

29.9.2021

EOAK/3128/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

PALVELUSAIKAKORVAUKSEN MAKSAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli asiamiehensä laatimassa kantelukirjoituksessa Pääesikunnan menettelyä palvelusaikakorvausta koskevan asian käsittelyssä. Kantelun mukaan varuskunta A:ssa on 11.12.2019 tehnyt Pääesikunnalle esityksen palvelusaikakorvauksen maksamisesta kantelijalle. Pääesikunta ei ollut tehnyt asiassa päätöstä kantelun päiväämisajankohtaan mennessä eli lähes puoleentoista vuoteen. Kantelussa katsotaan asian käsittelyn kestäneen kohtuuttoman kauan ja siinä viitataan erästä toista henkilöä koskevaan vastaavaan asiaa koskevaan päätökseen, joka oli käsitelty kantelijan asiaa joutuisammin, puolessatoista kuukaudessa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta on hankittu pääesikunnan lausunto, joka on valmisteltu oikeudellisella osastolla. Lisäksi pääesikunnan henkilöstöosasto on antanut asiassa lausunnon.

Pääesikunnan henkilöstöosasto on 3.6.2021 tehnyt päätöksen kantelijan palvelusaikakorvausta koskevassa asiassa. Pääesikunnan näkemyksen mukaan palvelusaikakorvausta koskevan asian käsittely oli viivästynyt varuskunta A:ssa meneillään olleen henkilöstösuunnittelun kokonaistarkastelun vuoksi. Tässä kokonaistarkastelussa on ollut kyse muun muassa myös kantelijan asiaan liittyvästä palvelusaikakorvausta koskevan sääntelyn tarkistamisesta.

Henkilöstösuunnittelua koskevan tarkastelun lopputuloksena päädyttiin pysymään nykyisessä järjestelyssä, kun asiaa esiteltiin Puolustusvoimien henkilöstöpäällikölle 22.4.2021. Vaikka lopullinen ohjausasiakirja oli vielä allekirjoittamatta, saatettiin myös kantelijaa koskeva asia päätökseen, kun asiaa koskeva valmistelu oli päätetty esittelyssä tehdyin linjauksin.

Pääesikunnan henkilöstöosasto on todennut kantelun liitteenä olleen erästä toista henkilöä koskevan (esitys 8.11.2018, päätös 27.12.2018) palvelusaikakorvausta koskevan päätöksen johdosta, että siinä oli yksityistapauksen olosuhteiden johdosta päädytty tavanomaisesta soveltamiskäytännöstä poikkeavaan päätökseen.

Mikäli kantelijan tapauksessa olisi päädytty vastaavanlaiseen päätökseen, olisi se sisällöltään katsottava soveltamiskäytäntöä ohjaavaksi ja sitä muuttavaksi päätökseksi.

Saadun selvityksen mukaan henkilöstösuunnittelun kokonaistarkastelu on koostunut useista eri vaiheista ja tilaisuuksista, joissa on käsitelty muun muassa palvelusaikakorvaukseen liittyviä perusteita ja pyritty selkeyttämään sitä koskevaa sääntelyä. Kantelijaa koskeva päätöksenteko odotti tätä tarkastelua, koska mahdollinen toisenlainen henkilöstösuunnittelun järjestely olisi voinut mahdollistaa myös palvelusaikakorvausta koskevan soveltamiskäytännön uudelleen tarkastelun.

Pääesikunnan näkemyksen mukaan palvelusaikakorvausta koskevassa asiassa on ollut kyse sillä tavoin erityislaatuista asiasta, että kantelijan asiassa ratkaisun tekeminen on edellyttänyt muiden meneillään olevien palvelusaikakorvaukseen liittyvien asioiden ratkaisun lopputulosta ennen kuin kantelijan asia on ollut mahdollista saattaa päätökseen. Asian ratkaisun lopputulos on ollut riippuvainen henkilöstösuunnittelussa päätetyistä linjauksista.

Pääesikunnan näkemyksen mukaan asian käsittelyyn kuluva aika on ollut yksilöllinen ja vaatinut henkilöstösuunnittelun kokonaisratkaisun loppuunsaattamista ennen kuin asiassa on voitu antaa päätös. Näin ollen ratkaisun tekeminen on edellyttänyt selvittämistoimia ja laajahkon asiakokonaisuuden loppuun saattamista ennen ratkaisun tekemistä, mikä on aiheuttanut perusteltua viivästymistä asian ratkaisemisessa.

3 RATKAISU

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) perusteluissa todetaan, että asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa toisaalta asian erityislaatu ja toisaalta sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta.

Puolustusvoimista annetun lain 46 §:ssä säädetään määräaikaisessa sotilasvirassa palvelevan koulutustuesta ja palvelusaikakorvauksesta. Säännöksen 1 momentissa todetaan muun muassa, että korvaus on maksettava kokonaisuudessaan kahden vuoden kuluessa palvelussuhteen päättymisestä lukien.

Totean ensinnäkin yleisesti, että laillisuusvalvonnassa käsittelyajan asianmukaisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia passiivisia ajanjaksoja, joiden aikana käsittely ei ole edennyt. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen on edellytetty otettavan huomioon myös hallinnollisten tehtävien organisointia koskevassa päätöksenteossa. Esimerkiksi resurssipulaa ei vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan ole pidetty hyväksyttävänä syynä asian käsittelyn viivästyneelle. Sen sijaan yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa se on voitu ottaa huomioon.

Asiassa saaduissa selvityksessä todetaan asian käsittelyajan olleen poikkeuksellinen ja käsittelyn viivästyneen varuskunta A:ssa meneillään olleen henkilöstösuunnittelun kokonaistarkastelun vuoksi.

Käsitykseni mukaan kantelijan palvelusaikakorvausta koskevan asian käsittely kaiken kaikkiaan sen vireille tulosta päätöksen tekemiseen on kestänyt kauan, lähes puolitoista vuotta. On myös sinällään selvää, että asia on ollut kantelijalle merkityksellinen. Selvityksissä on vedottu varuskunta A:ssa meneillään olleen henkilöstösuunnittelun kokonaistarkasteluun, johon myös palvelusaikakorvausta koskevan sääntelyn tarkastaminen on liittynyt.

Selvityksessä ei kuitenkaan ole lähemmin yksilöity henkilöstösuunnittelun kokonaistarkastelun tosiasiallista merkitystä kantelijan oman asian käsittelyn eri vaiheille. Totean myös, että kantelijan asian ratkaisuun vaikuttava henkilöstösuunnittelun kokonaistarkastelu sen eri vaiheineen vaikuttaa selvityksen perusteella alkaneen vasta noin kuukauden kuluttua kantelijan palvelusaikakorvausta koskevan asian vireille tulon jälkeen.

Pidän jossain määrin kritiikille alttiina pääesikunnan henkilöstöosaston näkemystä siitä, että erään toisen henkilön kohdalla oli päädytty tavanomaisesta soveltamiskäytännöstä poikkeavaan lopputulokseen ja että mikäli kantelijan kohdalla olisi menetelty vastaavalla tavoin, olisi tällainen päätös sisällöltään katsottava soveltamiskäytäntöä ohjaavaksi ja sitä muuttavaksi päätökseksi. Tällainen näkemys on omiaan herättämään kysymyksiä hallintoasian yksilöllisten seikkojen selvittämisen ja yksittäispiirteiden riittävästä huomioimisesta sekä toisaalta yhdenvertaisesta kohtelusta. Nyt käytettävissäni ei ole riittäviä tietoja yhtäältä selvityksissä viitatus kokonaistarkastelun luonteesta eikä myöskään viitatus toista henkilöä koskevan asian yksityiskohdista, että voisin arvioida asioiden keskinäissuhteita lähemmin.

Palvelusaikakorvauksia koskevat kysymykset eivät kuitenkaan liene asiaryhmänä kovinkaan epätavanomaisia asioita henkilöstöasioina ratkaistaviksi. Minulla ei ole tarkempaa tietoa siitä kuinka kauan tällaisen asian ratkaiseminen tyypillisimmillään kestää sen vireille tulosta päätökseen. Sinällään kantelussa viitattu erästä toista henkilöä koskeva päätös antaisi sen käsittelyajan johdosta kuitenkin viitteitä siitä, että tällaiset asiat pystytään ratkaisemaan varsin joutuisastikin.

Omana käsityksenäni katson, että vaikka henkilöstösuunnittelua koskevan asian kokonaistarkastelussa oli sinänsä lukumääräisesti ottaen runsaasti käsittelyvaiheita ja ne olivat jakautuneet useammalle eri puolustusvoimien organisaation osalle, ne eivät mielestäni ainakaan yksinään ja kaikin osin voi selittää näin pitkää käsittelyaikaa kantelijan asiassa.

Johtopäätökseni on, että kantelijan palvelusaikakorvausta koskevaa asiaa ei ollut kaikilta osin käsitelty hallintolain 23 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheetonta viivytystä kokonaiskäsittelyajan muodostuessa hyvin pitkäksi. Asian käsittelyyn osallistuneiden yksittäisten virkamiesten menettelyyn minulla ei sen sijaan ole nyt aihetta enemmälti puuttua.

Totean lopuksi, etten ole ottanut tässä asiassa kantaa palvelusaikakorvausta koskevan asian lopputulokseen. Kantelijalla on käytettävissä saamansa päätöksen johdosta säännönmukaiset muutoksenhakukeinot. Tiedossani on, että Pääesikunta on antanut 9.9.2021 päätöksen kantelijan oikaisuvaatimukseen. Päätöksessä on muutoksenhakuohjaus hallinto-oikeuteen.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä palvelusaikakorvausta koskevan asian käsittelyajasta esittämäni käsityksen kantelijan asian käsittelystä vastanneen Pääesikunnan henkilöstöosaston tietoon lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestäni Pääesikunnalle.

Muhin toimenpiteisiini kantelu ei anna aihetta.