

29.8.2023

EOAK/1071/2023

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kristian Holman

PALKKALASKELMAN ANTAMISTAPA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Puolustusvoimien menettelyä palkkatodistuksen antamista koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan hänelle ei ole enää suostuttu esittämästään verkkopalkkalaskelmaan siirtymisen vastustamisestaan huolimatta toimittamaan palkkalaskelmaa paperisessa muodossa, vaan palkkalaskelma tultaisiin jatkossa toimittamaan sähköisessä muodossa henkilön oman verkkopankin kautta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Pääesikunnan lausunto, joka on valmisteltu oikeudellisella osastolla. Puolustusvoimien palvelukeskus, Pääesikunnan henkilöstöosasto sekä ylitarkastaja ovat antaneet asiassa selvityksen.

Puolustusvoimien palvelukeskuksen selvityksen mukaan Pääesikunnan henkilöstöosaston palvelukeskukselle antaman ohjeistuksen mukaisesti palkkalaskelmien toimitusta henkilöstölle on muutettu siten, että jatkossa palkkalaskelmat toimitetaan sähköisinä verkkopalkkalaskelmina pankkipalveluiden kautta. Muutos on astunut voimaan maaliskuun 2023 palkkalaskelmasta lukien.

Pääesikunnan henkilöstöosaston lausunnon mukaan valtion virkamieslain 13 §:n 2 momentin sanamuoto jättää avoimeksi sen, tarkoitetaanko palkkatodistuksella virkamiestä koskien samaa, mistä säädetään työsopimuslain 2 luvun 16 §:n 2 momentissa palkkalaskelmasta.

Virkamiehelle annettavan palkkatodistuksen antaminen virkamieslain 13 §:n 2 momentissa on sidottu pykälän sanamuodosta johtuen pyytämisen edellytykseen. Sen sijaan työsopimuslain 2 luvun 16 §:n 2 momentti velvoittaa työnantajaa toimittamaan työntekijälle palkkalaskelman palkanmaksun yhteydessä pyytämättä.

Pääesikunnan henkilöstöosaston näkemyksen mukaan palkkalaskelma nyt esillä olevassa virkamiestä koskevassa kysymyksessä on etupäässä palkka-aineistoon kuuluva kirjanpitolain 2 luvun 5 §:n tarkoittama tosite, jossa eritellään palkan koostumus ja palkasta perityt verot ja muut maksut ja josta selviää kuluvana vuotena kertynyt palkka ja siitä maksettu ennakonpidätys. Tässä suhteessa laskelmassa ei niinkään ole kyse virkamieslain 13 §:n 2 momentin sanamuodon tarkoittamasta palkkatodistuksesta.

Valtion virkamiehiin ei sovelleta työsopimuslakia. Työsopimuslain muutosten antamisen yhteydessä on kuitenkin arvioitu tämän lain tarkoittaman palkkalaskelman antamistapaa. Työsopimuslain muuttamisesta annetun lain (398/2013) yhteydessä on muutettu työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 16 § aikaisempaa sanamuotoa nykyistä säännöstä ilmentävään sanamuotoon. Tämän lain valmisteluaineistossa (HE 24/2013 vp; s.1) säännöstä on perusteltu muun muassa seuraavasti:

”Työnantajan on annettava työntekijälle palkkalaskelma, jotta tämä voi tarkistaa palkanmaksun oikeellisuuden. Palkkalaskelma voidaan antaa myös sähköisessä muodossa”

Edelleen samassa hallituksen esityksessä eduskunnalle sen sivulla 4 muutosesitystä on perusteltu seuraavasti:

”Nykyiseen tapaan palkkalaskelma voitaisiin antaa työntekijälle myös sähköisessä muodossa edellyttäen, että työntekijällä on tosiasialliset mahdollisuudet tarkastaa palkanmaksunsa oikeellisuus myös sähköisestä palkkalaskelmasta.”

Pääesikunnan henkilöstöosasto on perustanut ratkaisunsa sähköisen tiedoksiannon käyttämiseen muun muassa tähän.

Virkamiehellä on velvollisuus ottaa palkka vastaan sähköisesti rahoituslaitoksen tilille. Tästä menettelystä on sovittu työmarkkinaosapuolten välillä valtion yleisen virka- ja työehtosopimuksen 3 §:ssä. Tosiasiallisesti jokaisella palkkaa tililleen saavalla on mahdollisuus myös vastaanottaa sähköinen palkkalaskelma.

Pääesikunnan henkilöstöosasto katsoo, että asiassa on toimittu myös valtion virastoissa ja laitoksissa yhteistoiminnasta annetun lain (1233/2013) mukaisesti. Menettely on ennakkollisesti käsitelty Puolustusvoimien yhteistoiminta-aelimessä. Kantelija ei kirjoituksessaan tuo esiin sellaisia seikkoja, joiden valossa palkkalaskelman saamista sähköisesti voitaisiin pitää mahdottomana.

Pääesikunnan henkilöstöosaston ylitarkastajan selvityksen mukaan palkkahallinnon prosessien sähköistys on jatkunut, ja tässä yhteydessä on havaittu eräille palkansaajille yhä toimitettavan paperinen palkkalaskelma. Prosessien yhtenäistämiseksi palkkalaskelma on päätetty toimittaa jatkossa ainoastaan sähköisenä verkkopalkkalaskelmana. Henkilö voi halutessaan joko omia tai työpaikan tulostuslaitteita käyttäen tulostaa sen paperille.

Ylitarkastaja on tammikuussa 2023 antanut Puolustusvoimien palvelukeskuksen suunnittelijalle toimeksiannon paperisen palkkalaskelman saavien palkansaajien siirtymisestä verkkopalkkalaskelmiin maaliskuusta lähtien. Palvelukeskus on tiedottanut hallintoyksiköiden palkkayhteyshenkilöitä 23.1.2023. Viestissä on kerrottu, että henkilöillä on halutessaan mahdollisuus toimittaa perustelut paperisen palkkalaskelman saamiselle Pääesikunnan henkilöstöosastolle. Siirtymisestä verkkopalkkalaskelmiin on tiedotettu myös Puolustusvoimien yhteistoiminta-aelimen kokouksessa 7.2.2023.

Hallintoyksikön henkilöstösihteerin on toimittanut ylitarkastajalle tiedon, että kantelija haluaa palkkalaskelman edelleen paperisena. Asiaa tarkasteltaessa on arvioitu, että työnantaja olisi täyttänyt veloitteensa, kun se toimittaa palkkalaskelman sähköisenä verkkopalkkalaskelmana, sillä palkansaajan on tarvittaessa mahdollista tulostaa laskelma paperille.

Pääesikunnan käsityksen mukaan virkamieslaissa säädetään palkkatodistuksen antamisesta, mutta ei sen antamistavasta. Virkamieslaissa ei säädetä nimenomaisesti palkkalaskelmasta.

Työsopimuslain mukainen palkkalaskelma voidaan lain esitöiden perusteella toimittaa myös sähköisenä, jos työntekijällä on tosiasialliset mahdollisuudet tarkastaa palkanmaksunsa oikeellisuus myös sähköisestä palkkalaskelmasta. Myös virkamies voi saamansa palkkalaskelman perusteella tarkastaa palkanmaksunsa oikeellisuuden.

Ottaen huomioon, että palkka maksetaan virkamiehen ilmoittamaan rahalaitokseen, virkamieheltä käytännössä nykyään edellytetään pankkitiliä. Verkkopankkitunnukset kuuluvat luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 6 a §:n mukaisesti perusmaksutilipalveluihin, jotka talletuspankin tulee tarjota asiakkaalleen, jos pankki tarjoaa sitä muillekin asiakkailleen. Pankki voi evätä verkkopankkitunnukset vain poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi jos asiakkaalla ei ole henkilötunnusta tai häntä ei ole merkitty väestötietojärjestelmään. Näin ollen Pääesikunnan käsityksen mukaan tilanne, jossa virkamies ei pystyisi ottamaan käyttöön verkkopankkipalvelua ja saamaan sitä kautta verkkopalkkalaskelmaa, olisi luonteeltaan poikkeuksellinen.

Kantelija on kantelukirjoituksessaan kertonut tammikuussa 2023 viitanneensa perusteena paperisen palkkalaskelman saamiseksi eduskunnan oikeusasiamiehen aiempaan ratkaisuun asiassa (dnro 798/4/11, 25.1.2012). Kantelusta ja ylitarkastajan selvityksestä ilmenevin tavoin kantelijalle ei ilmeisesti ole perusteltu sitä, miksi asiassa on päädytty siihen lopputulokseen, että hän saa jatkossa vain verkkopalkkalaskelman. Vaikka kyseessä ei Pääesikunnan mukaan voida katsoa olleen varsinainen hallintopäätös, olisi hyvän hallinnon näkökulmasta ollut kuitenkin perusteltua ilmoittaa kantelijalle, miksi asiassa on päädytty toisenlaiseen lopputulokseen.

Kantelukirjoituksessaan kantelija on todennut, että hänen käsityksensä mukaan laki ei ole muuttunut eikä hyvässä hallintotavassa liene myöskään tapahtunut muutosta. Kantelija ei ole kantelussaan varsinaisesti selvittänyt verkkopalkkalaskelmaan siirtymisen vastustamisensa syitä. Kantelija on kuitenkin kirjoittanut, voiko työnantaja vaatia, että työntekijällä on verkkopankkitunnukset, kantelijan mielestä ei.

Ottaen huomioon edellä selostettu ja se, että asiasta ei ole yksiselitteisesti säädetty, Pääesikunnan käsityksen mukaan jää tulkinnanvaraiseksi, voidaanko verkkopalkkalaskelmaan nykytilanteessa siirtyä ilman että palkansaajalla olisi oikeus halutessaan saada palkkalaskelma paperisena.

Työsopimuslain esitöissä (HE 24/2013 vp, s. 4) edellytetyt tosialliset mahdollisuudet jättävät tulkintavaraa sen suhteen, olisiko henkilön otettava palkkalaskelman vastaanottamista varten verkkopankkipalvelut käyttöönsä, jos hän ei muuten sitä tekisi. Edelleen, voidaanko pitää riittävänä paperisen palkkalaskelman saamisen kannalta, että virasto tarjoaa mahdollisuuden ja laitteet palkkalaskelman tulostamiseen.

Pääesikunnan henkilöstöosasto on asiassa saadun selvityksen perusteella päätenyt siihen, että palkansaajilla on halutessaan mahdollisuudet toimittaa perustelut paperisen palkkalaskelman saamiselle jatkossakin. Asiassa saadussa selvityksessä tai lausunnossa ei ole otettu kantaa siihen, millaiset perustelut olisivat hyväksyttäviä paperisen palkkalaskelman saamiseksi, ja mihin toisaalta velvollisuus esittää asiassa perusteluja perustuu, vai tulisiko halukkaiden saada paperinen palkkalaskelma syytä ilmoittamatta. Mikäli kanteluasiassa annettava ratkaisu sitä edellyttää, on asiassa mahdollista palata aiempaan toimintamalliin, jossa palkkalaskelma toimitetaan paperisena sitä haluaville.

3 RATKAISU

Valtion virkamieslain 13 §:n 1 momentin mukaan asianomaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen on annettava virkamiehelle tämän pyynnöstä viivytyksettä palkkatodistus, josta ilmenevät palkan suuruus ja sen määräytymisperusteet.

Valtion virkamieslain 13 §:n 2 momentin lisäämistä lakiin on perustelu lain esitöissä (HE 201/1996 vp, s. 2) seuraavasti:

Valtion virkamieslain 13 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan viranomaisella olisi velvollisuus antaa virkamiehelle tämän pyynnöstä palkkatodistus, josta ilmenevät palkan suuruus ja määräytymisperusteet. Vastaava säännös on lisätty työsopimuslain 24 §:ään. Työsopimuslain muutosta on perusteltu sillä, että työntekijä tarvitsee palkkatodistusta paitsi työttömyysturvan saamiseksi myös sen varmistamiseksi, että työnantaja on suorittanut työehtosopimuksen mukaisen tai työsopimusosapuolten sopiman palkan, ja toisaalta tarvittaessa sen selvittämiseksi, onko palkasta suoritettu muun muassa ennakonpidätys. Vaikka asianmukaisen palkkatodistuksen antamisessa ei ole käytännössä ollut virkamiesten osalta ongelmia, ehdotetaan kuitenkin selvyyden vuoksi erikseen säädettäväksi viranomaiselle velvollisuus antaa palkkatodistus.

Työsopimuslain (55/2001) työnantajan velvoitteita koskevan 2 luvun 16 §:n 2 momentin mukaan maksaessaan työntekijälle palkan työnantajan on annettava tälle palkkalaskelma, josta käyvät ilmi palkan suuruus ja sen määräytymisen peruste. Säännöksen mukaan laskelma on annettava työntekijälle jokaisen palkanmaksun yhteydessä. Uuden työsopimuslain palkkalaskelmaa koskeva säännös korvasi aiemmin voimassa olleen työsopimuslain (320/1970) 24 §:n 4 momentin palkkatodistusta koskevan säännöksen.

Uuden säännöksen tavoitteena oli muun muassa se, että työntekijä saa jokaisen palkanmaksun yhteydessä laskelman siitä, mitä hän on kyseisen palkanmaksukauden aikana ansainnut. Jotta maksetun palkan oikeellisuus olisi tarkistettavissa, siitä pitää näkyä myös palkan määräytymisen peruste.

Voimassa olevan työsopimuslain 2 luvun 16 §:n muuttamisesta annetun lain (398/2013) esitöissä (HE/24/2013 vp, s. 4) on todettu muun muassa, että ”nykyiseen tapaan palkkalaskelma voitaisiin antaa työntekijälle myös sähköisessä muodossa edellyttäen, että työntekijällä on tosiasialliset mahdollisuudet tarkastaa palkanmaksunsa oikeellisuus myös sähköisestä palkkalaskelmasta.”

Nähdäkseni valtion virkamieslain soveltamisalaan kuuluvia viranhaltijoita ei ole tarkoitettu kohdeltavan eri tavoin kuin työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvia työntekijöitä palkkalaskelman antamisessa. Vaikka virkamieslaissa käytetään palkkatodistuksen käsitettä, voidaan sen sisällöltään ja oikeudelliselta merkitykseltään katsoa olevan samankaltainen kuin työsopimuslain tarkoittama palkkalaskelma. Se on tärkeä paitsi palkanmaksun oikeellisuuden tarkistamiseksi, myös muun muassa eräiden ansiosidonnaisten sosiaalivakuusetuuksien, kuten työttömyysturvan hakemisessa. Sinällään en näe virkamieslaista ilmenevän ja työsopimuslaista poikkeavan palkkatodistuksen pyytämisen edellytyksellä ainakaan tässä kantelun tarkoittamassa tapauksessa oikeudellista merkitystä.

Todettakoon myös palkkatodistuksen ja -laskelman käsitteen samankaltaisuusominaisuuksien osalta, että kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 15 §:n mukaan työnantajan on annettava viranhaltijalle palkanmaksun yhteydessä laskelma, josta ilmenevät palkan määrä ja sen määräytymisperusteet. Säännöksen esitöissä on viitattu niin valtion virkamieslain 13 §:n 2 momenttiin kuin työsopimuslain 2 luvun 16 §:ään ja todettu, että säännöksessä ehdotetaan käytettävän nimeä palkkalaskelma, koska se kuvaisi paremmin sen sisältöä kuin palkkatodistus (HE 196/2002 vp, s. 40).

Totean palkkatodistuksen antamistavan osalta seuraavan.

Kantelijalle on vastattu aikaisemmin samassa asiassa apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuojan toimesta (25.1.2012, dnro 798/4/11). Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan pitävänsä tärkeänä, että palkkalaskelma annetaan työntekijälle viivytyksettä sekä siinä muodossa, missä työntekijän on vaikeuksitta mahdollista se lukea. Toisaalta, mikäli työntekijä jostain syystä haluaa saada palkkalaskelmansa nimenomaan paperisessa muodossa, ei ainakaan apulaisoikeusasiamiehen käytettävissä olevien selvitysten valossa työntekijällä katsottu olevan nähtävissä perustetta kieltäytyä sen toimittamisesta kyseisessä muodossa. Apulaisoikeusasiamies totesi, että vähimmäisvaatimuksena voitaneen jo hyvään hallintoon sisältyvän palveluperiaatteenkin valossa pitää, että työntekijällä tulee olla työnantajan järjestämä mahdollisuus tulostaa hänelle annettu sähköinen palkkalaskelma paperille.

Nyt tekemässään uudessa kantelussa kantelija on todennut, että hänen käsityksensä mukaan laki ei ole muuttunut eikä hyvässä hallintotavassa liene myöskään tapahtunut muutosta. Kantelija ei ole kantelussaan varsinaisesti selvittänyt verkkopalkkalaskelmaan siirtymisen vastustamisensa syitä. Kantelija on kuitenkin kirjoittanut, voiko työnantaja vaatia, että työntekijällä on verkkopankkitunnukset.

Totean, että hallintolain 7 §:n mukaan asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palkkatodistuksen antaminen virkamiehelle on työnantajalle laissa säädetty nimenomainen velvollisuus. Tämän vuoksi virkamieheltä ei nähdäkseni voida edellyttää mitään ylimääräisiä henkilökohtaisia yksityisluonteisia toimenpiteitä, kuten verkkopankkitunnusten hankkimista, palkkatodistuksen saamiseksi hänen käyttöönsä.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki) on todettu viranomaisen asiakirjan antamistapana olevan tiedon antaminen sen julkisesta sisällöstä pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. On ajateltavissa, että virkamies esittää julkisuuslain mukaisen tietopyynnön omasta palkkatodistuksestaan, jolloin työnantajan on noudatettava julkisuuslain sääntelyä asiakirjan antamistavasta.

Toisaalta viranomaisen tulisi voida suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tähän tavoitteeseen sopisi huonosti se, että palkkatodistus jouduttaisiin toimittamaan merkittävälle osalle virkamiehiä paperimuodossa.

Näin ollen en näe estettä sille, että palkkatodistus annetaan ensisijaisesti sähköisessä muodossa. Jos kuitenkin jollakin virkamiehellä ei ole käytännössä mahdollisuutta asioida sähköisesti palkkatodistuksen saamiseksi, tulee antamistavan olla sellainen, että hänellä on edellä todetun mukainen mahdollisuus sen saamiseen.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni näkökohdat puolustusvoimien huomioon palkkatodistuksen antamistapaa harkittaessa. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Pääesikunnalle.