukauden välein, jotta kotimaan tehtävät voidaan hoitaa samanaikaisesti mahdollisimman lyhyin sijaisuusjärjestelyin. Tehtävän toteuttamisen suunnittelun lähtökohtana olisi pienin mahdollinen joukkovahvuus suhteessa tehtävän asettamiin aika- ja toimintavaatimuksiin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että joukon henkilömäärästä tehdään ympärivuorokautisen työskentelyn mahdollistava vain, jos se on tehtävän toteuttamisen kannalta ehdottoman välttämätöntä.

2. **Mahdollisuudet sotilaallisen kriisinhallinnan palvelussuhteen käyttämiselle**

Kansainvälisen avun antamisessa toiminnan nopeus- ja tehokkuusvaatimukset korostuvat ja niitä ei voida verrata sotilaalliseen kriisinhallintaan. Sotilaallisen kriisinhallintaoperaation käynnistyminen kestää päätöksestä toimintavalmiiseen joukkoon operaatioalueella noin yhdeksän kuukautta sisältäen tarvittavat neuvottelut henkilöstöjärjestöjen kanssa. Kansainvälisen avun antamiseen on esimerkiksi EU:n taisteluosastolla kyettävä päätöksestä kymmenessä vuorokaudessa. Nopeimmillaan kansainvälisen avun tehtävät voivat alkaa käytännössä saman tien taikka muutoin lyhyen ajan sisällä päätöksestä käytettävästä suorituskyvystä riippuen.

Edellisestä johtuen toteuttamisen aikajänne ei mahdollista kriisinhallinnan kaltaista henkilösuunnittelua, jossa toimintaan vapaaehtoisina ilmoittautuneille haetaan paitsi osaamista vastaava, myös kotimaan tehtävän palkkaukseen nähden riittävän kannustava tehtävä. Kansainvälisen avun antamisen joukkoon sijoitettuja ammattisotilaita voidaan osaamisen ja joukon toiminnalta vaadittavan yhtenäisyyden varmistamiseksi korvata vain poikkeustapauksissa toisella sotilaalla.

Yhteisvastuun ja keskinäisen avunannon tilanteissa ei välttämättä perusteta sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvää operaatiota, joka vastaa joukkojen johtamisesta, tuesta sekä oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämisestä. Avun antamisessa edelliset perustuvat avun vastaanottajan ja avun pyytäjätahon

välillä tehtyihin sopimuksiin. Tällaisessa tilanteessa virka- ja työsuhteen jatkuminen, ilman virkavapautta tai työstä vapautusta, turvaa parhaiten henkilöstön aseman sekä puolustusvoimien ja kotijoukko-osaston tuen niin operaation aikana kuin sen jälkeen. Koska lakiehdotuksen mukaisesti osa tehtävistä voitaisiin hoitaa myös Suomen alueelta käsin, tällöin on myös luonnollista, että henkilöstön palvelussuhde ei muutu kotimaan normaaleihin tehtäviin nähden. Lisäksi palvelussuhdelajin muuttuminen virkasuhteesta kriisinhallinnan palvelussuhteeksi esimerkiksi nopeasti, käytännössä saman tien toteuttavissa tehtävissä ei olisi millään tavalla mielekästä.

Palkkaturva sekä työaikasuojeluvaatimukset ja työajasta maksettavat korvaukset toteutuvat parhaiten virka- tai työsuhteen säilyessä ja puolustusvoimien palkkausjärjestelmäsopimuksia sovellettaessa. Puolustusvoimien palkkausjärjestelmäsopimusten mukainen palkkaus ei laske, vaikka henkilöstö määrättäisiin hoitamaan vain osaa normaalitehtävistään kansainväliseen avun antamiseen liittyen taikka vaikka määrättävä kansainvälisen avun antamiseen liittyvä tehtävä olisi sinänsä vaativuudeltaan alempi. Toisaalta palkkausjärjestelmäsopimuksen mukainen palkkaus nousee välittömästi, jos henkilön tehtävä apua antavassa joukossa on kotimaan tehtävää vaativampi. Jos sovellettaisiin sotilaallisesta kriisinhallinnan palkkauksia, on mahdollista, että kansainvälisen avun tehtävät tuottaisivat kotimaan palkkausta alemman palkkauksen.

Sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä vaativuusluokan mukaisessa peruspalkassa on otettu huomioon se, etteivät tehtävät kuulu työaikalain eivätkä puolustusvoimien työaikasopimuksen piiriin. Lakiehdotuksen taloudellisissa vaikutuksissa esitetty laskelma yhden henkilön virka- ja työehtosopimukseen perustuvista työaika- ja ylityökorvauksista perustuu vakiintuneisiin kokemuksiin kansainvälisistä harjoituksista ja kriisinhallinnasta. Virka- ja työehtosopimusten soveltaminen tuottaa kilpailukykyisen kokonaistulon yksittäiselle henkilölle. Yksittäisen virkamiehen ja työntekijän kannalta ehdotettu malli on turvallisempi myös siksi, että kokemukset kansainvälisen avun antamiseen liittyvistä tehtävistä vielä puuttuvat.

Luonnollisesti mikään ei estä sitä, että kansainvälistä apua päätetään antaa sotilaallisena kriisinhallintaoperaationa tai jos toiminta alun jälkeen sellaiseksi muuttuu sellaiseksi, että sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisedellytykset täyttyvät. Lakiehdotuksen mukaisesti näissä tilanteissa henkilöstön asema määräytyisi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti ja päätöksenteossa noudatettaisiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia.

3. **Palvelussuhteen ehtojen kehittämistä koskevat määräykset**

Virkatehtävinä hoidettavista, kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvien tehtävien palvelussuhteen ehtojen mahdolliseen neuvottelemiseen sovelletaan sitä, mitä virkaehtosopimusjärjestelmästä on säädetty tai määrätty normaaliin tapaan.

Valtiovarainministeriö on antanut 3.12.2013 hallinnonalan neuvotteluviranomaisille sopimuskautta 2013 - 2017 koskevat toimeenpano- ja neuvottelumääräykset. VM on muun muassa määrännyt, että tarkentavaa virkaehtosopimusta ei saa tehdä siten, että sopimuksesta aiheutuisi valtiolle lisäkustannuksia. Rahoitus voitaisiin periaatteessa kattaa paikallisesti toteutettavilla sopimuserillä (virastoerillä), joita kuluvalla sopimuskaudella ei ole kuitenkaan käytettävissä. VM on myös määrännyt, että työnantajavarallisuutta ei sidota sopimustoiminnassa eli työnantaja ei voi sopia henkilöstöjärjestöjen kanssa työnantajan omien määrärahojen käytöstä palvelussuhteen ehtoihin. Valtiovarainministeriö on uudistanut nämä määräykset 1.9.2015 sopimuskauden toisen jakson toimeenpanomääräyksissään. Ehdottomasti noudatettaviksi annettuja valtiovarainministeriön määräyksiä sovelletaan kaikkialla valtiolla ja vastaavat määräykset ovat olleet voimassa poikkeuksetta kaikilla valtion sopimuskausilla, kuten sopimuskaudella 2007 - 2010, jonka aikana on tehty työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välinen 29.10.2007 allekirjoitettu pöytäkirja samojen määräysten alaisena.

Kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvien, virkaehtosopimuksella sovittavien palvelussuhteen ehtojen parantaminen aiheuttaisi kiistatta lisäkustannuksia silloin kun niitä sovelletaan. Siksi niistä voidaan sopia vain sitten, kun on käytettävissä työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen yhteisesti kohdistettavia sopimuseriä (virastoeriä). Tämä edellyttää myös, että *kaikki* asianosaiset henkilöstöjärjestöt suostuisivat käyttämään näitä eriä kyseiseen tarkoitukseen eikä esimerkiksi puolustusvoimien normaalin toiminnan palkkausten kehittämiseen.

Puolustusministeriö päättää valtion virkaehtosopimusasetuksen (1203/1987) 9 §:n 3 momentin 3 kohdan nojalla koko puolustusvoimia koskevista virkamiesten palkkauksista ja luontoiseduista. Työnantajan palkkatoimivaltaa käytetään hyvin pidättyvästi palkkaliukumien ja lisäkustannusten välttämiseksi. Joissain tapauksissa se on ollut kuitenkin perusteltua työnantajan kannalta. Työnantaja käyttää aina palkkatoimivaltaansa ilman neuvotteluja ja sopimuksia. Henkilöstön yhdenvertaisen kohtelun ja hyvän työnantajan toimintamallin noudattaminen on työnantajan vastuulla. Puolustusministeriön on mahdollista yhteistyössä Pääesikunnan kanssa tehdä tarvittavia päätöksiä palvelussuhteen ehtojen soveltamisesta myös kansainvälisen avun antamisen tehtävissä.

Henkilöstön tapaturmavakuutusturva määräytyisi uuden tapaturmavakuutuslain nojalla, jolloin kansainvälisen avun tehtävien tapaturmavakuutustaso olisi sama kuin sotilaallisessa tai siviilikriisinhallinnassa taikka EU:n rajavalvontaviraston toiminnassa. Jos uuden tapaturmalain voimaantulo jostain syystä viivästyisi, vakuutusturvan tasosta tehdään sopimus Valtiokonttorin kanssa väliajaksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi