Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain ja valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettua lakia ja valtion virkamieslakia.

Esityksen mukaan siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa rajoitettaisiin valtion virkamiehen ja työntekijän oikeutta ansaita vuosilomaa siltä ajalta, kun hän on virkavapaalla tai vapautettuna työstä mainitussa laissa tarkoitetun palvelussuhteen vuoksi. Nykyisin oikeudesta on määrätty vuosilomista tehdyssä valtion virka- ja työehtosopimuksessa.

Lakiin lisättäisiin myös säännökset Kriisinhallintakeskuksen oikeudesta tietyin edellytyksin periä järjestämäänsä koulutukseen osallistuvalta henkilöltä valtion maksuperustelaissa tarkoitettua omakustannusarvoa alempi maksu.

Lisäksi valtion virkamieslakiin lisättäisiin sääntelyä Kriisinhallintakeskuksen johtajan viran kansalaisuusvaatimuksesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamista koskevan lain 7 a ja 8 § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1.3.2025.

—————

Sisällys

[Esityksen pääasiallinen sisältö 1](#_Toc167359328)

[PERUSTELUT 3](#_Toc167359329)

[1 Asian tausta ja valmistelu 3](#_Toc167359330)

[2 Nykytila ja sen arviointi 3](#_Toc167359331)

[2.1 Suomen osallistuminen siviilikriisinhallintaan 3](#_Toc167359332)

[2.2 Siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen oikeusperusta 4](#_Toc167359333)

[2.3 Siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa olevan valtion virkamiehen ja työntekijän oikeus vuosilomaan 4](#_Toc167359334)

[2.4 Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki 8](#_Toc167359335)

[2.5 Kriisinhallintakeskuksen johtajan viran kansalaisuusedellytys 9](#_Toc167359336)

[2.6 Kriisinhallintakeskuksen suoritteiden maksullisuus 11](#_Toc167359337)

[3 Tavoitteet 13](#_Toc167359338)

[4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 13](#_Toc167359339)

[4.1 Keskeiset ehdotukset 13](#_Toc167359340)

[4.2 Taloudelliset vaikutukset 14](#_Toc167359341)

[4.2.1 Vuosilomaoikeuden rajoittaminen 14](#_Toc167359342)

[4.2.2 Kriisinhallintakeskuksen suoritteiden maksullisuus 16](#_Toc167359343)

[5 Muut toteuttamisvaihtoehdot 17](#_Toc167359344)

[5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 17](#_Toc167359345)

[5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot 18](#_Toc167359346)

[6 Lausuntopalaute 19](#_Toc167359347)

[7 Säännöskohtaiset perustelut 20](#_Toc167359348)

[7.1 Siviilikriisinhallintalaki 20](#_Toc167359349)

[7.2 Valtion virkamieslaki 21](#_Toc167359350)

[8 Voimaantulo 21](#_Toc167359351)

[9 Suhde talousarvioesitykseen 21](#_Toc167359352)

[10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 21](#_Toc167359353)

[10.1 Vuosilomaoikeuden rajoitus 21](#_Toc167359354)

[10.2 Kriisinhallintakeskuksen johtajan viran kansalaisuusedellytys 22](#_Toc167359355)

[Lakiehdotukset 24](#_Toc167359356)

[siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta 24](#_Toc167359357)

[valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta 26](#_Toc167359358)

[Liite 27](#_Toc167359359)

[Rinnakkaistekstit 27](#_Toc167359360)

[siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta 27](#_Toc167359361)

[valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta 29](#_Toc167359362)

PERUSTELUT

1. Asian tausta ja valmistelu

Sisäministeriö laati esiselvityksen siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004, jäljempänä siviilikriisinhallintalaki) mukaiseen palvelussuhteeseen otettujen valtion virkamiesten ja työntekijöiden vuosilomaoikeutta ja siihen liittyviä taloudellisia etuja koskevan sääntelyn tarkistustarpeesta 1.2.-16.4.2024. Hanke sisältyy ministeriön 2023–2027 lainsäädäntösuunnitelmaan. Esiselvityksen tarkoituksena oli selvittää, onko voimassa oleva sääntely tarkoituksenmukainen virkamiesten ja työntekijöiden, työnantajavirastojen sekä Suomen siviilikriisinhallinnan tavoitteiden kannalta erityisesti ottaen huomioon pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman säästötavoitteet.

Esiselvitystä varten sisäministeriö pyysi seuraavilta tahoilta lausuntoa sääntelyn tarkistustarpeesta: ulkoministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Tulli, Rikosseuraamuslaitos, Kriisinhallintakeskus, Maahanmuuttovirasto, Tuomioistuinvirasto, tuomioistuimet, Syyttäjälaitos, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry., Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry., Ammattiliitto Pro ry., Suomen Poliisijärjestöjen liitto SPJL ry., Rajaturvallisuusunioni ry., Suomen kansanvälisen kriisinhallinnan poliisit ry., SaferGlobe ry. ja Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry.

Lainsäädäntöhankkeen perusvalmistelu toteutettiin ajalla 17.4.-4.6.2024. Hankkeessa arvioitiin myös tarvetta lisätä siviilikriisinhallintaa koskevaan lainsäädäntöön säännökset Kriisinhallintakeskuksen johtajan viran kansalaisuusedellytyksestä sekä keskuksen eräiden suoritteiden maksullisuudesta ja esitettiin tarvittavat lainsäädäntömuutokset.

Sisäministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksesta lausuntoa xx taholta. Lausunnon antamisaika oli 4.6.2024-15.8.2024. Sisäministeriö vastaanotti yhteensä xx. lausuntoa. Lausunnon antoivat…

Esitys on viimeistelty sisäministeriössä virkatyönä. Hankkeen asiakirjat on tallennettu valtioneuvoston hankeikkunaan hankenumerolla xxx.

1. Nykytila ja sen arviointi
   1. Suomen osallistuminen siviilikriisinhallintaan

Suomen siviilikriisinhallintastrategian (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014) mukaan siviilikriisinhallinnan tavoitteena on yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttaminen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan kohdevaltion keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen kehittämistä ja toimintaedellytysten vahvistamista.

Siviilikriisinhallinta kattaa konfliktien ehkäisemiseen sekä rauhan ja vakauden ylläpitämiseen tähtäävät toimet, mutta myös pitkäkestoisemmat tilapäiset toimet, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista hallintoa, oikeusvaltioperiaatteita, ihmisoikeuksia ja demokratiaa. Siviilikriisinhallinnan tehtävät vaihtelevat tuki-, tarkkailu-, neuvonanto- ja koulutustehtävistä eri viranomaistoimijoita, kuten poliisia tai oikeuslaitosta korvaaviin tehtäviin toimeenpanevissa operaatioissa.

Suomi osallistuu nykyisin siviilikriisinhallintaan noin 25 maassa. Tehtävät jakautuvat siviilikriisinhallintalain mukaisesti operaatioiden kenttätehtäviin ja EU:n tai kansainvälisten järjestöjen sihteeristötehtäviin. Jälkimmäisissä tehtävissä palvelee noin 35 asiantuntijaa. Suomen noin 130 asiantuntijasta yli 70 toimii EU-operaatioissa. Suomi osallistuu kolmea lukuun ottamatta jokaiseen EU:n kolmeentoista siviilikriisinhallintaoperaatioon. Noin 35 prosenttia tehtäviin lähetettävistä asiantuntijoista on sisäministeriön hallinnonalalta. Suurin ammattiryhmä on poliisit, noin neljännes asiantuntijoista. Noin 50 prosenttia siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista on siirtynyt siviilikriisinhallinnan palvelussuhteeseen valtion palveluksesta, ja muut ovat olleet muun julkisen sektorin, yksityisen sektorin, kansalaisjärjestöjen ja esimerkiksi yliopistojen palveluksessa.

Suomen siviilikriisinhallinnan painopiste on Euroopan unionin siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Suomi osallistuu myös YK:n, Etyjin ja Euroopan neuvoston toimeenpanemaan siviilikriisinhallintaan tai siviilikriisinhallinnaksi määriteltäviin tehtäviin esimerkiksi Naton kanssa.

* 1. Siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen oikeusperusta

Siviilikriisinhallintatehtäviin ulkomaille lähetettävät henkilöt ovat siviilikriisinhallintalain 5 §:n mukaan määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Henkilön työnantaja on Kriisinhallintakeskus, mutta työnantaja voi poikkeuksellisesti olla myös ulkoministeriö, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista, tai sisäministeriö, jos tehtävä on kotimaan valmiuksien kannalta merkittävä. Lain 6 §:n mukaan palvelussuhteessa oleva on palvelussuhteen ajan toiminnallisesti Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan alainen. Palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa, mitä siviilikriisinhallintalaissa säädetään. Muutoin hänen oikeudelliseen asemaansa sovelletaan valtion virkamieslakia (750/1994). Siviilikriisinhallintalain mukaan palvelussuhteen ehdoista ei voida määrätä virkaehtosopimuksella, ellei siviilikriisinhallintalaissa erikseen toisin säädetä. Siviilikriisinhallintalaissa on säännöksiä, joiden mukaan palvelussuhteessa olevan henkilön tietyt etuudet määräytyvät kulloinkin voimassa olevan virka- ja työehtosopimuksen mukaan. Näitä ovat säännökset perhevapaista ja sairauslomasta (9 §), ryhmähenkivakuutuksesta (10 §) sekä korvauksista perhevapaiden ja sairausloman aikana (15 b §).

Palvelussuhteen ehdoista säädetään tarkemmin kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilön nimittämismenettelystä ja palvelussuhteen ehdoista annetussa sisäministeriön asetuksessa (1388/2018, jäljempänä siviilikriisinhallinta-asetus).

Siviilikriisinhallintalaissa ei säädetä yksinomaan siinä tarkoitetussa palvelussuhteessa olevan palvelussuhteen ehdoista vaan lakiin on ollut tarpeen sisällyttää myös palvelussuhteeseen nimitetyn ja laissa säädettyyn muuhun koulutukseen, harjoitukseen tai tilaisuuksiin osallistuvien taustavirkaa tai –työsuhdetta koskevia säännöksiä. Lain 7 §:n mukaan valtion, kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän palveluksessa olevalla on oikeus saada palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä viiden vuoden aikana yhteensä kolme vuotta siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettua palvelussuhdetta, koulutusta, harjoitusta tai tilaisuutta varten. Pykälässä säädetään myös rajoituksista tähän oikeuteen, työ- tai virkasuhteen jatkumisesta sekä henkilön oikeudesta palata työhön. Tarkasteltaessa siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksia on kiinnitettävä huomiota siihen, perustuvatko ne siviilikriisinhallinnan palvelussuhteeseen vai henkilön taustavirkaan tai -työsuhteeseen.

* 1. Siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa olevan valtion virkamiehen ja työntekijän oikeus vuosilomaan

Valtioon virka- tai työsuhteessa olevan vuosilomaoikeudesta sekä siihen liittyvistä etuisuuksista säädetään vuosilomalaissa (162/2005). Valtion virkaehtosopimuslaissa (664/1970) säädetään valtion virkamieslaissa tarkoitettujen valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskevasta neuvottelumenettelystä ja työehtosopimuslaissa (436/1946) työehtosopimuksista ja niiden tekemisestä. Vuosilomista tehtyä valtion virka- ja työehtosopimusta sovelletaan valtion virastojen sekä koko- että osa-aikaisten virkamiesten ja työntekijöiden vuosilomiin, ellei toisin ole säädetty, määrätty tai sovittu. Voimassa olevassa sopimuksessa on määrätty kattavasti valtion virkamiesten ja työntekijöiden vuosilomista.

Siviilikriisinhallintalaissa ei säädetä palvelussuhteessa olevan oikeudesta vuosilomaan. Lain esitöiden mukaan laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa olevalla ei myöskään ole suoraa oikeutta vuosilomalain mukaisiin etuisuuksiin. Esitöiden mukaan siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevien asiantuntijoiden työskentelyolosuhteet poikkeavat perinteisestä virkamatkasta niin merkittävästi, että virkamatkaa koskevat säännökset eivät sovellu lainkaan kaikkiin palvelussuhteen ehtoja koskeviin kysymyksiin. Esimerkkeinä mainittiin vuosiloman määräytymistä koskeva sääntely (HE 206/2004 vp, s. 43).

Lain hallituksen esityksen mukaan kriisialueilla toimeenpantaviin siviilikriisinhallinnan operaatioihin osallistuvat asiantuntijat työskentelevät tehtävien luonteen takia pääsääntöisesti iltaisin ja osittain myös viikonloppuisin. Muina aikoina he saattavat olla varalla siten, että he eivät esimerkiksi saa poistua operaation toimialueelta. Korvauksena operaation johto myöntää asiantuntijoille niin sanottua kompensaatiovapaata (Compensatory Leave, Compensatory Time Off) keskimäärin kuusi päivää kuukautta kohti. Asiantuntija on kompensaatiovapaan aikana velvollinen operaation johdon kutsusta palaamaan operaation toimialueelle. Kompensaatiovapaa on luonteeltaan työaikakorvaus, ja se on tarkoitettu pääasiassa korvaukseksi ilta- ja viikonlopputyöskentelystä. Siviilikriisinhallinnan operaatioon osallistumisen aikana pitämättä jäänyttä kompensaatiovapaata ei korvata rahallisesti operaatiossa työskentelyn päättyessä. Se on tarkoitettu siviilikriisinhallinnan työstä ja alueen olosuhteista sekä mahdollisesta korkeammasta riskeistä aiheutuvista rasituksista palautumiseen palvelussuhteen aikana. Näistä syistä kompensaatiovapaat eivät hallituksen esityksen mukaan olleet rinnastettavissa valtion virka- ja työehtosopimuksessa tarkoitettuun vuosilomaan (HE 206/2004 vp, s. 16).

Nykytila ei täysin vastaa edellä mainitussa hallituksen esityksessä kuvattua. Esimerkiksi EU:n korkean riskin EUAM Iraq –operaatiossa asiantuntijalle kertyy kuukaudessa 2,5 vuosilomapäivää (Annual Leave) sekä 2,5 kompensaatiovapaapäivää, jotka kertyvät operatiivisista syistä tehdystä ylityöstä, varallaolosta sekä työstä viikonloppuisin ja vapaapäivinä. Operaatioissa kertyy lisäksi kuukaudessa yksi lepopäivä (Rest Leave Day) ja yksi matkapäivä (Travel Day), koska matka-aika Eurooppaan palvelusvapaalle ja takaisin ylittää 12 tuntia.

Toisena esimerkkinä voidaan mainita matalan riskin operaatio EULEX Kosovo, jossa kertyy 2,5 vuosilomapäivää ja 1,5 kompensaatiovapaapäivää, mutta ei matkapäiviä tai lepopäiviä. Operaatiossa viikonloput ovat yleensä vapaat. Edellä kuvattujen vapaiden lisäksi EU-operaatioissa kertyy enintään 10 yleistä vapaapäivää (Mission Public Holidays) kalenterivuodessa. Sihteeristötehtävissä vuosilomapäiviä kertyy tyypillisesti noin 2,5 päivää kuukaudessa, ja viikonloput ovat yleensä vapaa-aikaa.

Siviilikriisinhallintalain hallituksen esityksessä päädyttiin ehdottamaan, että palvelussuhteessa olevan vuosilomaoikeus järjestettäisiin samalla tavalla kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisen osalta oli tehty. Tuolloin voimassa olleen vuosilomista tehdyn virka- ja työehtosopimuksen mukaan virassa ja työssäolopäivien veroisina päivinä pidettiin vuosiloman pituutta määrättäessä poissaoloa virkavapaana tai vapautettuna työstä palvelua varten suomalaisessa valvontajoukossa tai koulutettavana edellä mainittua tai valmiusjoukkoa varten Suomessa. Valtion palveluksesta virkavapaalla olevilla henkilöillä olisi näin ollen siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetun palvelussuhteen aikana oikeus pitää ainoastaan siviilikriisinhallinnan operaation toimeenpanijan myöntämä vapaa. Palvelussuhteen aikana ansaittu vuosiloma siirtyisi pidettäväksi taustatyönantajan palveluksessa. Esityksessä todettiin, että järjestelyn toteuttaminen edellyttäisi asiaa koskevan määräyksen kirjaamista valtion virka- ja työehtosopimukseen (HE 206/2004 vp, s. 32).

Sopimuskaudelle 1.3.2023 – 28.2.2025 tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen 5 §:n 2 momentin 9 kohdan mukaan siviilikriisinhallintalain mukaista poissaoloa pidetään virassa- ja työssäolopäivien veroisina vuosiloman pituutta määrättäessä. Vuosilomia kertyy palvelussuhteen ajalta riippuen siitä, onko valtion virkamiehellä tai työntekijällä oikeus 30 vai 38 vuosilomapäivään seuraavasti: yhdeltä vuodelta 30/38 päivää, kahdelta vuodelta 60/76 päivää, kolmelta vuodelta 90/114 päivää ja viideltä vuodelta 150/190 päivää.

Vuosilomista tehty valtion virka- ja työehtosopimus sisältää varsinaisen vuosilomaoikeuden lisäksi oikeutta tarkemmin määrittäviä määräyksiä sekä määräyksiä vuosilomaan liittyvistä etuisuuksista. Näistä keskeisiä ovat määräykset vuosiloman pituudesta ja vuosilomaan oikeuttavasta palvelusajasta, vuosiloman ajankohdasta ja siihen liittyvästä menettelystä sekä vuosilomapalkasta, vuosilomakorvauksesta ja lomarahasta. Koska etuisuudet perustuvat siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa olevan henkilön taustaviran tai –työn palvelussuhteen ehtoihin, taustatyönantaja vastaa niiden maksamisesta omista määrärahoistaan. Siviilikriisinhallintalain mukainen palvelussuhde mainitaan sopimuksessa edellä mainitun 5 §:n 2 momentin 9 kohdan ohella 22 §:n 3 momentissa, jonka mukaan virasto ja virkamies tai työntekijä voivat sopia siitä, että virkamiehelle tai työntekijälle maksetaan vuosilomakorvaus vuosilomapäiviltä, jotka on ansaittu siviilikriisinhallintalain 7 §:n 1 momentin mukaisilta virkavapausajoilta tai työstä vapautusajoilta. Vuosilomakorvaus voidaan maksaa vain niiltä vuosilomapäiviltä, jotka on ansaittu virkavapausajan tai työstä vapautusajan kestettyä yhdenjaksoisesti yli 12 lomanmääräytymiskuukautta. Lisäksi siviilikriisinhallinnan palvelussuhde mainitaan sopimuksen 24 §:n 8 momentissa. Sen mukaan virkamiehelle tai työntekijälle, joka siirtyy siviilikriisinhallintatehtävään, maksetaan lomaraha kaikilta niiltä lomapäiviltä, jotka hän on ansainnut siirtymähetkeen mennessä ja joilta hän ei ole saanut lomarahaa.

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet direktiivin tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista (2003/88/EY). Sen 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään neljän viikon palkallisen vuosiloman tällaisen loman saamiselle ja myöntämiselle kansallisessa lainsäädännössä ja/tai käytännössä vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Palkallisen vuosiloman vähimmäisaikaa ei saa korvata rahalla, paitsi kun työsuhde päättyy.

Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkeen toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä annetun direktiivin (89/391/ETY) 2 artiklassa tarkoitettuun yksityiseen ja julkiseen toimintaan. Viimeksi mainitun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin sekä julkisiin että yksityisiin toiminnan aloihin (kuten teollisuuteen, maatalouteen, kauppaan, hallintoon, palveluihin, koulutukseen, kulttuuriin, vapaa-ajan toimintaan). Artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa direktiivin kanssa. Näissä tapauksissa työntekijöiden turvallisuus ja terveys on varmistettava mahdollisimman hyvin tämän direktiivin tarkoituksen mukaisesti.

Euroopan unionin tuomioistuimen käytännön mukaan poikkeuksen ulottuvuus rajoitetaan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, joiden suojeluun se jäsenvaltiot oikeuttaa. Poikkeus on sisällytetty direktiiviin ainoastaan, jotta voidaan taata turvallisuuden, terveyden ja yleisen järjestyksen ylläpitämisen kannalta välttämättömien palvelujen moitteeton toiminta poikkeuksellisen vakavissa ja laajamittaisissa olosuhteissa — kuten suuronnettomuuksissa —, joille on ominaista se, ettei pelastus- ja ensiapuhenkilöstön ajankäyttöä niiden yhteydessä voida suunnitella. Poikkeussäännöksessä tarkoitetaan ainoastaan tiettyjä asianomaisiin palveluihin kuuluvia erityistehtäviä, joiden jatkuvuus on välttämätöntä ihmisten ja tavaroiden koskemattomuuden varmistamiseksi ja jotka tämän jatkuvuusvaatimuksen vuoksi ovat sellaisia, että työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevan yhteisön lainsäädännön täysimääräinen soveltaminen on todellisuudessa mahdotonta (ks. esim. asia C-52/04, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, ECLI:EU:C:2005:467, 17.7.2005). Direktiiviä voidaan siten katsoa pääsääntöisesti sovellettavan siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen. Voimassa olevassa lainsäädännössä ja käytännössä direktiivin edellytykset täytetään sillä, että siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa oleva saa EU:lta, kansainväliseltä järjestöltä tai operaation toimeenpanijalta 30 päivää vuosilomaa. Palatessaan taustaviraston palvelukseen hän voi käyttää valtion virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti kertyneet vuosilomansa.

Siviilikriisinhallintalain 8 §:n mukaan muulle kuin valtion palveluksessa olevalle suoritetaan siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetun palvelussuhteen ajalta vuosilomalain mukaista lomakorvausta. Palvelussuhteen työnantajana pääsääntöisesti toimiva Kriisinhallintakeskus maksaa korvauksen, johon on osoitettu määrärahat ulkoministeriön momentilla 24.10.21. Vuosilomakorvaus maksetaan nimittämiskirjan mukaisen palvelussuhteen päätyttyä, jollei muuta ole sovittu.

Lainsäädäntöhankkeen esivalmistelun aikana saadussa lausuntopalautteessa työnantajista valtaosa ei pitänyt voimassa olevaa sääntelyä tarkoituksenmukaisena. Lausunnossa katsottiin, että taustatyönantajan taakkaa tulisi helpottaa, koska nykyinen vuosilomakertymä aiheuttaa haasteita ja ylimääräisiä kustannuksia, eikä ole tarkoituksenmukaista, että vuosilomat ja niistä aiheutuvat kustannukset kohdistuvat henkilön lähtövirastoon.

Monet työnantajat kiinnittivät huomiota siihen, että nykyinen käytäntö edellyttää työnantajalta merkittävää joustoa virkavapaan myönnön, sijaisen palkkaamisen sekä palaajan lomajärjestelyn osalta. Epäkohtana nähtiin erityisesti se, että siviilikriisinhallinnan palvelussuhteesta taustavirkaansa palaava henkilö ei ole tosiasiallisesti käytettävissä virkatehtäväänsä. Lyhyen palvelussuhteen lomat voidaan pitää palvelussuhteen jälkeen, mutta pitkät lomakertymät ovat ongelmallisia työnantajan näkökulmasta. Myös työtehtävien hoidon järjestäminen vuosiloman aikana on hankaloittanut virastojen tehtävien hoitamista.

Lausuntojen mukaan kustannuksia aiheutuu lomarahasta, mahdollisesti maksettavista lomakorvauksista ja vuosiloman aikaisen sijaisen palkkakuluista.

Työnantajavirastojen lausuntopalautteessa esitettiin, että työnantajalla tulisi olla mahdollisuus antaa lomat tietyn määräajan kuluessa virkavapaan päättymisestä. Vaihtoehtoisesti kertyneitä vuosilomia olisi voitava korvata ainakin osittain ilman, että asiasta täytyisi sopia virkamiehen kanssa. Myös vuosilomien kertymistä voisi olla syytä rajoittaa ainakin siltä osin kuin virkamiehellä on palveluksen aikana oikeus ja mahdollisuus pitää vuosilomalaissa tarkoitettua tavoitetta vastaavaa vapaata. Lausunnoissa kuitenkin pidettiin tärkeänä, että työntekijällä on riittävä palautumisaika siviilikriisinhallinnan tehtävän jälkeen. Yhdessä lausunnossa katsottiin, että henkinen, fyysinen tai sosiaalinen palautuminen siviilikriisinhallinnan palvelussuhteesta ei edellytä vuoden lomakertymää (38 vuorokautta) pidempää lomajaksoa virkavapauden päätyttyä.

Muutamat työnantajavirastot ehdottivat, että siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen aikana kertyneet lomat pidettäisiin virkavapauden aikana, jolloin vuosilomat ja niistä aiheutuvat kustannukset kohdistuisivat henkilön lähtöviraston sijasta siviilikriisinhallinnan palvelussuhteeseen. Arvioida voisi myös sitä, voisivatko vuosilomat ja erilaiset vapaat kertyä eri tavalla eri tyyppisissä tehtävissä.

Lausuntopalautteessa ainakin yksi lausunnonantaja esitti ensisijaiseksi vaihtoehdoksi säätää asiasta kattavasti siviilikriisinhallintalaissa, mutta huomautti, että laissa säädetyllä sopimiskiellollakaan ei voitaisi puuttua virkaehtosopimuksella ennen lain voimaan tuloa sovittuihin parempiin etuuksiin ennen voimassa olevan virkaehtosopimuskauden päättymistä.

Etujärjestöjen lausunnoissa yksikään ei katsonut tarkoituksenmukaiseksi muuttaa voimassa olevaa sääntelyä. Lausunnoissa yleisesti keskityttiin operaatioihin, joissa työskentelyolosuhteet voivat olla poikkeuksellisen rasittavia. Lausunnoissa ei kiinnitetty huomiota muihin siviilikriisinhallinnan tehtäviin, kuten sihteeristötehtäviin, joissa työskentelyolosuhteet ovat usein kotimaan olosuhteisiin verrattavia. Niin ikään lausunnoissa ei arvioitu pitkien vuosilomakertymien tarkoituksenmukaisuutta tai mahdollisten muutosten vaikutusta muiden kuin valtion taustavirallisten oikeuteen saada vuosilomakorvausta.

Etujärjestöjen lausunnoissa pidettiin nykyistä lomaoikeutta tarpeellisena, koska se todennäköisesti houkuttelee taustavirallisia henkilöitä siviilikriisinhallinnan tehtäviin. Etujärjestöjen lausunnoissa myös katsottiin, että ennen mahdollista muutosta tulisi selvittää muiden operaatioihin osallistuvien maiden käytäntöjä, jotta suomalaiset asiantuntijat eivät joutuisi eriarvoiseen asemaan muihin verrokkimaista lähetettyihin nähden. Koska nykyiset määräykset koskevat myös sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuvia, ratkaisuissa olisi huomioitava myös virkamiesten yhdenvertainen kohtelu. Lisäksi vuosilomien mahdollinen heikentäminen saattaisi missioilla olevat henkilöt eriarvoiseen asemaan Suomessa olevien kollegoidensa kanssa.

Lausuntopalautteen perusteella esiselvityksessä katsottiin, että siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevan oikeutta vuosilomaan ja siihen liittyviin korvauksiin koskevaa sääntelyä tulisi tarkistaa. Hankkeessa tulisi arvioida sääntelyn vaikutus taustatyönantajien toimintaan ja resursseihin sekä kiinnittää huomiota palvelussuhteessa olevien riittävään palautumisaikaan ja valtion virka- ja työehtosopimuksessa sovittuihin etuuksiin sekä muutosten vaikutukseen Suomen siviilikriisinhallinnan resursseihin.

* 1. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) tuli voimaan pian siviilikriisinhallintalain jälkeen. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 25 §:ssä säädetään valtion palveluksessa olevan oikeudesta saada virkavapautta tai vapautusta työstä lain 6 §:ssä tarkoitetun koulutuksen tai harjoituksen taikka 9 ja 10 §:ssä tarkoitetun palvelussuhteen ajaksi. Siviilikriisinhallintalaista poiketen vuosilomaoikeudesta säädetään lain tasolla. Lain 23 §:n mukaan laissa tarkoitetussa palvelussuhteessa ollut saa lukea palvelemansa ajan hyväkseen valtion palveluksena vuosilomaa varten. Lain esitöiden mukaan pykälän nojalla valtioon palvelussuhteessa olevalle virkamiehelle kertyy lain tarkoittaman palvelussuhteen ajalta vuosilomaa siten kuin vuosilomista tehdyssä valtion virka- ja työehtosopimuksessa (vuosilomasopimus) on sovittu. Tuolloin voimassa olleen vuosilomasopimuksen 5 §:ssä nimenomaisesti sovittiin tässä laissa tarkoitetuista palvelus- ja koulutuspäivien verrattavuudesta virassa- ja työssäolopäiviin (HE 5/2006 vp, s. 51). Lain lomakorvausta koskevan 24 §:n mukaan muulle kuin valtion palveluksessa olevalle suoritetaan palvelussuhteen päättyessä lomakorvausta siten kuin vuosilomalaissa säädetään. Vuosilomista tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen 5 §:n 2 momentin 9 kohtaa, 22 §:n 3 momenttia ja 24 §:n 8 momenttia sovelletaan sekä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa, että siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen.

Sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön pätevyysvaatimuksista ja palvelussuhteen ehdoista annetun puolustusministeriön asetuksen (254/2006) 18 a §:ssä säädetään kotiutumisjärjestelyistä. Siviilikriisinhallintaa koskevassa lainsäädännössä ei ole vastaavaa sääntelyä. Pykälän mukaan kriisinhallintapalvelussuhde päättyy kotiutumisjaksoon, ellei henkilö ilmoita luopuvansa siitä. Jakson pituus määräytyy palvelusajan mukaan siten, että kutakin 30 palveluspäivää kohden kertyy yksi kotiutumisjaksovuorokausi. Kaikissa tapauksissa kotiutumisjakson pituus on kuitenkin vähintään kuusi kalenterivuorokautta. Jakso alkaa välittömästi operaatiosta kotimaahan paluun jälkeen.

Puolustusvoimien soveltamisohjeen mukaan operaation aikaisten palvelusvapaiden tavoitteena on ylläpitää operaation aikaista toimintakykyä. Kotiutumisjakson tarkoituksena on puolestaan käynnistää operaatiosta paluun jälkeinen fyysinen ja henkinen palautuminen sekä antaa aikaa välittömille kotimaan asioiden järjestelyille. Mahdolliset operaation aikaiset palvelusvapaat, välittömästi kotimaahan paluun jälkeen alkava kotiutumisjakso, vuosiloma sekä tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annetun lain (1522/2016) perusteella korvattava psyykkinen ja psykososiaalinen tuki ja hoito muodostavat kokonaisuuden ja jatkumon, jonka tavoitteena on varmistaa henkilöstön toipuminen kriisinhallintatehtävän aiheuttamasta henkisestä ja fyysisestä rasituksesta. Henkilöt ovat kotiutumisjakson aikana kriisinhallintapalvelusuhteessa. Jakso alkaa välittömästi henkilöstön palattua operaatiosta kotimaahan ja välittömien purkutoimenpiteiden tultua toteutettua.

Edelleen soveltamisohjeen mukaan kotiutumisjakson enimmäispituus on 22 vuorokautta. Jaksoon voidaan lisätä kriisinhallintaoperaation aikana eri syistä pitämättä jääneet palvelusvapaapäivät, jolloin kyseessä on niin sanottu pidennetty kotiutumisjakso, jos tästä on erikseen sovittu sotilaallisen kriisinhallinnan erityisissä palvelussuhteen ehdoissa. Operatiivisista tai muista syistä käyttämättä jääneet palvelusvapaat eivät kuitenkaan oikeuta pidennettyyn kotiutumisjaksoon.

Puolustusvoimien soveltamisohjeen mukaan sotilaallisen kriisinhallinnan palvelussitoumus laaditaan operaatioiden rotaatiosuunnitelman mukaisesti joko noin 4, 6, 8 tai 12 kuukauden pituiseksi. Kokonaispalvelusaika ei saa ylittää 18 kuukautta sisältäen palvelusajan operaatiossa, seuraajan perehdyttämisen sekä kotiutumisjakson tai mahdollisen pidennetyn kotiutumisjakson. Poikkeuksen tähän tekevät YK:n ylimmät tehtävät (eversti-kenraali/vast. -taso). Henkilöä voidaan suunnitella seuraavaan sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään, kun edellisestä operaatiosta on kulunut sama aika kuin palvelus on kestänyt. Tällä järjestelyllä Puolustusvoimat työnantajana haluaa varmistaa, että henkilö on ehtinyt palautua edellisen palveluksen henkisistä ja fyysisistä rasituksista.

* 1. Kriisinhallintakeskuksen johtajan viran kansalaisuusedellytys

Siviilikriisinhallintalain 4 b §:n mukaan Kriisinhallintakeskuksessa on johtaja, jonka tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää keskuksen toimintaa sekä vastata toiminnan laadusta ja tuloksellisuudesta. Kriisinhallintakeskuksen tehtävistä säädetään lain 4 a §:ssä. Sen mukaan Kriisinhallintakeskus hoitaa 4 §:n 1‒4 kohdassa tarkoitettuja kotimaan valmiuden tehtäviä eli rekrytoi kriisinhallintaan ulkomaille lähetettäviä siviilihenkilöitä, järjestää kriisinhallintakoulutusta, sekä vastaa materiaalisista ja logistisista valmiuksista ja tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. Lisäksi keskus toimii siviilihenkilöiden työnantajana. Johtaja nimittää keskuksen virkamiehet ja ottaa palvelukseen keskuksen muun henkilöstön. Kriisinhallintakeskuksen johtajan nimittää valtioneuvosto. Siviilikriisinhallintalaissa ei säädetä johtajan kelpoisuusvaatimuksista.

Valtion virkanimityksiin sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Lisäksi yleisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtion virkamieslain 6‒8 §:ssä. Niitä ovat kielitaito, kansalaisuus ja ikä.

Ne valtion virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, luetellaan valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentissa. Luetteloa uudistettiin kokonaisuudessaan lailla 1011/2018. Momentissa tarkoitettuja virkoja ovat muun ohella ministeriön osastopäällikön virka ja sitä vastaava tai ylempi virka, ministeriön apulaisosastopäällikön ja toimistopäällikön virka, muu yksikön päällikön virka, viraston päällikön virka sekä sisäministeriön toimialan viraston päällikön välittömänä alaisena toimivan päällikön ja johtajan virka. Virastolla tarkoitetaan sisäministeriön virastojen lisäksi sisäministeriön toimialan laitosta (HE 70/2017 vp, s. 18). Sisäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1056/2013) 2 §:ssä luetellaan ministeriön toimialaan kuuluvat virastot, laitokset ja muut toimielimet. Valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin muutosten voimaantuloaikana ministeriön toimialaan kuuluivat Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Poliisiammattikorkeakoulu, poliisilaitokset, Pelastusopisto, Hätäkeskuslaitos, Maahanmuuttovirasto ja Rajavartiolaitos (HE 70/2017 vp, s. 18). Luetteloon lisättiin Kriisinhallintakeskus 1.1.2020 voimaan tulleella asetuksella (1329/2019).

Kriisinhallintakeskus siirrettiin Pelastusopiston yksiköstä sisäministeriön yhteyteen 1.1.2020. Kriisinhallintakeskus ei hoida ministeriön tehtäviä, vaan sen toiminta on korostuneesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjausten toimeenpanoa ja toimintaansa liittyy julkisten hallintotehtävien suorittamista operatiivisena organisaationa ministeriön ohjauksessa. Siirtoa koskevan lain esitöiden mukaan keskuksesta ei sen pienen kokonsa vuoksi voitu tehdä omana kirjanpitoyksikkönään toimivaa itsenäistä virastoa vaan se liitettiin itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa. Ratkaisuun vaikuttivat oleellisesti keskushallinnon uudistushankkeessa (KEHU) ja keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeessa (VIRSU) omaksutut kehittämisperiaatteet (HE 164/2018 vp, s. 17, 18 ja 22).

Vaikka Kriisinhallintakeskuksen johtajan virka on sisäministeriön virka ja valtioneuvosto nimittää johtajan, johtajan virka ei ole valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentissa lueteltu ministeriön virka eikä momentissa tarkoitettu viraston päällikön virka. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei siten ole säädetty keskuksen johtajan kansalaisuusvaatimuksesta.

Kriisinhallintakeskuksen johtaja johtaa sisäministeriön tulosohjauksen ja laillisuusvalvonnan alaista keskusta. Tulosohjauksessa ja laillisuusvalvonnassa sisäministeriö rinnastaa keskuksen virastoksi. Myös sisäministeriön asetuksessa sisäministeriön työjärjestyksestä (1078/2013) työjärjestyksen hallinnonalan virastopäällikköä koskevat säännökset koskevat soveltuvin osin Kriisinhallintakeskuksen johtajaa. Siviilikriisinhallintalain mukaan sisäministeriö käsittelee kotimaan valmiuksia koskevat asiat ja Kriisinhallintakeskuksen tehtävänä on hoitaa valtaosaa niihin liittyvistä tehtävistä. Kotimaan valmiudet ovat olennainen osa Suomen siviilikriisinhallintaa, joka on puolestaan keskeinen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan väline, jolla edistetään turvallisuutta konfliktialueilla ja globaalisti. Kuten edellä on todettu, Kriisinhallintakeskuksen toiminta on korostuneesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjausten toimeenpanoa eli operatiivista toimintaa ministeriön tulosohjauksessa. Kriisinhallintakeskus toimii myös ulkomaille lähetettävien siviilihenkilöiden valtiotyönantajana, ja keskuksen johtaja ottaa heidät palvelussuhteeseen. Johtajasta tehdään ennen virkaan nimittämistään laaja turvallisuusselvitys.

Kriisinhallintakeskusta ja sen johtajan virkaa voidaan verrata Pelastusopistoon ja sen rehtorin virkaan. Pelastusopistosta annetun lain (607/2006) 2 §:n mukaan Pelastusopiston tehtävänä on antaa pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan ammatillista peruskoulutusta, pelastustoimen päällystön ammattikorkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta, normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen valmentavaa koulutusta sekä huolehtia osaltaan pelastustoimen tutkimus- ja kehittämistoiminnasta, tutkimistoiminnan koordinoinnista sekä tarvittaessa muistakin opiston toimialaan soveltuvista tehtävistä. Lisäksi Pelastusopiston tehtävänä on hoitaa sisäministeriön ohjauksessa pelastuslain (379/2011) 38 §:ssä tarkoitetun kansainväliseen pelastustoimintaan kuuluvan avun antamisen rekrytointia, materiaalisia ja logistisia valmiuksia sekä huolehtia kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvästä valtakunnallisesta koulutuksesta ja harjoituksista. Pelastusopisto huolehtii sisäministeriön määräämän mukaisesti kansainväliseen pelastustoimintaan kuuluvan avun antamisen käytännön järjestelyistä ja toimii siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla kansainväliseen pelastustoimintaan osallistuvien henkilöiden työnantajana.

Pelastusopisto on valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu virasto, ja sen rehtori momentissa tarkoitettu viraston päällikkö, jolta edellytetään Suomen kansalaisuutta, kuten valtion virkamieslain mukaan edellytetään valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon ylimmissä johtamisviroissa toimivilta. Kriisinhallintakeskuksen johtaja voidaan näin ollen kansalaisuusedellytyksen näkökulmasta rinnastaa asemansa ja tehtäviensä vuoksi viraston päällikköön. Kansalaisuusedellytystä ei kuitenkaan voi tulkinnalla laajentaa koskemaan keskuksen johtajan virkaa.

* 1. Kriisinhallintakeskuksen suoritteiden maksullisuus

Sisäministeriö on antanut asetuksen sisäministeriön suoritteiden maksullisuudesta (1043/2022), joka on voimassa vuoden 2024 loppuun. Asetuksessa säädetään sisäministeriön ja Kriisinhallintakeskuksen suoritteista perittävistä maksuista siltä osin, kuin niistä ei ole säädetty muissa valtion maksuperustelain (150/1992, jäljempänä maksuperustelaki) perusteella annetuissa sisäministeriön asetuksissa.

Koska Kriisinhallintakeskus ei ole ministeriön osasto tai yksikkö eikä se hoida ministeriölle kuuluvia tehtäviä vaan sen tehtävät ovat pikemminkin alaiselle hallinnolle kuuluvien operatiivisten tehtävien kaltaisia, keskuksen suoritteiden maksullisuudesta on tarkoitus säätää erillinen sisäministeriön asetus. Tällöin myös sisäministeriön yleiseen maksuasetukseen tehdään tarvittavat muutokset. Asetuksessa keskeistä olisi säätää Kriisinhallintakeskuksen siviilikriisinhallintalain 4 §:n 2 kohdan nojalla järjestämien koulutusten maksullisuudesta ja maksuttomuudesta.

Kriisinhallintakeskus järjestää erilaisia koulutuksia, joihin osallistuu vuosittain noin 200–300 henkilöä. Kriisinhallintakeskus järjestää seuraavia koulutuksia:

(a) Siviilikriisinhallinnan peruskurssi järjestetään 1–2 kertaa vuodessa. Kurssille osallistuu kerrallaan noin 25 henkilöä, ja se kestää 6–7 vuorokautta. Siviilikriisinhallinnan kenttätehtäviin valmistavan kurssin suorittaminen katsotaan merkittäväksi eduksi siviilikriisinhallinnan tehtäviin hakeuduttaessa. Kriisinhallintakeskus valitsee osallistujat ensisijaisesti siviilikriisinhallintatehtäviin rekrytoitavuuden perusteella. Peruskursseille ei ole moneen vuoteen osallistunut sellaisia henkilöitä, joilta olisi peritty kurssimaksua.

(b) HEAT-turvallisuuskurssi eli vihamielisen ympäristön tietoisuuskoulutus järjestetään 2–3 kertaa vuodessa. Viisi vuorokautta kestävälle kurssille osallistuu kerrallaan noin 20 henkilöä. Operaatiot edellyttävät, että korkean riskin alueelle siviilikriisinhallintatehtäviin siirtyvät käyvät kurssin. Lisäksi Kriisinhallintakeskus edellyttää, että myös tietyille turvallisuustilanteeltaan epävakaille keskitason riskin alueille siirtyvät suorittavat kurssin. Kurssille osallistuu sekä kyseisille alueille tehtäviin valittuja että niille tulevaisuudessa hakeutuvia asiantuntijoita. Kurssimaksu on ollut 1 800 euroa niiltä, joilta se on peritty. Vuonna 2024 kurssimaksu korotettiin 1 950 euroon.

(c) Siviilikriisinhallinnan ja vaalitarkkailun syventäviä kursseja järjestetään tarpeen ja resurssien mukaisesti siviilikriisinhallinnan keskeisistä teemoista. Kurssit kestävät yleensä 3–6 vuorokautta. Kurssimaksu on ollut 600 euroa niiltä, joilta se on peritty. Kokonaan etänä pidetyt kurssit ovat olleet kaikille osallistujille maksuttomia. Tämä on perustunut siihen, että kurssimaksuilla on pyritty kattamaan osallistujien majoitus- ja ruokailukustannukset. Kriisinhallintakeskus lähettää lisäksi asiantuntijoita muiden tahojen järjestämille syventäville kursseille.

(d) Siviilikriisinhallinnan perehdytyskoulutuksia järjestetään siviilikriisinhallinnan tehtäviin valituille asiantuntijoille yleensä 8–10 kertaa vuodessa. Yleensä puolentoista päivän kestävän koulutuksen tarkoituksena on tutustuttaa tehtäviin valitut asiantuntijat Kriisinhallintakeskukseen työnantajana ja tulevaan toimialueeseen ja operaatioon. Koulutus on ollut osallistujille maksutonta. Edellä mainittu HEAT-turvallisuuskurssi voi kuulua myös perehdytyskoulutukseen.

(e) Vaalitarkkailun peruskurssi järjestetään yleensä kerran vuodessa. Kolme vuorokautta kestävälle kurssille osallistuu noin 20 henkilöä. Kurssi on tarkoitettu lyhytaikaisiksi vaalitarkkailijoiksi Kriisinhallintakeskuksen kautta hakeutumisesta kiinnostuneille. Kursseille on toistaiseksi osallistunut vain vaalitarkkailutehtäviin rekrytoitavissa olevia, eikä maksua ole peritty. Tulevaisuudessa kurssille voitaisiin ottaa myös muita osallistujia.

Siviilikriisinhallintatehtäviin valituille sekä siviilikriisinhallintatehtäviin rekrytoitavissa oleville koulutus järjestetään henkilöstökoulutuksena tai siihen katsottavana koulutuksena. Heidän koulutuksensa maksuttomuus jää valtion maksuperustelain soveltamisalan ulkopuolelle. Koulutuksia järjestetään myös sellaisille henkilöille, esimerkiksi koulutukseen erikseen kutsutuille asiantuntijoille tai operaatioiden paikallistyöntekijöille, joiden koulutuksen maksuttomuudesta voidaan säätää maksuperustelain 4 §:n nojalla asetuksella.

Kriisinhallintakeskus on ottanut järjestämilleen koulutuksille myös sellaisia henkilöiltä, joiden osallistuminen on tarpeen siviilikriisinhallintalain tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta joiden koulutusmaksua ei ole tarkoituksenmukaista hinnoitella tai jättää perimättä valtion maksuperustelain mukaisesti. Kyse on esimerkiksi suomalaisista ja ulkomaalaisista kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoista sekä kansalaisjärjestöjen ja muiden humanitaaristen toimijoiden työntekijöistä, jotka työskentelevät samoilla alueilla kuin siviilikriisinhallinnan asiantuntijat. Heidän osallistumisena tukee suomalaisten siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ymmärtämistä sekä oppimistavoitteiden saavuttamista. Lisäksi he tuovat myös aikaisemman toimialuekokemuksensa myötä tietoa ja ymmärrystä eri toimialueista. Muut koulutettavat pääsevät tutustumaan muihin toimialueilla oleviin toimijoihin, heidän mandaatteihinsa, toimintatapoihinsa sekä turvallisuustoimiin liittyviin erilaisiin lähestymistapoihinsa.

Edellä mainitut henkilöt ovat osallistuneet lähinnä HEAT-kursseille, mutta myös syventäville kursseille. Vuonna 2023 HEAT-kursseja järjestettiin kolme. Yhteensä osallistujia oli 67, joista 32 oli maksavia. Näiden henkilöiden koulutus ei ole valtion maksuperustelaissa tarkoitettu julkisoikeudellinen suorite, koska sen kysyntä ei perustu lakiin. Koulutukset ovat lain 7 §:n mukaisia muita suoritteita, joiden hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein. Tällainen hinnoittelu merkitsisi sitä, että kyseiset henkilöt eivät hyvin todennäköisesti voisi osallistua koulutuksin niiden korkean hinnan takia. Lain 7 §:ssä on kaksi vaihtoehtoa määrätä suoritteelle liiketaloudellisin perustein määräytyvää hintaa alempi hinta.

Ensiksi valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liiketaloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden hintojen alentamiseksi. Hintatuen määrittely perustuu aina edellisen vuoden kuluihin. Vuoden 2023 HEAT-kurssien osalta toteutuneen maksavien osallistujien määrän mukaan laskettu hintatuki olisi ollut 65 180 euroa. Osallistujien määrää on kuitenkin vaikea ennakoida tarkasti. Jos toteutuneiden osallistujien määrä olisi ollut esimerkiksi puolet vähemmän, hintatukea olisi jäänyt käyttämättä yli 30 000 euroa, jota Kriisinhallintakeskus ei olisi voinut käyttää toimintansa muihin kuluihin. Kriisinhallintakeskus olisi sidottu hintatuen määrään eikä voisi kouluttaa enempää koulutettavia kuin hintatuki sallisi, vaikka koulutukseen ilmenisi Suomen kansainväliseen kriisinhallintatoimintaan perustuva tarve. Hintatuki haittaisi näin ollen Kriisinhallintakeskuksen toimintaa.

Toiseksi suoritteesta perittävä hinta voidaan määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa, jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus tällaisten suoritteiden tuottamiseen. Kriisinhallintakeskuksella voidaan katsoa olevan tällainen tosiasiallinen yksinoikeus. Suoritteesta perittävä hinta jäisi kuitenkin edelleen liian korkeaksi. Jos esimerkiksi vuonna 2023 järjestetyistä HEAT-kursseihin osallistuvilta maksavilta osallistujilta olisi veloitettu omakustannusarvoa vastaava maksu ja kaikki olisivat tästä huolimatta osallistuneet koulutukseen, Kriisinhallintakeskus olisi saanut tuloja noin 176 800 euroa verrattuna omakustannusarvoa alempaan ja kansainvälisesti kilpailukykyisesti hinnoiteltuun koulutusmaksuun perustuvaan 57 600 euron tuottoon. On kuitenkin epätodennäköistä, että valtaosin ulkomaiset koulutettavat olisivat osallistuneet noin 5 500 euroa maksavaan koulutukseen vaan kaikki tai lähes kaikki olisivat etsineet halvempia vastaavia koulutuksia muualta kuin Suomesta. Näin ollen koulutuksen järjestämisen kokonaishinta olisi noussut merkittävästi, koska koulutus olisi järjestetty joka tapauksessa ja majoitus- ja muonituskuluja lukuun ottamatta kulut olisivat toteutuneet täysimääräisesti.

Näin ollen Kriisinhallintakeskuksen oikeudesta päättää edellä mainittujen koulutusten hintojen alentamisesta tulisi säätää valtion maksuperustelain 2 §:n mukaisesti erillislailla.

1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kehittää ja ajantasaistaa siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen mukaisen poissaolon tuottamaa vuosilomaoikeutta koskevaa sääntelyä. Tavoitteena on keventää taustavirastoille virkamiehen tai työntekijän siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen ajalta kertyvien vuosilomien aiheuttamaa hallinnollista ja taloudellista rasitusta ottaen samalla huomioon virkamiehen tai työntekijän neuvotellut edut ja palautumistarve tehtävästä sekä Suomen siviilikriisinhallinnan tarpeet. Samalla vähennettäisiin siviilikriisinhallintalain mukaiselle valtiontyönantajalle aiheutuvia kuluja.

Esityksen tavoitteena on myös sisällyttää lainsäädäntöön Kriisinhallintakeskuksen johtajan kansalaisuusvaatimus sekä antaa Kriisinhallintakeskukselle valtion maksuperustelakia täydentävät oikeudelliset keinot hinnoitella koulutuksestaan perittäviä maksuja siten, että ne tukevat Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan.

1. Ehdotukset ja niiden vaikutukset
   1. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että siviilikriisinhallintalakiin lisättäisiin säännökset, joilla rajoitettaisiin valtion virkamiehen ja työntekijän oikeutta laskea siviilikriisinhallintalain mukaisesta palvelussuhteesta johtuva poissalo hyväksi vuosilomaa määrättäessä. Vuosilomaoikeutta rajoitettaisiin siten, että siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen ensimmäiseltä 12 kuukaudelta vuosiloma määräytyisi vastaavalla tavalla kuin nykyisin vuosilomista tehdyssä valtion virka- ja työehtosopimuksessa on määrätty. Siltä osin kuin palvelussuhde kestäisi yli 12 kuukautta mutta enintään 24 kuukautta, vuosilomaa kertyisi nykyisestä poiketen enintään kuudelta täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta ja siltä osin kuin palvelussuhde kestäisi yli 24 kuukautta, enintään kolmelta täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta. Muutoksella poikettaisiin valtion virkaehtosopimuslain sekä työehtosopimuslain sääntelystä. Voimassa olevan vuosilomista tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen mukaan siviilikriisinhallintalain mukaista poissaoloa pidetään virka- tai työssäolopäivien veroisina päivinä vuosilomaa määrättäessä.

Esityksen mukaan muilla kuin valtion virkamiehillä ja työntekijöillä olisi edelleen oikeus saada vuosilomalain mukaista vuosilomakorvausta siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen ajalta. Nykytilasta poiketen valtion virkamiesten ja työntekijöiden vuosilomaoikeuden rajoitukset vaikuttaisivat myös muille henkilöille maksettavan vuosilomakorvauksen määrään.

Muutoksella on tarkoitus poiketa valtion virkaehtosopimuslain ja työehtosopimuslain sääntelystä vain siinä määrin kuin on välttämätöntä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotuksessa on otettu huomioon vuosilomista tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksessa neuvotellut virkamiehen ja työntekijän oikeudet ja heidän tarpeensa palautumiseen siviilikriisinhallintatehtävän jälkeen, kuten myös taustavirastojen ja Suomen siviilikriisinhallinnan tarpeet. Esityksellä ei muutettaisi vuosilomaoikeuteen liittyviä muita etuisuuksia, koska vuosilomaoikeuden rajoituksilla olisi riittävä vaikutus myös niihin.

Esityksessä ehdotetaan myös, että valtion virkamieslain 7 §:n 1 momenttiin lisättäisiin sääntelyä Kriisinhallintakeskuksen johtajan viran kansalaisuusvaatimuksesta. Johtajan virka lukeutuu niihin valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon johtaviin virkoihin, joihin on katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää kansalaisuusvaatimus.

Lakiin lisättäisiin myös säännökset Kriisinhallintakeskuksen oikeudesta periä järjestämäänsä koulutukseen osallistuvalta valtion maksuperustelaissa tarkoitettua omakustannusarvoa alempi maksu silloin, kun osallistuminen on tarpeen lain 1 §:ssä säädetyn toiminnan tukemiseksi. Koulutettavan osallistumisen tulee näin ollen tukea Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan.

* 1. Taloudelliset vaikutukset
     1. Vuosilomaoikeuden rajoittaminen

Ehdotettujen vuosilomaoikeuden rajoitusten tarkkoja vuosittaisia taloudellisia kokonaisvaikutuksia on vaikea laskea. Vaikutukset riippuvat monesta tekijästä, kuten siitä, montako asiantuntijaa on siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa kunakin vuonna, ovatko henkilöt olleet palvelussuhteessa koko vuoden vai osan vuotta, minkä työnantajan palveluksesta henkilöt ovat virkavapaalla tai vapautettuina työstään, jos ollenkaan, mikä kunkin henkilön taustaviran- tai työn palkkaluokka ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustuva lisä on ollut, montako vuotta henkilö on ollut taustaviraston palveluksessa ja miten sijaisuusjärjestelyt on hoidettu vuosilomansa aikana. Rajoitusten suuntaa-antavia taloudellisia vaikutuksia voidaan kuitenkin havainnollistaa.

Toukokuussa 2024 siviilikriisinhallintalain palvelussuhteessa oli 129 asiantuntijaa. Heistä 68:lla oli taustavirkasuhde tai taustatyösuhde valtiolla. Viimeksi mainituista 31 oli poliiseja ja muita kuin poliiseja oli 37. Asiantuntijoista 61:llä ei ollut taustavirkasuhdetta tai taustatyösuhdetta valtioon.

Niistä, joilla on taustavirkasuhde tai taustatyösuhde valtiolla, mutta eivät ole poliisimiehiä, voidaan keskivertoesimerkkinä käyttää sisäministeriön virkamiestä, jonka vaativuusluokka on 7,5, henkilökohtaiseen suoritukseen perustuva lisä on 28,5 % ja lomaoikeus 38 päivää vuodessa. Tyypillisesti virasto ei palkkaa erikseen sijaista siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa olleen henkilön vuosilomista johtuvan poissaolon ajalle. Jos työnsä jaettaisiin muille työntekijöille tai niitä ei hoidettaisi lainkaan eikä näitä laskettaisi kustannuksiksi, suoria kustannuksia tulisi viranhaltijan lomarahasta. Kahden vuoden palvelussuhteen ajalta maksettavien lomarahojen osalta valtiolle tulisi säästöä tulisi noin 1 700 euroa, kolmen vuoden ajalta noin 4 300 euroa, neljän vuoden ajalta 7 700 euroa ja viiden vuoden ajalta noin 11 100 euroa. Esimerkissä on laskettu 6 %:n lomaraha maksukuukautta edeltävän kuukauden kk-palkasta. Jos edelleen sijaista ei palkattaisi vaan siviilikriisinhallinnan palvelussuhteesta johtuvat lomat maksettaisiin vuosilomakorvauksena 12 lomanmääräytymiskuukauden ylittävältä ajalta, säästöä syntyisi kahden vuoden palvelussuhteen ajalta noin 4 300 euroa, kolmen vuoden ajalta 10 700 euroa, neljän vuoden ajalta noin 19 300 euroa ja viiden vuoden ajalta noin 27 800 euroa.

Jos esimerkkitapauksessa vuosilomien ajalle palkattaisiin sijainen, ehdotetuista rajoituksista tulisi valtiolle säästöä kahden vuoden palvelussuhteesta noin 6 500 euroa, kolmen vuoden palvelussuhteesta noin 16 000 euroa, neljän vuoden palvelussuhteesta noin 29 000 euroa ja viiden vuoden palvelussuhteesta noin 42 000 euroa.

Suuntaa-antavat kokonaisvaikutukset tältä 37 asiantuntijan ryhmältä voidaan havainnollistaa siten, että kahden vuoden keskimääräisen palvelussuhteen ajalta edellä mainittujen vaihtoehtojen mukaiset säästöt olisivat lomarahojen osalta 62 900 euroa, vuosilomakorvausten osalta 159 100 euroa ja sijaisen palkkakustannuksista 240 500 euroa. Näin siis, jos kaikkien osalta päädyttäisiin yhteen edellä mainittuun ratkaisuun.

Poliisin osalta voidaan tarkastella kahta tyyppiesimerkkiä. Ensimmäisenä esimerkkinä on miehistötehtävissä toimiva, jonka vaativuustaso on 04.04, henkilökohtaiseen suoritukseen perustuva lisä on 16,8 %, kokemusosa 12 %, olosuhdeosa 2 % ja lomaoikeus 38 päivää vuodessa. Kahden vuoden palvelussuhteen ajalta maksettavien lomarahojen osalta (varsinainen viranhaltija) valtiolle tulisi säästöä tulisi noin 1 200 euroa, kolmen vuoden ajalta noin 3 050 euroa, neljän vuoden ajalta 5 470 euroa ja viiden vuoden ajalta noin 7 900 euroa. Jos sijaista ei palkattaisi vaan siviilikriisinhallinnan palvelussuhteesta johtuvat lomat maksettaisiin vuosilomakorvauksena, säästöä syntyisi vuosilomakorvauksen osalta kahden vuoden palvelussuhteen ajalta noin 3 050 euroa, kolmen vuoden ajalta 7 640 euroa, neljän vuoden ajalta noin 13 750 euroa ja viiden vuoden ajalta noin 19 850 euroa. Jos esimerkkitapauksessa vuosilomien ajalle palkattaisiin sijainen, ehdotetuista rajoituksista tulisi valtiolle säästöä kahden vuoden palvelussuhteesta 4 900 euroa, kolmen vuoden palvelussuhteesta noin 12 300 euroa, neljän vuoden palvelussuhteesta noin 22 200 euroa ja viiden vuoden palvelussuhteesta noin 32 100 euroa.

Toisena esimerkkinä toimii alipäällystötehtävissä toimiva, jonka vaativuustaso on 08.06, henkilökohtaiseen suoritukseen perustuva lisä 17,6 %, kokemusosa 12 %, olosuhdeosa 2 % ja lomaoikeus 38 päivää vuodessa. Kahden vuoden palvelussuhteen ajalta maksettavien lomarahojen osalta (varsinainen viranhaltija) valtiolle tulisi säästöä tulisi noin 1 400 euroa, kolmen vuoden ajalta noin 3 600 euroa, neljän vuoden ajalta 6 450 euroa ja viiden vuoden ajalta noin 9 300 euroa. Jos sijaista ei palkattaisi vaan siviilikriisinhallinnan palvelussuhteesta johtuvat lomat maksettaisiin vuosilomakorvauksena, säästöä syntyisi vuosilomakorvauksen osalta kahden vuoden palvelussuhteen ajalta noin 3 600 euroa, kolmen vuoden ajalta 9 000 euroa, neljän vuoden ajalta noin 16 200 euroa ja viiden vuoden ajalta noin 23 400 euroa. Jos esimerkkitapauksessa vuosilomien ajalle palkattaisiin sijainen, ehdotetuista rajoituksista tulisi valtiolle säästöä kahden vuoden palvelussuhteesta 5 800 euroa, kolmen vuoden palvelussuhteesta noin 14 500 euroa, neljän vuoden palvelussuhteesta noin 26 200 euroa ja viiden vuoden palvelussuhteesta noin 37 800 euroa.

Suuntaa-antavat kokonaisvaikutukset 31 poliisin ryhmältä voidaan havainnollistaa siten, että kahden vuoden keskimääräisen palvelussuhteen ajalta edellä mainittujen vaihtoehtojen mukaiset säästöt kultakin kahdelta esimerkkitapaukselta olisivat lomarahojen osalta 37 200/43 400 euroa, vuosilomakorvausten osalta 94 550/111 600 euroa ja sijaisen palkkakustannuksista 151 900/179 800 euroa. Näin siis, jos kaikkien osalta päädyttäisiin yhteen edellä mainittuun ratkaisuun.

Siviilikriisinhallintalain 8 §:n mukaan siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen työnantaja suorittaa muille kuin valtion virkamiehille ja työntekijöille siviilikriisinhallintalain ajalta kertyvästä vuosilomasta vuosilomalain mukaista lomakorvausta. Vuosilomakorvausta maksetaan siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen palkkauksen perusteella. Vuonna 2023 vuosilomakorvausta maksettiin yhteensä noin 524 000 euroa 50 asiantuntijalle, keskimäärin 10 480 euroa asiantuntijaa kohden.

Ehdotuksen mukaan myös 8 §:n nojalla maksettavaan vuosilomakorvaukseen sovellettaisiin ehdotettuun 7 a §:ään sisältyviä lomanmääräytymiskuukausia koskevia rajoituksia. Asiantuntijat sijoittuvat keskimäärin palkkaluokkaan 5 ja ovat palvelussuhteessa keskimäärin 2 vuotta ja yhden kuukauden. Jos taloudellisten vaikutusten havainnollistamiseksi ajateltaisiin, että kaikki olisivat palkkaluokassa 5 ja kahden vuoden palvelussuhteessa, puolet ensimmäistä vuotta ja puolet toista vuotta, niin ehdotuksen mukaan asiantuntijoille maksettaisiin ensimmäiseltä palvelusvuodelta sama korvaus kuin nykyisin ja toiselta vuodelta nykyisen 10 000 euron sijaan 5 000 euroa. Näin laskettuna vuosilomakorvauskustannukset laskisivat noin 125 000 euroa vuodessa.

Yksittäisiin, pitkän ajan palvelussuhteisiin taloudelliset vaikutukset ovat vielä merkittävämpiä. Esimerkiksi palkkaluokassa 5 oleva asiantuntija, joka on 4 tai 5 vuotta palvelussuhteessa, saisi vuosilomakorvausta enintään 21 lomanmääräytymiskuukaudelta eli noin 17 500 euroa verrattuna nykyiseen 40 000 tai 50 000 euroon.

* + 1. Kriisinhallintakeskuksen suoritteiden maksullisuus

Esityksen 1. lakiehdotuksessa siviilikriisinhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Kriisinhallintakeskuksen oikeudesta periä järjestämäänsä koulutukseen osallistuvalta valtion maksuperustelaissa tarkoitettua omakustannusarvoa alemman maksun, jos osallistuminen on tarpeen lain 1 §:ssä säädetyn toiminnan tukemiseksi. Koulutuksen maksullisuusvaihtoehtojen taloudellisia vaikutuksia on selostettu edellä jaksossa 2.6.

Ehdotuksen tarkkoja vuosittaisia taloudellisia kokonaisvaikutuksia on vaikea arvioida. Maksavia osallistujia otetaan koulutukseen, jos kussakin koulutuksessa on tilaa. Tähän vaikuttaa mm. korkean riskin toimialueille valittujen suomalaisten siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden määrä. On myös huomioitava, että Kriisinhallintakeskus järjestää koulutuksia Suomen siviilikriisinhallinnan tarpeisiin perustuen sekä määrärahat huomioiden, jolloin koulutusten määrä voi vaihdella vuosittain merkittävästi. Esimerkiksi vuonna 2021 HEAT-kursseille osallistui 9 maksavaa osallistujaa, kun vuonna 2022 heitä oli 23 ja vuonna 2023 heitä oli 32.

Vaikutuksia voidaan kuitenkin havainnollistaa vuoden 2023 HEAT-kurssien avulla. Ne olivat tuona vuonna ainoat kurssit, johon osallistui maksavia koulutettavia. Kolmella kurssilla oli yhteensä 67 osanottajaa. Heistä 32 oli maksavia osallistujia, joilta kultakin laskutettiin 1 800 euroa. Tuloa kolmesta kurssista kertyi näin ollen 57 600 euroa. Jos sekä muuttuvat että kaikki kiinteät kurssikustannukset vyörytettäisiin koko osallistujamäärä huomioon ottaen, tulisi kokonaiskustannuksiksi 370 354 euroa, josta tulojen vähennyksen jälkeen jäisi 312 754 euroa. Jos taas maksavia henkilöitä ei olisi osallistunut kursseille sen liian korkean hinnan vuoksi, kurssien yhteiskustannukset olisivat olleet pois jääneiden osallistumismaksu sekä majoitus- ja ruokailukustannukset huomion ottaen 338 674 euroa.

1. Muut toteuttamisvaihtoehdot
   1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lainsäädäntöhankkeen esivalmistelun aikana tehdyn lausuntokierroksen palautteesta kävi ilmi, että lähes kaikki taustavirastot pitivät tarpeellisena tarkistaa voimassa olevaa vuosilomasääntelyä. Yhtenä vaihtoehtona olisi ollut jättää asia sovittavaksi seuraavissa virka- ja työehtosopimusta koskevissa neuvotteluissa. Tätä vaihtoehtoa ei pidetty realistisena ottaen huomioon lausuntopalautteessa ilmaistun taustavirastojen ja etujärjestöjen selkeän kantaeron sekä tarpeen rajoittaa vuosilomaoikeutta oleellisesti.

Esivalmistelun lausuntopalautteessa muutamat taustavirastot katsoivat, että taustatyönantajan kannalta olisi hyvä, jos siviilikriisinhallinnan palvelussuhde pitäisi sisällään sen aikana kertyvät lomapäivät. Näin ollen vuosilomat ja siitä aiheutuvat kustannukset kohdistuisivat henkilön lähtöviraston sijasta siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen työnantajaan.

Vuosilomien säätäminen pidettäväksi siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen aikana ajankohtana, jolloin tehtävät EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan alaisuudessa ovat päättyneet, merkitsisi sitä, että henkilön olisi lain nojalla pidettävä vuosilomansa päivämäärälleen säädettynä ajankohtana. Tällainen ratkaisu poikkeaisi merkittävästi vuosilomista tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen lähtökohdista, joiden mukaan vuosiloma annetaan viraston määräämänä ajankohtana, mutta vuosilomien antamisajankohdasta voidaan monessa suhteessa sopia.

Valmistelussa tarkasteltiin myös sitä vaihtoehtoa, että vuosilomaoikeus poistettaisiin tai että sitä rajoitettaisiin ehdotettua enemmän. Toteuttamisvaihtoehtoja tarkasteltiin taustaviraston, työntekijän ja Suomen siviilikriisinhallinnan näkökohdista. Esiselvityksen lausuntopalautteessa ei sinänsä ehdotettu vuosilomaoikeuden poistoa ja kiinnitettiin huomiota työntekijän tarpeeseen palautua tehtävän rasituksesta. Riittävä palautumisaika on sidoksissa siihen, minkälaisessa tehtävässä työntekijä on ollut, missä paikassa työ on tehty ja kuinka pitkä työtehtävä on ollut, mutta myös henkilöstä itsestään. Näin ollen ei voida määrittää yhtä kaikkia koskevaa yleispätevää palautumisaikaa.

Vuosilomaoikeuden poisto tai rajoittaminen ehdotettua enemmän olisi työntekijän kannalta liian merkittävä muutos vuosilomista tehtyyn valtion virka- ja työehtosopimukseen kirjattuun neuvottelutulokseen, ja oikeuden pitäminen ennallaan olisi ollut työnantajan kannalta kohtuutonta. Suomen siviilikriisinhallinnan tavoitteiden kannalta on tärkeää, että siviilikriisinhallinnan tehtäviin hakee riittävä määrä kylliksi päteviä asiantuntijoita. Vuosilomaoikeuden poisto olisi saattanut vaikuttaa tehtävien houkuttelevuuteen, kun vastaavasti vuosilomaoikeuden pitäminen nykyisellään olisi saattanut vaikuttaa taustatyönantajien halukkuuteen myöntää virkavapautta yli siviilikriisinhallintalaissa säädetyn vähimmäisajan.

Valmistelun aikana tarkasteltiin myös vuosilomaoikeuteen liittyvien taloudellisten etuisuuksien rajoittamista. Esityksessä päädyttiin rajoittamaan vain vuosilomaoikeutta, koska tarkoituksena on tehdä voimassa olevaan työ- ja virkaehtosopimusmenettelyyn perustuvaan oikeustilaan vain esityksen tavoitteiden kannalta välttämättömät muutokset ja koska vuosilomaoikeutta rajoittamalla rajoitetaan myös siihen liittyviä taloudellisia etuisuuksia.

Valmistelussa tarkasteltiin lisäksi sitä, voisiko vuosilomat määräytyä eri tavoin eri siviilikriisinhallintatehtävissä oleville. Vuosilomaoikeus voisi määräytyä esimerkiksi se mukaan, onko palvelussuhteessa oleva siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetussa sihteeristötehtävässä tai niin sanotussa kenttätehtävässä. Vuosilomaoikeuden poistaminen sihteeristötehtävissä olevilta olisi kuitenkin merkinnyt liian suurta muutosta nykytilaan, ja siviilikriisinhallinnan laajan tehtäväkirjon vuoksi jaottelu olisi joka tapauksessa merkinnyt sitä, että esimerkiksi sellaisessa kenttätehtävässä olevat, jossa palvelusvapaita pystyy pitämään lähes kotimaan veroisella tavalla, saisivat perusteetonta etua sihteeristötehtävissä oleviin verrattuna.

Valmistelussa ei päädytty esittämään lisättäväksi siviilikriisinhallintalakiin sotilaallisessa kriisinhallinnassa toteutetun kaltaista kotoutumisjaksoa. Valtion virkamiehen tai työntekijän taustavirastaan tai –työstään kertyneet vuosilomat, jotka pyritään valtaosin pitämään heti siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen päätyttyä, antavat riittävän palautumisajan.

* 1. Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Valmistelun aikana siviilikriisinhallintaan merkittävällä tavalla osallistuvilta muilta Euroopan valtioilta kysyttiin, miten ne ovat järjestäneet siviilikriisinhallinnan tehtävässä olevan oikeuden vuosilomaan ja siihen liittyviin etuisuuksiin. Seuraavassa selvitetään tilannetta Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Alankomaissa ja Tšekissä.

Ruotsissa on useita lähettäviä viranomaisia. Esimerkiksi Folke Bernadotteakademin lähettämiin siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden palvelussuhteisiin sovelletaan virka- ja työehtosopimusta ulkomaansopimuksista ja työehtoja koskevista ohjeista (Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands, URA). Valtion virkamies hakee virkavapautta virastostaan siviilikriisinhallinnan palvelussuhdetta varten ja tekee työsopimuksen Folke Bernadotteakademin kanssa. Poissaolo ei kerrytä taustaviran vuosilomapäiviä. URA:n mukaan asiantuntijalla on oikeus 30 vuosilomapäivään vuodessa ja rajalliset mahdollisuudet siirtää vuosilomapäiviä sopimuksesta toiseen. EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan myöntämät vuosilomapäivät kuluttavat URA:n mukaisia vuosilomapäiviä. Enintään kymmenestä käyttämättömästä vuosilomapäivästä maksetaan lomakorvausta palvelussuhteen päättyessä.

Tanskassa Deployment Facility for Peace and Democracy (DFPD) ja poliisi lähettävät asiantuntijoita siviilikriisinhallinnan tehtäviin. Valtion virkamies tai työntekijä on virkavapaalla tai vapautettuna työstä siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen ajan eikä hänelle kerry poissaolonsa ajalta taustaviran tai –työn vuosilomia. Asiantuntijalla on kuitenkin oikeus Tanskan vuosilomalain mukaiseen viiden viikon vuosilomaan vuodessa. EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan myöntämät vuosilomat rinnastetaan kansallisiin vuosilomapäiviin ja kuluttavat niitä.

Norjassa Norwegian Refugee Counciliin (NRC) kuuluvan NORCAPin lähettämät asiantuntijat tekevät sopimuksen NRC:n kanssa. Sopimus antaa heille oikeuden 30 vuosilomapäivään vuodessa. Lisäksi vastaanottavan järjestö määrää kansallisten vapaapäivien käytöstä. Käyttämättömiä vuosilomapäiviä ei pääsääntöisesti voi siirtää sopimuksesta toiseen, joten asiantuntijoita kehotetaan käyttämään lomansa voimassa olevan sopimuksen aikana.

Norjan poliisi lähettää poliisimiehiä YK-operaatioon vuodeksi kerrallaan. Norjan poliisimies on palvelussuhteensa ajan virkavapaalla taustavirastaan, ja hänelle kertyy 25 päivää vuosilomaa operaation ajalta. Vuosilomapäiviä ei voi pitää operaation aikana. Operaation myöntämiä vuosilomapäiviä tai kompensaatiovapaata ei ole rinnastettu taustaviran vuosilomapäiviin. Siviilikriisinhallinnan palvelussuhdetta on joissain tapauksissa jatkettu erityisestä syystä enintään vuodella.

Saksassa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden lähettämiseen ulkomaille sovelletaan erillistä lakia (Sekundierungsgesetz, SekG). Palvelussuhde perustuu asiantuntijan ja lähettävän järjestön (ZIF, Center for International Peace Operations) väliseen sopimukseen, johon sovelletaan Saksan julkishallinnon virka- ja työehtosopimusta. Virka- ja työehtosopimuksen mukaan asiantuntija saa kuukaudessa 2,5 päivää palkallista lomaa (30 päivää vuodessa) ja oikeuden palkattomaan erityisvapaaseen ja palkalliseen vapautukseen työstä erityistapauksissa, esimerkiksi lähiomaisen sairastuttua. Lähetettävät asiantuntijat voivat olla oikeutettuja lisävapaaseen riippuen vastaanottavan järjestön säännöistä. Lähetettävän asiantuntija kanssa tehdään sopimus aina vuodeksi kerrallaan.

Jos esimerkiksi vastaanottava järjestö myöntää asiantuntijalle 40 päivää palkallista lomaa vuodessa, Saksan virka- ja työehtosopimuksen edellytykset täyttyvät. Siten asiantuntijat saavat oikeuden virka- ja työehtosopimuksen edellytykset ylittävään kymmeneen ylimääräiseen palkalliseen lomapäivään. Tätä ylimääräistä lomaa koskevasta lomaoikeudesta määrätään asiantuntijan työsopimuksessa. Asiantuntijoiden on pidettävä palkalliset lomansa työsopimuksen voimassaoloaikana, koska työnantaja on vastuussa heistä vain työsuhteen ajan. Asiantuntijat menettävät oikeutensa palkallisiin lomiin työsuhteen päätyttyä.

Vastaanottavan järjestön säännöt palkallisista vapaista voivat poiketa Saksan oikeudesta. ZIFin pitää siksi selvittää, ovatko oikeudet sopusoinnussa Saksan oikeuden kanssa. Jos ne ovat ristiriidassa Saksan oikeuden kanssa, Saksan oikeudelle annetaan etusija.

Saksassa liittovaltion poliisi lähettää poliiseja siviilikriisinhallintatehtäviin 12-24 kuukaudeksi kerrallaan. Osavaltion poliisimies otetaan liittovaltion poliisin palvelukseen täksi ajaksi. Poliisimiehen tulee käyttää taustavirkansa lomat ennen siirtymistään siviilikriisinhallintatehtävään tai siirtää osan pidettäväksi tehtävän jälkeen. Hänellä on oikeus EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan myöntämiin vuosilomapäiviin, jotka on pidettävä siviilikriisinhallintatehtävän aikana. Tuolta ajalta poliisimiehelle ei kerry lomapäiviä taustavirastaan.

Alankomaissa asiantuntijoiden kanssa tehdään erilliset sopimukset, joissa noudatetaan virka- ja työehtosopimusta. Viimeksi mainitun sopimuksen mukaan asiantuntijat noudattavat operaation palvelusvapaita koskevia määräyksiä. Alankomaiden ulkoministeriö kuitenkin takaa asiantuntijoille 160 tuntia vapaata kutakin 12 kuukautta kohti. Asiantuntijat eivät ole valtion palveluksessa vaan he tekevät työsopimuksen. Heille maksetaan kunkin vuoden toukokuussa lomarahaa 8 prosenttia vuosituloistaan. Jos operaatio myöntää asiantuntijalle vapaata yli 160 tuntia, asiantuntija saa käyttää vapaat. Jos 12 kuukauden jälkeen asiantuntijalla on käyttämättömiä vapaita, Alankomaiden ulkoministeriö korvaa ne vuosilomakorvauksena. Lähetettävän asiantuntijan ja ulkoministeriön välinen työsopimus tehdään vuodeksi kerrallaan. Asiantuntijoiden on pidettävä vuosivapaansa operaatiossa olonsa aikana.

Tšekissä sisäministeriön hallinnonalalta ainoastaan poliiseja lähetetään kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin. Sopimuskausi on yhden vuoden pituinen jatkomahdollisuudella. Operaatiossa työskentelyn aikana poliisit ovat aktiivireservissä eivätkä ole oikeutettuja normaaleihin lomiin. Operaatiossa poliisilla on oikeus tiettyihin operaation johdon myöntämiin vapaisiin.

Tšekin ulkoministeriö lähettää ainoastaan työsuhdeperustaisia (ei virkaa) henkilöitä kansainvälisiin siviilikriisinhallinnan tehtäviin. Ulkoministeriö ja lähetettävä asiantuntija tekevät erillisen sopimuksen, eikä työnteko oikeuta lomiin. Samoin kuin poliisit, työsuhdeperusteisilla työntekijöillä on oikeus tiettyihin operaation johdon myöntämiin vapaapäiviin työtehtävistä riippuen.

1. Lausuntopalaute

Kirjoitetaan esityksen jatkovalmistelun aikana.

1. Säännöskohtaiset perustelut
   1. Siviilikriisinhallintalaki

**4 f §.** *Kriisinhallintakeskuksen koulutuksesta perittävät maksut*

Pykälän 1 momentin mukaan Kriisinhallintakeskus voisi periä koulutukseen osallistuvalta valtion maksuperustelaissa tarkoitettua omakustannusarvoa alemman maksun, jos osallistuminen on tarpeen 1 §:ssä säädetyn toiminnan tukemiseksi. Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on tukea Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. Siviilihenkilöiden kriisinhallintakoulutuksen järjestäminen kuuluu 4 §:ssä säädettyihin kotimaan valmiuksiin, joilla tarkoitetaan sellaista toimintakykyä, jonka avulla Suomi voi osallistua siviilikriisinhallintaan (HE 164/2018 vp, s. 5). Kotimaan valmiuksien ja siihen kuuluvan koulutustoiminnan tarkoitus on ymmärrettävä 1 §:ssä säädetyn lain tarkoituksen valossa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset niistä henkilöryhmistä, joilta peritään omakustannusarvoa alempi koulutusmaksu.

**7 a §.** *Vuosilomaoikeus*

Pykälän 1 momentin mukaan valtion virkamiehellä tai työntekijällä olisi oikeus saada vuosilomaa siviilikriisinhallintalain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen yhdenjaksoisen poissaolonsa ajalta siten, kuin momentissa tarkemmin säädetään. Mainitun kohdan mukaan valtion palveluksessa olevalla on oikeus saada palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä viiden vuoden aikana yhteensä kolme vuotta siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen ajaksi.

Pykälässä tehtäisiin rajattu poikkeus valtion virkaehtosopimuslakiin, jonka 1 §:n mukaan valtion virkamiesten palvelussuhteen ehdoista neuvotellaan sen mukaan kuin mainitussa laissa säädetään. Pykälässä myös rajoitettaisiin sitä, mistä työsopimuslaissa tarkoitetussa työehtosopimuksessa voidaan sopia. Nykyisin valtion virkamiehen ja työntekijän vuosilomien kertymisestä siviilikriisinhallintalain 7 §:n 1 momentin mukaisen poissaolon aikana on sovittu vuosilomista tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen 5 §:n 2 momentin 9 kohdassa.

Vuosilomaoikeutta rajoitettaisiin siten, että siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen ensimmäiseltä 12 kuukaudelta vuosiloma määräytyisi vastaavalla tavalla kuin nykyisin vuosilomista tehdyssä valtion virka- ja työehtosopimuksessa on määrätty. Siltä osin kuin palvelussuhde kestäisi yli 12 kuukautta mutta enintään 24 kuukautta, vuosilomaan kertyisi nykyisestä poiketen enintään kuudelta täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta ja siltä osin kuin palvelussuhde kestäisi yli 24 kuukautta, enintään kolmelta täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta.

Poissaolon yhdenjaksoisuus tarkoittaisi sitä, että poissalo ei katkeaisi pelkästään sen vuoksi, että siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa oleva siirtyy tehtävästä tai operaatiosta toiseen. Yhdenjaksoisuus katkeaa vasta silloin, jos kahden palvelussuhteen välinen aika on niin pitkä, että niiden väliin jää kuukausi, jolta ei ansaita vuosilomaa.

Pykälän 2 momentin mukaan vuosilomaoikeuden rajoitukset eivät koskisi muuta siviilikriisinhallintalain mukaista poissaoloa kuin palvelussuhdetta, joten niiden osalta voimassa olevaan oikeustilaan ei esitetä muutosta. Sääntelyn kattavuuden ja ymmärrettävyyden vuoksi asiasta otettaisiin kuitenkin säännös pykälään.

**8 §.** *Lomakorvaus*

Voimassa olevan pykälän mukaan muulle kuin valtion palveluksessa olevalle, jolle on myönnetty palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetun palvelussuhteen ajaksi, suoritetaan mainitun palvelussuhteen ajalta vuosilomalain (162/2005) mukaista lomakorvausta. Lomakorvaus maksetaan nimittämiskirjan mukaisen palvelussuhteen päätyttyä, jollei muuta ole sovittu.

Pykälän ensimmäistä virkettä muutettaisiin vastaamaan uuden 7 a §:n sisältöä. Säännösehdotuksen mukaan muulle kuin valtion virkamiehelle tai työntekijälle suoritetaan 7 a §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä vuosilomasta vuosilomalain (162/2005) mukaista lomakorvausta. Muiden kuin valtion palveluksessa olevien oikeutta vuosilomakorvaukseen rajoitettaisiin siten ajallisesti samassa suhteessa kuin valtion virkamiesten ja työntekijöiden vuosilomaoikeutta.

* 1. Valtion virkamieslaki

**7 §.** Kriisinhallintakeskuksen johtajan virka lisättäisiin valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin luetteloon niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Suomen kansalainen virkamieslaissa tarkoitetulla tavalla on jokainen, jolla on Suomen kansalaisuus riippumatta siitä, mihin kansalaisuus perustuu tai onko henkilö samanaikaisesti toisen valtion kansalainen (HE 70/2017 vp, s. 5).

1. Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan siviilikriisinhallintalakin otettaisiin uusi 4 f §, joka sisältäisi sisäministeriölle osoitetun asetuksenantovaltuuden antaa tarkemmat säännökset niistä henkilöryhmistä, joilta peritään omakustannusarvoa alempi koulutusmaksu. Asiasta säädettäisiin 1.1.2025 voimaan tulevassa sisäministeriön asetuksessa Kriisinhallintakeskuksen suoritteiden maksullisuudesta.

1. Voimaantulo

Lait tulisivat voimaan 1.1.2025, jolloin annettavaksi suunniteltu sisäministeriön asetus Kriisinhallintakeskuksen suoritteiden maksullisuudesta tulisi voimaan. Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 a ja 8 § tulisivat kuitenkin voimaan vasta 1.3.2025, koska voimassa oleva vuosilomista tehty valtion virka- ja työehtosopimus on voimassa 1.3.2023 – 28.2.2025.

Esityksen 1. lakiehdotukseen otettaisiin siirtymäsäännös, jonka mukaan lain 7 a ja 8 §:ää sovelletaan sellaiseen henkilöön, jonka palvelussuhde alkaa niiden voimaantulon jälkeen. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena on olla puuttumatta sellaisten henkilöiden vuosilomaoikeuteen, jotka on otettu voimassa olevaan palvelussuhteeseen ennen lain voimantuloa. Rajoituksia sovelletaan esimerkiksi sellaiseen henkilöön, joka on ollut palvelussuhteessa ennen lain voimaantuloa, mutta jonka yhdenjaksoista palvelussuhdetta jatketaan uudella nimittämiskirjalla lain voimaantulon jälkeen. Tällöin uuden nimittämiskirjan mukaista palvelussuhdetta yhdenjaksoisesti edeltävä palvelusaika otetaan huomioon sovellettaessa ehdotettuja säännöksiä.

1. Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2025 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

1. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys
   1. Vuosilomaoikeuden rajoitus

Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi valtion virkamiesten ja työntekijöiden oikeutta laskea siviilikriisinhallintalaissa tarkoitetun palvelussuhteesta johtuvan poissaolonsa hyväksi vuosilomaa määritettäessä.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perusoikeusuudistuksen toteuttamiseen liittyvän hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa (ks. PeVL 2/2014 vp). Työsuojelun käsitettä edellytetään tässä yhteydessä tulkittavan laajasti: siihen kuuluu myös työaikasuojelu. Työaikasuojelu puolestaan kattaa päivittäisen ja viikoittaisen työajan sääntelyn ohella myös vuosittaisen työaikasuojelun. Perustuslaista ei johdu tarkkoja rajoja sille, kuinka moneen vuosilomapäivään virkamies tai työntekijä tulisi olla oikeutettu, jotta huolehtimisvelvoite täyttyy riittävällä tavalla. Julkisen vallan huolehtimisvelvoitetta on toteutettu vuosilomalailla. Vuosilomista sovitaan virkaehtosopimuslain ja työehtosopimuslain nojalla virka- ja työehtosopimuksin.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan. Perusoikeuskirjaa sovelletaan EU:n jäsenvaltioihin siltä osin kuin ne panevat täytäntöön EU:n oikeutta. Perusoikeuskirjan määräystä toteutetaan työaikadirektiivin säännöksellä työntekijän oikeudesta vähintään neljän viikon palkalliseen vuosilomaan. Myös Euroopan neuvoston uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 2 artiklan 3 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat määräämään vähintään neljän viikon palkallisesta vuosilomasta. Kansainvälisen työjärjestön palkallisia vuosilomia koskevan vuonna 1970 hyväksytyn sopimuksen nro 132 (SopS 71/1990) 3 artiklan mukaan sopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on oikeus vähintään kolmen viikon palkalliseen vuosilomaan vuoden palvelusajalta. Sopimusta sovelletaan kaikkiin työntekijöihin merenkulkijoita lukuun ottamatta (HE 224/1988 vp).

Esityksessä ei ehdoteta, että valtion virkamiehiltä tai työntekijöiltä poistettaisiin oikeus vuosilomiin. Heillä olisi edelleen oikeus EU:n, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan myöntämään edellä esityksessä selostettuun vuosilomaan sekä lisäksi taustaviran tai taustatyösuhteen perusteella kertyviin vuosilomiin, joskin lomakertymä olisi aikaisempaa rajoitetumpi. Ehdotettu 7 a § ei siten hallituksen käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslain, Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden tai Euroopan unionin perusoikeusvelvoitteiden kannalta.

* 1. Kriisinhallintakeskuksen johtajan viran kansalaisuusedellytys

Esityksessä ehdotetaan, että valtion virkamieslain 7 §:n 1 momenttiin lisättäisiin Kriisinhallintakeskuksen johtajan virkaan niiden virkojen luetteloon, joihin on säädetty kelpoisuusvaatimuksesi Suomen kansalaisuus. Suomen kansalaisen mahdolliset muut kansalaisuudet eivät olisi esteenä virkaan nimittämiselle. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja 125 §:n 1 momentin sisältämän kansalaisuusvaatimuksen kannalta

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain esitöiden mukaan sanonnalla "määrätty julkinen virka tai tehtävä" ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180, PeVL 33/2017 vp).

Kansalaisuusvaatimus on perustuslakivaliokunnan mukaan voitu säätää nimittämisen edellytykseksi virkoihin, silloin kun vaatimuksen perusteina on ollut muun muassa merkittävä julkisen vallan käyttö, toimiminen lähellä valtiojohtoa ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä tiedoista, päätöksenteon valmisteluun vaikuttaminen yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa, kansallinen turvallisuus, Suomen ulkosuhteet, valmiuteen ja varautumiseen liittyvät tehtävät, kyberturvallisuuden kannalta merkittävät tehtävät sekä pääsy muutoin kuin satunnaisesti käsittelemään suojaustasoihin I—II luokiteltuja asiakirjoja (PeVL 33/2017 vp.).

Suomen kansalaisuutta edellytetään valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon ylimmissä johtamisviroissa. Edellä nykytilaa ja sen arviointia koskevassa jaksossa on selvitetty perusteet sille, miksi kansalaisuusedellytyksen näkökulmasta Kriisinhallintakeskus voitaisiin rinnastaa asemansa ja tehtäviensä puolesta sisäministeriön hallinnonalan virastoon ja sen johtajan virka viraston päällikön virkaan.

Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuden ja syrjintäkiellon kannalta. Kansalaisuus on sellainen 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä erotteluperuste, jota ei ilman hyväksyttävää syytä saa käyttää erottelevan lainsäädännön perusteena (PeVL 26/2010 vp). Kriisinhallintakeskuksen johtajan virkaan asetettu kansalaisuusvaatimus ei ole hallituksen näkemyksen mukaan ongelmallinen perustuslain 6 §:n kannalta, koska vaatimukselle on hyväksyttävät syyt ja erotteluperusteen rajoitettu soveltamisala täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Kansalaisuusvaatimuksen soveltamiskohde on määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) 8 §, sellaisena kuin se on laissa 1359/2018, sekä

*lisätään* lakiin uusi 4 f ja 7 a §, seuraavasti:

4 f §

Kriisinhallintakeskuksen koulutuksesta perittävät maksut

Kriisinhallintakeskus voi periä 4 §:n 2 kohdan nojalla järjestämäänsä koulutukseen osallistuvalta valtion maksuperustelaissa (150/1992) tarkoitettua omakustannusarvoa alemman koulutusmaksun, jos osallistuminen on tarpeen 1 §:ssä säädetyn toiminnan tukemiseksi.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset niistä henkilöryhmistä, joilta peritään omakustannusarvoa alempi koulutusmaksu.

7 a §

Vuosilomaoikeus

Poiketen siitä, mitä valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 1 §:ssä ja työehtosopimuslain (436/1946) 1 §:ssä säädetään, valtion virkamiehellä tai työntekijällä on oikeus saada vuosilomaa edellä 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen yhdenjaksoisen poissaolonsa ajalta seuraavasti:

1) enintään 12 kuukauden poissaolon ajalta kultakin täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta;

2) siltä osin kuin poissaolo kestää yli 12 kuukautta mutta enintään 24 kuukautta, enintään kuudelta täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta; ja

3) siltä osin kuin poissaolo kestää yli 24 kuukautta, enintään kolmelta täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta.

Edellä 7 §:n 1 momentin 2‒5 kohdassa tarkoitettua poissaoloa pidetään virassa- tai työssäolonpäivien veroisina päivinä valtion virkamiehen tai työntekijän vuosiloman pituutta määrättäessä.

8 §

Lomakorvaus

Muulle kuin valtion virkamiehelle tai työntekijälle suoritetaan 7 a §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä vuosilomasta vuosilomalain (162/2005) mukaista lomakorvausta. Lomakorvaus maksetaan nimittämiskirjan mukaisen palvelussuhteen päätyttyä, jollei muuta ole sovittu.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 7 a ja 8 § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä maaliskuuta 2025.

Tämän lain 7 a ja 8 §:ää sovelletaan sellaiseen henkilöön, jonka palvelussuhde alkaa niiden voimaantulon jälkeen.

—————

2.

Laki

valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:n 1 momentin 7 kohta, sellaisena kuin se on laissa 913/2019, seuraavasti:

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

7) Kriisinhallintakeskuksen johtajan virka, sisäministeriön toimialan viraston päällikön välittömänä alaisena toimivan päällikön ja johtajan virka, poliisilaissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka, suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka, poliisihallinnon virka, jonka tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä turvallisuusluokan I tai II asiakirjoja, sekä Rajavartiolaitoksen virka;

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

—————

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

Liite

Rinnakkaistekstit

1.

Laki

siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) 8 §, sellaisena kuin se on laissa 1359/2018, sekä

*lisätään* lakiin uusi 4 f ja 7 a §, seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| (uusi)  (uusi)  8 §  Lomakorvaus  Muulle kuin valtion *palveluksessa olevalle, jolle on myönnetty palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen ajaksi, suoritetaan tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen ajalta* vuosilomalain (162/2005) mukaista lomakorvausta. Lomakorvaus maksetaan nimittämiskirjan mukaisen palvelussuhteen päätyttyä, jollei muuta ole sovittu. | 4 f §  Kriisinhallintakeskuksen koulutuksesta perittävät maksut  Kriisinhallintakeskus voi periä 4 §:n 2 kohdan nojalla järjestämäänsä koulutukseen osallistuvalta valtion maksuperustelaissa (150/1992) tarkoitettua omakustannusarvoa alemman koulutusmaksun, jos osallistuminen on tarpeen 1 §:ssä säädetyn toiminnan tukemiseksi.  Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset niistä henkilöryhmistä, joilta peritään omakustannusarvoa alempi koulutusmaksu.  7 a §  Vuosilomaoikeus  Poiketen siitä, mitä valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 1 §:ssä ja työehtosopimuslain (436/1946) 1 §:ssä säädetään, valtion virkamiehellä tai työntekijällä on oikeus saada vuosilomaa edellä 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen yhdenjaksoisen poissaolonsa ajalta seuraavasti:  1) enintään 12 kuukauden poissaolon ajalta kultakin täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta;  2) siltä osin kuin poissaolo kestää yli 12 kuukautta mutta enintään 24 kuukautta, enintään kuudelta täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta; ja  3) siltä osin kuin poissaolo kestää yli 24 kuukautta, enintään kolmelta täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta.  Edellä 7 §:n 1 momentin 2‒5 kohdassa tarkoitettua poissaoloa pidetään virassa- tai työssäolonpäivien veroisina päivinä valtion virkamiehen tai työntekijän vuosiloman pituutta määrättäessä.  8 §  Lomakorvaus  Muulle kuin valtion virkamiehelle tai työntekijälle *suoritetaan 7 a §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä vuosilomasta* vuosilomalain (162/2005) mukaista lomakorvausta. Lomakorvaus maksetaan nimittämiskirjan mukaisen palvelussuhteen päätyttyä, jollei muuta ole sovittu.  ———  Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 7 a ja 8 § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä maaliskuuta 2025.  Tämän lain 7 a ja 8 §:ää sovelletaan sellaiseen henkilöön, jonka palvelussuhde alkaa niiden voimaantulon jälkeen.  ————— |

2.

Laki

valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

*muutetaan* valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:n 1 momentin 7 kohta, sellaisena kuin se on laissa 913/2019, seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| 7 §  Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:  — — — — — — — — — — — — — —  7) sisäministeriön toimialan viraston päällikön välittömänä alaisena toimivan päällikön ja johtajan virka, poliisilaissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka, suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka, poliisihallinnon virka, jonka tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä turvallisuusluokan I tai II asiakirjoja, sekä Rajavartiolaitoksen virka;  — — — — — — — — — — — — — — | 7 §  Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:  — — — — — — — — — — — — — —  7) *Kriisinhallintakeskuksen johtajan virka,* sisäministeriön toimialan viraston päällikön välittömänä alaisena toimivan päällikön ja johtajan virka, poliisilaissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka, suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka, poliisihallinnon virka, jonka tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä turvallisuusluokan I tai II asiakirjoja, sekä Rajavartiolaitoksen virka;  — — — — — — — — — — — — — —  Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . . |