



ASIA Siviilipalveluslain tulkintakäytäntö

KANTELU

A arvostelee 6.2.2014 oikeuskanslerille toimittamassaan kirjoituksessa työ- ja elinkeinoministeriön antaman siviilipalvelusvelvollisen matkoja koskevan ohjeen TEM/718/03.01.05/2013 kohtaa 3.1, jonka mukaan kustannukset, jotka aiheutuvat siviilipalvelusvelvollisen päivittäisistä työmatkoista siviilipalveluspaikan osoittaman majoituspaikan ja siviilipalveluspaikan välillä korvataan edullisimman julkisen kulkuneuvon käyttämisestä aiheutuneiden kustannusten mukaisesti.

A kertoo tiedustelleensa 6.2.2014 Siviilipalveluskeskuksen hallintopäällikkö B:ltä, miten edellä mainittua ohjetta tulisi tulkita tilanteessa, jossa siviilipalvelusvelvollisen asuinpaikan ja siviilipalveluspaikan väliselle matkalle ei ole tarjota lainkaan julkisen liikenteen palveluja. Siviilipalveluskeskuksen tulkinnan mukaan siviilipalvelusvelvolliselle maksetaan korvaus tällöin sen mukaan, paljonko matkalippu kyseisen pituiselle matkalle maksaisi julkisella kulkuvälineellä.

A:n mielestä tulkintalinja asettaa siviilipalvelusvelvolliset epätasa-arvoiseen asemaan asuinpaikan perusteella, sillä sellaisilla alueilla, joissa julkisen liikenteen palveluja ei ole tarjolla, ainoa mahdollinen kulkuväline on oma auto, jonka kustannukset ovat julkisen liikenteen kustannuksia huomattavasti suuremmat. A katsoo muun ohella, että työ- ja elinkeinoministeriön ohje tulkintakäytäntöineen rikkoo siviilipalveluslain 51 §:ä.

A toivoo, että oikeuskansleri ryhtyy toimenpiteisiin ohjeen ja sen tulkintakäytännön laillisuuden selvittämiseksi.

SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 29.8.2014 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on ollut Siviilipalveluskeskuksen 16.7.2014 päivätty selvitys.

RATKAISU

Säännöksistä

Siviilipalveluslain (1446/2007) 46 §:n 1 momentin mukaan siviilipalvelusvelvollisella on palvelusaikana oikeus maksuttomaan majoitukseen, ruokailuun, palvelustehtävien edellyttämään erityisvaatetukseen ja -varusteisiin, terveydenhuoltoon samoin kuin päivärahaan sekä maksuttomiin palvelusmatkoihin ja lomamatkoihin. Pykälän 2 momentissa todetaan, että valtio vastaa siviilipalvelusvelvollisen maksuttomista matkoista aiheutuvista kustannuksista. Siviilipalveluspaikka vastaa muista peruskoulutuksessa tai työpalvelussa olevalle siviilipalvelusvelvolliselle kuuluvista ylläpitokustannuksista ja etuuksista.

Siviilipalveluslain 47 §:n 1 momentin mukaan siviilipalveluspaikka osoittaa kirjallisesti siviilipalvelusvelvolliselle majoituksen työpalvelun alkaessa. Lain esitöissä (HE 140/2007 vp, s. 58) todetaan, että osoitettu majoituspaikka voi olla siviilipalveluspaikan tai siviilipalvelusvelvollisen järjestämä. Siviilipalvelusvelvollisen järjestäessä majoituspaikkansa itsenäisesti tulee valittuun majoitusvaihtoehtoon saada kuitenkin siviilipalveluspaikan hyväksyntä. Käytännössä siviilipalveluspaikka voi jo etukäteen sopia siviilipalvelusvelvollisen kanssa asumisjärjestelyjen reunaehdoista, kuten vuokran enimmäismäärästä ja majoituksen sijainnista, mikä helpottaisi sopivan majoituksen etsimistä. Jos siviilipalveluspaikka ei hyväksy siviilipalvelusvelvollisen esittämää majoitusvaihtoehtoa, tulee siviilipalveluspaikan huolehtia sopivan majoituksen järjestämisestä. Siviilipalvelusvelvollisen kieltäytyessä siviilipalveluspaikan osoittamasta majoituksesta, siviilipalveluspaikka ei ole velvollinen korvaamaan siviilipalvelusvelvollisen valitseman majoituksen aiheuttamia kustannuksia.

Lain 51 §:n 1 momentin mukaan siviilipalveluspaikka vastaa kustannuksista, jotka aiheutuvat sen määräämistä komennusmatkoista, sekä kustannuksista, jotka aiheutuvat siviilipalvelusvelvollisen päivittäisistä työmatkoista siviilipalveluspaikan osoittaman majoituspaikan ja siviilipalveluspaikan välillä. Pykälän 2 momentin mukaan työmatkakustannusten korvaamisesta säädetään tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Lain esitöissä (HE 140/2007 vp, s. 59) todetaan, että päivittäisistä työmatkoista palveluspaikan osoittaman majoituspaikan ja siviilipalveluspaikan välillä aiheutuvat kustannukset korvataan edullisimman matkustusmuodon mukaisesti.

Siviilipalvelusvelvollisen matkakorvauksista ja maksuttomien lomamatkojen lukumäärästä annetun työministeriön asetuksen (1462/2007) 1 §:n mukaan siviilipalvelusvelvollisen tulee esittää siviilipalveluspaikan osoittaman majoituksen ja palveluspaikan välisen työmatkan kustannuksista tarpeellinen selvitys siviilipalveluspaikalle. Matkakustannukset korvataan edullisimman julkisen kulkuneuvon käyttämisestä aiheutuvien kustannusten mukaisesti.

Siviilipalveluslain 52 §:n 1 momentin mukaan siviilipalvelusvelvollisella on oikeus saada valtion kustantama matka tai korvaus kustannuksista, jos ne aiheutuvat siirtymisestä siviilipalvelupaikasta toiseen taikka koti- tai asuinpaikkakunnan ja palvelupaikkakunnan välisestä matkasta, jonka perusteena on siviilipalvelukseen, täydennyspalvelukseen, ylimääräiseen palvelukseen tai liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen saapuminen taikka palveluksesta kotiuttaminen. Matkakustannukset ulkomailta ja ulkomaille korvataan vain, jos siviilipalvelusvelvollisen vakinainen asuinpaikka ei ole Suomessa. Pykälän 3 momentin mukaan matkakustannukset korvataan edullisimman julkisen kulkuneuvon käyttämisestä aiheutuvien kustannusten mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö on 1.2.2014 antanut siviilipalvelusvelvollisen matkoja koskevan ohjeen TEM/118/03.01.05/2014, jolla on kumottu aikaisempi siviilipalvelusvelvollisen matkoja koskeva ohje TEM/718/03.01.05/2013, johon A viittaa kirjoituksessaan. Ohjeella määritellään tarkemmin siviilipalvelusvelvollisen matkoja koskevien säännösten soveltamisesta käytännössä. Ohjeen kohta 3.1 koskee siviilipalveluslain 51 §:n 1 momentin mukaisia työ- ja komennusmatkoja. Matkakustannusten korvaamisen osalta ohjeessa ainoastaan siteerataan voimassa olevan siviilipalvelusvelvollisen matkakorvauksista ja maksuttomien lomamatkojen lukumääristä annetun asetuksen 1 §:ä toteamalla, että matkakustannukset korvataan edullisimman julkisen kulkuneuvon käyttämisestä aiheutuvien kustannusten mukaisesti.

Ohjeen kohta 2.2 koskee siviilipalveluslain 52 §:n 1 momentin mukaisia palvelusmatkoja. Tältä osin ohjeessa todetaan, että myös oman auton tai taksin käyttö korvataan kokonaisuudessaan, jos matka suoritetaan reitillä, jolla ei ole miltään osin julkista liikennettä tai aikataulujen sopimattomuudesta johtuen matka-aika muodostuisi kohtuuttoman pitkäksi. Odotusajan eri matkaosuuksien välillä tulee tällöin olla vähintään 2 tuntia. Mikäli edellä olevat ehdot eivät täyty, voidaan korvaus oman auton käytöstä tai taksin käytöstä palvelusmatkoilla maksaa, mutta korvausperusteena käytetään yleistä linja-autotaksaa alentamattomana. Lopuksi ohjeessa pyydetään huomioimaan, että oman auton ja etenkin taksin käyttäminen palvelusmatkalla tulee rajoittua poikkeuksellisiin tapauksiin ja edellyttää Siviilipalveluskeskuksen etukäteen antamaa lupaa. Mikäli palvelusvelvollinen kuitenkin käyttää omaa autoa tai taksia edellytysten mukaisesti, tulee palveluspaikan huolehtia matkan korvaamisesta palvelusvelvolliselle.

Arviointi

Siviilipalvelusvelvollisen matkoja koskevassa ohjeessa ei oteta kantaa siihen, miten työministeriön antaman asetuksen 1 §:ää tulisi tulkita silloin, kun siviilipalvelusvelvollisen käytettävissä ei ole julkisen liikenteen palveluja. Siviilipalveluskeskus on tulkinnut asetusta siten, että tällaisessa tilanteessa korvaus maksetaan sen mukaan, paljonko matkalippu työmatkan pituiselle matkalle maksaisi julkisella kulkuvälineellä. Siviilipalveluskeskus toteaa antamassaan selvityksessä, että Siviilipalveluskeskuksen näkemyksen mukaan tulkintakäytäntö on täysin siviilipalveluslain, työministeriön asetuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukainen. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo antamassaan lausunnossa puolestaan, että Siviilipalveluskeskuksen lain sanamuodon mukaista tulkintaa voidaan pitää perusteltuna korvausta koskevien säännösten puuttuessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että ottaen huomioon lainsäädännön tarkoitus sekä se, että siviilipalvelusvelvollisella on säännösten puitteissa mahdollisuus vaikuttaa palveluspaikan määräämään majoituspaikkaan, ovat tilanteet, joissa majoituspaikka sijaitsee julkisten liikenneyhteyksien ulkopuolella, poikkeuksellisia. Näin oletettavasti onkin. Tilanteiden poikkeuksellisuudesta huolimatta ne tulee kuitenkin ottaa huomioon säännöksiä valmisteltaessa ja ohjeistusta laadittaessa. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan lainsäädäntöä ja alemmanasteisia säännöksiä valmisteltaessa ei ole osattu ennakoita kantelussa kuvatun tilanteen syntymistä.

A ei ole kirjoituksessaan yksilöinyt tarkemmin kertomaansa tilannetta, jossa siviilipalvelusvelvollisen majoituspaikan ja palveluspaikan välillä ei ole tarjolla lainkaan julkisen liikenteen palveluja. Hänen kirjoituksestaan ei ilmene, missä kyseessä oleva siviilipalveluspaikka ja majoituspaikka sijaitsevat. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa myös, että kirjoituksesta ei käy ilmi, miten siviilipalveluspaikan osoittama majoituspaikka on järjestetty eivätkä ne olosuhteet, joissa palvelusvelvolliselle on määrätty sellainen majoituspaikka, jossa hän ei ole voinut käyttää työmatkoihinsa julkista liikennettä. Näin ollen kirjoitusta on arvioitava lähinnä yleisellä tasolla.

Siviilipalveluslaissa todetaan, että siviilipalveluspaikka *vastaa kustannuksista*, jotka aiheutuvat siviilipalvelusvelvollisen päivittäisistä työmatkoista siviilipalveluspaikan osoittaman majoituspaikan ja siviilipalveluspaikan välillä. Lain esitöiden mukaan nämä kustannukset korvataan *edullisimman matkustusmuodon* mukaisesti. Siten lain tarkoituksena nähdäkseni on, että siviilipalveluspaikka korvaa siviilipalvelusvelvolliselle säännöksen mukaisista työmatkoista aiheutuneet kustannukset täysimääräisesti, mutta matkoihin tulee käyttää edullisinta käytettävissä olevaa matkustusmuotoa. Siviilipalveluslakia ei siten sen tarkoitus huomioon ottaen voida nähdäkseni tulkita siten, että majoituspaikan sijaitessa julkisen liikenteen ulkopuolella vastuu osasta matkakustannuksista siirtyisi siviilipalvelusvelvolliselle.

Sekä siviilipalveluslain palvelusmatkoja koskevassa 52 §:n 3 momentissa että siviilipalvelusvelvollisen matkakorvauksista ja maksuttomien lomamatkojen lukumääristä annetun työministeriön asetuksen työ- ja komennusmatkoja koskevassa 1 §:ssä käytetään samaa ilmaisua ”matkakustannukset korvataan *edullisimman julkisen kulkuneuvon* käyttämisestä aiheutuvien kustannusten mukaisesti”. Kuten edellä on todettu, palvelusmatkojen osalta on ohjeistettu, että myös oman auton tai taksin käyttö korvataan kokonaisuudessaan, jos matka suoritetaan reitillä, jolla ei ole miltään osin julkista liikennettä tai aikataulujen sopimattomuudesta johtuen matka-aika muodostuisi kohtuuttoman pitkäksi.

Katson siviilipalveluslain tarkoitus huomioon ottaen, että säännöksiä olisi perusteltua tulkita myös päivittäisten työmatkojen osalta niin, että oman auton käytöstä aiheutuvat kustannukset korvattaisiin silloin, kun siviilipalveluspaikan hyväksymä siviilipalvelusvelvollisen majoituspaikka sijaitsee julkisen liikenteen ulkopuolella tai kun matka-aika muodostuu julkista liikennettä käytettäessä kohtuuttoman pitkäksi aikataulujen sopimattomuudesta johtuen.

Toimenpiteet

Kiinnitän työ- ja elinkeinoministeriön ja Siviilipalveluskeskuksen huomiota säännösten tulkinnasta edellä esittämäni. Koska työ- ja elinkeinoministeriö on antamassaan lausunnossa todennut käynnistävänsä siviilipalveluslain 46 §:n, 51 §:n ja 52 §:n sekä niistä annettujen alemmanasteisten ohjeiden suhdetta koskevan selvitystyön, ei asia ainakaan tässä vaiheessa anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Pyydän työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan 31.1.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on päätökseni johdosta ryhtynyt.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Oikeuskanslerin määräämä
esittelijä, notaari

Hanna Laasonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi