



Ulkoasiainministeriö

1/10

VN-jakelu

ASIA

Ulkoasiainhallinnon edustustojen ns. paikalta palkattujen asema

1 ASIAN VIREILLETULO

Oikeuskanslerinvirastoon saapui vuosina 2012-2013 kanteluita, joissa oli kysymys Suomen edustustoissa työskentelevien ns. paikalta palkattujen asemasta. Kantelut koskivat lähinnä palvelussuhteen ehtoja ja niihin liittyviä erimielisyyksiä paikalta palkatun tai palkattujen sekä työnantajina toimivien edustustojen välillä tai yleisellä tasolla esitettyjä väitteitä. Tällaiset kysymykset eivät sellaisenaan joko kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan tai niitä ei voida väitteiden yleisyyden vuoksi tarkoituksenmukaisella tavalla kanteluna tutkia.

Kantelut antoivat kuitenkin viitteitä siitä, että paikalta palkattuja koskevat säännökset ja ohjeet eivät mahdollisesti ole riittäviä paikalta palkattujen oikeusturvan näkökulmasta. Asian selvittämiseksi pyysin ulkoasiainministeriön (jäljempänä UM tai ministeriö) kansliapäällikköä hankkimaan vastaukset kysymyksiin, missä määrin Suomen työlainsäädäntö soveltuu paikalta palkattuihin, missä tuomioistuimissa tai tuomioistuimissa paikalta palkatut voivat saada tutkituksi mahdollisen työsuhteeseen liittyvän riidan, millä tavoin edustustojen työsuojelu on järjestetty ja onko esimerkiksi epäilty työpaikkakiusaamistapaus mahdollista saattaa ulkopuolisen viranomaisen käsiteltäväksi, millä tavoin tällaisista kysymyksistä informoidaan rekrytoitavia sekä millä tavoin eri henkilöstöryhmiä ja paikalta palkattuja keskenään kohdellaan mm. työsuhteen ehtojen osalta.

2 SELVITYS

Ulkoasiainministeriö antoi 30.1.2014 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on muun ohella sosiaali- ja terveysministeriön Suomen työturvallisuuslain soveltumista edustustoissa sekä Suomen työsuojeluviranomaisten valvontatoimivaltaa koskeva muistio 29.1.2014.

Ulkoasiainministeriö toimitti selvityksen liitteinä myös Diplomatic privileges and immunities in Finland –käsikirjan, työsuojelun yhteistoimintasopimuksen 2013, Työsuojelun ja työhyvinvoinnin toimintaohjelman, Hyvän työyhteisön oppaan sekä Asemamaalaistyöryhmän raportin 2008.

Oikeuskanslerinviraston käytössä on ollut lisäksi UM:n asemamaasta palkattua henkilöstöä koskevia määräyksiä sisältävä normi 17/2009 18.12.2009 (HEL7431-29) sekä asemamaalaistyöryhmän loppuraportti 19.12.2012 (HEL7431-54).

3 RATKAISU

3.1 Edustustojen henkilöstöryhmistä ja niiden asemasta

UM:n selvityksen mukaan ulkoasiainministeriön lähetetty henkilöstö on virka- tai työsuhteessa UM:öön. Lähetetty henkilöstö työskentelee määräajan kerrallaan ulkomaanedustuksessa ja pääosan urastaan ministeriössä. Wienin diplomaattisia ja konsulisuhteita koskevat yleis-sopimukset (SopS 4/1970 ja 50/1980) turvaavat lähetetyille henkilöstölle erityisaseman asemamaassa. Sopimusten kansainvälisoikeudellisten periaatteiden pohjalta asemamaan lainsäädännössä sekä valtioiden välisissä sosiaaliturvaa ja verotusta koskevissa sopimuksissa edustustojen lähetetty henkilöstö on vapautettu myös asemamaan virka- ja työsuhteita, sosiaaliturvaa ja verotusta koskevasta lainsäädännöstä. Lähetetyn henkilöstön palvelussuhteissa voidaan soveltaa yksinomaan Suomen lainsäädäntöä ja sovellettavaksi kulloinkin tulevia suomalaisia valtion virka- ja työehtosopimuksia. Edustustoissa työskentelee noin 550 lähetettyyn henkilöstöön kuuluvaa.

Muu kuin lähetetty henkilöstö on lähtökohtaisesti asemamaan oikeudenkäytön piirissä kuten muutkin asemamaassa asuvat henkilöt. Em. kansainvälisoikeudellisista lähtökohdista seuraa henkilöstön jakautuminen kahteen ryhmään – lähetettyyn ja edustustoon työsuopimussuhteessa olevaan henkilöstöön. Tämä koskee selvityksen mukaan kaikkien valtioiden edustustoja. Asemamaan lainsäädännöt eivät pääsääntöisesti anna edustustoihin työsuopimussuhteessa olevalle henkilöstölle vapautusta asemamaan lainsäädännöstä.

Saadun selvityksen perusteella edustustoissa työskentelee siten lähetettyyn henkilöstöön kuuluvia virkasuhteessa UM:öön olevia virkamiehiä ja lähetettyyn henkilöstöön kuuluvia työsuhteessa UM:öön olevia henkilöitä sekä edustustoon työsuhteessa olevia henkilöitä, joiden asemasta nyt on kysymys.

Työsuopimussuhteessa edustustoon olevia kutsutaan asemamaasta tai paikalta palkatuiksi. Heitä on Suomen edustustoissa noin 1150, jotka edustavat yli sataa kansalaisuutta ja joista Suomesta rekrytoituja on arvioitu edustustoilta saatujen tietojen perusteella olevan noin 15 %.

Kuten muidenkin valtioiden edustustoissa työsuhteinen henkilöstö toimii avustavissa tehtävissä, kuten sihteereinä ja autonkuljettajina. Nykyisin työsopimussuhteessa olevia palkataan myös tehtäviin, joissa edellytetään Suomen kansalaisuutta, suomen kielen hallintaa sekä tiettyä erityisosaamista tai -taitoa (esim. lehdistöavustajat ja viisumivirkailijat). Tiedut oikeudelliset ja turvallisuuteen liittyvät rajoitukset rajaavat edelleen sitä, mihin tehtäviin työsuhteista henkilöstöä voidaan rekrytoida.

Samoissa tehtävissä työskentelee edustustoissa sekä paikalta palkattuja työntekijöitä että lähetettyä henkilöstöä. Lähetetty henkilöstö voi aina tehdä paikalta palkattujen työtehtäviä, mutta ei päinvastoin. Edustuston tehtävät, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, hoidetaan ulkoasiainministeriöön virkasuhteessa olevien toimesta, joskin työsopimussuhteiset voivat joissain rajatuissa tilanteissa käyttää julkista valtaa erityissäännöksen nojalla (esim. viisumivirkailijan viisuminmyöntöoikeudet).

Selvityksen mukaan tämän henkilöstöryhmän palvelussuhdeoikeudellinen asema määräytyy yleisten työoikeudellisten ja muiden siviilioikeudellisten säännösten mukaan. Suomen työsopimuslain mukaan kansainvälisluonteisiin työsopimuksiin sovellettava laki määräytyy Roomassa 19.6.1980 tehdyn sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa laki koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Rooman sopimus) mukaisesti. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) No 593/2008 (jäljempänä Rooma I asetus) tulee sovellettavaksi 17.12.2009. Rooman sopimuksen ja Rooma I asetuksen lähtökohtana on sopimuspuolten oikeus sopia sovellettavasta laista, mutta ne velvoittavat työntekijän suojaksi viime kädessä noudattamaan sen valtion pakottavaa lainsäädäntöä, jota lakiviittauksen puuttuessa yleissopimuksen tai asetuksen mukaan työsopimukseen olisi sovellettava. Sekä yleissopimuksen että asetuksen ensisijaisena lähtökohtana on työskentelymaan lainsäädännön soveltaminen.

Selvityksen mukaan useimpien muiden maiden ulkomaanedustustoissa, kuten Suomen edustustoissa työsopimussuhteessa olevien sopimukset sovitaan pääsääntöisesti noudattaen asemaan lainsäädäntöä.

Selvityksessä todetaan, että edustustoon työsopimussuhteessa olevan henkilöstön palvelussuhteisiin liittyvät kysymykset ratkaistaan edustustossa. Edustusto toimii aina edustustoon työsopimussuhteessa olevan henkilön työnantajana. UM:lle kuuluu edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta.

Asemamaasta palkattua henkilöstöä koskevien henkilöstöpoliittisten linjausten, määräysten ja ohjeiden uudistamista käsitelleen työryhmän loppuraportin 31.10.2008 (HEL7M0369-1) mukaan Suomen lainsäädännössä ei ole Suomen ulkomaanedustustoihin työsopimussuhteessa olevia työntekijöitä koskevaa erityissääntelyä. Poikkeukseksi voidaan raportin mukaan katsoa valtioneuvoston päätös valtion palvelukseen työsopimussuhteeseen ulkomailla otetulle muulle kuin Suomen kansalaiselle myönnettävästä ylimääräisestä eläkkeestä (VNp 195/1989).

3.2 Oikeusohjeista

Ulkoasiainhallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainhallinnon muodostavat ulkoasiainministeriö ja ulkomaanedustukseen kuuluvat edustustot.

Pykälän 2 momentin mukaan edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu ulkoasiainministeriölle.

Ulkoasiainhallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (ulkoasiainhallintoasetus) 21 §:n 1 momentin mukaan edustuston tehtävissä toimii virkamiehiä ulkoasiainhallinnon yhteisissä viroissa sekä ulkoasiainministeriöön työsuhhteessa olevaa lähetettyä henkilökuntaa.

Pykälän 2 momentin mukaan edustuston henkilökuntaan kuuluvat myös ulkoasiainhallinnosta annetun lain 25–27 §:ssä tarkoitetut henkilöt.

Pykälän 3 momentin mukaan lisäksi edustusto voi ottaa palvelukseensa työsopimussuhteista henkilökuntaa ja harjoittelijoita.

Lisäksi UM:n asemamaasta palkattua henkilöstöä koskevia määräyksiä sisältää normi 17/2009 18.12.2009 (HEL7431-29, jäljempänä UM:n normi tai normi).

3.3 Arvioinnin lähtökohtia

UM:n selvityksen mukaan edustustot toimivat henkilöstöasioissa kotimaisen lainsäädännön, kansainvälisen oikeuden ja paikallisen lainsäädännön ”rajapinnoilla”.

Valtion suvereniteettiin kuuluu, että valtiolla on omalla alueellaan ehdoton toimivalta siellä oleviin fyysisiin tai juridisiin henkilöihin nähden (alueellisen toimivallan periaate). Valtion toimivalta sitoo, ellei siinä toisin määrättäisi, sekä valtion alueella olevia omia että ulkomaalaisia (Uusi kansainvälinen oikeus, Hakapää 2003, s. 188-189).

Toisaalta valtion lainsäädäntövalta voi seurata kansalaista toistenkin valtioiden alueelle, joskin kotivaltion ja oleskeluvaltion säädösten ollessa keskenään ristiriidassa lähtökohtana on oleskeluvaltion lainsäädännön kunnioittaminen. Ehdotonta sääntöä konfliktitilanteiden ratkaisemiseksi aina aluevaltion eduksi ei kuitenkaan ole olemassa (emt. s. 190-191). Mainittakoon tässä yhteydessä, että työturvallisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 59/2002 vp) mukaan ”Suomen ulkomaan edustustot ovat valtion viranomaisia ja niissä tehtävään työhön sovelletaan Suomen lainsäädäntöä, myös työturvallisuuslakia”.

Toimivaltaa rajoittaa myös valtion suvereeninen immunitetti, jonka tunnusmerkkinä on, ettei valtiota voida haastaa toisen valtion tuomioistuimeen. Periaatteen ehdottomuudesta on vallinnut erilaisia käsityksiä, eikä rajoittamaton immunitetti ole enää valtiokäytännön yleinen suuntaus (emt. s. 230-233)

Niin ikään toimivaltaa rajoittaa myös tiettyjen henkilöiden, kuten diplomaattisten edustajien, koskemattomuutta koskevat säännökset. Diplomaatti- ja konsuliedustajia koskevat Wienin diplomaattisia ja konsulisuhteita koskevat yleissopimukset (SopS 4/1970 ja 50/1980). Varsinaisten diplomaatti- ja konsuliedustajien ohella edustustoissa toimii usein teknistä ja hallinnollista henkilökuntaa sekä edustuston tiloista huolehtivaa huoltohenkilöstöä. Sikäli kuin kysymys on muista kuin edustuston sijaintivaltion kansalaisista tai tässä valtiossa pysyvästi asuvista henkilöistä, diplomaattiset erioikeudet ja vapaudet soveltuvat tiettyssä määrin myös heihin (emt. s. 285-286).

Kansainvälisessä oikeudessa on luovuttu siitä aiemmin vallinneesta näkemyksestä, että edustuston tilat - vaikka nauttivatkin koskemattomuutta suhteessa siihen valtioon, jossa sijaitsevat - kuuluisivat lähettäjävaltion omaan alueeseen. Tilojen koskemattomuus merkitsee mm. sitä, etteivät edustuston sijaintivaltion poliisiviranomaiset voi lähettäjävaltion suostumuksetta tulla edustuston alueelle tutkimaan siellä tapahtuneeksi epäiltyä rikosta tai pidättämään sinne paennutta rikollista. Samoin edustuston koskemattomuus ulottuu sen asiakirjoihin ja arkistoihin. (emt. s. 286).

Paikalta palkattua henkilöstä koskee käytettävissä olevan aineiston perusteella erityisesti ainoastaan ulkoasiainhallintoasetuksen 21 §:n 3 momentti, jonka mukaan edustusto voi tällaista henkilöstöä palkata. Muilta osin tätä henkilöstöä koskeva kansallinen sääntely näyttää olevan lähinnä UM:n edellä mainitun normin varassa.

3.4 Paikalta palkatun käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista

UM:n selvityksen mukaan edustustoon työsopimussuhteessa oleva henkilöstö voi tutkituttaa työsuhdekiistansa asemamaan tuomioistuimessa ”asemamaan oikeusjärjestelmän mukaisesti”. Jos työsopimuksessa on poikkeuksellisesti sovittu sovellettavaksi Suomen lainsäädäntöä, työntekijä voi saattaa asiansa tutkittavaksi suomalaisessa tuomioistuimessa. Vuosittain suomalaisissa tai ulkomaalaisissa tuomioistuimissa on ollut vireillä 0-2 tapausta, joissa osapuolena on Suomen edustusto. Selvityksessä todetaan, että kansainvälinen suuntaus on rajoittaa edustustojen mahdollisuutta vedota valtioimmunitettiin paikalta palkattujen työsuhdekiistoissa. UM:n henkilöstöhallinnon tiedossa ei ole tapausta, jossa Suomen edustustoon työsuhhteessa oleva ei olisi voinut tutkituttaa työsuhdekiistaansa tuomioistuimessa ”tai muussa ulkopuolisessa viranomaisessa”. Selvityksessä on myös viitattu mahdollisuuteen kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille.

UM:n em. normin 2.14 kohdan mukaan asemamaan lainsäädännön tai työmarkkinakäytännön mukaan työsopimuksessa voidaan sopia myös muista työsuhteen kannalta tarpeellisista ehdoista. Työsopimukseen ei sanotun kohdan mukaan kuitenkaan oteta mainintaa prorogaatio- eli oikeuspaikkasopimuksesta. Normin 1 kohdan mukaan yleinen lakiviittaus Suomen lainsäädäntöön voidaan ottaa Suomen kansalaisen työsopimukseen poikkeuksellisesti vain ministeriön oikeutuksella, mikäli työntekijän oleskelu asemamaassa on luonteeltaan tilapäistä. UM:n selvityksen mukaan normin tarkoitus on mahdollistaa Suomen lainsäädännön soveltaminen työsuhhteissa, joissa työsopimus kokonaisuutena liittyy kiinteämmin Suomeen kuin työskentelymaahan, kuten suomalaisen korkeakouluharjoittelijan rekrytoituessa edustustoon harjoitteluun. Myös Venäjällä sijaitsevilla edustustoilla työskentelevien suomalaisten viisumivirkailijoiden määräaikaisissa työsopimuksissa on sovittu Suomen lainsäädännön noudattamisesta.

UM:n selvitys ei sisällä oikeudelliseksi luonnehdittavaa esitystä siitä, mikä tuomioistuin on UM:n käsityksen mukaan toimivaltainen tutkimaan kulloisessakin tilanteessa työsuhteeseen liittyvän riidan tai miten tämä tuomioistuin määräytyy, lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa työsopimuksessa on poikkeuksellisesti sovittu sovellettavaksi Suomen lainsäädäntö. Selvitys ei sisällä esimerkiksi arviota oikeudenkäymiskaaren mukaisen oikeuspaikkaa riita-asioissa koskevan 10 luvun, jossa säädetään mm. Suomen tuomioistuimen toimivallasta kansainvälisuonteisissa asioissa (25 §) sekä valtiota vastaan esitetyistä vaatimuksista (4 §), soveltumisesta työnantajina toimivien edustustojen ja paikalta palkattujen välisissä työsuhderiidoissa.

Yhtäältä UM:n selvityksen mukaan suomalainen tuomioistuin on edellä mainituissa tilanteissa toimivaltainen ja toisaalta on viitattu edustuston sijaintivaltion osalta valtioimmuteettiin ja siihen, että kansainvälinen suuntaus on rajoittaa edustustojen mahdollisuutta vedota valtioimmuteettiin paikalta palkattujen työsuhdekiistoissa. Tämä viittaa siihen, että pääsy edustuston sijaintivaltion tuomioistuimeen ei kuitenkaan ole aina mahdollinen. Selvityksestä välittyy kuitenkin sellainen vaikutelma, että UM:n käsityksen mukaan työsuhdetta koskevan riidan saattaminen tuomioistuimeen on käytännössä mahdollista.

Valtioimmuteetin rajoittamista koskevan suuntauksen osalta UM:n selvityksessä on viitattu hallituksen esitykseen (HE 26/2013 vp) valtion ja sen omaisuuden lainkäytöllistä koskemattomuutta koskevan YK:n yleissopimuksen hyväksymiseksi. Suomi on nyttemmin osaltaan hyväksynyt sopimuksen. Yleissopimuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan valtio ei voi vedota lainkäytölliseen koskemattomuuteen oikeudenkäynnissä, joka on vireillä muutoin toimivaltaisessa toisen valtion tuomioistuimessa ja liittyy valtion ja yksityishenkilön väliseen työsopimukseen, joka koskee kokonaan tai osittain kyseisen toisen valtion alueella suoritettua tai suoritettavaa työtä, jolleivät kyseiset valtiot toisin sovi (1 kohta). Toisaalta tästä määräyksestä on artiklan 2 kohdassa tehty lukuisia poikkeuksia (mm. työntekijän toimiminen sellaisissa tehtävissä, jotka ovat julkisen vallan käyttöä, työntekijän työnantajavaltion kansalaisuus oikeudenkäynnin tullessa vireille, jollei kyseisen henkilön pysyvä asuinpaikka ole tuomioistuinvaltiosta tai se, että oikeudenkäynti koskee henkilön työhönnottoa, työsuhteen uudistamista tai uudelleen palvelukseen ottamista). Yleissopimus ei myöskään 25.11.2014 tarkastetun tiedon mukaan ole vielä kansainvälisesti voimassa, joskin sen tarkoituksena on em. hallituksen esityksen mukaan ”kodikoida valtioiden ja niiden omaisuuden lainkäytöllistä koskemattomuutta koskeva kansainvälisen tapaoikeuden periaate yleissopimuksen muotoon”.

Kannanotto

Käytettävissä olevan aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että käytännössä edustustoon työsuhteeseen rekrytoitavan on olemassa olevan ohjeistuksen ja sääntelyn pohjalta vaikea päätellä, onko jokin tuomioistuin toimivaltainen ylipäänsä käsittelemään mahdollista työsuhderiitaa ja jos on, minkä valtion tuomioistuin tulee kysymykseen. Vaikka viime kädessä tuomioistuimet itse ratkaisevat sen, ovatko ne toimivaltaisia tutkimaan kanteen, rekrytoitaville olisi kuitenkin syytä selvittää käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin kulloisessakin edustustossa liittyvät kysymykset konkreettisesti jo ennen työsuhteen alkamista siten, että rekrytoitava saa tiedon omaan tilanteeseensa UM:n/edustuston käsityksen mukaan soveltuvista oikeussuojakeinoista. Esimerkiksi UM:n selvityksessä esitetyn kaltaiset luonnehdinnat eivät tosiasiallisesti anna riittävää käsitystä yksittäisen rekrytoitavan henkilön oikeuksista oikeussuojakeinojen osalta. Myöskään UM:n normissa tai muussa käytettävissä olevassa aineistossa ei tätä kysymystä käsitellä.

3.5 Paikalta palkattujen työehdoista sekä näitä koskevan tiedon saannista

UM:n selvityksen mukaan useimpien muiden maiden ulkomaanedustustoissa, kuten Suomen edustustoissa työsopimussuhteessa olevien sopimukset sovitaan pääsääntöisesti noudattaen asemamaan lainsäädäntöä. Vain poikkeuksellisesti ministeriön oikeutuksella UM:n normin mukaisesti Suomen kansalaisen työsopimukseen voidaan ottaa viittaus Suomen lainsäädäntöön, jos työntekijän oleskelu asemamaassa on tilapäistä. Sovellettaessa Suomen lainsäädäntöä paikallisia pakottavia säännöksiä ei voida sivuuttaa. Selvityksessä todetaan, että muiden maiden edustustojen tavoin myös Suomen edustustojen lähtökohtana on asemamaan lainsäädännön ohella noudattaa työskentelymaan palkkaustasoa. UM:n normilla on pyritty varmistumaan siitä,

että edustustojen työsopimussuhteessa olevan henkilöstön palvelussuhteen ehdot, mukaan lukien palkkaus, määräytyvät yhtäläisin perustein ja hyvää paikallista tasoa noudattaen.

Kuten yllä jaksossa 3.1 on tarkemmin selvitetty samoissa tehtävissä työskentelee edustustoissa sekä paikalta palkattuja työntekijöitä että lähetettyä henkilöstöä. Lähetetty henkilöstö voi aina tehdä paikalta palkattujen työtehtäviä, mutta ei päinvastoin. UM:n selvityksessä tarkemmin esitetyin tavoin lähetetyn ja paikallisen henkilöstön palvelussuhde ja tehtävät ovat lähtökohdiltaan ja ammatillisesti erilaisia, vaikka työnkuva edustustossa olisikin jonakin ajanjaksona samanlainen.

Selvityksestä ilmenee, että lähetetylle henkilöstölle maksettavien ulkomaanedustuksen korvausten johdosta heidän palkkaamisensa edustustoon on kalliimpaa kuin paikalta palkattujen, vaikka asemamaan kustannustaso olisi korkeampi kuin Suomen. UM:n selvityksen mukaan on taloudellisesti välttämätöntä, että edustustot saavat rekrytoida työsuhteessa olevia henkilöitä.

UM:n selvityksen mukaan paikalta palkatuilla on yleensä työkokemusta asemamaan työmarkkinoilta jo ennen työskentelyään edustustossa ja he tuntevat maansa työlainsäädäntöä. Tietoa saadaan myös asemamaan paikallisilta viranomaisilta ja ammattiliitoilta sekä nykyisin yhä useammin myös internetistä. Edustustot osaltaan antavat tietoa tietoa asemamaan lainsäädännöstä työnhakijoille ja henkilöstölle sekä huolehtivat siitä, että rekrytoitavilla on selkeät tiedot työsuhteen ehdoista ja realistinen kuva asemastaan ja tehtävistään.

Kannanotto

Paikalta palkattu henkilöstö ei nähdäkseni muodosta kovinkaan yhtenäistä henkilöstöryhmää, vaan tähän ryhmään kuuluvia työskentelee varsin erilaisissa tehtävissä ja he muun ohella edustavat eri kansallisuuksia. Myös sovellettava lainsäädäntö, ml. pakottava lainsäädäntö luonnollisesti vaihtelee edustuston sijaintimaan mukaan.

Selvityksen perusteella yhtäältä paikalta palkattujen keskinäisiä olosuhteita ja toisaalta paikalta palkattujen ja lähetetyn henkilöstön työtehtäviä ja muita olosuhteita ei voida näin yleisellä tasolla arvioida siitä näkökulmasta, toteutuuko edustustoissa perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä yhdenvertainen kohtelu.

On kuitenkin todettava, että käytännössä olemassa olevan normin pohjalta työsuhteeseen rekrytoitavan on vaikea selvittää, millaisia työehtoja kulloinkin tullaan soveltamaan. Normissa ”annettuja määräyksiä sovelletaan sillä edellytyksellä, että työsopimukseen sovellettavasta lainsäädännöstä ei muuta johdu” (s. 1). Myös muutoin normiin sisältyy useita mainintoja siitä, että sopimus tehdään sovellettavan lainsäädännön mukaan tms., tai että tietynlaiset ehdot ”pyritään” sisällyttämään sopimukseen. Myös asemamaalaistyöryhmän vuoden 2012 raportissa on todettu, että erityisesti arvostelua kohdistuu muun ohella epäselvyyteen työsuhteen ehtoihin sovellettavasta laista sekä korvauskäytäntöihin ja palkattomien vapaiden myöntämisen perusteisiin (s. 5).

3.6 Työturvallisuus ja työsuojelun valvonta edustustoissa

UM:n selvityksessä todetaan, että työturvallisuuslakia sovelletaan edustustoissa tehtävään työhön ja että soveltaminen tapahtuu paikalliset erityisolosuhteet ja paikalliset säännökset huomioon ottaen. Selvityksessä on tältä osin viitattu työturvallisuuslain perusteluihin (ks. HE 59/2002 vp), joissa on todettu, että ”lakia sovellettaisiin, kuten nykyisinkin, myös Suomen ulkomaanedustustoissa tehtävään työhön. Paikallisista erityisolosuhteista, kuten ulkoilman lämpötila, ilman laatu tai sijainti kriisialueella, saattaa kuitenkin aiheutua ongelmia,

joihin työnantajan toimenpitein ei ole mahdollista vaikuttaa. Joissakin tapauksissa saattavat myös paikalliset pakottavat säännökset, esimerkiksi rakennuslainsäädäntö tai asemamaasta palkatun henkilöstön työsuhteeseen sovellettava lainsäädäntö, poiketa Suomen vastaavista säännöksistä. Tällöin paikallisia säännöksiä on sovellettava joko yksinomaisina tai yhdessä suomalaisten säännösten kanssa. Tavoitteena kuitenkin on noudattaa ulkomaanedustustoissa työturvallisuuslaki niin pitkälle kuin se paikalliset olosuhteet huomioon ottaen ja laissa edellytettävän työnantajan yleisen huolehtimisvelvollisuuden ja vaarojen arvioinnin pohjalta on käytännössä mahdollista.”

UM:n selvityksen mukaan tiedossa on työsuojelun valvonnasta ja työpaikan yhteistoiminnasta annetun lain soveltamisesta tapaus, jossa aluehallintoviraston tarkastaja oli ottanut kirjallisesti käsiteltäväksi edustustoon työsuhteessa olevan valvontapyynnön ja jonka johdosta työnantaja-edustusto ja ulkoasiainministeriö toimittivat työsuojeluviranomaiselle laissa tarkoitetut selvitykset. UM kuitenkin toteaa, ettei työsuojelun valvontalain soveltaminen ulkomailla ole ongelmatonta.

UM selvityksen liitteenä olevassa STM:n muistiossa todetaan tältä osin muun ohella, että edustustot työnantajana ovat velvollisia noudattamaan paikalta palkatun henkilökunnan työsuhteissa sekä edustuston sijaintivaltion että Suomen työturvallisuuslainsäädäntöä. Lähtökohtaisesti Suomen työsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta ei ulotu Suomen valtion rajojen ulkopuolella sijaitseviin edustustoihin. Työsuojeluviranomaisille ei ole erikseen säädetty toimivaltaa edustustoissa, vaan aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden alueellinen toimivalta perustuu maakuntajakoon.

Näin ollen ulkomaanedustustojen työturvallisuutta valvoo muistion mukaan lähtökohtaisesti edustuston sijaintivaltion työsuojeluviranomainen, jolla ei kuitenkaan ole asiallista toimivaltaa valvoa Suomen työturvallisuuslain noudattamista, vaan ainoastaan oman lainsäädäntönsä noudattamista. Käytännössä tällaista valvontaa rajoittaa se, että edustusto nauttii koskemattomuutta, eikä sijaintivaltion viranomaisilla ole sinne pääsyä ilman Suomen suostumusta. Edustuston työnantajaroolissa olevilla henkilöillä on puolestaan henkilökohtainen diplomaattinen koskemattomuus. Muistiossa on kiinnitetty huomiota siihen, että perusoikeussäännöksiä on noudatettava Suomen valtion, mukaan lukien edustustojen, toiminnassa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Muistiossa todetaan, että Suomen oikeusjärjestelmän perusoikeudet eivät sinänsä koske edustuston paikalta palkattua henkilöstöä, mutta Suomen valtion viranomaiset ovat sidottuja niihin. Muistion mukaan perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla voitaisiin argumentoida sen puolesta, että Suomen työsuojeluviranomaisilla olisi toimivalta valvoa edustustoa. Kansainvälisoikeudellisten periaatteiden ja selvän pääsäännön valossa valvontatoimivallan laajentaminen edustustoihin ei kuitenkaan vaikuta perustellulta. Mikäli vastaargumentteja tälle pääsäännölle on mahdollista puoltaa, Suomen työsuojelulainsäädäntöä tulisi tarkentaa siten, että toimivaltainen työsuojeluviranomainen ja sen valtuuksien laajuus yksiselitteisesti ilmenisi lainsäädännöstä.

STM:n muistiossa on viitattu myös siihen, että paikalta palkattu henkilöstö voi kääntyä eduskunnan oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin puoleen.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.

Perustuslain 108 §:ssä tarkoitettuun valvontaan kuuluvien piiriä tai oikeuskanslerista annetun 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tarkastusten ulottuvuutta ei ole tulkittu siten, ettei oikeuskansleri voisi tutkia edustustojen menettelyä tai tehdä edustustoissa tarkastuksia, vaikka esimerkiksi viimeksi mainittuun lakiin ei sisälly sellaista säännöstä, joka ulottaisi lain soveltumisen nimenomaisesti edustustoihin. Apulaisoikeuskansleri on suorittanut tarkastuksen Tallinnan suurlähetystössä (dnro OKV/21/51/2009) ja tutustumis- ja tarkastusmatkan Pietarin pääkonsulaatin Petroskoin toimipisteeseen (dnro OKV/23/51/2010). Myös eduskunnan oikeusasiamies on suorittanut edustustojen tarkastuksia (ks. oikeusasiamiehen ratkaisu 25.9.2002, dnro 2467/2/00).

Kannanotto

Käytettävissä olevan aineiston perusteella paikalta palkatun henkilöstön ja tässä yhteydessä ylipäänsä edustuston henkilöstön asema ei vaikuta riittävän selkeältä varsinkaan sen suhteen, voivatko he kääntyä Suomen työsuojeluviranomaisen puoleen vai eivät. Voimassa olevan lainsäädännön puitteissa minkään aluehallintoviraston työsuojelualueen toimivaltaan kuuluvaksi ei ole osoitettu edustustoja. UM:n selvityksen mukaan käytännössä aluehallintovirasto on kuitenkin ottanut käsiteltäväkseen valvontapyynnön.

Ei vaikuta myöskään saadun selvityksen perusteella oikeudellisesti mahdottomalta, että työsuojeluviranomaisten valvontatoimivalta ulotettaisiin lainsäädännössä koskemaan myös edustustoja. Eri asia on, missä laajuudessa tällaista valvontaa voitaisiin edustustojen osalta toteuttaa ottaen huomioon erityisesti edellä jaksossa 3.3 esitetyt lähtökohdat. Ilman valvontaa syntyy käytännössä STM:n muistiossakin mainittu ”valvontatyhjiö”, jollaisen olemassaolo pelkäästään sen vuoksi, että edustustot sijaitsevat ulkomailla, ei vaikuta perustellulta ottaen huomioon, että edustustot ovat joka tapauksessa Suomen valtion viranomaisia.

Todettakoon, että oikeuskanslerin suorittama laillisuusvalvonta ei voi korvata työsuojeluviranomaisten valvontaa, eikä oikeuskansleri voi oman toimivaltansa ja tehtävänsä puitteissa ryhtyä suorittamaan työsuojeluviranomaiselle kuuluvaa valvontaa. Tämän vuoksi en omalta osaltani yhdy STM:n muistiossa esitettyyn ajatukseen, jonka mukaan edustustoa koskevat työsuojeluilmoitukset siirrettäisiin suoraan oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

3.7 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Totean, että paikalta palkattujen asema on käytettävissä olevan aineiston perusteella erittäin niukalti säännelty. Niukka sääntely mahdollistaa käytännössä edustustoille varsin laajan harjantavallan paikalta palkattujen aseman suhteen. Osin sääntelyn vähäisyyttä voidaan perustella sillä, että selvityksen mukaan sovellettavaksi tulee paikallinen pakottava työlainsäädäntö. Toisaalta voidaan selvityksen perusteella todeta, että paikalta palkattujen työsopimuksiin sovellet-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

tavan lainsäädännön osalta ilmeisesti jää monin osin sijaa sopimusvapaudelle, jonka käyttämistä ohjaa käytännössä tällä hetkellä vain UM:n normi 17/2009.

Saatan ulkoasiainministeriön tietoon edellä jaksoissa 3.4-3.6 esitetyt kannanotot. Esitän ulkoasiainministeriön harkittavaksi, että se selvittää tarkemmin yhteistyössä asianomaisten muiden ministeriöiden (esimerkiksi oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö) kanssa, onko em. kannanottojen valossa tarpeen tarkentaa ohjeistusta ja mahdollisesti paikalta palkattujen asemaa koskevaa sääntelyä.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 31.8.2015 mennessä toimenpiteistään asiassa.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

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