

**25.6.2020**

**EOAK/4469/2019**

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto**

**Palkkaan liittyvän asian käsittely**

## **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan oikeusministeriön (OM) menettelyä palkkaukseen liittyvän asian käsittelyssä. Kantelijan näkemyksen mukaan häntä ei ole kohdeltu yhdenvertaisesti toisen samassa virastossa työskentelevän notaarin kanssa. Kantelija kertoi, että hänen työnantajansa X:n hallinto-oikeus (HAO) teki 5.3.2018 OM:lle hakemuksen henkilökohtaisen lisän maksamisesta kantelijalle. OM teki 4.4.2018 asiassa kielteisen päätöksen, jonka johdosta kantelija teki 6.11.2018 HAO:lle vaatimuksen yhdenvertaisesta palkasta toisen notaariesittelijän kanssa. Kantelija pyysi HAO:ta siirtämään asian OM:lle, jos toimivalta asiassa kuuluu sinne. HAO siirsi asian OM:lle 8.11.2019.

Kantelijan mukaan hän ei ole hakenut muutosta OM:n 4.4.2018 tekemään päätökseen. Kantelija teki päätöksen perusteella yhdenvertaisuuteen perustuvan palkkavaatimuksen, johon hän pyysi asianosaisena virkamieslain 52 §:n mukaista päätöstä muutoksenhakuohjeineen. Kantelijan mukaan OM on useista tarkennuksista huolimatta katsonut kolme kertaa, että kantelija hakee muutosta OM:n 4.4.2018 HAO:lle tekemään päätökseen. Edellä olevalla perusteella OM ei ole antanut kantelijan pyytämää päätöstä muutoksenhakuohjeineen. OM:n ensimmäinen vastaus oli osoitettu HAO:lle, vaikka kantelija laittoi asian henkilökohtaisesti vireille. Koska kantelija ei kuulu ammattiliittoon, kantelija katsoi, että hänellä on oikeus saada asiansa perustuslain 21 §:n nojalla tutkituksi ja saada vaatimukseensa virkamieslain 52 §:n mukainen päätös.

## **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin OM:n lausunto.

## **3 RATKAISU**

### **3.1 OM:n lausunto**

#### Taustaa ja tapahtumien kulku

Kantelija palasi 1.1.2017 esittelevän notaarin tehtävään, jolloin palkkaus määräytyi virkaehtosopimuksen nojalla esittelevän notaarin vaativuustason mukaisesti tasolle Y 14. Kantelija pyysi 28.6.2017 päivätyllä hakemuksella henkilökohtaista lisää työn vaativuuden perusteella. Perusteluna kantelija esitti, että hänen työnsä vastasi T 8 palkkausluokan esittelijän työtä ja toiselle notaarille maksettiin henkilökohtaisena lisänä Y 14 ja Y 15 palkkausluokkien ero. HAO ei tehnyt OM:lle hakemusta henkilökohtaisesta palkanlisästä, koska katsoi, ettei hakemuksen tekemiselle ollut perusteita.

Kantelija uudisti 16.1.2018 aikaisemmin tekemänsä hakemuksen. HAO esitti 5.3.2018 OM:lle, että kantelijalle maksettaisiin hänen hakemuksessaan esittämin perustein 1.1.2018 alkaen henkilökohtaisena lisänä vaativuusluokkien Y 14 ja Y 15 välinen erotus. HAO esitti samassa yhteydessä henkilökohtaisen lisän maksamisen jatkamista toiselle esittelevälle notaarille.

OM päätti 4.4.2018, että riittäviä perusteita henkilökohtaisen lisän maksamiselle kantelijalle ei ollut. Toisen notaarin henkilökohtaista palkanlisää jatkettiin ajalle 1.5.2018–30.4.2019. OM:n mukaan päätös jatkaa toisen esittelevän notaarin henkilökohtaista palkanlisää ja olla myöntämättä kantelijalle vastaavan suuruista lisää perustui toisen notaarin tehtäväkuvausta laajempaan työnkuvaan eikä lähtökohtaisesti notaarien esittelemien asiaryhmien välisiin vaativuuseroihin.

Kantelija teki 6.11.2018 HAO:lle vaatimuksen yhdenvertaisesta palkasta toisen notaariesittelijän kanssa. Kantelija pyysi HAO:lta virallisen päätöksen muutoksenhakuohjeineen, ja jos toimivalta asiassa kuului OM:lle, asian siirtämistä sille. HAO lähetti 8.11.2018 OM:lle kirjeen, jossa pyydettiin, että asiaa punnittaisiin erityisesti kantelijan esiin tuomasta yhdenvertaisuusnäkökulmasta. OM:n mukaan HAO:n kirjeessä ei varsinaisesti esitetty henkilökohtaista lisää, vaan asia jätettiin OM:n ratkaistavaksi.

OM:n mukaan palkkaustoimivallan näkökulmasta asiassa oli kyse henkilökohtaisen lisän myöntämisestä tai esityksen hylkäämisestä. OM ei pitänyt HAO:n 8.11.2018 päivättyä kirjettä henkilökohtaista lisää koskevana esityksenä, koska kirjeessä ei tuotu esiin perusteita lisän myöntämiseksi.

Kantelija keskusteli HAO:n kirjeen jälkeen OM:n kanssa puhelimitse ja sähköpostilla lähinnä siitä, onko kantelijan vaatimus kirjallisesta, valituskelpoisesta henkilökohtaista lisää koskevasta päätöksestä mahdollinen. Koska asiassa ei saavutettu yhteistä näkemystä, OM katsoi tarpeelliseksi lähettää HAO:lle 26.4.2019 päivätyn päätöksen vastauksena HAO:n 8.11.2018 päivättyyn kirjeeseen. Päätös lähetettiin tiedoksi kantelijalle, joka lähetti OM:lle 30.4.2019 sähköpostiviestin, jossa katsoi olevansa asianosainen, jolle päätös muutoksenhakuohjeineen olisi tullut HAO:n sijaan osoittaa. Viestissä kantelija pyysi häntä koskevaa päätöstä muutoksenhakuohjeineen.

OM vastasi kantelijan 30.4.2019 lähettämään viestiin 8.5.2019 sähköpostiviestillä, jossa todettiin, että tuomioistuinten osalta palkkaustoimivalta kuuluu virkaehtosopimuslain ja -asetuksen nojalla ministeriölle, joka voi päättää työnantajan esityksestä henkilökohtaisesta lisäpalkkiosta. OM ei viestin mukaan myönnä lisäpalkkioita virkamiesten henkilökohtaisten esitysten perusteella. Viestin mukaan tilanteesta oli keskusteltu OM:n henkilöstöhallinnon kanssa kahden hallinnonalan pääluottamusmiehen läsnä ollessa. Keskustelussa kenelläkään ei ollut sellaista käsitystä, että henkilökohtaista lisää koskeva päätös olisi valituskelpoinen tai että OM:ssä sellaiseen päätökseen olisi annettu valitusosoitus.

Kantelija lähetti 9.5.2019 OM:lle sähköpostiviestin, jossa hän totesi, ettei vetoa tehtyyn työnantajan ratkaisuun henkilökohtaisista lisistä, koska ei ole siinä asianosainen eikä ratkaisu varmaan kaipaakaan valitusosoitusta. Kantelija kirjoitti tehneensä ko. ratkaisun sisältöön perustuvan henkilökohtaisen vaatimuksen yhdenvertaisesta palkasta. Kantelija katsoi, että hänellä oli oikeus saada vaatimukseensa hallintopäätös muutoksenhakuohjeineen. Viestin lopussa kantelija uudisti vaatimuksensa saada päätös yhdenvertaisesta palkasta.

OM lähetti kantelijalle 13.6.2019 päivätyn kirjeen, jossa se totesi ratkaisevansa henkilökohtaista lisää koskevan asian esityksestä ja tällaisen esityksen tekee virkamiehen työnantajavirasto ei

virkamies henkilökohtaisesti. Kirjeen mukaan OM oli kantelijan työnantajaviraston tekemän esityksen johdosta ratkaissut henkilökohtaista palkanlisää koskevan asian eikä kyseessä ole valituskelpoinen tai muutoksenhaun alainen päätös. Kirjeessä perusteltiin sitä, miksi henkilökohtaista lisää koskeva päätös ei ole valituskelpoinen tai muutoksenhaun alainen päätös.

#### Esittelevän notaarin tehtävän palkkaus

Hallinto-oikeuksien kansliahenkilökunta kuuluu OM:n hallinnonalan yleistä sopimusalaa koskevan tarkentavan virkaehtosopimuksen piiriin (jäljempänä "Y-sopimus"). Sopimusta, jonka mukaan palkkaus määräytyy, sovelletaan järjestäytyneisiin ja järjestäytymättömiin virkamiehiin. OM:n mukaan kantelija voi järjestäytymättömänä riitauttaa virkaehtosopimuksen soveltamisen hallinto-oikeudessa.

OM:n näkemyksen mukaan asiassa ei ole lähtökohtaisesti kyse virkaehtosopimuksen tulkinnasta. Virkaehtosopimus ei ole virkanimikeperusteinen, vaan tehtävien vaatavuudet määräytyvät perustehtäväkuvauksen pohjalta. Y-sopimuksen tuomioistuimia koskevassa liitteessä hallinto-oikeuksien lainkäyttötehtävissä toimivat notaarit sijoittuvat tehtävän vaatavuuden perusteella vaatavuustasolle Y 14.

Kantelijan ja kantelussa mainitun toisen notaarin tehtävät vastaavat OM:n mukaan virkaehtosopimuksen vakiintuneen soveltamisen (perustehtäväkuvauksen) perusteella vaatavuustasoa Y 14 ja kummankin palkkaus määräytyy vaatavuustason Y 14 mukaisesti. Hyväksyttävä ja perusteltu ero kokonaispalkkauksessa voi virkaehtosopimuksen soveltamisen kautta tulla muun muassa kokemusosan ja henkilökohtaisen suoriutumisen arvioinnin kautta.

Koska voimassa oleva virkaehtosopimus mahdollistaa kaikille esitteleville notaareille tehtävän vaatavuudeksi tason Y 14, erimielisyys ei voi OM:n näkemyksen mukaan koskea virkaehtosopimuksen soveltamista. Vaatavuustaso ei voi olla erimielisyyden kohteena.

Kantelussa esiin tuotu ero palkkauksien euromäärässä johtuu siitä, että toiselle notaarille on maksettu OM:n palkkaustoimivallan perusteella ja OM:n päätöksellä henkilökohtaista palkanlisää. Henkilökohtaisen palkanlisän myöntäminen/myöntämättä jättäminen ei ole OM:n mukaan luonteeltaan valituskelpoinen hallintopäätös.

#### Henkilökohtaisen palkanlisän suhde virkaehtosopimukseen ja palkkaustoimivaltaan valtiolla

Koska tuomioistuinten henkilöstöä koskeva valtion virkaehtosopimuslain ja -asetuksen mukainen palkkaustoimivalta kuuluu OM:lle, se tekee henkilökohtaisia palkanlisiä koskevat päätökset tuomioistuinten esitysten perusteella.

Kantelija vetosi OM:lle 18.6.2019 lähettämässään sähköpostissa siihen, että virkamiehellä on virkamieslain 52 §:n mukaan oikeus vaatia kirjallisesti oikaisua, silloin kun viranomaisen ei ole antanut virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena, kuin se olisi hänelle suoritettava ja että oikaisuvaatimukseen on annettava päätös.

OM:n näkemyksen ja käytyjen keskusteluiden perusteella myös hallinnonalan henkilöstöjärjestöjen näkemyksen mukaan henkilökohtainen lisä perustuu työnantajan harkintaan eikä ole sellainen palkanosa tai etuus, joka suoraan perustuisi virkasuhteeseen tai virkaehtosopimukseen, ja jonka työnantaja olisi virkasuhteen nojalla velvollinen maksamaan.

Asiat, joista voidaan käydä virkaehtosopimuksen mukaiset erimielisyysneuvottelut (tai järjestäytymättömän virkamiehen tapauksessa riitauttaa hallinto-oikeudessa), ja joista voidaan nostaa kante työtuomioistuimessa, perustuvat virkaehtosopimuksella sovittuihin palvelussuhteen ehtoihin. Työnantajan yksipuolisessa henkilökohtaista lisää koskevassa päätöksessä ei ole kyse tällaisesta virkasuhteesta johtuvasta taloudellisesta edusta.

### Yhdenvertaisuudesta ja tasapuolisesta kohtelusta

OM:n näkemyksen mukaan sitä, perustuuko henkilökohtaisen lisän myöntäminen tai sen myöntämättä jättäminen painaviin ja asiallisiin perusteisiin ja onko henkilöt kyseisessä tilanteessa ilman painavaa syytä asetettu eriarvoiseen asemaan, tulee pitää yhdenvertaisuutta, ja koska asianosaiset ovat eri sukupuolta, naisten ja miesten tasa-arvoista kohtelua koskevana asiana. Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään yhdenvertaisuuslaissa. Tasa-arvosta ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa.

OM totesi, että vaikka kantelija ei ole suoranaisesti vedonnut tasa-arvolain mukaiseen selvityselvöllisyyteen, henkilökohtaista lisää koskevan päätöksen perusteet on kantelijalle moneen kertaan esitetty. Käydyissä keskusteluissa ja viestin-/kirjeenvaihdossa kummankin notaarin palkkauksen muodostumisen perusteet ovat tulleet ilmeisen selviksi. Kummankin henkilön tehtävän vaativuuteen perustuva palkkausperuste on Y 14. Voimassa oleva virkaehtosopimus tunnistaa esittelevän notaarin osalta vain vaativuusluokan Y 14. Tällöin ei ole merkitystä sillä, että notaarien tehtävät ylipäättään ovat muuttuneet vaativammiksi hallinto-oikeuksissa ajan kuluessa. Notaarien palkkauksen oikeellisuutta muihin tehtäväryhmiin verrattuna ja sitä, vastaako virkaehtosopimuksen sisältö tämän päivän notaarin tehtäväkuva, arvioidaan virkaehtosopimusosapuolten välillä virkaehtosopimusneuvotteluissa.

Valtion virkamiesten, myös esittelevien notaareiden, osalta henkilökohtaisen lisän maksaminen on mahdollista silloin, kun siihen on olemassa perusteltu, erityisen painava syy. Henkilökohtaisen lisän myöntäminen kantelijan kanssa samassa virastossa työskentelevälle notaarille on perustunut siihen, että hänen toimenkuvansa on ollut esittelevän notaarin perustehtäväkuvausta laajempi.

### Yhteenveto

Työnantajan tulee kohdella palveluksessa olevia yhdenvertaisesti eikä ketään saa asettaa eriarvoiseen asemaan ilman perustelua syytä. OM:n mukaan se noudattaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Tehtävän palkkaus perustuu virkaehtosopimukseen ja sen nojalla tehtävään vaativuusarviointiin. Tilanteissa, joissa tehtävän vaativuuden ei katsota nousseen, perustehtäväkuvausta laajempi tehtävä rakenne ja vastuut voidaan huomioida henkilökohtaisena määräaikaisena tai toistaiseksi ko. tehtävässä maksettavana henkilökohtaisena palkanlisänä.

Virkaehtosopimuksen mukaan kaikki esittelevät notaarit ovat hallinto-oikeuksissa palkkaluokassa Y 14. Näin ollen palkkaus on yhdenvertainen. Kyseessä ei ole virkaehtosopimuksen soveltamista koskeva erimielisyys, koska kummankin notaarin palkkaus on Y14.

Henkilökohtaisen palkanlisän maksamisen perusteet eivät OM:n mukaan kantelijan kohdalla täyty. Kantelijan vertailukohtana käyttämän notaarin kohdalla perusteet olivat olemassa. Näin ollen kantelijan ja toisen notaarin palkkauksen erolle on olemassa painavat, hyväksyttävät perusteet.

Koska on epäselvää, mistä asiasta OM:n tulisi tehdä valituskelpoinen hallintopäätös, kantelijaa informoitiin muun muassa yhdenvertaisuuslain suomista mahdollisuuksista ja tasa-arvolain mukaisesta kannemahdollisuudesta.

## 3.2 Asiaa koskevat oikeuslähteet

### 3.2.1 Säännökset

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 luvun 52 §:n mukaan virkamies, joka katsoo, ettei viranomaisen ole antanut hänelle virkasuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa, jollei laissa toisin säädetä, kirjallisesti vaatia siihen oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Viranomaisen on annettava asiassa päätös. Oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 57 §:ssä säädetään.

Hallintolain (434/2003) 46 §:ssä on säännös oikaisuvaatimusohjeesta. Jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on 46 §:n mukaan annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa, mitä 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta.

Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava: 1) valitusviranomaisen; 2) viranomaisen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä 3) valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä, liitteistä ja valituksen perille toimittamisesta sekä valituksen käsittelystä perittävistä maksuista.

Vuoden 2019 loppuun asti voimassa olleen hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. 7 §:n mukaan valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä sai valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen sai tehdä sillä perusteella, että päätös oli lainvastainen.

### 3.2.2 Oikeuskäytäntö

Käräjäoikeuden tuomarin palkkausta koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä ([KHO 2013:193](#)) oli kysymys muun muassa OM:n vastauksen/päätöksen valituskelpoisuudesta.

KHO:ssa käsitellyssä tapauksessa X vaati OM:lle osoittamassaan 29.9.2010 päivätyssä kirjeessä, että hänelle määrättäisiin maksettavaksi palkka T 13 palkkaluokan mukaan, ja ellei suoraa siirtoa T 13 palkkaluokan virkaan voida tehdä niin hänelle maksettaisiin henkilökohtaisena palkanlisänä T 13 ja T 11 palkkausluokkien välinen erotus. Esityksensä perusteluina X viittasi perustuslain 6 ja virkamieslain 11 §:iin, joiden mukaan virkamiehiä on kohdeltava palkkauksessa tasapuolisesti. OM ilmoitti X:lle lähettämässään 28.12.2010 päivätyssä kirjeessä (OM 52/123/2010), ettei ministeriö aio käyttää valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n ja virkaehtosopimusasetuksen 9 §:n mukaista toimivaltaansa nimittämismenettelyyn rinnastettavalla tavalla muuttamalla viran palkkaluokka tai myöntämällä palkkaluokkien välinen erotus henkilökohtaisena lisänä.

KHO:lle toimittamassaan valituksessa X vaati, että OM:n päätös kumotaan ja OM velvoitetaan X:n hakemuksen mukaisesti maksamaan hänelle palkkaa T 13 palkkausluokan mukaan.

KHO:lle 2.3.2011 antamassaan lausunnossa (OM 52/123/2010) OM totesi, että se on vastannut X:n hakemukseen kirjeellä ilman, että kirjeeseen on liitetty valitusosoitusta. Kirjeessä todetaan, että yksittäisellä viranhaltijalla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta vaatia OM:tä neuvotteluosapuolena ryhtymään toimenpiteisiin palkkausluokkatarkistuksen kohdentamiseksi siihen virastoon, missä hän työskentelee ja ohjeistamaan palkkausluokkatarkistuksen kohdentamista häneen. Tällä perusteella OM katsoi, ettei sen 28.12.2010 X:lle antama vastaus sisällä siltä osin kuin siinä on kysymys palkkausluokan tarkistamisesta hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitettua valituskelpoista ratkaisua. OM:n lausunnon mukaan valitus tulisi tältä osin jättää tutkimatta. OM:n lausunnossa todetaan lisäksi, että mikäli KHO katsoo, että OM:n vastaus on siltä osin kuin siinä on kysymys henkilökohtaisen lisän maksamisesta valtion virkamieslain 52 §:n tai Suomen perustuslain 21 §:n nojalla valituskelpoinen, OM uudistaa X:lle antamassaan vastauksessa esitetyn.

KHO hylkäsi OM:n lausunnossaan esittämän väitteen oikeusministeriön 28.12.2010 tekemän päätöksen valituskelvottomuudesta. KHO perusteli ratkaisuaan seuraavasti:

Valtion virkamieslain 52 §:n 1 momentin mukaan virkamies, joka katsoo, ettei viranomaisen ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä, kirjallisesti vaatia siihen oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Viranomaisen on annettava asiassa päätös. Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin työtuomioistumista annetun lain 1 §:n 2 momentin nojalla ole päättänyt olla ratkaisematta asiaa.

Samana pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen saadaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

X on oikeusministeriölle osoittamassaan hakemuksessa katsonut, että hänet on palkkauksensa perusteella asetettu perustuslain ja virkamieslain vastaisesti epäyhdenvertaiseen asemaan suhteessa toiseen samassa asemassa olevaan virkamieheen ja vaatinut ministeriötä oikaisemaan palkkaustaan tällä perusteella. Hänen vaatimuksensa on siten koskenut valtion virkamieslain 52 §:n 1 momentin mukaista asiaa, jonka ratkaiseminen ei ole edellyttänyt virkaehtosopimuksen tulkintaa. Näin ollen oikeusministeriön on tullut tutkia X:n oikaisuvaatimus, ja siihen annettu ratkaisu on hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu valituskelpoinen päätös. X:llä on ollut oikeus hakea muutosta kyseiseen oikaisuvaatimukseen annettuun ratkaisuun valtion virkamieslain 52 §:n 2 momentin ja hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaisesti korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

### 3.3 Asian arviointi

#### Kantelu ja KHO:n ratkaisu

Kantelijan tapaus eroaa edellä jaksossa 3.2.2 kuvatusta KHO:n tapauksesta siinä, että ko. tapauksessa X oli lähettänyt palkkaa koskevan esityksen suoraan OM:lle, joka lähetti vastauksen X:lle. Vastauksessaan OM ilmoitti, ettei se pitänyt perusteltuna muuttaa palkkausluokkaa eikä myöntää henkilökohtaista lisää.

Kantelijan tapauksessa HAO lähetti OM:lle 8.11.2018 päivätyn kirjeen, jonka otsikkona on henkilökohtainen lisä. Kirjeessä viitataan OM:n 4.4.2018 tekemään kantelijan henkilökohtaista lisää koskevaan kielteiseen päätökseen. Kirjeen mukaan kantelija uudisti 3.10.2018 ja 6.11.2018 saapuneissa sähköpostiviesteissä pyynnön, että hänelle maksettaisiin henkilökohtaisena lisänä Y 14 ja Y 15 palkkaluokkien välinen erotus. Kirjeen mukaan kantelija perusteli hakemustaan erityisesti yhdenvertaisuusnäkökohdilla. Kirjeessä todettiin, että koska asiasta päättäminen kuuluu OM:n toimivaltaan, asia siirretään kantelijan pyynnön mukaisesti OM:n käsiteltäväksi. HAO:n kirjeen liitteenä oli kantelijan HAO:lle 6.11.2018 lähettämä sähköpostiviesti, jossa hän kirjoitti tekevänsä viestillä virallisen vaatimuksen yhdenvertaisesta palkasta.

Kantelija lähetti 1.3.2019 OM:lle sähköpostiviestin, jonka aiheena oli oikaisuvaatimus henkilökohtaisesta lisästä. Koska OM katsoi, että HAO:n sille toimittama kantelijan vaatimus koski henkilökohtaista lisää, OM lähetti 26.4.2019 päivätyn henkilökohtaista lisää koskevan päätöksen HAO:lle ja tiedoksi kantelijalle.

Kantelija lähetti päätöksen johdosta OM:lle 30.4.2019 sähköpostiviestin, jonka aiheena oli henkilökohtainen lisä. Viestissään kantelija viittasi OM:n 26.4.2019 tekemään päätökseen ja katsoi olevansa asianosainen, jolle päätös muutoksenhakuohjeineen olisi tullut HAO:n sijaan osoittaa. Viestissä kantelija pyysi häntä koskevaa päätöstä muutoksenhakuohjeineen. OM vastasi kantelijan viestiin 8.5.2019 sähköpostiviestillä, jossa se totesi, ettei henkilökohtaista lisää koskeva päätös ollut valituskelpoinen eikä OM:ssä oltu annettu sellaiseen päätökseen valitusosoitusta.

Kantelija lähetti OM:lle 9.5.2019 sähköpostiviestin, jossa hän totesi, että oli ehkä tuonut asian epäselvästi esille. Kantelija kirjoitti, ettei vetoa henkilökohtaisista lisistä tehtyyn ratkaisuun, koska ei ole siinä asianosainen. Kantelija totesi, ettei ole pyytämässä henkilökohtaista lisää koskevaan ratkaisuun uutta päätöstä ja valitusosoitusta. Kantelija kirjoitti tehneensä henkilökohtaisen vaatimuksen yhdenvertaisesta palkasta, johon hänellä lienee oikeus saada hallintopäätös muutoksenhakuohjeineen. Viestin lopussa kantelija uudisti vaatimuksensa saada päätös yhdenvertaisesta palkasta.

OM lähetti kantelijalle 13.6.2019 päivätyn kirjeen, jossa OM totesi ratkaisseensa henkilökohtaista lisää koskevan asian kantelijan työnantajaviraston tekemän esityksen johdosta eikä kyseessä ole valituskelpoinen tai muutoksenhaun alainen päätös. OM katsoi henkilökohtaisen palkanlisän kuuluvan yksityisoikeudellisen työoikeuden rinnalla kulkevan virkamiesoikeuden alaan, eikä tällaiseen lisään annettava päätös ole luonteeltaan hallintolaissa tarkoitettu valituskelpoinen päätös. Kirjeessä ei otettu muuten kantaa henkilökohtaiseen lisään.

Kantelija lähetti 18.6.2019 OM:lle sähköpostiviestin, jossa hän kirjoitti tehneensä vaatimuksen yhdenvertaisesta palkasta toisen notaariesittelijän kanssa, ja ettei ollut saanut pyytämäänsä päätöstä muutoksenhakuohjeineen. Viestissään kantelija viittasi virkamieslain 52 §:ään ja kirjoitti, että kysymys on siitä, onko hän oikeutettu saamaan asiasta päätöstä muutoksenhakuohjeineen. Kantelija kirjoitti lisäksi, että kun otetaan huomioon perustuslain 21 §:n 1 momentti, virkamieslain 52 §:n 1 momentti ja (valtion virkaehtosopimuslain 25 §) säännöksiä on tulkittava siten, että virkamies saa tehdä mainitussa virkamieslain kohdassa tarkoitettua oikaisuvaatimuksen ja sen 2 momentissa tarkoitettua valituksen hallintotuomioistuimeen, vaikka vaatimuksen ratkaiseminen edellyttää virkaehtosopimuksen tulkintaa, jos virkamies ei voi saattaa asiaa työtuomioistuimen ratkaistavaksi ([KHO 2005:51](#)). Viestin lopussa kantelija totesi, että koska hän ei ole minkään viranhaltijayhdistyksen jäsen, tulisi OM:n hänen mielestään tutkia (oikaisu)vaatimus edellä mainitun mukaisesti.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian 8.8.2019 päivätyn ja OM:lle toimitetun selvitys- ja lausuntopyynnön liitteenä oli 20.6.2019 päivätty kantelu ja kantelijan oikeusasiamiehen kansliaan 29.7.2019 lähettämä sähköpostiviesti.

Edellä mainitussa kantelussa kantelija kertoi, ettei hän hae muutosta OM:n päätökseen, vaan että hän on tehnyt sen perusteella yhdenvertaisuuteen perustuvan palkkavaatimuksen, johon on pyytänyt asianosaisena virkamieslain 52 §:n mukaista päätöstä muutoksenhakuohjeineen. Edellä mainitussa sähköpostiviestissä kantelija kirjoitti tarkentavansa, että kysymys on ollut koko ajan hänen 6.11.2018 tekemästään yhdenvertaista palkkaa koskevasta vaatimuksesta, ei siis henkilökohtaista lisää koskevasta OM:n päätöksestä kuten OM on käsittänyt. Viestin mukaan sekavuus voi johtua siitä, että ”henkilökohtainen lisää” on jäänyt elämään sähköpostien otsikkona ja siitä, että kantelija on ehkä käyttänyt osittain termiä väärässä kohdassa. Kantelija kirjoitti, että hän on mielestään tuonut myöhemmin hyvin selvästi ilmi, ettei kysymys ole henkilökohtaisesta lisästä, vaan erillisestä yhdenvertaisuuteen perustuvasta palkkavaatimuksesta.

Sekä kantelussa että KHO:n käsittelemässä valituksessa tyytymättömyys kohdistui OM:n kielteiseen kantaan palkkausasiassa. Tapaukset eroavat siinä, että KHO:ssa käsitellyssä tapauksessa OM ilmoitti kielteisen kantansa X:lle osoittamassaan kirjeessä, jonka ministeriö ei katsonut olevan hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitettu päätös. KHO sitä vastoin katsoi, että X:n vaatimus on koskenut valtion virkamieslain 52 §:n 1 momentin mukaista asiaa, jonka ratkaiseminen ei ole edellyttänyt virkaehtosopimuksen tulkintaa. Näin ollen OM:n oli tullut tutkia X:n oikaisuvaatimus, ja siihen annettu ratkaisu on KHO:n ratkaisun mukaan hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu valituskelpoinen päätös.

### Kantelijan vaatimus

Tuomioistuinten virkamiesten palkkauksesta on säännökset oikeuslaitoksen yleistä sopimus-alaa koskevassa tarkentavassa virkaehtosopimuksessa, jonka mukaan palkkaus muodostuu tehtävän vaativuuteen perustuvasta tehtäväkohtaisesta palkanosasta ja henkilökohtaisesta palkanosasta sekä kokemuslisästä, kielillisästä ja kielitaitolisästä sekä kouluttajalisästä. Tehtäväkohtainen palkanosa määräytyy tehtävän vaativuustason perusteella. Henkilökohtainen palkanosa määräytyy virkamiehen suoritustason perusteella.

OM siis katsoi, että kantelijan vaatimus koskee henkilökohtaista lisää. OM:n näkemyksen mukaan sillä ei ole velvollisuutta antaa kantelijalle tämän vaatimaa päätöstä, koska kantelijalla ei ole lakiin eikä virkaehtosopimukseen perustuvaa oikeutta henkilökohtaiseen lisään. OM:n mukaan kantelija ei ole asianosainen, koska henkilökohtaista lisää koskevan hakemuksen tekee työnantajana toimiva virasto ja päätös annetaan sille eikä virkamiehelle.

Kantelijan mukaan hän ei ole hakenut muutosta OM:n 4.4.2018 tekemään HAO:lle osoitettuun päätökseen. Kantelija kertoi tehneensä OM:n tekemän kielteisen päätöksen johdosta henkilökohtaisen yhdenvertaisuuteen perustuvan palkkavaatimuksen. Kantelija viittasi perustuslain 21 §:ään ja katsoi, että hänellä on oikeus saada asiansa tutkituksi ja saada vaatimuksensa valtion virkamieslain 52 §:n mukainen päätös.

Hallintolaissa on säännökset hallintoasian ratkaisemisesta sekä hallintopäätöksen muodosta, sisällöstä ja perustelemisesta. Hallintolaissa ei nimenomaisesti säädetä viranomaiselle velvollisuutta tehdä päätös eikä myöskään hallinnossa asioivalle oikeutta saada päätös omassa asiassa. Viranomaisen päätöksentekovelvollisuus ja hallinnon asiakkaan oikeus saada päätös perustuu perustuslain 21 §:ään ja toisaalta asiaa koskeviin nimenomaisiin säännöksiin eri laeissa. Nyt puheena olevaa asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä päätöksen tekemisestä ei käsitykseni mukaan ole annettu, joten asia jää perustuslain yleissäännöksen varaan.



Mäenpään (Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, s. 297–298) mukaan perustuslaki ei määrittele, mitä kaikkea asian käsittelyyn kuuluu, mutta on johdonmukaista pitää lähtökohtana, että asian käsittelyyn sisältyy myös asiaa koskevan päätöksen tekeminen. Myös muutoksenhakuoikeuden toteutuminen edellyttää päätöksen saamista. Viranomaisen käsittelyvelvollisuuteen sisältyy näin ymmärrettynä myös velvollisuus antaa päätös sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, joka on asianmukaisesti pantu vireille. Viranomaisella on hallintoasian käsittelyssä ratkaisuvollisuus tai ratkaisupakko. Se sisältää velvollisuuden ratkaista kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka ovat tulleet siinä asiallisesti vireille. Päätöksen on sisällettävä kannanotto kaikkiin asiassa tehtyihin vaatimuksiin tai päätös jättää vaatimus tutkimatta. Mikäli asian on pannut vireille joku muu kuin hallintoasian asianosainen, viranomaiselle ei synny asiallista ratkaisuvollisuutta.

Kantelija on siis 6.11.2018 päivätyssä sähköpostiviestissä, jonka HAO toimitti OM:lle, ja OM:lle lähettämissään viesteissä sekä kantelussaan ja siihen liittyvissä viesteissä, jotka on toimitettu OM:lle selvitys- ja lausuntopyyntön mukana, tuonut esille, että hänet on palkkauksensa perusteella asetettu epäyhdenvertaiseen asemaan toisen notaariesittelijän kanssa ja hän on esittänyt palkkauksensa muuttamista tällä perusteella.

Vaikka kantelija on edellä olevassa kappaleessa kerrotulla tavalla tuonut esille vaatimuksensa, OM:n näkemyksen mukaan kantelijan vaatimus liittyy henkilökohtaiseen lisään. OM on kantelun johdosta antamassaan lausunnossa todennut olevan epäselvää, mistä asiasta sen tulisi tehdä valituskelpoinen päätös ja sisällyttää siihen muutoksenhakuohje.

OM:n selvityksen mukaan ministeriössä on siis vakiintuneesti katsottu, myös henkilöstöjärjestöjen taholta, että henkilökohtaisen lisän perustuessa työnantajan harkintaan, ei kyse ole sellaisesta virkasuhteeseen tai virkaehtosopimukseen perustuvasta etuudesta, josta tehtäisiin valituskelpoista päätöstä. Näkemys vakiintuneesta käytännöstä on sinänsä huomion arvoinen.

Käsitykseni mukaan henkilökohtaisen palkanlisän oikeudellinen perusta on valtion virkamieslain 5 §. Sen 2 momentin mukaan virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonomiksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä, voi valtion talousarvion rajoissa virasto tai laitos määrätä virkamiestensä palkkauksista sekä myöntää virkamiehelle virkasuhteesta johtuvan luontoisedun. KHO on 23.5.2016 toisessa asiassa antamassaan päätöksessä (Dnro 677/3/14, Taltionumero 2250; vuosikirjaratkaisulla [KHO 2013:134](#) palautetun asian ratkaisu) katsonut, että lisääntyneiden matkakustannusten johdosta maksettu ”palkanlisä ei ole ollut osa virkaehtosopimukseen perustuvaa palkkausta. Palkanlisä ei ole perustunut myöskään sopimukseen, vaan työnantajan yksipuoliseen päätökseen.” Tuossa asiassa virasto oli antanut päätöksen valittajan oikaisuvaatimukseen, ja asiaa käsiteltiin valituksen johdosta hallintotuomioistuimissa.

Henkilökohtaisen palkanlisän perustuminen työnantajan harkintaan ja yksipuoliseen päätökseen, voi perustella nimenomaan päinvastaista lopputulemaa kuin nyt kantelunalaisessa tapauksessa eli sitä, että työnantajan harkintaan perustuvasta asiasta tulisi yhdenvertaisuusperusteilla olla pääsy tuomioistuimeen. Edellisessä kappaleessa mainituissa KHO:n ratkaisuissa pääsy tuomioistuimeen ei ollut edes riidanalainen. Käsitykseni mukaan kantelijan tilanne rinnastuu asiallisesti hyvin lähelle korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussaan KHO 2013:193 käsittelemään tilanteeseen. Vaikka molempien tässä mainittujen KHO:n ratkaisuiden taustalla olivat valtionhallinnon rakenteelliset muutokset (käräjäoikeusverkoston muutos ja Palkeiden perustaminen), en näe, että valtion virkamieslain 52 §:iin perustuva valitusoikeus olisi tapauksissa perustunut juuri tähän taustatekijään. Sekä kantelijan asiassa että KHO:n ratkaisemassa asiassa

oli molemmissa kyse henkilökohtaisen lisän vaatimisesta yhdenvertaisuusperusteilla. KHO on katsonut, että tällaiseen vaatimukseen annettavaan päätökseen täytyy kohdistua tehokas oikeussuojatie, siis mahdollisuus päästä tuomioistuimeen (työtuomioistuimeen tai hallinto-oikeuteen). Käsitykseni mukaan kantelijan vaatimuksen voidaan siten perustellusti katsoa koskevan sellaista perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua asiaa, johon hänellä on asianosaisena oikeus saada päätös, ja joka päätös hänellä on oikeus saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kantelijan katsottua, että hänet on palkkauksensa perusteella asetettu epäyhdenmukaiseen asemaan suhteessa toiseen notaariesittelijään, hänen vaatimuksensa voidaan siten nähdäkseni katsoa koskevan valtion virkamieslain 52 §:n 1 momentin mukaista asiaa. Korostan, että viime kädessä kysymys nyt puheena olevan asian luonteesta, mukaan lukien sen valituskelpoisuudesta tai valituskelvottomuudesta, voidaan kuitenkin ratkaista vain tuomioistuimessa. Perusongelmana asiassa näen sen, että nyt tätä viime kätistä ratkaisua ei ole mahdollistettu.

Koska kantelun kohteena oli kantelijan oikeus saada palkkausta koskevassa asiassa päätös, olen arvioinut OM:n menettelyä vaatimuksen käsittelyssä. Ratkaisussani en ota kantaa palkkauksen yhdenvertaisuutta koskevaan vaatimukseen.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen oikeusministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni ministeriölle.

Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.