



Lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle tehdystä kunnallisvalituksesta koskien henkilöstöpalvelupäällikön päätöstä § 11 / 2018 palkan takaisinperinnästä sekä Vantaan kaupunginhallituksen tekemästä oikaisuvaatimuksen vastineesta

VD/9878/01.02.01.05/2018

RV/K-ML/MN/HY-L

Henkilöstöpalvelupäällikkö on tehnyt 29.10.2018 viranhaltijapäätöksen § 11/2018 (VD/7568/01.02.01.05/2018) periä takaisin aiheettomasti maksettua palkkaa. Päätös koskee ajalta 1.6.2016–31.7.2018 aiheettomasti maksettuja palkkoja ja takaisin perittävä summa on yhteensä 21.250,24 euroa. Takaisinperintä koskee tilannetta, jossa henkilölle on maksettu virheellisesti vuosisidonnaista lisää. Kuten viranhaltijapäätöksestä § 11/2018 ilmenee, henkilö on 25.9.2018 lähetetty kuulemiskirje, jossa on kerrottu aiheettomasta palkanmaksusta, sen perusteista ja takaisinperinnän aikataulusta. Kuulemiskirjeen saatuaan, henkilö on pyytänyt henkilökohtaista tapaamista. Tapaaminen pidettiin 11.10.2018 ja tilaisuudessa sekä henkilö että pääluottamusmies SM pyysivät, että takaisinperintää vähintään kohtuullistetaan, mikäli siitä ei voida kokonaan luopua. Koska perusteetonta etua ei voida jättää perimättä takaisin, voidaan sen perimistä kohtuullistaa jaksottamalla perintä riittävän moneen erään. Em. viranhaltijapäätöksessä on mainittu, että perintä toteutetaan bruttoperintänä palkanmaksujen yhteydessä 45 erässä, 1 x 306,24 euroa ja 44 x 476,00 euroa kuukaudessa. henkilöltä saapui 16.11.2018 kirjaamoon oikaisuvaatimus, jossa hän vaatii, että henkilöstöpalvelupäällikkö Aija Heiskasen 29.10.2018 tekemä takaisinperintäpäätös § 11/2018 kumotaan lainvastaisena ja epätarkoituksenmukaisena. Mikäli takaisinperintäpäätöstä ei kumota, henkilö vaatii, että takaisinperintäpäätöstä kohtuullistetaan merkittävästi kunnallisen viranhaltijalain 56 §:n perusteella. Henkilö on toimittanut oikaisuvaatimuksensa tueksi liitteitä ja ne ovat saapuneet kirjaamoon 19.11.2018 ja 21.11.2018.

Kaupunginhallitus hylkäsi 17.12.2018 henkilön jättämän oikaisuvaatimuksen.

Henkilö on tehnyt kunnallisvalituksen kaupunginhallituksen päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle, joka pyytää Vantaan kaupunginhallitukselta lausuntoa asiassa 25.2.2019 mennessä. Helsingin hallinto-oikeus on myöntänyt pyynnöstä Vantaan kaupunginhallitukselle lisää aikaa lausuman toimittamiselle 11.3.2019 asti. henkilö vaatii, että henkilöstöpalvelupäällikkö Aija Heiskasen 29.10.2018 tekemä päätös § 11/2018 koskien palkan takaisinperintää sekä Vantaan kaupungin kaupunginhallituksen 17.12.2018 oikaisuvaatimuksen johdosta tekemä päätös § 15 tulee kumota lainvastaisina ja kohtuuttomina. Henkilö vaatii, että Vantaan kaupunki tulee velvoittaa välittömästi lopettamaan aloittamansa palkan takaisinperintä, kunnes asiassa saadaan lainvoimainen ratkaisu. Henkilö hakee perintää koskevaa täytäntöönpanokieltä. Hän vaatii, että Vantaan kaupunki tulee velvoittaa palauttamaan jo perityt palkat ja maksamaan vuosisidonnaiset lisät syyskuun alusta 2018 eteenpäin. Henkilö vaatii myös asiassa suullista käsittelyä Helsingin hallinto-oikeudessa. Henkilö vetoaa ikäänsä ja Vantaan kaupungin perintäpäätöksen useiden vuosien pituiseen keston ja vaatii asiassa mahdollisimman nopeaa käsittelyä erityisesti täytäntöönpanokiellon osalta. Viimeiseksi henkilö vaatii, että Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisua kysymykseen onko Vantaan kaupunki tässä asiassa toiminut hyvän hallintotavan mukaisesti.

Henkilöstökeskus toteaa kunnallisvalituksesta seuraavaa:

Oikeus takaisinperintään

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (jäljempänä viranhaltijalaki) 56 §:n 1 momentin mukaan aiheettomasti maksettu palkka tai muu palvelussuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden määrä saadaan



periä takaisin. Takaisinperintä voidaan suorittaa myös siten, että perittävä määrä vähennetään seuraavan tai seuraavien palkanmaksujen yhteydessä viranhaltijan palkasta, jos tämä on edelleen saman työnantajan palveluksessa.

Henkilöstöpalvelupäällikkö Aija Heiskasen 29.10.2018 tekemä viranhaltijapäätös § 11/2018 on suoraan täytäntöönpanokelpoinen kuntalain 143 §:n perusteella. Näin ollen henkilön vaatimus siitä, että Vantaan kaupunki tulee velvoittaa välittömästi lopettamaan aloittamansa palkan takaisinperintä, kunnes asiassa saadaan lainvoimainen ratkaisu, on lakiin perustumaton. Lisäksi Vantaan kaupunki toteaa, että henkilön hakemalle perintää koskevalle täytäntöönpanokiellolle ei ole perusteita. Edellä mainittu huomioiden, Vantaan kaupungilla ei ole myöskään velvoitetta palauttaa jo perittyjä palkkoja takaisin.

Erehdyksestä johtunut virhe

Vantaan kaupunki on maksanut henkilölle aiheettomasti palkkaa 1.6.2016 -31.7.2018 väliseltä ajalta yhteensä 21.250,24 euroa bruttona. Aiheeton palkanmaksu johtui virheellisesti maksetusta vuosisidonnaisesta lisästä. Vuosisidonnaisen lisän virheellinen maksu on johtunut Vantaan kaupungin palkanlaskijan virheestä. Palkanlaskija on tulkinut OVTES:n vuosisidonnaisten lisien maksuperustetta virheellisesti, mistä johtuen henkilö on saanut perusteetonta etua.

Vantaan kaupungilla on työnantajana oikeus ja velvollisuus korjata palkanmaksussa tapahtunut erehdyksestä johtunut virhe.

Oikeuskirjallisuudessa takaisinperinnän on katsottu olevan mahdollista myös tilanteessa, jossa virkaehtosopimusta on tulkittu virheellisesti ja viranhaltija on virheellisen tulkinnan takia saanut aiheettomia palkkaetuja. Oikeuskirjallisuuden (Hirvonen – Mäkinen, Kunnallinen viranhaltija – Oikeudellisen aseman sääntely 2006 s. 378) mukaan aiheeton palkanmaksu voi johtua esimerkiksi lasku- tai kirjoitusvirheestä taikka virkaehtosopimuksen virheellisestä tulkinnasta.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 56 §:n 3 momentin mukaan työnantaja voi luopua takaisinperinnästä kokonaan tai osittain, jos takaisinperintää on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuuttomana tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Vantaan kaupunki toteaa, että takaisinperintä ei ole kohtuutonta eikä aiheettomasti maksettu määrä ole vähäinen.

Lain esitöiden (HE 196/2002 vp) mukaan, jos viranhaltija on esimerkiksi harhaanjohtavilla selvityksillä tai muutoin vastaavalla tavalla vaikuttanut virheellisen päätöksen tai muun virheen syntymiseen, liikaa maksettu palkka on perittävä takaisin kokonaan. Vantaan kaupunki toteaa, että henkilö on vaikuttanut virheelliseen päätökseen vuosisidonnaisten lisien maksamisesta, koska hän on ollut tietoinen siitä, että vuosisidonnaiset lisät eivät hänelle kuulu. Henkilö on yli kahden vuoden ajan ottanut vuosisidonnaiset lisät vastaan, vaikka hän on ainakin osin ollut tietoinen siitä, että ne eivät hänelle kuulu.

Henkilön vuosisidonnaisten lisien maksu ei ole perustunut Vantaan kaupungin palkanlaskijan toimivaltaisena viranomaisena tekemään lainvoimaiseen hallintopäätökseen, jossa vuosisidonnaisten lisien soveltamisen edellytyksiä olisi nimenomaisesti tutkittu ja harkittu, vaan siihen, että palkanlaskijalle on syntynyt virheellinen käsitys siitä, että henkilöllä olisi oikeus vuosisidonnaisten lisien kohdan soveltamiseen.

Henkilön vaatimus siitä, että Vantaan kaupungin tulisi maksaa vuosisidonnaiset lisät hänelle syyskuun alusta 2018 eteenpäin, on täysin perusteeton. Kuten edellä todettua, henkilölle on maksettu erehdyksestä johtuvan virheen takia vuosisidonnaisia lisiä ajanjaksolla 1.6.2016–31.7.2018. Henkilön



tilanne on edelleen sama kuin ajanjaksolla 1.6.2016–31.7.2018 eli hän ei ole oikeutettu vuosisidonnaisten lisien saamiseen.

Luottamuksensuoja

Henkilö on kunnallisvalituksessaan vedonnut luottamuksensuojanperiaatteeseen. Henkilö katsoo, että luottamuksensuojanperiaatteen mukaan yksilön tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojaperiaate rajoittaa yksilölle myönteisten päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten peruuttamista yksilölle haitalliseen suuntaan. Henkilön mukaan oikeuskäytännössä on katsottu, että yksilöllä voidaan katsoa olevan perusteltu syy luottaa siihen, että esimerkiksi hänen palkkansa on suoritettu virkaehtosopimuksen mukaisesti oikein. Edellytyksenä luottamuksensuojaperiaatteen soveltamiselle on, että päätös ei perustu asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin. Henkilö väittää, että hän ei ole missään vaiheessa antanut virheellisiä eikä puutteellisia tietoja, ja hänellä on ollut täysi syy luottaa siihen, että hänen palkkansa on oikein maksettu.

Luottamuksensuojaan viitaten, Vantaan kaupunki toteaa, että luottamuksen suojaaminen edellyttää, että suojaan vetoava on ollut vilpittömässä mielessä. Henkilö ei ole ollut vilpittömässä mielessä. Todettakoon, että henkilö on toimittanut oikaisuvaatimuksensa liitteenä rehtorin lausunnon asiassa. Rehtori lausunnossaan vahvistaa, että henkilö on todennut palvelussuhteensa alkuvaiheessa, että vuosisidonnaiset lisät eivät hänelle kuulu, koska hän on eläkkeellä. Näin ollen henkilö on ollut hyvin tietoinen alusta lähtien saamansa suorituksen perusteettomuudesta eli siitä, että vuosisidonnaiset lisät eivät hänelle kuulu. Siten henkilö ei voi vedota luottamuksensuojaan.

Oikeuskirjallisuudessa pääsääntönä on, että vastaanottajan on palautettava perusteeton etu riippumatta siitä, onko hän aiheuttanut varallisuudensiirron vai ei. Perusteettoman edun palautusta ei muun muassa estä se, että tappion kärsijä on vapaasta tahdostaan tehnyt suorituksen tai se, että edunsaaja on ollut vilpittömässä mielessä saamansa edun perusteettomuuden suhteen. Kuten todettua, vaikka henkilö olisikin ollut vilpittömässä mielessä, niin perusteeton etu eli takaisinperittävä summa on joka tapauksessa palautettava.

Yhdenvertaisuus

Henkilö on kunnallisvalituksessaan viitannut yhdenvertaisuuteen. Henkilön mukaan kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimuksen osio A yleisen osan 14 §:n mukaan vuosisidonnaisten lisien kertyminen katkeaa henkilön jäätyä vanhuuseläkkeelle. Palvelussuhteessa vuosisidonnainen lisän kertyminen alkaa alusta, jos henkilö saa samanaikaisesti vanhuuseläkettä. Lisäksi henkilö on viitannut sekä Pohjois-Suomen että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tarkastuskertomuksiin koskien OVTES:n sopimusmääräystä.

Vantaan kaupunki toteaa, että aluehallintoviraston antamat ratkaisut eivät ole tuomioistuimen päätöksiä vaan lähinnä hallinnollista ohjausta yksittäiseen tilanteeseen liittyen. Aluehallintoviraston päätöksistä ei voi edes hakea muutosta.

Aluehallintovirastolla ei ole laissa säädettyä, ministeriön ohjeistukseen tai hallitusohjelmakirjauksiin perustuvaa toimivaltaa tai tehtäviä opettajien tai muunkaan kunnan henkilöstön virka- ja työehtosopimuksen määräyksien tulkintaan liittyen. Aluehallintovirasto antaa valvontapyyntöön tai kanteluun liittyen ratkaisun, joka ei ole varsinainen päätös. Näissä ratkaisuissa ei oteta tai voida ottaa



kantaa kunnallisten virka- ja työehtosopimusten tulkintaan liittyvien päätöksien tai tulkintakäytäntöjen oikeellisuuteen ja menettelytapoihin, koska aluehallintovirastolla ei ole tähän edes toimivaltaa. Virka- ja työehtosopimuksien tulkinnan ja soveltamisen osalta ratkaisujen lainmukaisuus ratkaistaan riippumattomissa tuomioistuimissa, ensisijaisesti työtuomioistuimessa.

Vantaan kaupunki toteaa, että virka- ja työehtosopimuksen palkkausperusteiden eroavaisuuksissa ei ole kyse yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetusta syrjinnästä. Palkkausperusteiden eroavuudet eivät myöskään riko työnantajan velvollisuutta kohdella henkilöstöään tasapuolisesti, koska palkkauksen eroavaisuudet perustuvat hyväksyttyyn palkkausjärjestelmään. Virka- ja työehtosopimukset ovat normisopimuksia, joiden sopimuskompetenssin rajat tulevat lainsäädännöstä. Järjestelmä on nimenomaisesti sopimusoikeutta, josta työnantajan ja työntekijöiden edustajat sopivat yhdessä. Työaikaan ja palkkaukseen liittyvät määräykset kuuluvat virka- ja työehtosopimuksilla sovittaviin palvelussuhteen ehtoihin.

Näin ollen Vantaan kaupunki toteaa, että se ei ole rikkonut yhdenvertaisuuslakia eikä aluehallintoviraston kannalla asiassa on merkitystä edellä mainituin perustein.

Takaisinperinnän taloudellinen kohtuuttomuus

Kunnallisvalituksessaan henkilö on tuonut esiin taloudellista tilannettaan. Henkilö on tuonut ilmi muun muassa asumiskustannuksiaan, matkakustannuksiaan, kulujaan kuolinpesän osakkaana, lapsiensa tapaamisesta aiheutuvia kulujaan ja kotiinsa murtautumisen yhteydessä varastettuja tavaroita.

Lain esitöissä todetaan, että säännöksessä tarkoitetussa kohtuuttomuudessa olisi kysymys lähinnä taloudellisesta kohtuuttomuudesta. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että viranhaltijalain 56 §:n tulkinnassa on lähdettävä siitä, että takaisinperintä on pääsääntö, josta voidaan luopua vain laissa luetelluilla perusteilla.

Vantaan kaupunki toteaa, että takaisinperintää ei voida pitää olosuhteet huomioiden kohtuuttomana. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan kunnallisvalituksessa ei ole tuotu ilmi sellaisia seikkoja, joiden perusteella tulisi arvioida toisin takaisinperinnän taloudellista kohtuuttomuutta. Takaisinperintä ei vaikuta henkilön asemaan ja toimeentuloon kohtuuttomasti. Takaisinperintä tapahtuu palkasta vähentämällä kohtuullisin kuukausierin kohtuullisessa ajassa.

Henkilö on kunnallisvalituksessaan myös vedonnut ikäänsä ja Vantaan kaupungin perintäpäätöksen useiden vuosien pituiseen keston. Henkilön ikä ei anna aihetta arvioida tilannetta toisin, koska hän on edelleen työelämässä eikä ole tuonut ilmi mitään seikkoja, jonka perusteella asiaa tulisi arvioida toisin hänen ikänsä perusteella. Aiheettomasti maksettu määrä ei ole vähäinen. Perintäpäätöksen keston viitaten, Vantaan kaupunki toteaa, että takaisinperintä on sovittu toteutettavan noin neljän (4) vuoden aikana eli täysin kohtuullisessa ajassa.

Hyvä hallintotapa:

Henkilö on kunnallisvalituksessaan vaatinut Helsingin hallinto-oikeudelta ratkaisua kysymykseen, onko Vantaan kaupunki tässä asiassa toiminut hyvän hallintotavan mukaisesti. Kunnallisvalituksessaan henkilö on yksilöinyt hyvään hallintotapaan kohdistuvan näkemyksensä yksilöidysti ainoastaan seuraavaan kohtaan: ”Pyydän Helsingin hallinto-oikeuden arviota kysymykseen toimiko henkilöstöpalvelupäällikkö Aija Heiskanen hyvän hallintotavan mukaisesti lähettäessään henkilöä koskevaa tietoa ulkopuoliselle henkilölle”. Muilta osin kunnallisvalituksen perusteluissa ei ole viitattu hyvään hallintotapaan.



Asiaa sen enempää arvioimatta, Vantaan kaupunki toteaa, että tämän kysymyksen ratkaiseminen ei liity mitenkään kunnallisvalituksen kohteena olevaan päätökseen eikä tätä seikkaa tule käsitellä tämän asian yhteydessä. Vaatimus hyvän hallintotavan arvioimisesta ei perustu olosuhteiden muutokseen tai sittemmin esille tulleeseen seikkaan ja siten asiaa ei tule tutkia. Mikäli Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että hyvän hallintotavan käsittely edellä mainitun seikan osalta kuuluu tämän kunnallisvalituksen käsittelyn yhteyteen, antaa Vantaan kaupunki siitä selvityksen.

Yhteenvedo:

Aiheettomasti maksetun etuuden periminen takaisin on yleinen, yhdenmukainen ja lakiin perustuva käytäntö erehdyksestä tapahtuneesta virheellisestä palkanmaksusta. Aiheeton palkanmaksu on henkilön kohdalla johtunut Vantaan kaupungin palkanlaskijan virheestä. Palkanlaskija on tulkinut OVTES:n vuosisidonnaisten lisien maksuperustetta virheellisesti, mistä johtuen henkilö on saanut perusteetonta etua. Lain kunnallisesta viranhaltijasta 56 § oikeuttaa ja velvoittaa työnantajan perimään takaisin aiheettomasti maksetun palkan. Vantaan kaupungilla ei ole ollut lain kunnallisesta viranhaltijasta 56 §:n 3 momentissa säädettyä perustetta luopua takaisinperinnästä kokonaan eikä osittain. Henkilön kunnallisvalituksessa esittämät vaatimukset ovat perusteettomia.

Kaikki edellä mainittu huomioon ottaen, Helsingin hallinto-oikeuden tulisi hylätä kunnallisvalitus kokonaisuudessaan.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan asia voidaan ratkaista Helsingin hallinto-oikeudessa kirjallisessa menettelyssä.

Vantaan kaupunki varaa tilaisuuden toimittaa todistelua prosessin edetessä.

Asiaan liittyvät asiakirjat ovat nähtävillä kaupunginhallituksen kokouksessa.

Kaupunginhallitus 4.3.2019 § 16

Kaupunginjohtajan esitys:

Päätetään antaa esittelyosan mukainen lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle.

Tarkastetaan ja hyväksytään pöytäkirja tämän pykälän osalta heti kokouksessa.

Päätös:

Hyväksyttiin esitys.

Tarkistettiin ja hyväksyttiin pöytäkirja tämän pykälän osalta heti kokouksessa.

Täytäntöönpano: kaupunginkanslia

Muutoksenhakuohje: 3.1. Oikaisuvaatimus- ja valituskielto

Lisätiedot:

työmarkkinalakimies Maiju Nousiainen, etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi