

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 15/2010
12.2.2010

Asia: Virkasuhteen irtisanominen

Oikaisuvaatimuksen tekijä:

A

Virasto: Yliopisto

Päätös, johon haetaan oikaisua

Yliopiston päätös 27.1.2009, jolla lehtori A:n virkasuhde on irtisanottu päättymään tuotannollisista ja taloudellisista syistä valtion virkamieslain 27 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella.

Oikaisuvaatimus:

Yliopiston päätös on kumottava ja A:n virkasuhteen tulee jatkua katkeamattomana.

Päätöksen perusteleminen ja viranomaisen selvittämisvelvollisuus

A:lle annettu irtisanomisilmoitus ei ole hallintolain mukainen. Päätökseksi tarkoitettua asiakirjaa ei ole otsikoitu päätökseksi eikä perusteltu hallintolain

edellytysten mukaisesti. A:n ei ole saamansa päätöksen perusteella mahdollista arvioida onko taloudellisia tai tuotannollisia perusteita irtisanomiselle olemassa.

Työantaja ei ole myöskään riittävästi selvittänyt irtisanomisen perusteita luottamusmiehen ja A:n kanssa ennen tekemäänsä päätöstä. Hallintolain mukaan viranomaisella on asian selvittämisvelvollisuus.

Kuuleminen

Yliopisto ei ole varannut luottamusmies B:lle tilaisuutta tulla kuulluksi valtion virkamiesasetuksen 43 §:n 1 momentin mukaisesti ennen irtisanomispäätöksen tekemistä.

Muut valitusperusteet

A on tarkemmin oikaisuvaatimuskirjelmästä ilmenevin perustein katsonut, ettei yliopisto ole osoittanut, että hänen tehtävänsä olisivat vähentyneet olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti.

Työantaja ei ole myöskään osoittanut, ettei A:ta voitaisi hänen ammattitaitonsa ja kykynsä huomioon ottaen sijoittaa virastossa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin. Työnantaja on myös palkannut ja tulee palkkaamaan uutta henkilöstöä.

Vastine: Yliopisto on vastineessaan todennut muun ohella seuraavaa:

Tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla tapahtuvan irtisanomismenettelyn luonnetta ja menettelyn kohteena olevan henkilön oikeussuojan tarvetta voi lähteä arvioimaan valtion virkamieslain menettelyllisistä säännöksistä. Virkamieslain 66 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteen irtisanominen on tehtävä kirjallisesti. Kun irtisanominen on perustunut virkamieslain 27 §:ään, ei virkamiestä ole ollut virkamieslain 66 §:n 2 momentin perusteella tarpeen kuulla. Hallintolain 34 § sisältää yleissäännöksen asianosaisen kuulemisesta. Hallintolain 5 §:n 1 momentissa on kuitenkin todettu, että jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, sovelletaan niitä tämän lain asemesta. Tästä syystä, kun virkamies irtisanotaan virkamieslain 27 §:ssä tarkoitetuilla perusteilla, sovelletaan kuulemiseen virkamieslain kuulemissäännöstä hallintolain 34 §:n sijasta.

A:n irtisanominen oli osa yliopistossa toteutettua yhteistoimintamenettelyä. Työnantaja neuvotteli henkilöstön kanssa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain mukaisesti. Neuvottelut alkoivat 28.11.2008 ja päättyivät 9.1.2009. Työnantajan ja henkilöstön edustajien välisiä neuvotteluja käytiin yhteensä 27 kertaa. Henkilöstön edustajille annettiin 28.11.2008 perustellut kirjalliset esitykset suunnitelluista toimenpiteistä. Nämä esitykset olivat koko yhteistoimintamenettelyn ajan irtisanomisen kohteena olleita henkilöitä koskevin osin pyynnöstä heidän käytettävissään. Yhteistoimintamenettelyn päättymisen yhteydessä 9.1.2009 yliopisto vahvisti irtisanomiset ja niiden perusteet.

A:n kanssa käytiin yhteistoimintamenettelyn aikana eli ennen irtisanomista puhelimitse keskustelu, jossa hänelle esitettiin irtisanomisperusteet suullisesti ja tarkennettiin hänen osaamisprofiilinsa mahdollisten uudelleensijoittamis- ja tai kouluttamisvaihtoehtojen selvittämiseksi. Samalla käytiin läpi mahdolliset uudelleensijoittamis- ja tai kouluttamisvaihtoehdot. Työntekijä teki keskustelusta kirjallisen muistion, joka oli henkilöstön edustajien sekä A:n käytettävissä hänen pyynnöstään.

A:lle kerrottiin ennen 20.1.2009 järjestettyä keskustelua, että hän voi pyytää luottamusmiehen halutessaan mukaan keskusteluun. B osallistui A:n pyynnöstä viimeksi mainittuun keskusteluun, joten luottamusmiehelle varattiin tilaisuus tulla kuulluksi pyynnöstä.

Virkamieslain mukaan virkasuhteen irtisanominen on tehtävä kirjallisesti. Asiakirjan otsikoinnilla ei voi olla ratkaisevaa merkitystä. Irtisanominen tehtiin ja perusteltiin asianmukaisesti.

Vastaselitys:

A on vastaselityksessään todennut muun muassa, että 20.1.2009 käydystä keskustelusta laadittu muistio on otsikoitu henkilökohtaiseksi keskusteluksi, eikä kuulemiseksi. A ei mieltänyt, että kyseessä olisi ollut virkamiesasetuksessa tarkoitettu tilanne ja tilaisuus liittyen hänen irtisanomiseensa. Myöskään muistiossa tai muutoinkaan ei ole väitetty, että A:lle olisi edes kerrottu virkamiesasetuksen mukaisesta oikeudesta luottamusmiehen kuulemiseen.

Virkamieslautakunnan ratkaisu

Perustelut

Luottamusmiehen kuuleminen

Valtion virkamiesasetuksen 43 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin virkamiehen irtisanomisesta valtion virkamieslain 25 tai 27 §:n nojalla tehdään päätös, viranomaisen on varattava, mikäli virkamies sitä pyytää, asianomaiselle pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi.

Samana pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöksen tekemistä ilmoitettava virkamiehelle mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemista.

Yliopiston selvityksen mukaan A:lle on ennen hänen kanssaan yt-neuvottelujen yhteydessä järjestettyä henkilökohtaista keskustelutilaisuutta kerrottu, että hän voi pyytää luottamusmiehen halutessaan mukaan keskusteluun. Keskustelusta laadittu 20.1.2009 päivätyn muistion mukaan luottamusmies B on ollut kyseisessä keskustelutilaisuudessa läsnä. Kyseinen tilaisuus on kuitenkin liittynyt edellä todetulla tavalla yliopistossa käynnissä olleisiin yt-neuvotteluihin, eikä asiassa ole osoitettu, että A:lle olisi ilmoitettu virkamiesasetuksen 43 §:n 2 momentin mukaisesti mahdollisuudesta pyytää luot-

tamusmiehen kuulemista. Päätös on siten syntynyt tältä osin virheellisessä järjestyksessä.

Päätöksen perusteleminen

Sovellettavat säännökset ja niiden tulkintaperiaatteet

Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Samanaikaisesti 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp) on 45 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

Edelleen perusteluissa on todettu, että perusteluvollisuuden merkitys yleisenä oikeusturvaperiaatteena on viimeisten vuosien aikana selvästi korostunut. Tähän on vaikuttanut osaltaan perusoikeusuudistus, jonka yhteydessä oikeus perusteltuun päätökseen saatettiin voimaan perusoikeutena. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan tämä oikeus kuuluu niihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään turvattavan lailla. Perusteluvollisuuden kannalta merkitystä on ollut myös Euroopan yhteisön oikeudella. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainakin yksityisten oikeussubjektien kannalta merkittävät päätökset on perusteltava. Perusteluvollisuus konkretisoituu erityisesti silloin, kun yhteisön oikeutta koskeva päätös on yksityisen kannalta kielteinen tai jollain tavoin oikeuksia rajoitettava. Perusteluvollisuus edellyttää riittävän tiedon antamista, jotta päätöksen kohteena oleva yksilö voi pyrkiä toteuttamaan oikeuttaan.

Oikeudellinen arviointi

Virkamiesoikeudelliset asiat, kuten virkasuhteen irtisanominen tuotannollisin ja taloudellisin perustein, ovat hallintolain mukaisia hallintoasioita, jotka käsitellään hallintoviranomaisissa hallintolakia noudattaen, jollei lain soveltamista ole jossakin tapauksessa nimenomaisella säännöksellä suljettu pois. Valtion virkamieslain 66 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteen irtisanominen on tehtävä kirjallisesti. Virkamieslaissa ei sen sijaan ole erityisiä säännöksiä virkamiesoikeudellisten päätösten perustelemisesta. Näin ollen päätös virkasuhteen irtisanomisesta taloudellisin ja tuotannollisin perustein on tullut perustella hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisesti.

Yliopiston mukaan irtisanomisperusteet on esitetty A:lle henkilökohtaisessa keskustelussa, josta oli pidetty pöytäkirjaa ja lisäksi perusteet on todettu 28.11.2008 päivätyissä kirjallisissa esityksissä yt-neuvotteluissa suunnitelluista toimenpiteistä.

A:n kanssa on edellä todetusti 20.1.2009 käyty yliopiston esittämän muistion mukaisesti henkilökohtainen keskustelu. Muistiosta ilmenee, että keskustelu on liittynyt yliopistossa käynnissä olleisiin yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain mukaisiin neuvotteluihin (yt-neuvottelut). Yliopisto on aloittanut henkilöstön edustajien kanssa käydyt yt-neuvottelut 28.11.2008 ja neuvottelut ovat päättyneet 9.1.2009. Menettelyn yhteydessä henkilöstön edustajille on annettu 28.11.2008 päivätyt kirjalliset esitykset suunnitelluista toimenpiteistä. Yliopiston mukaan kyseinen A:ta koskeva esitys, kuten myös henkilökohtaisesta keskustelusta kirjattu muistio, ovat olleet pyynnöstä hänen käytettävissään.

Kun otetaan huomioon, että virkamieslaki edellyttää virkasuhteen irtisanomisen tapahtuvan kirjallisesti, eivät ennen irtisanomispäätöksen tekemistä suullisesti esitetyt perustelut täytä hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaista perusteluvelvollisuutta. Edellä todettuja asiakirjoja ei ole myöskään liitetty irtisanomispäätökseen.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Yliopisto on perustellut päätöstä viittaamalla ainoastaan valtion virkamieslain 27 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Perusteluista ei sen sijaan ilmene, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Pelkkä viittaaminen päätöksenteon perusteena olevaan lainkohtaan ei ole hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisen perusteluvelvollisuuden kannalta riittävää. Päätös ei siten ole hallintolain 45 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla perusteltu ja se on lainvastaisena kumottava.

Päätös

Virkamieslautakunta hyväksyy oikaisuvaatimuksen ja kumoaa yliopiston päätöksen 27.1.2009 A:n virkasuhteen irtisanomisesta perusteluvelvollisuuden laiminlyömisestä vuoksi virheellisessä järjestyksessä syntyneenä.

Koska yliopiston päätös on kumottu edellä todetulla perusteella, raukeaa enemmän lausunnon antaminen niistä muista valitusperusteista, joista ei ole edellä lausuttu.

Sovelletut oikeusohjeet

Valtion virkamieslaki 66 § 1 momentti
Valtion virkamiesasetus 43 §
Hallintolaki 2 § ja 45 §
Suomen perustuslaki 21 § 2 momentti

Muutoksenhaku

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Elina Ranz

Virkamieslautakunnan päätös oli tulos äänestyksestä, jossa enemmistön muodostivat puheenjohtaja Jukarainen, jäsenet Kulla, Paanetoja, A. Nieminen, M. Nieminen, Keturi ja varajäsen Janas sekä vähemmistön jäsenet Äijälä ja Isomäki.

Vähemmistön äänestyslausuma on liitteenä.

Eri mieltä olleiden jäsenten Isomäen ja Äijälän äänestyslausuma

Päätöksen perusteleminen

Valtion virkamieslain 27 §:n perusteella virkamies voidaan irtisanoa, jos se virasto tai yksikkö lakkaa, jossa virkamies työskentelee tai virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettavaksi muutoin kuin tilapäisesti lakkaavat. Valtion virkamieslain 66 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteen irtisanominen on tehtävä kirjallisesti. Valtion virkamieslaisissa ei ole asetettu irtisanomispäätöksen perusteluvollisuutta.

Taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä tapahtuvissa irtisanomisissa sovelletaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa annettua lakia (651/1988). Valtion yhteistoimintalain mukaan viraston on neuvoteltava henkilöstön edustajien kanssa valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehdoista. Ennen neuvottelujen alkamista työnantajan on tehtävä neuvotteluesitys kirjallisesti.

Tässä asiassa yliopisto on käynyt läpi yhteistoiminnasta valtion virastoissa annetun lain mukaisen yhteistoimintamenettelyn, jossa on käsitelty yhteistoimintamenettelyyn johtaneet syyt, organisaation muutostarve ja siitä aiheutuva työvoiman vähentämistarve. Yhteistoimintamenettely on päätetty yhteistoiminnan osapuolten välisen pöytäkirjan allekirjoittamisella. Täten yhteistoimintamenettelyssä voidaan katsoa sovitun irtisanottavat henkilöt. Työnantajan esitykset ovat olleet neuvottelujen kohteena olevien henkilöiden käytössä heidän pyynnöstään koko neuvottelujen ajan. Asiassa ei ole kiistanalaista neuvotteluesityksen antaminen, perusteiden esittäminen eikä yhteistoimintamenettely.

Yhteistoimintamenettelyn lisäksi yliopisto on käynyt A:n kanssa henkilökohtaisen keskustelun, jossa A:lle on esitetty irtisanomisen perusteet suullisesti ja lisäksi on tarkennettu hänen osaamisprofiiliaan uudelleensijoittamisvaihtoehtojen selvittämiseksi. Samalla on käyty läpi mahdolliset uudelleensijoittumis- ja kouluttautumismahdollisuudet.

Irtisanominen valtion virkamieslain 27 §:n kollektiiviperusteella perustuu organisaation toimintaan liittyvään syyhyn ja irtisanomisen perusteet käydään läpi yhteistoimintamenettelyssä. Irtisanominen kollektiiviperusteella eroaa irtisanomisesta yksilöperusteella sekä virkamiehen kuulemisen että päätöksen perustelujen osalta. Virkamiehen henkilökohtaista kuulemistä ei edellytetä yhteistoimintamenettelystä johtuen silloin, kun kysymys on virkamieslain 27 §:n mukaisesta irtisanomisesta. A:n irtisanominen on ollut osa yliopistossa toteutettua yhteistoimintamenettelyä

Hallintolain hallintopäätöksen perustelua koskevat säännökset voidaan sivuuttaa hallintolain 45 §:n 2 momentin 5-kohdan perusteella, sillä A:n irtisanomista on edeltänyt valtion yhteistoimintalain mukainen yhteistoimintamenettely ja lisäksi A:ta on kuultu henkilökohtaisesti, vaikka virkamieslain säännökset eivät

tätä edellytä. Näin irtisanomisen perusteet ovat olleet A:n tiedossa irtisanomispäätöstä tehtäessä ja irtisanominen on tosiasiallisesti perusteltu.

Päätös

Katsomme, että päätös on asianmukaisesti perusteltu, eikä sitä tule kumota muotovirheen perusteella. Katsomme, ettei asiassa ole syytä lausua oikeisuvaatimuksen osalta enempää.