

Työtuomioistuimen ratkaisut

TT:2011-114

Antopäivä 17.10.2011
Diaarinumero R 38/11

Palkan alentaminen
Virkaehtosopimuksen rikkominen
Virkaehtosopimuksen tulkinta

Schengen-sopimuksen laajentumisen vuoksi satamayksiköiden rajantarkastustehtävät olivat lakanneet, yksiköt lakkautettu ja virkamiehet sijoitettu uusiin tehtäviin. Virkamiesten uudelleen sijoittamisessa katsottiin olevan kysymys tarkentavassa virkaehtosopimuksessa tarkoitetusta työnantajan aloitteesta tehtävästä tehtävien muutoksesta ja työnantajan oli siten tullut noudattaa tarkentavassa virkaehtosopimuksessa sovittua menettelyä.

Tarkentavalla virkaehtosopimuksella oli tyhjentävästi sovittu tilanteista, jolloin palkkatakuuta ei sovellettu. Satamayksiköiden lakkauttamisen vuoksi satamayksiköstä siirtyneiden virkamiesten palkkaukseen tuli siten soveltaa virkaehtosopimuksessa sovittua palkkatakuuta.

Uudelleen sijoittaminen oli toteutettu asettamalla vapaat tehtävät avoimeen hakuun, tehtäviä ei ollut tarjottu yksilöidysti uudelleen sijoitettaville virkamiehille eikä heitä ollut asetettu etusijalle tehtävien täytössä. Tehtäviä oli täytetty avoimna olevia tehtäviä alemmista tai vastaavantasoisista tehtävistä siirtyvillä henkilöillä. Virkamiehille ei ollut tarjottu uusien tehtävien edellyttämää koulutusta. Työnantaja ei ollut menettelyllään riittävästi selvittänyt mahdollisuutta järjestää tehtäviä tarkentavassa virkaehtosopimuksessa edellytetyllä tavalla siten, että siirtyneiden virkamiesten tehtävien vaativuusluokat olisivat säilyneet ennallaan.

Työnantajan katsottiin rikkoneen tietensä virkaehtosopimuksen määräyksiä. (Ään.)

TYÖTUOMIOISTUIN TUOMIO Nro 114

KANTAJA

Palkansaajajärjestö Pardia ry

VASTAAJA

Valtiovarainministeriö

ASIA

Virkaehtosopimuksen tulkinta ynnä muuta.

KÄSITTELY TYÖTUOMIOISTUIMESSA

Suullinen valmistelu 8.6.2011
Pääkäsitteleminen 23.8.2011

TYÖEHTOSOPIMUKSEN MÄÄRÄYKSET

Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Palkansaajajärjestö Pardia ry:n, SKL Suomen Konepäälystöliitto ry:n sekä Valtion Yhteisjärjestö VTY ry:n välillä 22.4.2005 tehdyssä tarkentavassa virkaehtosopimuksessa rajavartiolaitoksen henkilöstöön 1.12.2004 alkaen sovellettavasta palkkausjärjestelmästä on sovittu seuraavalla tavalla:

4 § Tehtäväkohtainen palkanosa

6 mom. Työnantaja päättää tehtävistä ja niiden muutoksista. Muutettaessa tehtäviä vakinaisessa palvelussuhteessa tehtävän vaativuusluokka yleensä pysyy ennallaan tai nousee. Mikäli työnantaja tekee aloitteen vakinaisen palvelussuhteen tehtävien muuttamiseksi, joka johtaisi vaativuusluokan alenemiseen, eikä virkamies suostu muutokseen, työnantajan on selvitettävä mahdollisuus järjestää tehtävät siten, että tehtävän vaativuusluokka säilyy ennallaan. Palkkatiimi määrittelee tehtävien vaativuutta arvioidessaan kantansa myös tehtävien muutokseen, sen perusteisiin ja kyseiseen mahdollisuuteen. Edellä tässä momentissa sanottua sovelletaan myös sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan määräaikaisen palvelussuhteen tehtävien muuttamiseen siihen annetun nimityksen tai määräyksen kestoaikana.

9 § Uuden palkkausjärjestelmän soveltaminen

3. Siirtovelvollisuuden vaikutus virkamiesten tehtäväkohtaisen palkkauksen muodostumiseen

Mikäli siirtovelvollinen virkamies on hoitanut tehtävänsä vähintään vuoden ajan ja hänet siirretään alemman vaativuusluokan tehtävään, maksetaan hänelle entisen suuruista tehtäväkohtaista palkanosaa yhden vuoden ajan. Tämän jälkeen tehtäväkohtainen palkanosa voi laskea enintään yhden vaativuusluokan.

Viimeksi mainittu palkkatakku säilyy henkilöllä koko sen ajan, jonka henkilö on keskeytyksettä virkasuhteen katkeamatta rajavartiolaitoksen palveluksessa. Edellä mainittuihin siirtoihin sovelletaan tämän sopimuksen 4 §:n 6 momentin mukaista menettelyä.

Tehtäväkohtainen palkkaus määräytyy kuitenkin aina sopimuksen 4 §:n mukaisesti, mikäli virkamies on itse hakeutunut kyseessä olevaan tehtävään tai tehtävään määräys johtuu siitä, ettei virkamies, ottaen huomioon tämän henkilökohtainen työsuoritus, hallintoyksikön päällikön arvion mukaan selviydy asianmukaisesti tehtävästään.

ASIAN TAUSTA JA ERIMIELISYYS

Viron liittyminen Schengen-sopimukseen lopetti Viron ja sen Schengen-naapurivaltioiden väliset, Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisiin kohdistuvat sisärajatarkastukset, minkä vuoksi Etelä- ja Länsisataman yksiköiden rajantarkastustehtävät lakkasivat ja yksiköt lakkautettiin 1.1.2008. Etelä- ja Länsisataman tehtävien lakkaamisen vuoksi Suomenlahden merivartiosto kartoitti avoimet tehtävät ja tiedusteli tehtävänsä menettävien virkamiesten halukkuutta työskennellä muissa hallintoyksiköissä. Halukkuutta toisiin hallintoyksiköihin siirtymiselle ei ollut. Ilman tehtävää jääneet sijoitettiin Suomenlahden merivartiosto avoimiin tehtäviin.

Asiassa on erimielisyyttä siitä, sovelletaanko kysymyksessä olevassa tilanteessa tarkentavan virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentin määräystä työnantajan aloitteesta tehtävistä tehtävien muutoksesta ja onko rajavartiolaitos menettänyt sen mukaisesti toteuttaessaan Suomenlahden merivartioston Etelä- ja Länsisatamien yksiköiden lakkauttamisen aiheuttaman tehtävänjärjestelyjä. Osapuolet ovat lisäksi erimielisiä siitä, tuleeko Suomenlahden merivartioston satamayksikön eri tehtävistä Helsinki-Vantaan yksikön palvelukseen 1.1.2008 alkaen siirtyneiden virkamiesten palkkaukseen soveltaa tarkentavan virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdassa sovittua palkkatakkuuta.

KANNE

Vaatimukset

Palkansaajajärjestö Pardia ry on vaatinut, että työtuomioistuin vahvistaa, että Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Palkansaajajärjestö Pardia ry:n, SKL Suomen Konepääliittoliitto ry:n sekä Valtion Yhteisjärjestö VTY ry:n välillä 22.4.2005 tehtyä tarkentavaa virkaehtosopimusta rajavartiolaitoksen henkilöstöön 1.12.2004 alkaen sovellettavasta palkkausjärjestelmästä on tulkittava siten, että:

1. Rajavartiolaitoksen vahvistetaan toimineen virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentin vastaisesti tilanteessa, jossa Suomenlahden merivartioston satamayksikön tehtävien lakkaamisen yhteydessä satamayksikön palveluksessa olleita virkamiehiä siirrettiin Suomenlahden merivartioston Helsinki-Vantaan yksikön palvelukseen tehtäviin, joiden vaativuusluokka oli alempi kuin satamayksikössä,
2. Virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdassa olevaa sopimusmääräystä on sovellettava niihin rajavartiolaitoksen Suomenlahden merivartioston palveluksessa olleisiin virkamiehiin, jotka siirtyivät satamayksiköstä Helsinki-Vantaan lentoasemalla olevaan yksikköön 1.1.2008 alkaen satamayksikön lakkauttamisen vuoksi,
3. Virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdan nojalla edellä 2 kohdassa tarkoitetuilla siirtymisvelvollisuuden piiriin kuuluneilla virkamiehillä, jotka siirtyivät alemman vaativuusluokituksen mukaiseen tehtävään, on edellytysten täytyessä oikeus saada 1.1.2008 alkaen ainakin yhden vuoden ajan ennen siirtymistään voimassa ollut tehtäväkohtainen palkka,
4. Virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdan nojalla edellä 2 kohdassa tarkoitetuilla siirtymisvelvollisuuden piiriin kuuluneilla virkamiehillä, jotka siirtyivät alemman vaativuusluokituksen mukaiseen tehtävään, on edellä 3 kohdassa tarkoitettun yhden vuoden jälkeenkin edellytysten täytyessä oikeus vähintään sellaiseen tehtäväkohtaiseen palkanosaan, joka on enintään yhden vaativuusluokan verran alempi kuin heidän tehtäväkohtainen palkanosansa oli ennen 1.1.2008 tapahtunutta siirtymistä,
5. Edellä kohdissa 2-4 olevien vaatimusten perusteella vahvistetaan, että:

a) seuraavien rajavartiolaitoksen palveluksessa 1.1.2008 olleiden henkilöiden tehtäväkohtainen palkka tulee ajalla 1.1–31.12.2008 määräytyä vähintään rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmän vaativuusluokkien 18,5–21,5 mukaan seuraavasti:

NIMI.....Vaativ.lk

A.....18,5
B.....19,0
C.....19,0
D.....19,0
E.....18,5
F.....18,5
G.....21,5
H.....18,5

b) edellä a-kohdassa lueteltujen henkilöiden tehtäväkohtainen palkka tulee 1.1.2009 jälkeenkin määräytyä vähintään sellaisen vaativuusluokan mukaan, joka on enintään yhden vaativuusluokan (0,5) alempi kuin a-kohdassa mainittu vaativuusluokka.

Palkansaajajärjestö Pardia ry on lisäksi vaatinut, että valtionvarainministeriö tuomitaan kohdassa 1 olevan vaatimuksen perusteella 4.000 euron hyvityssakkoon virkaehtosopimuksen määräysten tietensä rikkomisesta ja että valtionvarainministeriö veloitetaan korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut 1.500 eurolla korkoineen.

Kanteesta luopuminen

Palkansaajajärjestö Pardia ry on valmisteluistunnossa 8.6.2011 luopunut kanteesta A:n osalta.

Perusteet

Vaativuusluokka

Suomenlahden merivartioston johto ei toiminut virkaehtosopimuksen mukaisesti Etelä- ja Länsisatamien organisaatioiden lakkauttamisten aiheuttamia tehtäväjärjestelyjä toteuttaessaan. Suomenlahden merivartiostolla olisi ollut mahdollisuudet sijoittaa lähes koko satamayksikön henkilöstö virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentin edellyttämällä tavalla vähintään samantasoiisiin tehtäviin palkkausta alentamatta.

Suomenlahden merivartioston satamien rajatarkastusten aiheuttamat tehtäväjärjestelyt koskivat noin 250 virkamiestä. Näistä 70 prosentilla vaativuustaso säilyi ennallaan ja 30 prosentilla vaatimustaso muuttui. Vaativuustaso nousi 19 prosentilla ja aleni kymmenellä prosentilla. Tehtäväjärjestelyjen lopputuloksena yhteenlaskettujen vaativuustasojen määrä nousi.

Juuri kenenkään vaativuusluokkaa ei olisi tarvinnut laskea, jos Suomenlahden merivartiosto olisi menetellyt siten, että tehtäväjärjestelyt olisi ensin kokonaisuudessaan selvitetty ja tehtäväjärjestelyt olisi sen jälkeen toteutettu siten, että virkamiesten vaatimusluokka säilyy ennallaan. Palkkatiimi ei myöskään ottanut virkaehtosopimuksen edellyttämällä tavalla kantaa tehtävien muutokseen, niiden perusteisiin ja kyseisiin mahdollisuuksiin säilyttää tehtävien vaativuustasot vähintään ennallaan siten kuin siihen olisi ollut mahdollisuus.

Työnantaja päättää tehtävistä, niihin sijoittamisesta ja tulkintaetuoikeudella vaativuusarvioinneista. Työnantajan menettely ei ole tehtäväjärjestelyssä täyttänyt sovellettavana olevan virkaehtosopimuksen sopimusmääräyksiä. Työnantaja on siten tietensä rikkonut virkaehtosopimuksen määräyksiä.

Palkkatakuu

Työnantajan mukaan virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdan mukaista palkkatakuuta ei sovelleta tapauksiin, joissa ei ole kysymys rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 14 §:n mukaisesta siirrosta toiseen tehtävään, vaan virkamiesten tehtävien lakkaamisen johdosta tapahtuneesta tehtävien uudelleenorganisoinnista ja virkamiesten uudelleen sijoittamisesta. Työnantajan kanta ei perustu virkaehtosopimuksen oikeaan tulkintaan tai sopimusneuvottelujen yhteydessä asiasta käytyihin keskusteluihin.

Rajavartiolaitoksen pysyväismääräyksen mukaan siirtymisvelvollisuus voi aiheutua muun muassa olemassa olevan yksikön lakkauttamisesta. Suomenlahden merivartioston satamayksikön virkamiehet olivat siirtymävelvollisia, koska satamayksikköä oltiin lakkauttamassa passintarkastusten lopettamisen aiheuttamien tehtäväjärjestelyjen vuoksi. Satamayksikön virkamiesten siirrot Helsinki-Vantaan yksikköön perustuivat asianomaisella hallinnonalalla voimassaoleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin.

Kukaan virkamiehistä ei antanut sellaista suostumusta, jonka mukaan hänellä ei olisi oikeutta virkaehtosopimuksen mukaiseen palkkatakuuseen.

Työnantaja ei satamayksikön lakkauttamisen yhteydessä käynyt henkilöstön kanssa muita neuvotteluja kuin enintään keskusteluja kunkin kysymyksessä olevan henkilön kesken. Kyse ei siten ollut valtion virkamieslain 27 §:n mukaisesta tilanteesta.

Rajavartiolaitoksessa noudatetun käytännön mukaan vastaavissa siirtymistilanteissa siirtymisvelvollisuuden piirissä oleviin virkamiehiin on sovellettu virkaehtosopimuksen palkkatakuuta koskevaa määräystä. Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevien virkamiesten yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että Suomenlahden merivartiostossa siirtymisvelvollisuuden piirissä olevia virkamiehiä kohdellaan samalla tavalla kuin muissa yksiköissä.

VASTAUS

Vastaus kannevaatimuksiin

Valtionvarainministeriö on vaatinut, että kanne hylätään ja kantaja veloitetaan korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut 1.500 eurolla korkoineen.

Kanteen kiistämisen perusteet

Vaativuusluokka

Työnantaja noudatti satamien yksiköitten lakatessa valtion virkamieslain 27 §:ssä säädettyä menettelyä.

Irtisanomisten välttämiseksi Etelä- ja Länsisatamassa työskennelleille virkamiehille etsittiin mahdollisuuksien mukaan uusi tehtävä ensisijaisesti Suomenlahden merivartioston alueelta ja toissijaisesti Rajavartiolaitoksen muista hallintoyksiköistä. Suomenlahden merivartiostosta löytyi uusi tehtävä jokaiselle virkamiehelle. Virkamiehet valittiin uusiin tehtäviin heidän ilmoittaman halukkuutensa, koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella. Kaikille virkamiehille ei kuitenkaan pystytty järjestämään vaativuudeltaan vähintään samantasoista tehtävää kuin missä henkilö oli satamassa työskennellyt.

Ilman tehtävää jääneiden virkamiesten uudelleen sijoittaminen ei ollut virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentissa mainittu työnantajan aloitteesta tehty tehtävien muuttaminen. Työnantaja ei voinut lainkaan vaikuttaa kyseisten yksiköiden lakkauttamiseen.

Valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion henkilöstön keskusjärjestöjen välillä sovitun uusien palkkausjärjestelmiä koskevan mallisopimuksen mukaan virkaehtosopimus 4 §:n 6 momentissa mainittu menettely ei koske tilanteita, joissa tehtävien muuttamisen perusteena ovat sellaiset syyt, jotka oikeuttaisivat palvelussuhteen irtisanomiseen, tai muut merkittävät henkilön omasta toiminnasta johtuvat syyt tai kysymys on määrääjäksi annettujen tehtävien päättymisestä.

Suomenlahden merivartiosto toimi kuitenkin virkaehtosopimuksen ja mallisopimuksen 4 §:n 6 momentin mukaisesti järjestäessään kaikille virkamiehille uuden tehtävän, joka mahdollisimman hyvin vastasi heidän halukkuuttaan, koulutustaan ja kokemustaan, vaikka se ei kyseessä olevassa tapauksessa ollut sidottu virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentissa työnantajalle asetettuihin velvoitteisiin. Myös virkamiehet, jotka muutoksen johdosta jäivät aikaisempaa alempaan tehtävään, siirrettiin mahdollisuuksien mukaan vaativimpiin tehtäviin.

Käytännössä kaikkia virkamiehiä ei voitu sijoittaa entisen tasoihin tehtäviin. Sijoittamisvaikeuksia aiheuttivat etenkin erikoistehtävissä toimineet, koska vaativimpia tehtäviä oli vähemmän kuin perustehtäviä. Kaikille virkamiehille tarjottiin vähintään entisen vaativuustason mukaista tehtävää joko Suomenlahden merivartiostosta tai mahdollisuutta hakeutua toisen hallintoyksikön vastaavantasoihin tehtäviin. Virkamiehet sijoitettiin pääsääntöisesti heidän ilmoittaman halukkuutensa mukaan uusiin tehtäviin. Virkamiehet, joita ei onnistuttu sijoittamaan Suomenlahden merivartioston vastaavantasoihin tehtäviin, eivät olleet halukkaita siirtymään toiseen hallintoyksikköön, jolloin heidät sijoitettiin vapaaksi jääneisiin tehtäviin vartioston sisällä.

Kanteessa mainitut rajavartiomiehet eivät myöskään ilmoittaneet, kuten 4 §:n 6 momentissa edellytetään, etteivät he suostu alemman vaativuusluokan tehtävään.

Uudelleensijoittelut käsiteltiin Suomenlahden merivartioston palkkatiimissä sekä Rajavartiolaitoksen palkkalautakunnassa. Lisäksi uudelleensijoitukset käsiteltiin yhteistoiminnasta Rajavartiolaitoksessa tehdyn sopimuksen mukaisesti.

Palkkatakuun soveltaminen

Virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdassa sovittua palkkatakuuta sovelletaan vain tilanteissa, joissa viran siirtäminen perustuu rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 14 §:ssä Rajavartiolaitoksen virkamiehille säädettyyn muuta valtion virkamieskuntaa laajempaan ja pakolliseen siirtymisvelvollisuuteen. Palkkatakuuta

ei sovelleta, mikäli viran siirtäminen perustuu työnantajalle valtion virkamieslain 27 §:ssä säädettyyn uudelleensijoittamisvelvollisuuteen.

Satamayksiköiden lakkauttamista ei voida verrata Rajavartiolaitoksen sisäisiin organisaatiomuutoksiin.

TODISTELU

Kantajan oikeudenkäyntiaineisto

1. SM/RVLE:n pöytäkirja paikallisneuvottelusta 26.10.2010 rajavartiolaitoksen esikunnan ja Palkansaajajärjestö Pardia ry:n välillä liitteineen (taulukko siirtyneiden virkamiesten vaatuvuusluokkien muutoksista)
2. SLMV:n pöytäkirja välittömästä neuvonpidosta 8.5.2008 työnantajan edustajan ja Helsingin raja- ja merivartioidistys ry:n puheenjohtajan välillä liitteineen
3. Eduskunnan puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PuVM 2/2006)
4. SM/RVLE:n asiakirja 2135/17/17.10.2005 (RVLPAK B.3)
5. SM/RVLE:n asiakirja 1100/101/29.4.1999 (RVLPAK 1.10.)

Kantajan kirjalliset todisteet

1. SM/ RVLE:n päätös 14.5.2010 kaksiportaisuuteen siirtymisestä ja palkkauksen turvaamisesta
2. Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmään liittyvä soveltamismääräys (SM/RVLE:n asiakirja 71/17/23.4.2008)

Vastaajan kirjalliset todisteet

1. Hakuilmoitukset, 4 ilmoitusta ja 2 pöytäkirjaa
2. Mallisopimuksen 27.1.2005 ote

Kantajan henkilötodistelu

1. Vanhempi merivartija I
2. Ylirajanvartija J
3. Pääluottamusmies K
4. Opistoupseeri L

Vastaajan henkilötodistelu

1. Opistoupseeri M

TYÖTUOMIOISTUIMEN RATKAISU

Perustelut

Asiassa esitetty näyttö

Virkaehtosopimuksen tulkinta

Työntekijäpuolen todistajina kuulustuttamat pääluottamusmies K ja opistoupseeri L osallistuivat Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmää koskeviin neuvotteluihin, K palkkausjärjestelmän asiantuntijana ja L Päällystöliiton pääneuvottelijana. K on kertonut, että Rajavartiolaitoksen henkilöstöä koskevan siirtymisvelvollisuuden vaikutus palkkaukseen oli merkittävä kysymys neuvotteluissa, ja tarkoituksena oli saada sopimukseen palkkatakuuta koskeva määräys, joka huomioi siirtymävelvollisuuden tietyillä kriteereillä. L on kertonut samansuuntaisesti K:n kanssa, että palkkatakuuta koskeva kirjaus otettiin sopimukseen, koska palkkaturva on olennainen siirtymis- ja tehtävien vaihdostilanteissa. Sopimuksen tarkoituksena oli se, että

siirtovelvollisuus ei vaikuttaisi virkamiesten palkkaukseen. L:n mukaan kaikki virkamiehet ovat siirtymisvelvollisia virkamiehiä, siirtymisvelvollisen virkamiehen määritelmästä ei keskusteltu erikseen neuvotteluissa, eikä asiasta esitetty erilaisia käsityksiä. Siirtovelvollisuutta oli käytetty kaikissa organisaatiomuutostilanteissa, mukaan lukien yksiköiden lakkauttamiset. K on todennut samansuuntaisesti, että sisäasiainministeriön 17.10.2005 antamaan määräykseen kirjattu siirtovelvollisuuden määritelmä kattaa käsillä olevat satamien lakkauttamiset, ja että siirtovelvollisuuden määritelmä on ollut samansisältöinen vuodesta 1999 lähtien. Sekä K että L ovat edelleen kertoneet, että poikkeukseksi palkkatakuusta sovittiin ainoastaan tilanteet, joissa virkamies itse hakeutuu tehtävään tai ei selviydy tehtävistään. Neuvotteluissa ei sovittu, että palkkatakuu olisi poissuljettu kollektiivisiin irtisanomisiin liittyvissä tilanteissa. K on vielä kertonut, että käsillä oleva asia on ensimmäinen palkkatakuuta koskeva erimielisyysasia.

Työntekijäpuolen esittämissä sisäasiainministeriön 17.10.2005 (2135/17/2005, RVLPK B.3) ja 29.4.1999 (1100/101/1999, RVLPK 1.10) antamissa määräyksissä on todettu, että siirtymisvelvollisuus voi aiheutua rajavartiolaitoksen kokoonpanon tarkistamisesta kuten yksikön vahvuuden lisäämisestä tai vähentämisestä, uuden yksikön perustamisesta tai olemassa olevan yksikön lakkauttamisesta. Työntekijäpuolen kirjallisena todisteena vetoaman sisäasiainministeriön 23.4.2008 antaman rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmään liittyvän soveltamismääräyksen 3 kappaleen c-kohdan mukaan tehtävän vaativuustason alentuessa noudatetaan RVLPJTRAKVES:n 4 §:n 6 momentin mukaista menettelyä. Mainitussa kohdassa todetaan lisäksi, että poikkeuksen muodostavat ainoastaan RVLPJTRAKVES:n 9 §:n 3 kohdan 2 momentissa mainitut tapaukset.

Työnantajapuolen kirjallisena todisteena vetoamaan mallisopimukseen 27.1.2005 on kirjattu 4 §:n 6 momentin osalta, että menettely ei koske tilanteita, joissa tehtävien muuttamisen perusteena ovat sellaiset syyt, jotka oikeuttaisivat palvelussuhteen irtisanomiseen, tai muuten merkittävät henkilön omasta toiminnasta johtuvat syyt.

Työntekijäpuolen todistaja ylitarkastaja J, joka on toiminut Kainuun Rajavartioston hallintoyksikön luottamusmiehenä sekä Kainuun Rajavartioston yhteistoimintalautakunnan, palkkatiimin ja työsuojelutoimikunnan jäsenenä, on kertonut Kainuun rajavartioston rajavartioasemien ja -alueiden lakkauttamisista. J:n mukaan lakkauttamisten yhteydessä palkkatakuuta sovellettiin ja kaikki virkamiehet sijoitettiin uudelleen pääsääntöisesti samantasoisin tehtäviin kuin aiemminkin. J ei tiennyt sellaisista tilanteista, joissa palkkatakuu olisi evätty muissa kuin tarkentavan virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdan 2 momentin mukaisissa tilanteissa.

Rajavartiolaitoksen menettely

Työntekijäpuolen todistaja vanhempi merivartija I on kertonut 1.1.2008 voimaan tulleista Suomenlahden merivartioston satamayksikön lakkauttamiseen liittyvistä tehtävien uudelleenjärjestelyistä. I osallistui asiaa koskeviin neuvotteluihin Helsingin Raja- ja merivartioiden ry:n puheenjohtajana, luottamusmiehenä, yhteistoimintalautakunnan puheenjohtajana ja palkkatiimin jäsenenä. I on kertonut, että uudet tehtävät laitettiin hakuun porrastetusti siten, ettei lakkautettujen tehtävien viranhaltijoita asetettu hakumenettelyssä etusijalle, vaan tehtävät olivat avoinna kaikille halukkaille. Virkamiehille ilmoitettiin, että uuden tehtävän hakeminen oli vaihtoehtona irtisanomiselle. Kun avoinna olevia tehtäviä täytettiin, osa henkilöistä ylennettiin ja osa siirrettiin uusiin tehtäviin vastaavan tasoista tehtävistä. Vaativuusluokkia ei huomioitu tehtävien täytössä. I:n mukaan satamayksikön palveluksessa olleet virkamiehet olisi voitu sijoittaa samantasoisin tai aiempaa vaativampiin tehtäviin, jos heille olisi annettu etusija vapaana oleviin tehtäviin. I:n mukaan satamayksikön virkamiesten tehtävissä oli eroja suhteessa Helsinki-Vantaan yksikön tehtäviin, mutta satamayksikön virkamiehet olisivat olleet koulutettavissa uusiin tehtäviin. Työnantaja ei kuitenkaan tarjonnut täydennyskoulutusta tai perehdytystä. Virkamiehille ei myöskään nimenomaisesti osoitettu tai tarjottu tehtäviä. Ajoneuvotukijoita työnantaja kehotti yleisluontoisesti hakeutumaan Kaakkois-Suomen rajavartiostoon, jossa ei ollut avoimia tehtäviä. Kukaan virkamiehistä ei antanut nimenomaista suostumusta vaativuusluokan alentamiseen. I on lisäksi kertonut, että palkkatiimi käsitteli uusien tehtävien tehtävänkuvaukset, mutta lakkautettuja tehtäviä ei arvioitu. I:n mukaan tapahtuma-aikana rikostorjuntayksikössä oli kasvava tarve työvoimalle. Samalla tavoin Suomenlahden merivartioston työtilanteesta ovat kertoneet myös K, J ja M.

Työnantajapuolen todistaja opistoupseeri M, joka työskenteli vuosina 2007 - 2008 Länsisataman rajatarkastusyksikön päällikkönä, on kertonut, että satamayksiköiden lakkauttaminen poikkesi työnantajan näkökulmasta muista Rajavartiolaitoksen yksiköiden sisäisistä uudelleenjärjestelyistä johtuvista

lakkauttamistilanteista, koska lakkauttaminen tapahtui näistä poiketen ulkoisista syistä. Kaikille virkamiehille pystyttiin osoittamaan muita tehtäviä, ja uudelleen sijoittelu toteutettiin asettamalla keväällä 2007 vapaat tai vapautuvat tehtävät avoimeen hakuun, ja myös muut kuin satamayksiköissä työskennelleet saivat hakea avoimia tehtäviä. Satamayksiköiden virkamiehet pyrittiin sijoittamaan aiempaa vaativuusluokkaa vastaaviin tehtäviin ja aikaisempi palkkaus huomioitiin uusiin tehtäviin sijoitettaessa. Ajoneuvotkijoita oli vaikea sijoittaa, koska vastaavia tehtäviä ei ollut muualla kuin Kaakkois-Suomessa. Ajoneuvotkijoille kerrottiin tehtävistä Kaakkois-Suomen rajavartiostossa, mutta tehtäviä ei tarjottu yksilöidysti. Kaakkois-Suomeen siirtymään halukkaita henkilöitä ei ollut. Rikostutkijan tehtävän edellyttämää koulutusta ei tarjottu automaattisesti, koska työ oli toisenlaista kuin ajoneuvotkijoiden työ ja sen edellyttämä koulutus olisi kestänyt pitkään, ainakin useita viikkoja. Ajoneuvotutkinnassa työskenteli lisäksi erittäin nuoria henkilöitä, ja heidän nimittämisenä suoraan rikostutkijan tehtäviin olisi vinouttanut virkarakenteen ja tukkinut tehtävänkieron.

Arviointi ja johtopäätökset

Asiassa on ensin arvioitava, sovelletaanko tarkentavan virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momenttia Etelä- ja Länsisatamayksiköiden lakkauttamisten yhteydessä eli oliko lakkauttamisissa kysymys sopimuksessa tarkoitettusta työnantajan aloitteesta tehtävästä tehtävien muutoksesta.

Tarkentavan virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentti koskee tilannetta, jossa työnantaja tekee aloitteen vakinaisen palvelussuhteen tehtävien muuttamiseksi, joka johtaisi vaativuusluokan alenemiseen. Sopimuksen 9 §:n 3 kohdassa, joka koskee siirtovelvollisuuden vaikutusta palkkaukseen, on todettu, että määräyksen mukaisesti siirtoihin sovelletaan sopimuksen 4 §:n 6 momentin mukaista menettelyä. Tehtävän muutoksia ja siirtovelvollisuutta koskevia määräyksiä on siten tulkittava sanotulla tavalla kokonaisuutena.

Selvitykseksi osapuolten tarkoituksesta on esitetty L:n ja K:n kertomukset sopimusneuvotteluista, joista ilmenee, että työntekijäpuolen tarkoituksena oli turvata siirtovelvollisten virkamiesten palkkaus muutostilanteissa ja että siirtovelvollisuus kattoi käsillä olevat satamayksiköiden lakkauttamiset. Työntekijäpuoli on esittänyt kantansa tueksi kaksi sisäasiainministeriön määräystä, joissa todetaan, että siirtymisvelvollisuus voi aiheutua muun muassa rajavartiolaitoksen olemassa olevan yksikön lakkauttamisesta. Soveltamiskäytännöstä esitetystä selvityksestä ilmenee, että siirtovelvollisuuden käsitettä on sovellettu muissa rajavartiolaitoksen yksiköiden lakkauttamistilanteissa. Työnantajapuoli on katsonut, että satamayksiköiden lakkauttamistilanne poikkesi muista, Rajavartiolaitoksen organisaation sisäisistä muutostilanteista, eikä 4 § 6 momenttia siksi tulisi soveltaa satamayksiköiden lakkauttamisten yhteydessä. Työtuomioistuin toteaa, että työnantajapuolen tulkinta ei saa tukea sopimuksen sanamuodosta tai osapuolten tarkoituksesta taikka soveltamiskäytännöstä työtuomioistuimessa esitetystä selvityksestä. Myöskään mallisopimuksen kirjaus ei anna aihetta arvioida asiaa työnantajapuolen esittämällä tavalla. Työtuomioistuin katsoo edellä mainituilla perusteilla ja kun vastakkaista näyttöä asiasta ei ole esitetty, että Suomenlahden merivartioston satamayksikön tehtävien lakkaamisen yhteydessä on tullut noudattaa tarkentavan virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentin mukaista menettelyä.

Asiassa on seuraavaksi arvioitava, tuleeko satamayksikön virkamiesten palkkaukseen soveltaa tarkentavan virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdassa sovittua palkkatakuuta. Virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdan mukaan palkkatakuuta ei makseta silloin, kun virkamies on itse hakeutunut kyseessä olevaan tehtävään tai tehtävään määräys johtuu siitä, ettei virkamies henkilökohtaisen työsuorituksensa vuoksi selviydy asianmukaisesti tehtävästään. Asiassa on selvitetty, että uuden tehtävän hakeminen oli esitetty vaihtoehdoksi irtisanomiselle. Työtuomioistuin toteaa, että asiassa on selvää, että satamayksikön lakkauttamiseen liittyvissä tilanteissa ei ollut kysymys määräyksessä tarkoitettua virkamiestä oma-aloitteisesta hakeutumisesta muihin tehtäviin. Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmään liittyvästä soveltamismääräyksestä ilmenee, että poikkeuksen 4 §:n 6 momentin mukaiseen menettelyyn muodostavat ainoastaan edellä mainitut tapaukset, mikä tukee kanteen hyväksyvää kantaa. Työntekijäpuolen tulkintaa tukee lisäksi sopimusneuvotteluista esitetty selvitys, jonka mukaan poikkeukseksi palkkatakuusta sovittiin ainoastaan määräyksessä mainitut tilanteet. Työtuomioistuin katsoo näillä perusteilla, että tarkentavan virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdassa on tyhjentävästi sovittu tilanteista, jolloin palkkatakuuta ei sovelleta. Suomenlahden merivartioston satamayksiköstä Helsinki-Vantaan yksikön palvelukseen 1.1.2008 alkaen siirtyneiden virkamiesten palkkaukseen tulee siten soveltaa 9 §:n 3 kohdan mukaista palkkatakuuta.

Asiassa on kolmanneksi ratkaistava se, onko työnantaja menetellyt satamayksikön lakkauttamisen yhteydessä tarkentavan virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentin mukaisesti. Työtuomioistuin toteaa ensinnä,

että toisiin tehtäviin hakeutumista ei sanotussa tilanteessa voida tulkita siten, että virkamies olisi suostunut vaativuusluokan alenemiseen määräyksessä tarkoitetulla tavalla. Asiassa on I:n kertomuksella selvitetty, että virkamiehet eivät suostuneet vaativuusluokan alentamiseen. Satamayksikön virkamiesten uudelleen sijoittaminen toteutettiin asettamalla vapaat tehtävät avoimeen hakuun, eikä tehtäviä tarjottu yksilöidysti satamayksikön virkamiehille tai heitä asetettu etusijalle tehtävien täytössä. Tehtäviä myös täytettiin avoinna olevia tehtäviä alemmista tai vastaavantasoisista tehtävistä siirtyvillä henkilöillä. Työnantaja ei myöskään tarjonnut virkamiehille uusien tehtävien edellyttämää koulutusta. Työtuomioistuin katsoo, että Rajavartiolaitos ei edellä kuvatulla menettelyllään riittävästi selvittänyt mahdollisuutta järjestää tehtäviä siten, että satamayksikön virkamiesten vaativuusluokat olisivat säilyneet ennallaan. Rajavartiolaitos on siten toiminut virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentin vastaisesti Suomenlahden merivartioston satamayksikön tehtävien lakkaamisen yhteydessä.

Työtuomioistuin toteaa vielä, että asiassa on I:n kertomuksella selvitetty, että palkkatiimi oli käsitellyt tehtävänkuvia. Näiltä osin Rajavartiolaitos ei ole menetellyt virkaehtosopimuksen vastaisesti.

Tieten rikkominen

Työnantaja on laiminlyönyt velvollisuutensa selvittää tarkentavan virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentissa edellytetyllä tavalla mahdollisuutta järjestää tehtävät siten, että kanteessa mainittujen virkamiesten tehtävien vaativuusluokka olisi säilynyt ennallaan. Virkamiehet eivät myöskään antaneet suostumusta vaativuusluokan alentamiseen. Palkkatakuuta koskevassa määräyksessä on lisäksi sovittu tyhjentävästi kahdesta poikkeuksesta palkkatakuun maksamisvelvollisuuteen. Työnantaja ei kuitenkaan ole maksanut siirtovelvollisille virkamiehille kuuluvaa palkkatakuuta. Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että asiassa annetussa soveltamismääräyksessä on todettu, että poikkeuksen palkkatakuun maksamiseen aiheuttavat ainoastaan määräyksessä mainitut tilanteet. Sopimusta on siten rikottu tietien valtion virkaehtosopimuslain 19 §:ssä tarkoitettuihin tavoin.

Hyvityssakko

Hyvityssakkoa määrättäessä on otettu huomioon syyllisyyden määrä ja muut valtion virkaehtosopimuslain 20 § 1 momentissa mainitut seikat.

Oikeudenkäymiskulut

Valtionvarainministeriö on asian hävitessään työtuomioistuimesta annetun lain 33 a §:n 1 momentin nojalla velvollinen korvaamaan Palkansaajajärjestö Pardia ry:n oikeudenkäyntikulut. Valtionvarainministeriö on myöntänyt kuluvaatimuksen 1.500 euroa määrältään.

Tuomiolauselma

Työtuomioistuin vahvistaa, että:

Rajavartiolaitos on toiminut tarkentavan virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentin vastaisesti tilanteessa, jossa Suomenlahden merivartioston satamayksikön tehtävien lakkaamisen yhteydessä satamayksikön palveluksessa olleita virkamiehiä siirrettiin Suomenlahden merivartioston Helsinki-Vantaan yksikön palvelukseen tehtäviin, joiden vaativuusluokka oli alempi kuin satamayksikössä.

Tarkentavan virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdassa olevaa sopimusmääräystä on sovellettava rajavartiolaitoksen Suomenlahden merivartioston palveluksessa olleisiin virkamiehiin, jotka siirtyivät satamayksiköstä Helsinki-Vantaan lentoasemalla olevaan yksikköön 1.1.2008 alkaen satamayksikön lakkauttamisen vuoksi.

Tarkentavan virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdan nojalla siirtymisvelvollisuuden piiriin kuuluneilla virkamiehillä, jotka siirtyivät alemman vaativuusluokituksen mukaiseen tehtävään, on edellytysten täytyessä oikeus saada 1.1.2008 alkaen ainakin yhden vuoden ajan ennen siirtymistään voimassa ollut tehtäväkohtainen palkka.

Virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdan nojalla siirtymisvelvollisuuden piiriin kuuluneilla virkamiehillä, jotka siirtyivät alemman vaativuusluokituksen mukaiseen tehtävään, on yhden vuoden jälkeenkin edellytysten täytyessä oikeus vähintään sellaiseen tehtäväkohtaiseen palkanosaan, joka on enintään yhden vaativuusluokan verran alempi kuin heidän tehtäväkohtainen palkanosansa oli ennen 1.1.2008 tapahtunutta siirtymistä.

Seuraavien rajavartiolaitoksen palveluksessa 1.1.2008 olleiden henkilöiden tehtäväkohtainen palkka ajalla 1.1–31.12.2008 määräytyy vähintään rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmän vaativuusluokkien 18,5–21,5 mukaan seuraavasti:

B..... 19,0
C..... 19,0
D..... 19,0
E..... 18,5
F..... 18,5
G..... 21,5
H..... 18,5

Mainittujen henkilöiden tehtäväkohtainen palkka määräytyy 1.1.2009 jälkeenkin vähintään sellaisen vaativuusluokan mukaan, joka on enintään yhden vaativuusluokan (0,5) alempi kuin mainittu vaativuusluokka.

Kanne hylätään A:n osalta.

Valtionvarainministeriö tuomitaan valtion virkaehtosopimuslain 19 ja 20 §:n nojalla maksamaan Palkansaajajärjestö Pardia ry:lle hyvityssakkoa 4.000 virkaehtosopimuksen tietensä rikkomisesta. Työtuomioistuimella on velvoitettava valtionvarainministeriön korvaamaan Palkansaajajärjestö Pardia ry:n oikeudenkäyntikulut 1.500 eurolla, jolle on maksettava viivästyskorkoa korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan siitä lähtien, kun kuukausi on kulunut työtuomioistuimen tuomion antopäivästä.

Asian ratkaisemiseen ovat osallistuneet Ruikka puheenjohtajana sekä Siitonen, Rekola, Saipio, Vuorio ja Kauppala jäseninä. Sihteeri on ollut Mohsen.

Eri mieltä olevan jäsen Saipion lausunto, johon jäsen Rekola yhtyi.

Valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 2 §:n 2 momentin mukaan virkaehtosopimuksella sovittavia asioita eivät ole mm. virkakoneiston järjestely, virkasuhteen syntyminen tai sen lakkaaminen irtisanomisaikaa ja perusteita lukuun ottamatta. Vakiintuneesti on katsottu mm. oikeuskirjallisuudessa, että virkaan ottamisesta, toiseen virkaan siirtämisestä tai viran täyttämismenettelystä ei voida pätevästi sopia virkaehtosopimuksella, vaan tällaiset sopimusmääräykset ovat mainitun lain 2 §:n 6 momentin mukaan mitättömiä. Näin ollen tarkentavan virkaehtosopimuksen 4 §:n 6 momentin määräykset ovat mitättömiä siltä osin kuin niiden tarkoituksena on mahdollisesti ollut puuttua virkojen täyttämiseen, toiseen virkaan siirtäminen mukaan luettuna tai viran täyttämismenettelyyn.

Tarkentavan virkaehtosopimuksen 9 §:n 3 kohdassa siirtovelvollisuudella on esitetyn selvityksen mukaan tarkoitettu virkamiehen siirtymisvelvollisuutta, josta on säädetty rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 14 §:ssä. Säännöksen sanamuodon mukaan siirtymisvelvollisuus ei koske toimintayksikön lopettamisesta aiheutuvaa viran lakkauttamistilannetta. Tästä huolimatta Rajavartiolaitos on kuitenkin aikaisemmin soveltanut johdonmukaisesti palkkatakuumääräystä Rajavartiolaitoksen virkamiehiin myös silloin, kun virat on lakkautettu toimintayksikön lopettamisen vuoksi. Vaikka nyt käsiteltävänä oleva tapaus poikkeaa aikaisemmista siinä, että toimintayksikön lopettaminen on johtunut kokonaan työnantajan vaikutuspiirin ulkopuolisesta syystä, Viron tulosta Schengen-sopimuksen piiriin, tätä seikkaa ei kuitenkaan voida pitää hyväksyttävänä syynä poiketa aikaisemmasta vakiintuneesta soveltamiskäytännöstä.

Tieten rikkominen

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen virkaehtosopimusta ei ole rikottu tietten valtion virkaehtosopimuslain 19 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Oikeudenkäyntikulut

Asiassa annettu ratkaisu ja asian laatu huomioon ottaen osapuolille ei määrätä korvausta kuluista.

Tuomiolauselma

Työtuomioistuimen tuomiolauselmasta poistetaan 1. ja kaksi viimeistä kappaletta ja todetaan, että muilta osin vaatimukset hylätään.