

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 57/2009
11.9.2009

Asia: Irtisanominen

Päätös, johon haetaan oikaisua

Ministeriö on 21.11.2008 päättänyt irtisanoa A:n 1.9.2008 alkaneen määräaikaisen sihteerin virkasuhteen ministeriön kansainvälisten asian yksikössä valtion virkamieslain 25 §:n nojalla päättämään välittömästi.

Ministeriö on valtion virkamieslain 14 §:ään vedoten katsonut, että A on päätöksen liitteenä olevasta muistiosta ilmenevillä perusteilla selkeästi laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan. A:n ei voida katsoa suorittaneen virkatehtäviään valtion virkamieslaissa säädetyn mukaisesti asianmukaisesti ja viivytyksettä. Esimies on viimeksi 4.11.2008 puhutellut A:ta ja keskustellut hänen kanssaan työtehtävien suorittamisessa ilmenneistä puutteista ja laiminlyönneistä. Ministeriöllä on siten olemassa valtion virkamieslain 25 §:ssä tarkoitettu virkamiehestä johtuva erityisen painava syy irtisanoa A:n määräaikainen virkasuhde.

Päätöksen liitteenä olevassa muistiossa esitetyt irtisanomisperusteet:

A on toiminut ryhmän ja päällikön sihteerinä, ja hän on huolehtinut muun muassa matka-, kokous- ja vierasjärjestelyistä sekä yhteydenpidosta kotimaassa ja ulkomaille.

Lisäksi hän on huolehtinut ryhmän maksuliikenteestä. Ministeriön virkamatkat käsitellään sähköisessä Matkahallintajärjestelmä-Travelissa ja laskut sähköisessä Rondo-järjestelmässä.

A:lle on annettu tehtävien hoitamisessa opetusta ja opastusta. Kansainvälisten asian yksikön sihteerit ja avustajat ovat opettaneet ja opastaneet A:ta noin kolme kuukautta matkojen tilaamisessa, virkamatkasuunnitelman käytössä, mat-

kamääräysten, matkalaskujen ja Travel-järjestelmän hallitsemisessa. Opastusta on annettu lähes päivittäin ja samat asiat ja tilanteet ovat toistuneet jatkuvasti. Myös EU-yhteistyö -ryhmän sihteeri on antanut opastusta EU-matkojen osalta. Erityisesti on painotettu matkasihteerin roolia koko matkustusprosessissa sekä tehtäviä Travel-järjestelmän asiakastarkastajana.

Yksikön koulutusrahoista on kustannettu päivän kestävä Travel-kurssi. Lisäksi A:lle on annettu monen henkilön toimesta opetusta ja ohjausta noin kolme kuukautta laskujen käsittelyssä, edustusmenohakemusten tekemisessä ja Rondo-järjestelmän käytössä, ja myös tämä opastus on ollut lähes päivittäistä ja samat asiat ja tilanteet ovat toistuneet jatkuvasti. A:lle on annettu ministeriön intranetistä tulostetut kirjalliset ohjeet Travelin ja Rondon käytöstä sekä tulosteet taloussäännöstä, liikekirjanpidon tileistä ja talousarviotileistä.

Rondo- ja Travel -järjestelmien käytön hallinta on keskeistä sihteerin tehtävissä ja A:n esimiehen mukaan A:n tehtävien hoidossa on ilmennyt seuraavia, pääosin Rondo- ja Travel -järjestelmien käyttöön liittyviä ongelmia:

- Samat virheet toistuvat jatkuvasti, vaikka asiat kerrataan ja opetetaan aina uudestaan ja monen eri henkilön toimesta.
- Huolimattomuus ja puutteet tarkkaavaisuudessa, työtehtäviin ei paneuduta tai keskitytä ja asioita ei tarkisteta ohjeista tai oppaista, vaan pannaan eteenpäin "raakileinä" tai väärin tehtyinä.
- Yliolkainen asenne huomautuksiin ja välinpitämättömyys, kun virheistä tai puutteista on huomautettu, virheiden korjaamatta jättäminen toistuvasti.
- Tehtävien loppuun saattaminen sekä tiedon jakaminen puutteellista, toiset sihteerit ja avustajat joutuvat paikkaamaan.
- Kokonaisuuden hallinnassa merkittäviä puutteita, jotka edesauttavat virheiden ja väärinkäsitysten syntymistä (esimerkiksi matkustuksen eri osa-alueiden linkittyminen toisiinsa).
- Normaalista poikkeavaa unohtelua.
- Toissijaisten asioiden tekeminen (askartelua, jääkaapin ja kahvipannun pesua, kirjastossa oleilua), vaikka töitä on ruuhkautunut ja kasaantunut.
- Kiireellisiä töitä ei ole tehty, vaikka kollegat ovat helpottaneet työkuormaa ottamalla tehtäviä hoitaakseen.

Lisäksi ryhmän yleiset sihteerin tehtävät ovat pitkälti jääneet hoitamatta, koska yllä mainittujen tehtävien hoitamiseen on mennyt suhteettoman paljon aikaa. Kirjeenvaihto ja yhteydenpito sidosryhmiin ei ole ollut mahdollista. Ryhmän päällikkö on itse hoitanut tehtävät, joita ennen hoiti sihteeri (matkasuunnitelmi- en teko, kokouskutsujen lähettäminen, kokousmateriaalin kokoaminen).

Edellä mainittu tilanne on luonut jännitteitä työyhteisöön ja muiden sihteerien ja avustajien työtaakka on kasvanut sen sijaan, että sijaiseksi palkattu sihteeri olisi tuonut helpotusta ja apua työpaineista kärsivään ryhmään.

Ryhmän päällikkö on keskustellut sihteerin tehtävien hoidosta A:n kanssa muutaman kerran, viimeksi 4.11.2008. Keskustelussa on käyty perusteellisesti läpi A:n tehtäviä ja niissä päällikkö on korostanut, että tehtävien hoito vaatii täsmällisyyttä ja joissakin tilanteissa ripeätäkin toimintaa. Ensimmäisen keskustelun aikana on pyritty löytämään ne keinot, joilla tehtävien hoito tehostuisi, kuten muistilistojen laatiminen ja ohjeiden pitäminen esillä. Tämä ei ole kuiten-

kaan auttanut. Keskustelujen perusteella on vaikuttanut siltä, ettei A pysty hahmottamaan tehtävien sisältöä ilman hyvin konkreettisia ja yksikertaisia malleja.

Oikaisuvaatimus

A on vaatinut, että ministeriön päätös kumotaan ja hänet sijoitetaan entiseen työtehtäväänsä tai vaihtoehtoisesti johonkin muuhun valtion viraston tehtävään. Mikäli työtehtäviä ei löydy, palkka tulee maksaa määräaikaisen virkasuhteen loppuun.

A:n määräaikaista virkasuhdetta koskevassa sopimuksessa ei ollut mainintaa koeajasta. Määräaikaisen virkasuhteen purkamiseen vaaditaan normaalia irtisanomismenettelyä vahvempia perusteita. Irtisanominen suoritettiin kuitenkin ilman, että edes kirjallista varoitusta annettiin. Irtisanomispäätöksessä mainitussa keskustelussa 4.11.2008 ei tehty selväksi, että työnantajan kokemat puutteet olisivat niin vakavat, että niiden jatkuessa työsuhde irtisanottaisiin. Näin ollen keskustelua ei voida myöskään pitää suullisena varoituksena. Täten irtisanomista ei ole tehty valtion virkamieslain 66 §:n mukaisesti. Keskustelussa mainittiin laiminlyönneistä. A on kuitenkin suorittanut tehtävänsä parhaan kykynsä mukaan ja toiminut vastaavissa valtion tehtävissä aiemminkin. Joskus on sattunut virheitä, mutta ne on kaikki korjattu. Tehtävien hoitamisessa ilmenneet puutteet eivät riitä normaalia irtisanomista painavammiksi argumenteiksi määräaikaisen virkasuhteen purkamiseen.

Asian käsittely ja selvittäminen

Ministeriö on vastineessaan todennut, ettei varoituksen antaminen ole valtion virkamieslain mukaan irtisanomisen edellytys.

Ottaen huomioon A:n työpaikkahaastattelussa antamat tiedot osaamisestaan ja taidoistaan vastaavissa tehtävissä, virkasuhteen tehtävät ja pituus sekä A:lle ministeriössä annettu perehdytys ja koulutus A:n olisi tullut kolmen kuukauden jälkeen kyetä suorittamaan virkasuhteen tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudattamaan työnjohtomääräyksiä.

Ryhmän päällikkö on A:n aloittaessa tehtävässään kertonut hänelle sihteerin tehtävistä ja niiden hoidosta ja korostanut, että sihteerin tehtävistä suoriutumisen vaatii täsmällisyyttä, paineensietokykyä ja aikataulujen noudattamista. Työhaastattelussa on painotettu nimenomaan selviytymistä sihteerille kuuluviin Rondo- ja Travel- järjestelmien käytöstä. Ryhmän päällikkö on tiedustellut viikoittain A:lta, miten tämä koki työtilanteensa ja korostanut, että tämän tuli informoida häntä pulmatilanteista.

Päällikkö on toistanut tätä keskustelutapaa useamman kerran, varsinkin alkaessaan saada työkollegoiltaan kielteistä palautetta A:n hoitamista tehtävistä. A ei ole missään vaiheessa ilmaissut päällikölle, että hänellä on vaikeuksia työtehtävien hoidossa. Keskustelujen yhteydessä A on ollut itse sitä mieltä, että hän suoriutuu tehtävistään hyvin.

Ryhmän päällikkö on pitänyt ensimmäisen kerran vakavan keskustelun A:n kanssa lokakuun 2008 alkupuolella. Tällöin päällikkö on todennut A:lle epäilevänsä tämän selviytymistä tehtävistään ja tiedustellut, miksi A saamastaan perehdytyksestä ja koulutuksesta huolimatta jatkuvasti tarvitsee kollegoiltaan tukea. Päällikkö on myös tuolloin huomauttanut A:lle tehtävistä, jotka hän on jättänyt täysin hoitamatta taikka tehnyt myöhässä. Päällikkö on ehdottanut A:lle, että tämä tekisi muistinsa tueksi listoja työn hoidon helpottamiseksi ja virheiden välttämiseksi.

Toisen kerran päällikkö on keskustellut A:n kanssa tämän työtehtävistä 4.11.2008, jolloin myös yksikön sihteeri B on ollut paikalla. Samana aamuna oli sovittu keskustelun ajankohdaksi kello 12.30. Palaverin alkaessa A poistui työpaikalta ja palasi 45 minuutin kuluttua, eikä hän antanut selitystä siitä, miksi hän ei tullut palaveriin sovittuna aikana. Myöhästyneenä pidetyssä palaverissa päällikkö totesi A:lle tämän tehtävien hoidon puutteista muun muassa, että laskujen käsittelyssä Rondossa on ollut runsaasti virheitä, minkä takia hallintoyksikön taloushallintoryhmästä on jatkuvasti palautettu laskuja uudelleen käsiteltäväksi. A:lle kuuluvien matkamääräyksien ja matkalaskujen käsittely Travelisissa oli myöhässä. Päällikkö oli todennut näiden virheiden olevan vakava ongelma, joka hankaloittaa myös muiden ryhmässä ja yksikössä työskentelevien töitä.

Molemmissa palavereissa A:n vastaus on ollut, että hän tekee parhaansa ja että virheet eivät johdu hänestä. Virheistä hän on todennut, että "sellaista sattuu".

A:ta on kuultu 21.11.2008. Hänet on 20.11.2008 aamupäivällä kutsuttu kuultavaksi. A:lle on kerrottu mahdollisuudesta pyytää mukaan luottamusmies.

A on antanut vastaselityksen. Hänen tehtäviinsä kuului, että jokaisella matkalle lähtijällä on hyväksytty matkamääräys ennen matkalle lähtöä. Hän hoiti heille hotellit ja matkaliput valmiiksi. Matkan jälkeen hän teki matkalaskut Travel-ohjelmalla. Matkoja oli paljon ja osa varsin pitkiä. Yksikön konsultin matkat A hoiti yhdessä sihteerin B:n kanssa. A hoiti neuvotteluhuoneiden varauksia kaikille ja tarjoilua näihin tilaisuuksiin. Kokouksia oli lähes joka päivä, ja joskus jopa kolmekin kokousta samana päivänä. Hän maksoi Rondo-ohjelmalla kaikkien laskuja. Näihin asioihin A:n perehdytti yksikön päällikön sihteeri. Yhteistyönä muiden virkamiesten kanssa A hoiti sambialaisen ja perulaisen delegaation vierailut. Hän otti osaa myös johtajan vieraiden majoitukseen ja ruokailujärjestelyihin. Hän hoiti toimistotehtäviä, kopiointia, hankki virkamiehille käyntikortteja ja siivosi myös erään työntekijän sähköpostin. A osallistui myös sihteeripäiville ja Travel-ohjelmakurssille.

A on todennut, ettei luottamusmiehen puoleen kääntymisestä ollut puhetta ennen irtisanomista.

Virkamieslautakunnan ratkaisu

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohtaja- ja valvontamääräyksiä. Pykälän 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava.

Valtion virkamieslain 66 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen on tehtävä kirjallisesti. Pykälän 2 momentin mukaan ennen kuin virkamies pidätetään virantoimituksesta tai irtisanotaan 25 tai 26 §:n nojalla, virkasuhde puretaan, virkamiehelle annetaan varoitus tai tehdään 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös viran siirtämisestä, on virkamiehelle varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Pykälän 4 momentin mukaan asianomaisen pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemisesta, ennen kuin virkamiehen lomauttamisesta, irtisanomisesta tai virantoimituksesta pidättämisestä taikka virkasuhteen purkamisesta tehdään päätös, säädetään valtioneuvoston asetuksella. (30.11.2007/1088)

Valtion virkamiesasetuksen 43 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin virkamiehen irtisanomisesta valtion virkamieslain 25 tai 27 §:n nojalla tai virkasuhteen purkamisesta mainitun lain nojalla tehdään päätös, viranomaisen on varattava, mikäli virkamies sitä pyytää, asianomaiselle pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöksen tekemistä ilmoitettava virkamiehelle mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemista.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolain 36 §:n asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennösinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Oikeudellinen arvio ja johtopäätös

A on toiminut ministeriön kansainvälisten asian yksikössä, ryhmän ja ryhmän päällikön sihteerinä. A:n on tullut huolehtia muun muassa matka-, kokous- ja vierasjärjestelyistä, yhteydenpidosta kotimaassa ja ulkomaille sekä yhteistyöryhmän maksuliikenteestä. A:n on tullut käsitellä virkamatkat Travel-järjestelmässä ja laskut Rondo-järjestelmässä. Työnantaja ja A ovat sinänsä yksimielisiä A:lle kuuluvista tehtävistä ja niiden luonteesta.

Ministeriön näkemyksen mukaan A:n tehtävien hoitamisessa on ollut niin vakavia puutteita, että hänen irtisanomiseensa on ollut erittäin painava syy. Yleiset sihteerin tehtävät ovat jääneet A:lta pitkälti hoitamatta, koska Rondo- ja Travel-järjestelmien käyttöön liittyvät tehtävät ja myös toissijaisten asioiden

hoitaminen ovat vieneet suhteettomasti hänen aikaansa eikä kirjeenvaihto tai yhteydenpito sidosryhmiin ole ollut mahdollista. Ministeriön mukaan A:lle on annettu noin kolme kuukautta opastusta Rondo- ja Travel-järjestelmien käytössä, mutta tästä huolimatta näissä työtehtävissä ilmeni vakaviakin ongelmia, ja virheet olivat toistuvia.

A ei ole kiistänyt, ettei hänelle olisi annettu tehtäviensä hoitamisessa opetusta ja opastusta, ja hän on myöntänyt, että virheitä jossain määrin sattui, mutta että oppimisen myötä tilanne korjaantui. A on kertonut, että hän korjasi virheensä ja ettei mikään työ jäänyt häneltä tekemättä. A:n mukaan hän ei saanut koko aikana tehtäviensä hoidosta negatiivista palautetta vaan päinvastoin kiitosta, ja hän ei myöskään ole ollut kertaakaan poissa töistä. A ei ole katsonut hoitaneensa tehtäviään muita sihteereitä huonommin, eikä hänelle ole tehty 4.11.2008 käydyssä keskustelussa selväksi, että työnantaja on pitänyt virheitä niin vakavina, että niiden jatkuessa työsuhde irtisanottaisiin. Hän ei ole tämän vuoksi ymmärtänyt, miksi hänet yllättäen irtisanottiin ilman varoitusta.

Valtion virkamieslain mukaan huomautuksen tai varoituksen antaminen ei ole irtisanomisen edellytys. Kun virkamies syyllistyy tehtäviensä hoidossa moitittavaan tai virheelliseen menettelyyn tai kun hän laiminlyö tehtäviään, hänelle on kuitenkin lähtökohtaisesti ensinnä varattava tilaisuus menettelynsä korjaamiseen. Huomautuksella tai varoituksella voidaan kiinnittää virkamiehen huomio toiminnan moitittavuuteen. A:lle ei ole annettu huomautusta eikä varoitusta.

A on ennen irtisanomista käynyt työtehtäviensä hoitamisesta esimiehensä kanssa keskusteluja. A ei ole kiistänyt, etteikö keskusteluissa olisi puhuttu tehtävien hoitamisesta havaituista puutteista ja etteikö niissä olisi etsitty keinoja tehtävien hoidon tehostamiseksi. A:lla ja ministeriöllä on kuitenkin eri käsitys siitä, miten näiden keskustelujen, erityisesti 4.11.2008 käydyssä keskustelun, sisältöä on arvioitava.

Kun keskusteluista ei ole laadittu kirjallisia muistioita, ei ole yksiselitteisesti selvittävässä, miten keskusteluissa on tuotu esiin A:n tehtävien hoitamisesta havaitut puutteet eikä se, ovatko tehtävien hoidon parantamiseksi esitetyt keinot mahdollisesti olleet riittäviä. Näin ollen ei ole oikeudellisesti arvioitavissa, onko A:lle varattu riittävällä tavalla tilaisuus menettelynsä korjaamiseen ennen irtisanomiseen ryhtymistä. Asiakirjoista ei myöskään yksiselitteisesti ilmene, minkälaisia työjohtollisia määräyksiä A on jättänyt noudattamatta.

Koska A on kutsuttu kuulemistilaisuuteen suullisesti ja koska tilaisuudesta ei ole laadittu kirjallista muistiota, selvitystä puuttuu siitä, että valtion virkamieslain 66 §:ssä tarkoitettu kuuleminen olisi kaikilta osin tapahtunut hallintolain 34 ja 36 §:n mukaisesti. Selvitystä ei ole myöskään siitä, onko A:lle ilmoitettu valtion virkamiesasetuksen 43 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemistä.

Ministeriön päätöksessä ja vastineessa esitetyn perusteella voidaan katsoa, että A:n tehtävien hoito on ollut puutteellista. Kun irtisanominen perustuu valtion virkamieslain 25 §:n 2 momenttiin, työnantajan on kuitenkin esitettävä selvitys siitä, että irtisanomiseen on olemassa lainkohdassa tarkoitettu virkamiehestä johtuva erityisen painava syy ja että irtisanomismenettely on ollut lainmukainen.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen virkamieslautakunta katsoo, ettei ministeriön irtisanomispäätös ole lainmukainen.

Päätös

Virkamieslautakunta ei toimivaltaansa kuulumattomana tutki oikaisuvaatimusta palkkavaatimuksen osalta.

Virkamieslautakunta kumoaa ministeriön päätöksen irtisanomista koskevalta osalta.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Valtion virkamieslain 53 § 2 mom.

Muutoksenhaku

Valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Rita Ruuhimäki

Virkamieslautakunnan päätös on yksimielinen ja siihen osallistuivat puheenjohtaja Jukarainen, jäsenet Kulla, Äijälä, Isomäki, A. Nieminen, Komulainen, M. Nieminen ja Sipiläinen sekä varajäsen Nummijärvi.