

31.10.2007

Dnro 685/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

OIKEUS KIRJALLISEN PÄÄTÖKSEN SAAMISEEN

1

KANTELU

Kantelija pyysi 27.2.2006 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä tutkimaan sisäasiainministeriön siviilikriisinhallintayksikön menettelyä olosuhdekorvausta koskevassa asiassa. Ensinnäkin kantelija pyysi tutkimaan olosuhdekorvausta koskevan sisäasiainministeriön tulkintaohjeen sitovuuden. Hän oli myös tyytymätön siihen, ettei hän ollut saanut asiassa valituskelpoista päätöstä. Kolmanneksi kantelija pyysi tutkimaan asian käsittelyyn osallistuneen virkamiehen käyttäytymisen asianmukaisuuden.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Olosuhdekorvauksen korottamispyynnön käsittelystä

3.1.1

Taustatietoja

Käytettävissäni olevasta aineistosta ilmenee kantelijan ja eräiden hänen asiakumppaneidensa tehneen sisäasiainministeriön kansainvälisten turvallisuusasioiden ryhmälle 20.12.2005 päivätyn ilmoituksen olosuhteiden muutoksesta. Samalla he olivat pyytäneet ministeriön tulkintaa siitä, tuliko heidän kohdallaan sovellettavaksi ministeriön olosuhdekorvauksesta antaman ohjeen sisältämä poikkeussääntö. Mikäli vastaus olisi ollut myönteinen, he samalla pyysivät olosuhdekorvauksensa korottamista.

Ministeriön hallitussihteerin kantelijalle 2.1.2006 lähettämässä vastauksessa oli tuotu esiin kantelijan ym. olosuhdekorvauksen määräytymisen perusteet ja ilmoitettu, että olosuhdekorvauksen määrää ei muuteta vaan palvelussuhteen ehdot pysyvät ennallaan. Vielä tämänkin jälkeen kantelijan ja ministeriön edustajan välillä oli käyty sähköpostitse kirjeenvaihtoa samasta asiasta, kunnes ministeriö oli 4.1.2006 ilmoittanut, että asia oli ministeriössä loppuun käsitelty. Tämän jälkeen kantelija ym. olivat pyytäneet 19.1.2006 lähettämässään viestissä ministeriöltä valituskelpoista päätöstä asiassa. Ministeriöstä oli samana päivänä

ilmoitettu, että päätös oli tulossa. Seuraavana päivänä ministeriöstä oli kuitenkin ilmoitettu, että olosuhdekorvausasiassa ei ollut tehty päätöstä vaan ministeriön vastauksissa oli selvitetty olosuhdekorvauksen määräytymisen perusteita. Kantelijan vielä otettua yhteyttä ministeriöön hänelle oli vastattu, että valituskelpoista päätöstä ei ollut tarkoitus antaa. Perusteluna oli ollut se, että koska olosuhdekorvaus perustui asetukseen, kyseessä ei ollut sinänsä ollut viranomaisen päätös. Tämänkin jälkeen asiasta oli vielä käyty yhteydenpitoa kantelijan ja ministeriön välillä.

Ministeriön selvityksen mukaan ministeriön vastauksissa kantelijalle oli ollut kyse tyypillisestä palvelussuhdeasiaan liittyneestä informatiivisesta neuvonnasta eikä hallinnollisesta ratkaisusta hallintolain tarkoittamassa mielessä.

3.1.2

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) 5 §:n 1 momentin mukaan kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva henkilö on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, jota työnantajana edustaa sisäasiainministeriö. Palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista on 2 momentin mukaan voimassa, mitä tässä laissa säädetään. Muutoin palvelussuhteessa olevan henkilön oikeudellisesta asemasta säädetään valtion virkamieslaissa. Ensiksi mainitussa laissa tarkoitetun palvelussuhteen ehdoista ei 3 momentin mukaan voida määrätä virkaehtosopimuksella, ellei tässä laissa toisin säädetä.

Saman lain 14 §:ssä säädetään olosuhdekorvauksesta, jota 1 momentin mukaan maksetaan, jollei Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan maksama päiväraha tai muu korvaus kata sitä. Korvauksen määrästä säädetään 2 momentin mukaan sisäasiainministeriön asetuksella (35/2005) kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön palvelussuhteen ehdoista siihen tehtyine muutoksineen (819/2005 ja 506/2006).

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa ei ole erikseen säädetty palvelussuhteessa olevan henkilön muutoksenhakuoikeudesta. Näin ollen sovellettavaksi tulevat sanotun lain 5 §:n 2 momentin nojalla lähtökohtaisesti valtion virkamieslain (750/1994) säännökset. Mainitun lain 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. Saman lainkohdan mukaan viranomaisen on annettava asiassa päätös. Oikaisuvaatimusta ei kuitenkaan saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuimen työtuomioistuimesta annetun lain 1 §:n 2 momentin nojalla ole päättänyt olla ratkaisematta asiaa.

Työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) 1 §:n (252/1994) nojalla työtuomioistuin käsittelee muun muassa virkamiesten virkaehtosopimuksia koskevat sekä valtion virkaehtosopimuslakiin perustuvat riita-asiat.

Koska siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa on nimenomaisesti säädetty, että palvelussuhteessa olevan henkilöstön palvelussuhteen ehdoista ei voida määrätä virkaehtosopimuksella, puheena oleva kysymys olosuhdekorvauksen määrästä ei lähtökohtaisesti ole työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluva asia.

3.1.3

Kannanotto

Kantelija ja hänen asiakumppaninsa olivat katsoneet, etteivät he olleet saaneet olosuhdekorvausta sellaisena kuin se heille olisi heidän palvelussuhteensa tosiasiallisen luonteen perusteella kuulunut, minkä johdosta he olivat pyytäneet ministeriötä tarkistamaan olosuhdekorvauksensa määrän sikäli kuin ministeriön ohjeessa oleva poikkeussääntö olisi tullut sovellettavaksi. Ministeriö puolestaan oli katsonut, että koska korvauksen määrä oli perustunut asetukseen, asiassa ei tarvinnut antaa päätöstä.

Valtion virkamieslain 52 §:n 1 momentissa on verraten yleisellä tasolla säädetty siitä, millaisissa tapauksissa oikaisuvaatimuksen tekeminen on mahdollista. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että oikaisuvaatimus voidaan tehdä ainoastaan lakisääteisiä etuuksia koskevissa asioissa ja se kohdistuu yleensä maksumääräykseen tai vastaavaan toimeen, joka ei vielä ole varsinaisesti päätös (ks. Koskinen – Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2005, s. 303). Samassa teoksessa on aiempaa virkamieslainsäädännön uudistusta koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 238/1984 vp) viitaten todettu, että myös sinänsä virkaehtosopimukseen perustuva asia voi olla oikaisuvaatimuksen kohteena silloin, kun kyse ei ole sopimuksen tulkinnasta vaan esimerkiksi laskuvirheestä tai toimenpiteen tosiasiallisen perusteen virheellisyydestä (emt. s. 303). Nykyinen virkamieslaki ei muuttanut sääntelyä tältä osin, joten edellä esitetyt näkökohdat ovat edelleenkin merkityksellisiä asian oikeudellisessa arvioinnissa.

Kantelijan ym. pyyntö oli sinänsä kohdistunut palvelussuhteeseen perustuvaan korvaukseen ja sen määrään. Tältä kannalta tarkastellen se voitaisiin siten ymmärtää virkamieslain 52 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi oikaisupyynnöksi, johon saman lainkohdan mukaan tulisi antaa päätös, koska kyse ei ollut virkaehtosopimuksen tulkintaa, pätevyyttä tms. koskevasta työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Koska oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa saman pykälän 3 momentin mukaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, päätökseen tulisi tällöin lisäksi hallintolain (434/2003) 47 §:n mukaisesti liittää valitusosoitus.

Toisaalta asian arvioinnissa on kuitenkin mielestäni merkityksellistä myös se, että kantelijan ym. nimittämiskirjoissa oli määritelty heille suoritettavan palkan perusteet ja olosuhdekorvauksen määrä, eikä kantelussa tai ministeriöille tehdyissä olosuhdekorvauksen määrän korottamispyyntöissä ollut edes väitetty, että puheena olevaan kriisinhallintaoperaatioon osallistuneille olisi jäänyt maksamatta jokin nimittämiskirjassa taattu etuus. Sen sijaan mainitut pyynnöt olivat perustuneet siihen, että operaation tosiasialliset olosuhteet olivat

muuttuneet siitä, mikä heidän tiedossaan oli ollut palvelussuhteen alkaessa. Näin ollen kantelijan ym. pyyntö voidaan ymmärtää niinkin, että se olisi tosiasiallisesti merkinnyt sellaista palvelussuhteen ehtojen muuttamista, että pyynnön kuulumista virkamieslain 52 §:n 1 momentin soveltamisalaan voidaan pitää tulkinnanvaraisena.

Julkisen vallan on kuitenkin perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tähän sisältyy säännösten tulkitseminen perusoikeuksia edistävällä tavalla. Kantelijan ym. esittämä olosuhdekorvaustaan koskenut tarkistamispyyntö on luonteeltaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu asianomaisen oikeuksia koskeva asia (vrt. esim. KHO:1999:79 ja 2005:51, joissa palkkausta pidettiin tällaisena asiana). Koska oikeus saada asiassa perusteltu päätös ja oikeus hakea siihen tarvittaessa muutosta ovat perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattujen oikeusturvan ydinaluetta, puheena olevassa olosuhdekorvauksen määrittämisestä koskevassa asiassa olisi mielestäni ollut kirjallisten vastausten laatimisen sijaan perustellumpaa antaa kantelijalle ja hänen asiakumppaneilleen valituskelpoinen päätös. Korostan kuitenkin sitä, että minulla ei ole edellytyksiä arvioida mahdollisen muutoksenhaun menestymisen mahdollisuuksia.

Ministeriön menettelyn arvioinnissa olen ottanut huomioon sen, että ministeriö oli käynyt runsasta kirjeenvaihtoa kantelijan kanssa ja tässä yhteydessä saattanut hänen tietoonsa seikkaperäiset perustelut näkemykselleen siitä, miksi ministeriö ei ollut suostunut olosuhdekorvauksen tarkistamista koskeneeseen pyyntöön. Ministeriön kirjalliset vastaukset olivat siten dokumentoineet viranomaisen kannanoton ja toimenpiteen asiassa, mikä palvelee sekä hallinnon asiakkaan että hallinto-organisaation omaa oikeusturvaa siitä riippumatta, sisälsivätkö ministeriön vastaukset valituskelpoisen hallintopäätöksen vai eivät. Menettelyllään ministeriö oli siten tosiasiallisesti toteuttanut sitä tavoitetta, johon perustellun päätöksen antamisella tähdätään eli sitä, että asianosainen saa tietää häntä koskevan ratkaisun oikeus- ja tosiasiaperusteet.

Edelleen olen asian arvioinnissa ottanut huomioon sen, että kantelijalle ja hänen asiakumppaneilleen ei ole pelkästään sen johdosta, että asiassa oli päätöksen sijasta annettu kirjallinen vastaus, aiheutunut oikeudenmenetystä. Valtion virkamieslain 62 §:n 1 momentissa on säädetty, että jollei 52 §:ssä tarkoitettua oikaisuvaatimusta ole tehty kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana suorituksen olisi pitänyt tapahtua, on oikeus etuuteen menetetty.

Edellä mainituin perustein olen päätenyt siihen lopputulokseen, ettei asiassa ole oikeudellisia perusteita enemmille toimenpiteilleni kuin että saatan ministeriön tietoon tässä jaksossa esittämäni käsityksen perusoikeusmyönteisestä menettelytavasta.

3.2

Ministeriön tulkintaohjeen sitovuudesta

Sisäasiainministeriössä oli laadittu 28.7.2005 päivätty ohje otsikolla "Ohjeistusta palvelussuhteen ehtoihin". Ohjeistuksen laatimisen taustalla olivat olleet

siviilikriisinhallintalainsäädännön voimaantumisen jälkeen esille nousseet kysymykset. Kantelun kohteena oli ohjeen sivulla 2 ollut poikkeussääntö, joka kuului seuraavasti: "Jos työskentely muussa kuin kohdemaassa on erityisen toistuvaa ja/tai ajallisesti merkittävää, niin olosuhdekorvauksen maksaminen kahden eri kohdemaan perusteella (varsinkin tilanteissa, joissa olosuhdekorvausten ero on merkittävä) tulee kyseeseen."

Koska kantelussa pyydettiin ottamaan kantaa kyseisen ohjeen sitovuuteen, kantelun perusoletus vaikuttaa olleen, että ohje soveltuu kantelussa esitettyyn tapaukseen ja ministeriön tulisi toimia sen mukaisesti. Ministeriö puolestaan oli sitä mieltä, että kyseisen ohjeen soveltaminen ei voi tulla lainkaan kyseeseen. Koska käytettävissäni olevan aineiston perusteella osapuolet näyttävät sinänsä olleen samaa mieltä mainitun ohjeen luonteesta, en katso aiheelliseksi ottaa tähän kysymykseen enemmälti kantaa.

Ohjeen sitovuuden arvioimisen sijasta kyse on nähdäkseni pikemminkin ohjeen tulkinnasta eli sen soveltuvuudesta puheena olevaan yksittäistapaukseen. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan ei kuulu työnantajan ja työntekijän välisten palvelussuhdetta koskevien erimielisyyksien ratkaiseminen sikäli kuin niitä varten on olemassa laissa erikseen säädetyt oikeussuojakeinot. Tästä – samoin kuin oikeusasiamiehen toimivaltuuksista muutoinkin – seuraa, että oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa siihen peruskysymykseen, minkä suuruiseen tai millä perusteilla laskettuun olosuhdekorvaukseen kantelija ja hänen asiakumppaninsa olisivat olleet oikeutettuja. Sen sijaan asiaa on arvioitava ministeriön harkintavallan käytön asianmukaisuuden näkökulmasta ottaen kuitenkin huomioon sen, että oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, ellei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai sitä muutoin ole käytetty väärin.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella johtopäätökseni on, että asiassa ei ole ilmennyt oikeudellisia perusteita sen tueksi, että voisin katsoa ministeriön menetelleen tässä suhteessa toimenpiteitani edellyttävällä tavalla virheellisesti.

3.3

Virkamiehen käyttäytymisestä

Kantelun mukaan ministeriön virkamies oli käyttäytynyt epäasianmukaisesti eräässä tapaamisessa. Kantelija ei kuitenkaan itse ollut paikalla, vaan hänen kantelunsa perustui paikalla olleen henkilön kertomukseen. Kantelussa tarkoitettu virkamies puolestaan kiisti menetelleensä epäasianmukaisesti.

Kokemukset kahdenkeskisten keskustelujen luonteesta ovat subjektiivisia, eikä kirjallisessa kantelumenettelyssä ole mahdollista saada luotettavaa kuvaa käydyn keskustelun todellisesta kulusta eikä sävystä. Puheena olevassa tapauksessa on kuitenkin havaittavissa, että osapuolten näkemykset tapaamisen luonteesta ovat jokseenkin ristiriitaiset, joskin keskustelun asiasisällön suhteen näkemyksissä on myös yhtäläisyyksiä. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulla ei ole edellytyksiä ottaa asiaan enemmälti kantaa. Tämän vuoksi ja kun asiaan ei näkemykseni mukaan ole saatavissa enemmälti selvitystä, kantelu ei tältä osin voi johtaa enempään toimenpiteisiin.

3.4

Muut väitteet

Muilta osin asiassa ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi syytä lausua enemmälti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen sisäasiainministeriön menettelystä sen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sisäasiainministeriölle edelleen kansainvälisten turvallisuusasioiden ryhmälle (siviilikriisinhallinta) toimitettavaksi.