



## Siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettu palvelussuhteessa olevan henkilön vuosilomaa koskevan sääntelyn tarkistaminen

Esiselvityksessä on arvioitu tarvetta tarkistaa siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevien henkilöiden oikeutta vuosilomaan ja lomaan liittyviin korvauksiin koskevaa sääntelyä heidän ollessaan virkavapaalla tai vapautettuina työstään kyseistä palvelussuhdetta varten.

Selvityksessä tunnistetaan tarve tarkistaa mainittua sääntelyä. Tarkistuksen yhteydessä tulee arvioida sääntelyn vaikutus taustatyöntäjien toimintaan ja resursseihin sekä kiinnittää huomiota palvelussuhteessa olevien riittävään palautumisaikaan, virka- ja työehtosopimuksessa sovittuihin etuuksiin ja muutosten vaikutukseen Suomen siviilikriisinhallinnan resursseihin.

### Tausta

Siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa (1287/2004, siviilikriisinhallintalaki) säädetään siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien asiantuntijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Asiantuntija on tehtävänsä ajan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, mutta toiminnallisesti Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai operaation toimeenpanijan alainen. Kriisinhallintakeskus toimii pääsääntöisesti asiantuntijan työnantajana. Palvelussuhteessa on vuosittain noin 120-130 asiantuntijaa.

Kriisinhallintakeskuksen lähettämiä asiantuntijoita työskentelee Euroopan unionin (EU), Yhdistyneiden kansakuntien (YK), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj), Naton sekä Euroopan neuvoston (EN) toimeenpanemissa siviilikriisinhallintaoperaatioissa ja näiden järjestöjen sihteeristötehtävissä.

Asiantuntijoista noin puolella on taustavirka valtiolla. Siviilikriisinhallintalaissa ei ole säännöksiä valtion taustavirassa olevan lomaoikeudesta, vaan siitä sovitaan valtion virka- ja työehtosopimuksessa.

Voimassa olevan sopimuksen mukaan taustaviralliselle kertyy vuosilomaa hänen siviilikriisinhallinnan palvelussuhteensa ajalta. Virasto ja virkamies voivat myös sopia siitä, että virkamiehelle maksetaan vuosilomakorvaus niiltä vuosilomapäiviltä, jotka on ansaittu siviilikriisinhallintalain mukaisilta virkavapausajoilta siltä osin, kun lomaa on kertynyt enemmän kuin kahdentoista täyden lomanmääräytymiskuukauden verran. Siviilikriisinhallintalain mukaan muille kuin valtion palveluksessa oleville

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Sisäministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

lomat maksetaan lomakorvauksena. Lomapäiviä ei ole mahdollista pitää siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen aikana, joten ne pidetään siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen jälkeen. Virasto on sopimuksen mukaan velvollinen maksamaan myös lomarahan.

Siviilikriisinhallintalain esitöiden (HE 206/2004 vp) mukaan kriisialueilla toimeenpantaviin siviilikriisinhallintaoperaatioihin 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 kompensatiivapaa (Compensatory Leave, Compensatory Time Off, CTO) keskimäärin kuusi päivää kuukautta kohti. Asiantuntija on kompensatiivapaan aikana velvollinen operaation johdon kutsusta palaamaan operaation toimialueelle. Kompensatiivapaa on luonteeltaan työaikakorvaus, ja se on tarkoitettu pääasiassa korvaukseksi ilta- ja viikonlopputyöskentelystä.

Siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisen aikana pitämättä jäänyttä kompensatiivapaa ei korvata rahallisesti operaatioissa työskentelyn päättyessä. Se on tarkoitettu siviilikriisinhallinnan työstä ja alueen olosuhteista sekä mahdollisesta korkeammasta riskeistä aiheutuvista rasituksista palautumiseen palvelussuhteen aikana. Näistä syistä kompensatiivapaa ei ole rinnastettu valtion virka- ja työehtosopimuksessa tarkoitettuun vuosilomaan.

Nykytila ei täysin vastaa edellä kuvattua. EU-operaatioissa, esimerkiksi EUAM Iraq –operaatioissa asiantuntijalle kertyy kuukaudessa 2,5 Annual Leave –päivää (AL) sekä 2,5 CTO-päivää, jotka kertyvät operatiivisista syistä tehdystä ylityöstä, varallaolosta, työstä viikonloppuisin/vapaapäivinä. Kuukaudessa kertyy lisäksi yksi Rest Leave Day (korkean riskin operaatio) ja yksi Travel Day kuukaudessa, koska matka-aika Eurooppaan palvelusvapaalle ja takaisin ylittää 12 tuntia. Operaatioissa työskennellään kuutena päivänä viikossa ja myös kompensatiivapaaeseen kuluu 6 AL/CTO päivää viikossa. Toisena esimerkkinä on matalan riskin operaatio EULEX Kosovo, jossa kertyy 2,5 AL ja 1,5 CTO, ei matkapäiviä tms. Operaatioissa viikonloput ovat yleensä vapaat. Edellä kuvattujen vapaiden lisäksi EU-operaatioissa kertyy enintään 10 Mission Public Holidays –päivää kalenterivuodessa. Sihteeristötehtävissä vapaata kertyy tyyppillisesti noin 2,5 päivää kuukaudessa, ja viikonloput ovat yleensä vapaa-aikaa.

Siviilikriisinhallinnan tehtävissä olevien mahdollisuudet pitää vapaita riippuvat palveluspaikasta ja tehtävistä. Sihteeristötehtävissä on tyyppillistä, että asiantuntijat voivat pitää vapaitaan samalla tavalla kuin kotimaan virassa. Toisaalta sihteeristötehtävät saattavat sisältää vierailuja siviilikriisinhallinnan korkean riskitason toimialueille, eikä näistä kerry kompensatiivapaa.

Lomaoikeusjärjestelmä laadittiin 20 vuotta sitten, jolloin keskiössä olivat korkean riskin operaatiot, ja operaatioissa palveltiin 1-2 vuotta. Merkittävä osa siviilikriisinhallintatehtävissä olevista asiantuntijoista (n. 40 %) työskentelee edelleen korkean riskin operaatioissa. Nykyisin keskimääräinen palvelusaika on noin kaksi vuotta, ja joissain tapauksissa asiantuntijoiden palvelussuhde on kestänyt 4-5 vuotta.

Myös siviilikriisinhallintaa koskeva lainsäädäntö on muuttunut. Vuonna 2022 asiantuntijoiden rekrytointijärjestelmää muutettiin muun ohella siten, että käytössä olleista palvelussuhteiden välisistä karensiajoista sekä maksimipalvelusajoista luovuttiin ja valtion taustavirallisten virkavapausoikeus rajoitettiin kolmeen vuoteen viiden vuoden aikana. Näin ollen taustaviraston harkinnassa on, myöntääkö se asiantuntijalle virkavapautta tai vapautusta työstä tätä pidemmäksi aikaa.

## Lausunnotmenettely

Esiselvitystä varten sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö pyysi seuraavilta tahoilta lausuntoa mahdollisesta tarpeesta tarkistaa siviilikriisinhallintatehtäviin liittyvää vuosilomasääntelyä: ulkoministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriön hallinto- ja kehittämissosasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Tulli, Rikosseuraamuslaitos, Kriisinhallintakeskus, Maahanmuuttovirasto, Tuomioistuinvirasto, tuomioistuimet, syyttäjälaitos, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry., Ammattiliitto Pro ry., Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry., Suomen Poliisijärjestöjen liitto SPJL ry., Rajaturvallisuusunioni ry., Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan poliisit ry., SaferGlobe ry. ja Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry.

Taustatyönantajia pyydettiin vastaamaan jäljempänä mainittuihin yhdeksään kysymykseen. Etujärjestöiltä, SaferGlobe ry:ltä ja Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry:ltä pyydettiin lausuntoa siitä, onko siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettussa palvelusuhteessa olevien taustavirallisten henkilöiden vuosilomaoikeutta koskeva sääntely edelleen tarkoituksenmukainen. Lausuntopyyntöissä huomautettiin, että jos taustavirallisten vuosilomaoikeutta päätettäisiin muuttaa, samalla tulee arvioida muutoksen vaikutus siviilikriisinhallintalain 8 §:n mukaisiin muille kuin valtion palveluksessa oleville maksettaviin lomakorvauksiin.

Lausunnon antoivat puolustusministeriö, sisäministeriön hallinto- ja kehittämissosasto, ulkoministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta, Tulli, Kriisinhallintakeskus, Maahanmuuttovirasto, Rikosseuraamuslaitos, Poliisihallitus, Tuomioistuinvirasto, Syyttäjälaitos, Vaasan hovioikeus, Rovaniemen hovioikeus, Vakuutusosasto, Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Etelä-Karjalan käräjäoikeus, Satakunnan käräjäoikeus, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry., Ammattiliitto Pro ry., Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry., Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan poliisit ry. ja SaferGlobe ry.

## Taustavirastojen lausuntopalaute

**1. Kuinka monta virastonne työntekijää on ollut siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa viimeisen viiden vuoden aikana, missä tehtävissä he ovat olleet ja kuinka pitkiä palvelussuhteet ovat olleet?**

Siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa on ollut viimeisen viiden vuoden aikana **poliisihallinnosta** hieman yli sata henkilöä, **Syyttäjälaitoksesta** ja **Tullista** kustakin 12, **Rajavartiolaitoksesta** ja **Rikosseuraamuslaitoksesta** kustakin 11 henkilöä, **sisäministeriöstä** 10, **ulkoministeriöstä** 7, **Kriisinhallintakeskuksesta** 5, **Puolustusministeriöstä** 4, **Maahanmuuttovirastosta** 3 sekä **Rovaniemen hovioikeudesta** ja **Itä-Suomen hallinto-oikeudesta** kustakin 1.

**Poliisihallinnon** henkilöt ovat olleet tehtävissä puolesta vuodesta vuoteen kerrallaan, mutta pidempäänkin, esimerkiksi 4 vuotta yhtäjaksoisesti. Vaalitarkkailijatehtävät ovat olleet lyhyempiä. **Rajavartiolaitoksen** virkamiesten poissaolot ovat kestäneet 1-2 vuotta (10 henkilöä) ja 2 vuotta 3 kuukautta – 3 vuotta 4 kuukautta (4 henkilöä). **Rikosseuraamuslaitoksen** virkamiesten palvelussuhteet ovat kestäneet pääasiassa puolesta vuodesta vuoteen, osalla yhdenjaksoisesti useamman vuoden, **Maahanmuuttoviraston** 2 vuotta ja **ulkoministeriön** 10 kuukaudesta yli kahteen vuoteen. **Sisäministeriön** virkamiesten poissaolot ovat pääosin olleet pitkiä, jopa vuosia kestäneitä ja **puolustusministeriössä** noin 2 vuotta (3 henkilöä) ja kolme ja puoli vuotta (yksi henkilö). **Rovaniemen hovioikeuden** virkamiehen virkavapaus kestää 3 vuotta. **Itä-Suomen hallinto-oikeuden** virkamiehen poissaolo kesti yli kaksi vuotta. **Tullin** osalta palvelussuhteen kesto on ollut keskimäärin 409 päivää. Viiden henkilön palvelussuhde on kestänyt alle vuoden, ja seitsemän henkilön yli vuoden. **Kriisinhallintakeskuksen** osalta palvelussuhteet ovat kestäneet 6 vuotta, 4 vuotta, 2 vuotta 2 kuukautta ja yhden vuoden.

## **2. Miten työntekijän työtehtävät on hoidettu poissaolonsa aikana?**

**Poliisihallituksessa** siviilikriisinhallintatehtäviin lähteneen työtehtävien hoitaminen vaihtelee riippuen tilanteesta ja henkilön työtehtävistä. Virkavapauden ajaksi on joko tilalle rekrytoitu toinen työntekijä, nimetty viraston tai laitoksen sisältä henkilö hoitamaan tehtäviä, tehtävät on hoidettu sijaisuusjärjestelyin taikka tehtävät on hoidettu ryhmän muiden työntekijöiden toimesta.

**Rikosseuraamuslaitoksessa, sisäministeriössä, puolustusministeriössä ja Rovaniemen hovioikeudessa** on pyritty rekrytoimaan tai on rekrytoitu määräaikaiseen virkasuhteeseen sijainen. **Syyttäjälaitoksessa** virkamiehen tehtävät on hoidettu tavanomaisin sijaisuus- ja sijaistamisjärjestelyin. **Tullissa** henkilöiden työtehtävät on hoidettu osin sisäisin tehtäväjärjestelyin, osin korvaavin rekrytoinnein. **Ulkoministeriössä** tehtävät on hoidettu sijaisjärjestelyin, tehtävät on jaettu työyksikössä tai tehtävä on jäänyt tyhjäksi. **Maahanmuuttovirastossa** yhdelle henkilölle on palkattu sijainen ja kahden tehtävät eivät ole aiheuttaneet merkittävää töiden uudelleenorganisointia, koska tehtävissä työskentelee runsaasti henkilöstöä.

**Rajavartiolaitoksessa** virkavapauden johdosta vapautuneet sotilaskoulutusta edellyttävät johto-, esimies- ja asiantuntijatehtävät on hoidettu määräämällä kyseisiin tehtäviin toinen tehtävänhoitaja joko pysyvästi tai määräaikaaisesti. Jos tehtävä on täytetty pysyvästi virkavapaan aikana, työnantaja on huolehtinut virkavapaalla olleelle uuden tehtävään määräyksen virkavapaan päättyessä. Operatiiviset kenttätehtävät ovat jääneet virkavapauden johdosta täyttämättä ja työtehtävät on hoidettu kyseisten yksiköiden muulla henkilöstöllä. Siviilivirasta virkavapaalle jääneen henkilön tilalle nimitettiin toinen henkilö määräaikaiseen virkasuhteeseen. **Kriisinhallintakeskuksessa** työntekijälle on pääsääntöisesti rekrytoitu sijainen hoitamaan hänen tehtäviään virkavapaansa aikana. Lyhyempinä ajanjaksoina tehtäviä on voitu jakaa muille virkamiehille, jos sijaisen rekrytoinnissa on ollut viiveitä.

**Rovaniemen hovioikeudessa** määräaikaiseen asessorin virkasuhteeseen valittiin uusi henkilö kolmeksi vuodeksi. **Itä-Suomen hallinto-oikeudessa** henkilölle on palkattu sijainen tietyllä ajalla. Muina aikoina hänen tehtävänsä on jaettu muiden samassa virka-asemassa olevien henkilöiden kesken.

## **3. Miten työntekijä on pitänyt vuosilomapäivänsä siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen päätyttyä? Onko ne kyetty pitämään heti palvelussuhteen jälkeen vai onko niitä jäänyt pidettäväksi pidemmälle ajalle? Onko virastossanne ollut tapauksia, joissa henkilö on siirtynyt uudemman kerran siviilikriisinhallinnan palvelussuhteeseen ja hänellä on jäänyt pitämättä edellisen siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen ajalta kertyneitä vuosilomapäiviä?**

**Poliisihallinnossa** vuosilomien pitämisen osalta on tilannekohtaista vaihtelua. Vuosilomia on pidetty suoraan ennen töihin paluuta, sekä on myös tehty siirto- ja säästövapaasopimuksia varsinkin tilanteissa, joissa työntekijä on ollut siviilikriisinhallintatehtävissä yli vuoden ajan. On myös tilanteita, joissa henkilö on siirtynyt uudemman kerran siviilikriisinhallinnan palvelussuhteeseen ja kertyneitä lomapäiviä on jäänyt pitämättä. Jos lomiamia ei ole pystytty pitämään heti siviilikriisinhallintatehtävän jälkeen, ne ovat jääneet pidettäväksi pidemmälle ajalle, mikä on vaikeuttanut normaalia toimintaa.

**Rajavartiolaitoksessa** siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen päätyttyä vuosilomia on ollut pitämättä niin siviilikriisinhallinnan palvelussuhdetta edeltävältä kuin siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen aikana ansaitulta osin. Vuosilomaa on pääsääntöisesti pidetty merkittävässä määrin heti virkavapauden päätyttyä, enimmäkseen 76 lomapäivää yhdenjaksoisesti.

Lomat on pääsääntöisesti pidetty erikseen sovittuja säästövapaita lukuun ottamatta noin vuoden sisällä virkavapaan päättymisestä. Rajavartiolaitoksessa kolmella virkamiehellä on ollut kaksi eri siviilikriisinhallinnan palvelussuhdetta. Näistä kahdella on pitämättä sovittuja säästövapaita (molemmilla 18 lomapäivää) aiemman siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen ajalta. Yhdessä tapauksessa henkilön kahden eri siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen välinen aika oli vain 13 päivää, jolloin aiemman siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen ajalta oli pitämättä sekä sovittuja säästövapaita että vuosilomaa, eikä henkilö ehtinyt pitää niitä kaikkia sen 13 päivän tauon aikana, jolloin hän oli omassa virassaan Suomessa. Edellä mainitussa tapauksessa henkilön jälkimmäinen siviilikriisinhallinnan palvelussuhde on edelleen meneillään, ja henkilöllä on nyt pitämättä olevia lomiamia ja säästövapaita yhteensä 117 päivää.

Kahdessa tapauksessa vuosilomien pitäminen on estynyt, kun siviilikriisinhallinnan palvelussuhdetta on seurannut välittömästi ilman taukoa muuhun kansainväliseen tehtävään myönnetty virkavapaus. Monet siviilikriisinhallintaan osallistuvat ovat aktiivisia myös muissa kansainvälisissä tehtävissä (mm sotilaallinen kriisinhallinta, EU:n tehtävät ja eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon Frontexin asiantuntijatehtävät). Yhdessä tapauksessa pitämättömiä vuosilomia ja säästövapaita on 138 päivää, mutta niitä ei enää kerry lisää meneillään olevan tehtävän aikana. Lisäksi yhdessä tapauksessa siviilikriisinhallinnan palvelussuhdetta edelsi sotilaallinen kriisinhallintatehtävä, jonka aikaisia lomiamia on myös pitämättä: henkilöllä on vuosilomia ja säästövapaita pitämättä 117 päivää.

Rajavartiolaitos huomauttaa, että siviilikriisinhallinnan tehtävissä olleille ei ole voitu antaa vuosilomia valtion vuosilomia koskevan virkaehtosopimuksen mukaisiin määräaikoihin mennessä. Lomien antamatta jättäminen vuosilomasopimuksessa sovittuna aikana perustuu vain siihen, että virkamies on hakenut virkavapaita ja ollut oikeutettu lakisääteiseen virkavapauteen, eikä lomiamia ole voitu virkamiehestä johduttavasta syystä antaa virkaehtosopimuksen mukaisesti.

**Tullissa** henkilöt ovat pitäneet vuosilomia sekä heti siviilikriisinhallintatehtävän jälkeen että myöhemmin sovittuna ajankohtana. **Syyttäjälaitoksella** virkamiehet ovat pitäneet siviilikriisinhallinnan tehtävissä kertyneet lomapäivänsä palattuaan Syyttäjälaitoksen virkaansa, mitä Syyttäjälaitos pitää järjestelyn epäkohtana. Syyttäjälaitos katsoo, että siviilikriisinhallinnan tehtävissä kertyneet vuosilomapäivät tulisi pitää kyseisen tehtävän aikana.

**Rikosseuraamuslaitoksella** osassa tapauksissa vuosilomat on pidetty heti palvelussuhteen jälkeen ja osassa säästetty myöhemmin pidettäväksi. Laitoksella on yksittäisiä tapauksia, joissa siviilikriisinhallinnan palvelussuhteet ovat jatkuneet vuosi kerrallaan useamman vuoden ajan, jolloin vuosilomia ei ole pidetty niiden välissä.

**Maahanmuuttovirastossa** henkilöitä on kehoitettu pitämään ennen töihin paluuta vuosilomaa sekä suunnittelemaan pitämättä jäävien lomapäivien pitoaikataulu. Tyypillisesti tehtävistä palaavat ovat pitäneet ennen töihin paluuta vähintään kuukauden mittaisen vuosiloman. Virasto on kannustanut vuosiloman pitämiseen ennen töihin paluuta. Virastossa ei ole tapauksia, joissa henkilö olisi siirtynyt uudemman kerran siviilikriisinhallinnan palvelussuhteeseen ja aiempia lomiamia olisi jäänyt pitämättä.

**Kriisinhallintakeskuksessa** kaikkia kertyneitä vuosilomia ei ole yleensä pidetty välittömästi palvelussuhteen jälkeen vaan pidemmällä ajalla. Palvelussuhteen jälkeen on yleensä pidetty viikon tai kahden vuosiloma ennen paluuta töihin. Tapauksia, joissa henkilö olisi siirtynyt uuteen siviilikriisinhallinnan palvelussuhteeseen ja häneltä olisi jäänyt pitämättä edellisen siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen aikana kertyneitä vuosilomapäiviä ei ole. Yhden henkilön osalta palvelussuhteen aikana kertyneet vuosilomapäivät jäivät käyttämättä hänen jäätyään eläkkeelle siviilikriisinhallintapalvelussuhteensa päätyttyä.

**Sisäministeriössä** siviilikriisinhallintatehtävän jälkeen palaaja on pääsääntöisesti pitänyt kertyneet lomat pois ennen palaamista virkatehtäväänsä. Yleensä lomina on kertynyt noin kaksi kuukautta. Jos lomina on ollut erityisen paljon, niitä on jouduttu sijoittamaan myös myöhemmälle ajalle paluun jälkeen. Palaajan lomien aikana ei yleensä ole ollut mahdollista jatkaa sijaisen nimitystä, jolloin palaajan tehtävät on loman aikana jouduttu jakamaan muille virkamiehille. Nykyisellään lomat sijoitetaan siviilikriisintehtävästä paluun jälkeiseen aikaan, mikä toimii myös palauttavana tekijänä ennen paluuta ministeriön virkatehtäviin.

**Puolustusministeriössä** kolme virkamiestä irtisanoutui siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen tai sitä seuranneen opintovapaan jälkeen. Heille on maksettu lomakorvausta pitämättömistä lomista. Yksi siviilikriisinhallinnan tehtävässä olevasta palaa takaisin virkaansa kolmen ja puolen vuoden yhtäjaksoisen tehtävän jälkeen. Hänelle on kertynyt huomattava määrä vuosilomapäiviä, joista työtehtävien hoidon järjestämiseksi osa maksetaan lomakorvauksena. **Ulkoministeriössä** lomina on pyritty pitämään heti siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen päätyttyä.

**Rovaniemen hovioikeudella** ei ole toistaiseksi kokemusta tästä. **Itä-Suomen hallinto-oikeudessa** esittelijä on pitänyt vuosilomaa palvelussuhteen päätyttyä, ja hänelle on maksettu vuosilomakorvausta.

#### ***4. Oletteko käyttäneet mahdollisuutta maksaa vuosilomaa lomakorvauksena yli 12 kuukauden palveluksen jälkeen kertyneiden vuosilomien osalta?***

**Poliisihallinnossa** lomakorvauksia on joissakin tapauksissa maksettu. **Rajavartiolaitoksessa** yhdessä tapauksessa on maksettu sanottua lomakorvausta 22 lomapäivältä. Valtion virka- ja työehtosopimuksen 2023–2025 allekirjoituspöytäkirjan 22 §:n mahdollisuutta vaihtaa 25 vuosilomapäivää ylittävästä vuosilomakertymästä enintään viisi (5) vuosilomapäivää rahaksi kultakin lomanmääräytymisvuodelta on käyttänyt Rajavartiolaitoksessa vain yksi virkamies kaksi kertaa.

**Syyttäjälaitos** ei ole ylläpitänyt tarkempia tietoja, pääsääntöisesti laitos ei maksa vuosilomakorvauksia kuin palvelussuhteen päättyessä. **Rikosseuraamuslaitos** on maksanut yksittäisissä tapauksissa vuosilomia lomakorvauksena. **Maahanmuuttovirasto, Kriisinhallintakeskus, Tulli, ja Rovaniemen hovioikeus** eivät ole maksaneet lomakorvauksia, **ulkoministeriö** ja **Itä-Suomen hallinto-oikeus** ovat. **Sisäministeriön** käytännön mukaisesti lomat pidetään lähtökohtaisesti aina eikä maksuun menneitä lomina juurikaan ole muutoin kuin harvinaisissa poikkeustapauksissa esimerkiksi silloin, jos henkilö jää eläkkeelle siviilikriisinhallintatehtävän jälkeen eikä lomina voida pitää. **Puolustusministeriön** käytäntöä on selostettu edellä käsitellyn kysymyksen yhteydessä.

#### ***5. Miten siviilikriisinhallinnan tehtävistä virastoon palanneen henkilön työtehtävät on hoidettu hänen vuosilomapäiviensä aikana?***

**Poliisihallinnossa** ja **Syyttäjälaitoksessa** siviilikriisinhallinnan tehtävistä palanneiden työtehtävät on hoidettu vuosilomapäivien ajan sijaisjärjestelyin. Joissakin tapauksissa myös sijaiseksi palkatun määräaikaaisuutta on jatkettu poliisihallinnossa vuosiloman ajaksi, kun vakituinen ei ole tosiasiallisesti tehtäviään hoitamassa. **Rajavartiolaitoksessa** tehtävät on hoidettu työjärjestyksessä määrätyn sijaisen ja/tai muun työyksikön henkilöstön toimesta, kuten muidenkin vuosilomien aikana.

**Rikosseuraamuslaitoksessa** järjestelyissä on ollut tapauskohtaista vaihtelevuutta ja työtehtävään liittyvää harkintaa. Joissain tapauksissa henkilö on palannut työhönsä heti, ja kertyneet lomat on siirretty säästövapaapäiviksi, joita henkilö on vähitellen pitänyt. Yleisempi tapa on ollut, ettei palanneen henkilön lomapäiviksi ole

palkattu erikseen sijaista, vaan tehtävät on jaettu muille työntekijöille. On myös tapauksia, joissa siviilikriisinhallinnan tehtävän aikaisen sijaisuuden hoitaja on saanut jatkaa sijaisuutta myös palaaajan lomapäivien ajan. **Tullissa** henkilöiden työtehtävät on hoidettu osin sisäisin tehtäväjärjestelyin, osin korvaavin rekrytoinnein.

**Maahanmuuttovirastossa** tehtävien hoitaminen vuosiloman aikana ei ole toistaiseksi aiheuttanut erityisiä haasteita. Kahdessa edellisen viiden vuoden aikana tunnistetussa tapauksessa henkilöiden työtehtävät ovat sellaisia, joita virastossa hoidetaan lukuisten työntekijöiden voimin. Tämän vuoksi vuosilomien pitäminen ei ole merkittävästi vaikuttanut viraston tehtäväjärjestelyihin. **Kriisinhallintakeskuksessa** tehtävät on hoidettu tavanomaisin sijaisuusjärjestelyin.

**Sisäministeriössä** sijaisen nimitystä ei yleensä ole ollut mahdollista jatkaa palaaajan lomien ajalle, ja palaaajan tehtävät on loman aikana jouduttu jakamaan muille virkamiehille. **Puolustusministeriössä** vuosilomien aikana työtehtävät hoidetaan muun henkilöstön toimesta siltä osin kuin se on mahdollista. **Ulkoministeriö** toteaa, että jos tehtävässä on sijaisjärjestely, se ei koske loma-aikoja.

**Rovaniemen hovioikeus** huomauttaa, että vuosilomien kertyminen jopa kolmelta vuodelta ja niiden pitäminen virastoon palaamisen jälkeen aiheuttaa hankaluuksia lainkäytön resurssien jaossa. Sijaisia ei voida määrätä vuosilomien ajalle. Lisäksi tavanomaista huomattavasti pidemmät vuosilomat ovat koulutusviran tarkoituksen vastaisia aiheuttaen ongelmia muun muassa koulutuksiin osallistumiselle. **Itä-Suomen hallinto-oikeudessa** tehtävät on jaettu muiden samassa virka-asemassa olevien henkilöiden kesken.

#### **6. Mitä kustannuksia po. vuosilomaoikeudesta on aiheutunut virastollenne?**

**Poliisihallinnossa** siviilikriisinhallintatehtävien vuosilomia on jouduttu joissain tilanteissa maksamaan. Esimerkiksi yhdessä tilanteessa, jossa kaksi henkilöä eläköityi suoraan tehtävän jälkeen, poliisilaitos joutui maksamaan kullekin henkilölle lomakorvausta noin 40 000 euroa. Mahdollisista ylityöistä tulee kustannuksia, jos kollegat tekevät työt vuosiloman aikana, ja heidän työmääränsä on ollut samaan aikaan suuri. Jos työntekijän tilalle on palkattu sijainen ja hänen virkasuhdettaan on jatkettu vuosiloman yli, sijaiselle maksettava palkka on päällekkäistä siviilikriisinhallintatehtävissä toimineen vuosilomapäivien ajalta.

**Rajavartiolaitoksessa** suoranaisia lisäkustannuksia on muodostunut maksetuista lomakorvauksista. **Syyttäjälaitoksessa** ylimääräisiä kustannuksia on aiheutunut vuosilomasta ja lomarahasta, jotka on ansaittu toisen työnantajan palveluksessa sekä kustannukset siitä, että virkamiehelle on rekrytoitu ja perehdytetty sijainen ja/tai hänen tehtäviään on jouduttu siirtämään muille virkamiehille ylimääräisiksi tehtäviksi. **Kriisinhallintakeskuksessa** kustannuksia on aiheutunut vuosilomapäivien palkkakustannuksista.

**Rikosseuraamuslaitos** mainitsee, että jos virkamies on pitkään operaatiossa, jonka ajalta on kertynyt runsaasti vuosilomia, joudutaan sijaisjärjestelyjä jatkamaan vuosilomien ajaksi. **Maahanmuuttovirastossa** ei tunnisteta erityisiä aiheutuneita kustannuksia. **Ulkoministeriö** kiinnittää huomiota mahdolliseen lomakorvaukseen, kuten myös **puolustusministeriö**, jonka mukaan sijaista ei ole ollut mahdollista palkata siviilikriisinhallinnan tehtävästä palanneille. **Tullissa** vuosilomaoikeudesta on aiheutunut vuosiloman ajan palkkakustannuksia ja sijaisen palkkauskustannuksia.

**Rovaniemen hovioikeudessa** vuosilomaoikeudesta aiheutuu joko vuosilomakorvauskustannuksia tai resurssipulaa lainkäyttötehtävissä. **Itä-Suomen hallinto-oikeudessa** vuosilomakorvauksesta kymmeneltä päivältä vuodelta 2018.

**7. Onko vuosilomien kertyminen vaikuttanut virastonne halukkuuteen myöntää virkavapautta tai vapautusta työstä laissa edellytettyä pidemmäksi aikaa?**

**Ulkoministeriössä, Maahanmuuttovirastossa, Kriisinhallintakeskuksessa, Tullissa ja Itä-Suomen hallinto-oikeudessa** vuosilomien kertyminen ei ole vaikuttanut halukkuuteen myöntää virkavapautta. **Poliisihallinnossa** vuosilomien kertyminen ei ole lähtökohtaisesti vaikuttanut virkavapauharkintaan. **Rajavartiolaitoksessa** ei ole toistaiseksi tullut tällaista tilannetta harkittavaksi. Kaikissa tapauksissa anottu virkavapaus on ollut enintään laissa mainittu kolme vuotta viiden vuoden aikana. **Syyttäjälaitoksessa** asiasta ei ole käyty tarkempaa keskustelua.

**Rikosseuraamuslaitoksen** mukaan käytännössä tämä ei ole vaikuttanut toistaiseksi halukkuuteen myöntää virkavapautta, vaikka tilanteen aiheuttamat merkittävätkin kustannukset on pantu merkille. Talustilanteen huomattava tiukentuminen saattaa jatkossa näkyä niin, että kustannuksia puntaroidaan myös tästä näkökulmasta aikaisempaa tarkemmin. **Puolustusministeriö** huomauttaa, että vuosilomien kertyminen vaikuttaa luonnollisesti halukkuuteen myöntää virkavapautta niissä tilanteissa, joissa viraston on mahdollista käyttää harkintavaltaansa. Lomista aiheutuu ylimääräinen työmäärä yksikön muille virkamiehille ja virastoille kustannuksia, jotka eivät ole syntyneet viraston tehtävissä tehdystä työstä. **Rovaniemen hovioikeudessa** vuosilomien kertyminen tulee vaikuttamaan päätöksentekoon, jos harjunnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tulee päätettäväksi.

**8. Miten näette kertyneiden vuosilomien pitämisen tärkeyden ja vaikutuksen asiantuntijoiden siviilikriisinhallinnan palveluksesta palautumisen sekä taustavirkaan palattaessa työssä jaksamisen sekä työhyvinvoinnin kannalta?**

**Poliisihallituksen** mukaan asia riippuu siviilikriisinhallinnan tehtävästä, jossa henkilö on ollut. Palautumisen ja työhyvinvoinnin kannalta vuosiloman pitäminen on perusteltua tehtävästä palattaessa. Työntekijän itsensä kannalta toisesta kulttuurista ja toimintaympäristöstä siirtyminen takaisin Suomeen voi olla henkisesti iso asia, joten lomapäivien pitäminen ennen töihin paluuta voi olla aiheellista. Lomapäivien pitäminen heti siviilikriisinhallintatehtävien jälkeen on myös sikäli perusteltua, että usein pitkän poissaolon aikana on tapahtunut muutoksia (työtehtävissä tai organisaatiossa on tehty jokin muutos, tai työntekijä itse haluaa muutosta aiempiin työtehtäviinsä). Tällöin kaikille osapuolille jää aikaa miettiä erilaisia vaihtoehtoja ja myös käydä niistä tarvittavia keskusteluja sekä tehdä tarkempia suunnitelmia.

**Rajavartiolaitoksen** mukaan kaikilla tarkastelluilla yli vuoden mittaisissa siviilikriisinhallinnan palvelussuhteissa olleilla on ollut vuosilomaan oikeuttavaa palvelusaikaa yhteensä vähintään viisitoista vuotta eli lomaa on kertynyt vuodessa 38 lomapäivää. Henkinen, fyysinen tai sosiaalinen palautuminen siviilikriisinhallinnan palvelussuhteesta ei edellytä tätä pidempää lomajaksoa virkavapaan päätyttyä. Paluu omaan työyhteisöön kohtuullisen lomajakson jälkeen on myös tärkeää.

**Syyttäjälaitoksen** mukaan lomien pitäminen on tärkeää, mutta lomat tulisi ensisijaisesti pitää siviilikriisinhallinnan tehtävän aikana eikä vasta taustavirkaan palattua. **Tulli** pitää työsuojelullisesti riittävää mahdollisuutta palautumiseen tärkeänä, erityisesti jos tehtävien aikana lomaa ei ole pidetty. **Rikosseuraamuslaitos** katsoo, että vuosilomien pitäminen operaation jälkeen on oleellista ja tärkeää. Olosuhteet voivat olla hyvin erilaiset taas Suomeen paluun jälkeen, joten on tärkeää sopeutua Suomen olosuhteisiin ja esimerkiksi perhe-elämään.

**Maahanmuuttovirasto** pitää tärkeänä sitä, että siviilikriisinhallintatehtävistä palaavat palautuvat riittävästi ennen omiin virkatehtäviinsä paluuta. Virasto suosittaa siksi pidemmän vuosilomajakson pitämistä ennen töihin paluuta. Maahanmuuttovirastossa työympäristö on paineistettu ja työhön kohdistuu suuri julkinen kiinnostus ja paine, mikä voi aiheuttaa kuormitusta. Siksi virasto pitää tärkeänä, että



siviilikriisinhallintatehtävistä palataan töihin palautuneina. **Ulkoministeriö** huomauttaa, että riittävä palautuminen on tärkeää työssä jaksamisen ja työhyvinvoinnin kannalta.

**Kriisinhallintakeskuksen** mukaan vuosilomien pitäminen ennen siirtymistä kotimaan tehtävään on kannatettavaa, vähintäänkin jotta siviilikriisinhallintatehtävästä kotimaahan siirtymisen käytännön järjestelyt saa hoidettua rauhassa. Vuosilomien käyttäminen vaikuttanee myönteisesti myös työssä jaksamiseen ja työhyvinvointiin. Se, kuinka pitkä vuosiloma olisi tarkoituksenmukainen siviilikriisinhallinnan palveluksen jälkeen, lienee henkilökohtaista ja toisaalta riippuvaista palaajan palvelusympäristöstä. Matalan riskin kenttätehtävistä tai sihteeristötehtävistä palaavien tarve palautumiseen on ensi vaiheessa pitamiensä vuosilomien rajallisesta kestosta (viikko tai kaksi) päätellen vähäistä.

**Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosaston** mukaan nykyisellään lomat sijoitetaan siviilikriisintehtävästä paluun jälkeiseen aikaan, jotta henkilöt voivat palautua. Osaston tietoon ei ole tullut nykykäytännön vallitessa työssä jaksamisen haasteita siviilikriisinhallintatehtävän jälkeen. **Puolustusministeriö** katsoo, että henkinen, fyysinen ja sosiaalinen palautuminen siviilikriisinhallinnan palvelussuhteesta on tärkeää.

**Rovaniemen hovioikeuden** mukaan jos vastaavia lomaa tai vapaita ei ole pidetty, palautuminen ja työssä jaksaminen voi olla haastavaa. **Itä-Suomen hallinto-oikeuden** mukaan mahdollisuus halutessa pidempään vuosilomajaksoon edistää työssä jaksamista, palautumista sekä työhyvinvointia. Toisaalta pitkäkestoissa siviilikriisinhallinnan palvelusjaksoissa lomapäiviä voi kertyä huomattavankin pitkältä ajalta, eikä vuosiloman ajalle yleensä palkata sijaista.

**9. Onko voimassa oleva vuosilomia koskeva sääntely mielestänne tarkoituksenmukainen ja toimiva ottaen huomioon muun ohella pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman säästötavoitteet? Jos näin ei ole, niin miten sitä tulisi kehittää?**

**Poliisihallitus** katsoo, että nykyinen vuosilomakertymä aiheuttaa työnantajan näkökulmasta haasteita ja ylimääräisiä kustannuksia virastoissa.

Nykyisen virkavapaussääntelyn haasteita ovat:

- useamman vuoden poistuman aiheuttamat sijaisuusjärjestelyt (haasteita tuo se, että siviilikriisinhallintanimitykset ovat aina vuoden kerrallaan ja jatkosta tulee tieto viime tingassa, jolloin sijainen usein hakeutuu muualle).
- erityisesti tilanteet, jossa poliisimiehiä on ollut vaikeuksia rekrytoida. Poliisilaitos on myös harkinnut rajata sitä, kuinka monen poliisimiehen voidaan samaan aikaan sallia olla ko. virkavapaalla.

Poliisihallituksen mukaan olisi taustatyönantajan kannalta hyvä, jos siviilikriisinhallinnan palvelussuhde pitäisi sisällään sen aikana kertyvät lomapäivät. Tällöin vuosilomat ja siitä aiheutuvat kustannukset kohdistuisivat henkilön lähtöviraston sijaan Kriisinhallintakeskuksen palvelussuhteeseen.

**Rajavartiolaitoksen** mielestä voimassa oleva sääntely ei ole tarkoituksenmukainen. Siviilikriisinhallintapalveluksen erityinen luonne julkisoikeudellisena palvelussuhteena sekä lähes rajoittamaton oikeus virkavapaaseen siviilikriisinhallintapalveluksen ajaksi olisi tullut yhteensovittaa vuosilomien kertymisestä ja antamista koskevien vuosilomalain säännösten kanssa. Vuosilomalaki sallii laajan toisin sopimisen mm. vuosiloman kertymisestä valtakunnan tason virkaehtosopimuksin. Valtion keskuksen sopijaosapuolet eivät kuitenkaan ole sopimustoiminnassaan pitäneet

tarpeellisena huomioida yhteensovittamistarvetta, vaan ovat sen sijaan nimenomaisesti sopineet vuosilomien kertymisestä myös palkattomalla virkavapaalla suoritettavan siviilikriisinhallintapalveluksen aikana.

Edellä sanotusta on seurannut työnantajan näkökulmasta toiminnallisesti ongelmallinen tilanne, jossa suuri määrä vuosilomaa tulisi antaa siviilikriisinhallintapalvelusta varten myönnetyn virkavapaan päätyttyä. Joskus näissä tilanteissa virkamiehelle ei ole voitu antaa edes ennen siviilikriisinhallintapalvelusta kertyneitä lomiam ennen virkavapaan alkamista, koska siviilikriisinhallintapalvelus alkaa toisinaan pakottavasti hyvinkin nopeasti.

Lomien antamista koskevat vuosilomasopimuksen sopimusmääräykset ovat pääosin pakottavia ja vain osasta niistä voidaan poiketa rajoitetusti sopimalla siitä virkamiehen kanssa. Tilannetta pahentaa siten se, että vuosilomasopimuksella sovitut ajankohdat lomien antamiselle ovat ainakin osittain jo menneet eikä lomien antamisesta muulla tavoin ole sovittu mitään. Se, että työkyvyttömyyden tai perhevapaan johdosta siirretyn loman antamisesta normaalijärjestyksestä poikkeavasti on sovittu nimenomaisesti erikseen, ei ole omiaan selkeyttämään asiaa, vaan vaikeuttaa korostetusti nyt puheena olevien lomakertymien viivästyneen antamisen perustelemista. Siviilikriisinhallintapalvelusta varten myönnetyn virkavapaan, johon virkamiehellä on oikeus, ajalle työnantajalla ei ole mahdollisuutta eikä siten myöskään velvollisuutta sijoittaa lomiam. Mutta siviilikriisinhallintapalveluksen vuoksi myönnetyn virkavapaan päätyttyä työnantajalla on velvollisuus noudattaa virkaehtosopimuksia, joten niissä sovitusta poikkeamiseen pitäisi olla sopimusperuste.

Kehittämisvaihtoehtoista Rajavartiolaitos mainitsee, että vähintään pitäisi olla yksiselitteisesti ja sitovasti säädetty tai sovittu siitä, että työnantajalla on mahdollisuus antaa siviilikriisinhallintapalvelusta varten myönnetyn virkavapaan vuoksi antamatta jääneet, sitä ennen tai/ja sen aikana kertyneet, vuosilomat tietyn toiminnan asianmukaisen jatkumisen varmistavan määräajan kuluessa edellä mainitun virkavapaan päättymisestä. Sen vaihtoehtona työnantajalla tulisi olla mahdollisuus korvata kertyneitä vuosilomia ainakin osittain rahakorvauksena ilman, että asiasta tarvitsee sopia virkamiehen kanssa. Tällä hetkellä on sovittu täysin riittämättömästi mahdollisuudesta sopia vain osa kertymistä korvattavaksi rahana.

Vuosilomien kertymistä siviilikriisinhallintapalveluksen aikana olisi Rajavartiolaitoksen mukaan kuitenkin perusteltua myös rajoittaa ainakin siltä osin kuin virkamiehellä on palveluksen aikana oikeus ja mahdollisuus pitää vuosilomalaisissa tarkoitettua tavoitetta vastaavaa vapaata. Rajavartiolaitos korostaa kuitenkin, ettei se poistaisi edellä mainittua tarvetta säätää tai sopia ennen siviilikriisinhallintapalvelusta kertyneiden ja siviilikriisinhallintapalveluksen vuoksi antamatta jääneiden sekä mahdollisesti siviilikriisinhallintapalveluksen aikana kertyneiden uusien lomien antamisesta.

Rajoitusten säätäminen siviilikriisinhallintalaissa virkamiesten vuosilomien kertymiseen siviilikriisinhallintapalveluksen aikana ei Rajavartiolaitoksen käsityksen mukaan muuta nykyistä tilannetta niin kauan kuin lomien kertymisestä on, nykyiseen tapaan kattavasti mahdollista, vuosilomalain nojalla sovittu paremmin ehdoin virkaehtosopimuksella. Sama koskee lomien antamista siviilikriisinhallintapalveluksen jälkeen. Nimenomaisella laissa säädetyllä sopimiskielollakaan ei Rajavartiolaitoksen käsityksen mukaan voitaisi puuttua virkaehtosopimuksella ennen lain voimaan tuloa sovittuihin parempiin etuuksiin ennen kulumassa olevan virkaehtosopimuskauden päättymistä.

Sääntelyn kehittämisessä tulisi siten ottaa huomioon paitsi vuosilomalaisissa säädetty, myös se, mitä asiasta on sovittu ja mahdollisesti pidetään tarkoituksenmukaisena edelleen jättää sovittavaksi virkaehtosopimuksin. Rajavartiolaitos pitää ensisijaisena vaihtoehtona säätää asiasta kattavasti siviilikriisinhallintalaissa.

**Syyttäjälaitos** katsoo, että sen lakisääteisten tehtävien asianmukainen hoitaminen huomioon ottaen ei ole tarkoituksenmukaista, että sinänsä tärkeinä pidetyissä siviilikriisinhallinnan tehtävissä kertyneet vuosilomat voidaan pitää vasta taustavirkaan palattua. Nykyinen sääntely lisää Syyttäjälaitoksen sen omasta toiminnasta riippumattomia kustannuksia ja osaltaan vaikeuttaa tehokasta resurssien käyttöä, kun taustavirkaan palanneet virkamiehet eivät ole tosiasiallisesti käytettävissä virkatehtäviinsä. **Tullin** mukaan vuosiloman aikaiset kulut tulisi kohdentaa aiheutumisperusteella siten, että lomista aiheutuvat kustannukset kattaa sama taho, jonka palveluksessa lomat ansaitaan.

**Rikosseuraamuslaitos** kiinnittää huomiota siihen, että säästötavoitteet huomioiden operaatiosta palaavien lomat on lähtökohtaisesti pidettävä vuosilomina, jolloin virastolle ei aiheudu ylimääräisiä kustannuksia.

**Kriisinhallintakeskuksen** mukaan vuosilomia koskeva sääntely on pääosin tarkoituksenmukainen ja toimiva, silloin kun palvelussuhteet ovat kestoaltaan tavanomaisia (enintään kolme vuotta, sihteeristötehtävissä neljä vuotta). Yli kolme vuotta kestävä palvelussuhteen aikana kertyneitä vuosilomia on vaikea perustella siviilikriisinhallinnan työstä, toiminta-alueen olosuhteista sekä mahdollisesta korkeammasta riskistä aiheutuvista rasituksista palautumisen tarpeella, koska esimerkiksi kolmen vuoden kestoisen palvelussuhteen kerryttää neljän, viiden kuukauden mittaisen vuosilomakertymän.

Jos vuosilomia koskevaa sääntelyä muutettaisiin, tulisi vastaavalla tavalla tarkastella siviilikriisinhallintalain 8 §:n vuosilomakorvauksia koskevaa sääntelyä eri taustaa edustavien asiantuntijoiden yhdenvertaisuuden takaamiseksi. Taustavirallisten asiantuntijoiden oikeutta vuosilomaan ja lomarahaan koskevaa sääntelyä tulisi tarkentaa, mahdollisesti viittaamalla valtion virkaehtosopimukseen tai muulla tavoin selvittämällä vuosilomien kertymisen tai lomarahen maksamisen perusteita.

**Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosaston** mielestä voimassa oleva sääntely ei ole työnantajalle tarkoituksenmukainen. Järjestelystä on tullut työnantajan näkökulmasta ongelmallinen muun muassa siksi, että suuri määrä lomaa tulee myöntää virkavapaan päättyessä. Nykyinen käytäntö edellyttää työnantajalta merkittävää joustoa virkavapaan myöntämiseen, sijaisen palkkaamisen sekä palaajan lomajärjestelyjen osalta. Vuosilomien osalta toimivampi järjestely olisi rajoitetumpi vuosilomien kertyminen esimerkiksi osalta aikaa, mikä helpottaisi lomakertymisen hallintaa ja toisaalta antaisi mahdollisuuden palautua siviilikriisinhallintatehtävästä ennen paluuta virkatehtäviin.

Siviilikriisinhallintalaissa säädetään, että muulle kuin valtion palveluksessa olevalle, jolle on myönnetty virkavapautta laissa tarkoitetun palvelussuhteen ajaksi, Kriisinhallintakeskus suorittaa siviilikriisinhallinta palvelussuhteen ajalta vuosilomalain mukaisen korvauksen. Jos tehtävässä toimiva on valtion palveluksessa, kertyy hänelle vuosilomaa virkaehtosopimuksen mukaisesti, ja taustavirasto maksaa myös lomarahen taustaviraston perusteella. Tämä käytäntö ei kohtelee tasapuolisesti eri työnantajia, ja näiltä osin se olisi syytä yhtenäistää.

**Puolustusministeriön** mukaan osallistuminen siviilikriisinhallintaan on tärkeää ja perusteltua. Voimassa olevaa sääntelyä vuosiloman kertymisestä virkavapauden aikana tulisi kuitenkin tarkastella samoin kuin lomakorvauksen maksamisen laajentamisen mahdollisuutta. Viraston näkökulmasta pitkien lomajaksojen pitäminen virkavapauden jälkeen hankaloittaa viraston tehtävien hoitamista. Arvioida voisi myös sitä, että voisivatko vuosilomat ja erilaiset vapaat kertyä eri tavalla eri tyyppisissä operaatioissa. Siviilikriisinhallintatehtävät eroavat toisistaan liikkumisen vapauden ja työskentelyolosuhteiden osalta. Joissain tehtävissä voidaan työskennellä normaalin toimistotyön tapaisesti, kun taas toisissa tehtävissä työskentely, asuminen ja liikkuminen alueella voivat olla hyvin erilaisia olosuhteiden ja turvallisuustilanteen vuoksi.

Myös **ulkoministeriön** näkemyksen mukaan vuosilomia koskevaa sääntelyä on hyvä tarkastella.

**Itä-Suomen hallinto-oikeuden** mukaan asiassa olisi syytä arvioida, kuinka vuosilomien kertyminen ja/tai korvaaminen olisi syytä järjestää tilanteissa, joissa virkavaus siviilikriisinhallinnan tehtäviin on tarkoitus myöntää usean vuoden ajaksi.

**Maahanmuuttovirasto** katsoo, että nykyinen vuosilomia koskeva sääntely on tarkoituksenmukainen, sillä se mahdollistaa sovittaessa lomakorvauksen maksamisen, jos siviilikriisinhallintatehtävä kestää yli 12 kuukautta. Virasto ei aiemman kokemuksen perusteella koe tarpeelliseksi sääntelyn muuttamista.

Muu lausuntopalaute

**Ammattiliitto Pro ry** pitää siviilikriisinhallintalaissa tarkoitettussa palvelussuhteessa olevien taustavirallisten vuosilomaoikeutta koskevaa sääntelyä edelleen tarkoituksenmukaisena.

**Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry** toteaa, että siviilikriisinhallintaan osallistuvien virkamiesten vuosilomaoikeudesta on sovittu valtion virka- ja työehtosopimuksella, sen vuosilomasopimuksessa. Mahdolliset muutokset on sovittava sopimusta muuttamalla. JHL ry ei ole havainnut sellaisia seikkoja, jotka edellyttäisivät sopimuksen muuttamista kriisinhallintaan osallistuvien osalta.

Operaatiossa pidettävät vapaat eivät ole rinnasteisia vuosilomalle niiden luonteen vuoksi. Niiden yhdenjaksoinen kesto ei mahdollista vuosilomalain tarkoittamaa palautumista työn kuormituksesta. Lisäksi suurin osa näistä vapaista pidetään toiminta-alueella tai sen välittömässä läheisyydessä. Näihin vapaisiin liittyy tyypillisesti velvollisuus keskeyttää vapaa nopeasti ja palaaminen työn suorittamispaikkaan.

Poikkeuksellisista olosuhteista palattaessa on erittäin tärkeää huolehtia virkamiesten kunnollisesta palautumisesta. Vuosilomasopimusta on uudistettu hiljattain niin, että osa vuosilomasta voidaan maksaa vuosilomakorvauksena kotimaahan paluun jälkeen. Järjestely on JHL ry:n mielestä hyvä ja toimiva. Nykyisin voimassa olevat määräykset koskevat myös virkamiehiä heidän palvellessaan sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä. Ratkaisuja ja tavoitteita vuosilomasopimuksen muuttamiseksi on tarkasteltava myös virkamiesten yhdenvertainen kohtelu huomioiden.

**Suomen Poliisijärjestöjen liitto SPJL ry** ei näe tarvetta muuttaa taustavirallisten henkilöiden vuosilomaoikeutta koskevaa sääntelyä. Vuosiloman tarkoitus on antaa työntekijälle mahdollisuus toipua työn aiheuttamista rasituksista. SPJL:n mukaan tämä korostuu siviilikriisinhallintatehtävissä, joissa työskentelysuhteet ovat poikkeuksellisen rasittavia. Palveluksen aikana saadut erilaiset vapaa tuovat vapautusta tehtävistä palvelusuhteen aikana ja siten erottavat työ- ja vapaapäivät. Näitä vapaita ei voi suoraan verrata vuosilomaan antamaan mahdollisuuden palautumisen osalta. Palveluksen aikana tulevat vapaat syntyvät korvauksena mm. päivystämisestä, ilta- ja yötyöstä sekä viikonloppuna työskentelystä. Operaatiosta paluu on henkisesti vaikeampaa kuin sinne lähteminen, ja palautuminen vaatii aikaa siviililämään sopeutumisenkin osalta. Vuosiloma antaa mahdollisuuden palautumiseen ja toipumiseen sekä omalta osaltaan ennalta ehkäisee mahdollisia traumaperäisten stressihäiriöiden kehittymistä.

Nykyinen vuosilomaoikeutta koskeva sääntely myös todennäköisesti houkuttelee taustavirallisia henkilöitä siviilikriisinhallintatehtäviin, jolloin tehtäviin on ainakin tätä silmällä pitäen mahdollisuus saada parhaat tekijät myös taustavirallisten joukosta. Ennen mahdollista muutosta tulisi selvittää muiden operaatioon osallistuvien maiden käytäntöjä, jottei suomalaiset asiantuntijat joudu eriarvoiseen asemaan verrattuna kollegoihinsa.

**SaferGlobe ry** ei näe tarvetta muuttaa taustavirallisten henkilöiden lomaoikeutta koskevaa sääntelyä. Operaatioiden lomakäytännöt ovat EU:n räätälöimiä eri konteksteihin sopiviksi. EU:lla ei ole tapana olla yliantelias lomien suhteen, vaan yleensä ottaen lomapäiviä annetaan enemmän, jos esimerkiksi operaatioalueelta on erityisen vaikeaa ja aikaavievää matkustaa kotimaahan. EU:n joustavuus mahdollistaa kaikkien samassa tilanteessa olevien henkilöiden reilun ja tasa-arvoisen kohtelun riippumatta siitä, missä operaatio on.

SaferGloben käsityksen mukaan EU:n operaatioissa saadut vapaapäivät eivät ole verrannollisia vuosilomaan. Vuosilomapäivillä on erityisen tärkeä rooli siinä, että ne mahdollistavat sekä fyysisen että psyykkisen palautumien kotimaahan operaation jälkeen, näin myös ennaltaehkäisten turhia sairauslomia.

Jos kuitenkin katsotaan, että käytänteiden muutosta on tarpeen lisäselvittää tai käytänteitä on tarpeen muuttaa, SaferGlobe nostaa seuraavat asiat esille:

*1) Siviilikriisinhallintaoperaatioihin hakeutumista pitää tukea myös tulevaisuudessa*

On Suomen ulkopoliittisten intressien mukaista, että Suomi on aktiivisesti mukana operaatioissa. Aktiivinen mukanaolo on mahdollista vain, jos tehtäviin on tarpeeksi hakijoita. Jos lomakäytänteitä heikennetään, pitää huomioida mahdolliset vaikutukset myös operaatiotehtävien kiinnostavuuteen.

*2) Suomalaisten siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden työsuhde-etujen tulee olla yleiseurooppalaisella tasolla*

Suomalaisten siviilikriisinhallintatoimijoiden verrokkiryhmänä toimii muista EU-maista lähetetyt toimijat. On tärkeää huomioida muutoksissa muiden maiden käytännöt, jotta suomalaisilla on vähintään samantasoiset edut kuin muista verrokki-maista lähetetyillä.

*3) Siviilikriisinhallinnanoperaatioissa olevien hyvinvoinnista pitää huolta*

Operaatioihin kohdistuvat erilaisten toimijoiden erilaiset toimintatavat, jotka eivät välttämättä nivoudu kokonaisuudeksi. Lomapäivillä pyritään ylläpitämään henkilöstön toimintakykyä, palautumista ja hyvinvointia. On keskeisen tärkeää, että kaikissa muutoksissa huomioidaan kokonaisuus yksilöiden erilaisiin tilanteisiin ja varmistetaan, ettei työntekijöiden hyvinvointi vaarannu.

**Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan poliisit ry.** ei näe syytä muuttaa siviilikriisinhallinnan palvelussuhteessa olevien henkilöiden vuosilomaoikeutta koskevaa sääntelyä.

Poliiseilla vuosilomat karttavat normaaliin tapaan Kriisinhallintakeskuksen palveluksessa oltaessa ja lomarahaa maksaa taustatyönantaja Kriisinhallintakeskuksen sijaan. Ratkaisu on hieman erikoinen ja osaltaan rasittaa taustatyönantajaa, joka joutuu maksamaan lomarahaa virkavapaalla olevasta virkamiehestä. Vaikka vuositasollakaan summat eivät muodostu kovin merkittäviksi, olisi luontevampaa, jos lomarahaa maksu tapahtuisi Kriisinhallintakeskuksen budjetista taustavirallisten osalta.

Vuosilomakertymän poistaminen vaatisi muutoksia valtion virka- ja työehtosopimukseen ja olisi tuolloin erityistapaus. Myös missiolla kertyvistä palvelusvapaista vastaavan määrän vähentäminen pois virkaehtosopimuksen mukaan kertyvistä lomapäivistä vaatisi virkaehtosopimuksen muuttamisen. Kysymykseen voisi tulla ainoastaan se vaihtoehto, että asiantuntija voisi operaatiosta palattuaan joko valita, pitääkö hän hänelle kertyneet vuosilomapäivänsä normaalisti lomana taustatyönantajan kanssa sovitulla tavalla tai vaihtoehtoisesti maksetaanko hänelle kertyneitä lomapäiviä vuosilomasopimuksen mukaisesti rahana.

Erilaiset missiot ovat kuormittavuudeltaan erilaisia. Joissain missioissa vapaapäiviä ei käytännössä ole lainkaan, joissain ehkä yksi viikossa, jos tilanne sallii ja joissain missioissa viikonloput saattavat olla pääsääntöisesti vapaita. Kriisinhallintamissioita kuitenkin yhdistää se, että mitään varmoja vapaa-ajan suunnitelmia on erittäin hankala tai mahdoton tehdä, mikä yhdessä usein pitkien etäisyyksien vuoksi lisää kuormittavuutta. Vuosilomaoikeuksien kertymisen kannalta tällä ei kuitenkaan ole merkitystä mission aikana – merkitystä on kuitenkin sillä, että missiolta paluun jälkeen kertyneet vuosilomat antavat asiantuntijoille mahdollisuuden sopeutua paremmin mission rasituksista ja olosuhteista ja aikaa palata ns. normaalielämään.

Vuosilomaoikeuksien mahdollinen heikentäminen saattaisi missioilla olevat henkilöt eriarvoiseen asemaan Suomessa olevien kollegoidensa kanssa. Lisäksi sillä olisi varsin todennäköisesti vaikutusta missioille hakeutumishalukkuuteen ja sitä kautta Suomen kykyyn lähettää asiantuntijoita erilaisiin kriisinhallintatehtäviin.

Jos vuosilomaoikeuden heikentämiseen kuitenkin päädyttäisiin, se tulisi yhdistyksen mukaan huomioida selkeästi asiantuntijoiden palkkauksessa. Missioilla tehdyistä työtunneista, yötyötunneista, lauantai/sunnuntaitunneista, ylityötunneista jne. ei makseta mitään ylimääräistä. Vuosilomaoikeuden heikentäminen olisi omituinen ratkaisu ja lähettäisi negatiivisen ja erikoisen signaalin vapaaehtoisesti ulkomaille vaativiin, hankaliin ja usein riskialttiisiin tehtäviin hakeutuville.

#### Lausuntopalautteen yhteenveto

Työnantajista valtaosa ei pitänyt voimassa olevaa sääntelyä tarkoituksenmukaisena. Monessa lausunnossa katsottiin, että taustatyönantajan taakkaa tulisi helpottaa, koska nykyinen vuosilomakertymä aiheuttaa haasteita ja ylimääräisiä kustannuksia.

Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota siihen, että siviilikriisinhallintalaissa säädetty oikeus virkavapauteen tai vapautukseen työstä olisi pitänyt yhteensovittaa vuosilomien kertymistä ja antamista koskevien vuosilomalain säännösten kanssa. Valtion keskustason sopijapuolet eivät ole huomioineet yhteensovittamistarvetta. Tästä on seurannut se, että työnantaja on pakotettu tilanteeseen, jossa sen pitää antaa suuri määrä vuosilomapäiviä siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen päätyttyä, mikä on vaikeuttanut normaalia toimintaa. Lomien antamista koskevat vuosilomasopimuksen määräykset eivät tuo riittävää joustoa ja tilannetta pahentaa se, että vuosilomasopimuksella sovitut ajankohdat lomien antamiselle ovat ainakin osittain jo menneet eikä lomien antamisesta muulla tavoin ole sovittu mitään.

Nykyinen käytäntö edellyttää työnantajalta merkittävää joustoa virkavapaan myöntämisen, sijaisen palkkaamisen sekä palaajan lomajärjestelyn osalta. Epäkohtana nähtiin erityisesti se, että siviilikriisinhallinnan palvelussuhteesta taustavirkaansa palaavat henkilöt eivät ole tosiasiallisesti käytettävissä virkatehtäväänsä. Lyhyen palvelussuhteen lomat voidaan pitää palvelussuhteen jälkeen, mutta pitkät lomakertymät (esim. 117 ja 138 päivää) ovat ongelmallisia työnantajan näkökulmasta. Myös työtehtävien hoidon järjestäminen vuosiloman aikana on hankaloittanut viraston tehtävien hoitamista.

Kustannuksia aiheutuu maksettavista lomakorvauksista, lomarahasta ja vuosiloman aikaisen sijaisen palkkakuiluista. Esimerkiksi yhdessä tilanteessa, jossa kaksi henkilöä eläköityi suoraan siviilikriisinhallinnan tehtävän jälkeen, työnantaja joutui maksamaan molemmille henkilöille noin 40 000 euroa pitämättömistä lomapäivistä.

Lausuntopalautteessa ei pidetty tarkoituksenmukaisena sitä, että vuosilomat ja niistä aiheutuvat kustannukset kohdistuvat henkilön lähtövirastoon.

Kehittämisvaihtoehdoksi 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.

Lausunnoissa ehdotettiin, että siviilikriisinhallinnan palvelussuhteen aikana kertyneet lomat pidettäisiin virkavapauden aikana, jolloin vuosilomat ja niistä aiheutuvat kustannukset kohdistuisivat henkilön lähtöviraston sijasta Kriisinhallintakeskuksen 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 kulumassa olevan virkaehtosopimuskauden päättymistä.

Etujärjestöjen lausunnoissa yksikään ei katsonut tarkoituksenmukaiseksi muuttaa voimassa olevaa sääntelyä. Lausunnoissa yleisesti keskityttiin operaatioihin, joissa työskentelyolosuhteet voivat olla poikkeuksellisen rasittavia. Huomiotta jäivät näin ollen muut siviilikriisinhallinnan tehtävät, kuten sihteeristötehtävät, joissa työskentelyolosuhteet ovat usein kotimaan olosuhteisiin verrattavia. Niin ikään lausunnoissa ei arvioitu sitä, miten pitkä vuosiloma olisi palautumisen kannalta riittävä, hyvin pitkien vuosilomakertymien tarkoituksenmukaisuutta tai mahdollisten muutosten vaikutusta muiden kuin taustavirallisten oikeuteen saada vuosilomakorvausta.

Etujärjestöjen lausunnoissa pidettiin nykyistä lomaoikeutta tarpeellisena, koska se todennäköisesti houkuttelee taustavirallisia henkilöitä siviilikriisinhallinnan tehtäviin. Yhdessä lausunnossa oudoksuttiin nykyistä ratkaisua, jonka mukaan Kriisinhallintakeskuksen sijasta taustavirasto maksaa lomarahat.

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, ratkaisuihin olisi huomioitava myös virkamiesten yhdenvertainen kohdeltu. Lisäksi vuosilomien mahdollinen heikentäminen saattaisi missioilla olevat henkilöt eriarvoiseen asemaan Suomessa olevien kollegoidensa kanssa.

Yksi etujärjestöjen lausunnonantaja katsoi, että ratkaisuna olisi ainoastaan se, että henkilö voisi operaatiosta palattuaan joko valita, pitääkö hän vuosilomapäivänsä lomana tai ottaako hän lomapäivät rahana. Jos vuosilomaoikeutta heikennettäisiin, se tulisi huomioida selkeästi siviilikriisinhallinnan tehtävissä olevien palkkauksessa.

## Johtopäätös

Esiselvityksessä on lausuntopalautte huomioon ottaen tunnistettu tarve tarkistaa siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevan vuosilomaoikeutta ja siihen liittyviä korvauksia koskevaa sääntelyä. Tarkistushankkeessa tulee arvioida sääntelyn vaikutus taustatyöntekijöiden toimintaan ja resursseihin sekä kiinnittää huomiota palvelussuhteessa olevien riittävään palautumisaikaan, virka- ja työehtosopimuksessa sovittuihin etuuksiin ja muutosten vaikutukseen Suomen siviilikriisinhallinnan resursseihin.

Lainsäädäntöneuvos

Tapio Puurunen

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi



**VN/32988/2023-SM-30**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: