

**ASIA**

Varoituksen antaminen kunnallisessa virkasuhteessa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 17.4.2018 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut kaupungin menettelyä koskien varoitusta, joka annettiin hänelle 3.3.2017 (asiakirja on päivätty 6.3.2017). Varoitus koski hänen toimintaansa virkasuhteisena kaupungin erikoissairaanhoidon tulosaluejohtajana vuonna 2013. Kantelija oli kyseisessä virassa 1.11.2008-31.12.2014. Kantelija pyytää tutkimaan, onko kaupunki ollut oikeutettu antamaan varoituksen vasta 3.3.2017 koskien hänen aiempaa virkasuhdettaan, ja mikäli varoituksen antamiseen on ollut oikeus, onko varoituksen antamiseen ollut sisällöllisiä perusteita. Varoituksen antamisajankohtana hän toimi virkasuhteisena asiantuntijalääkärinä kaupungin palveluksessa. Tässä virassa hän on ollut 1.1.2015 alkaen.

SELVITYS

Kaupungin lausunto on annettu 9.8.2018. Kaupunki katsoo lausunnossaan, että kantelijan virkasuhde kaupunkiin on jatkunut keskeytyksettä vuodesta 2013 ja sitä aiemminkin. Virkasuhde on yhdenjaksoinen ja keskeytymätön, ja näin ollen työnantajalla on oikeus tarkastella kantelijan virkasuhdetta yhtenä kokonaisuutena ja antaa hänelle työnjohdollisia ohjauksia vastaisuuden varalle. Lausunnon mukaan vuonna 2016 tuli esille, että vanhuspsykiatrian osastolla tapahtuneita epäkohtia oli kirjattu jo vuonna 2013. Kokouksessa 22.2.2016 todettiin, että on selvitetävää, mitä osastolla on tapahtunut. Kaupungin sisäinen tarkastus sai 16.2.2017 valmiiksi raportin, joka käsittelee vanhuspsykiatrian osastoa. Kaupungin näkemyksen mukaan väärinkäytösepäilyjen perusteellinen ja huolellinen selvittäminen on ollut ehdottoman tärkeää paitsi potilasturvallisuuden, myös viranhaltijoiden oikeusturvan kannalta. Kaupunki on ryhtynyt välittömästi toimenpiteisiin, kun osastoa koskevat asiat on saatu luotettavasti selvitettyksi. Kantelijaa kuultiin 16.2.2017 mahdollisen kirjallisen varoituksen tai muun työnjohdollisen toimenpiteen johdosta. Kuulemistilaisuuden jälkeen kaupunki päätyi antamaan kantelijalle kirjallisen varoituksen 6.3.2017 eli vajaan kuukauden kuluttua raportin valmistumisesta.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen 26.10.2018. Vastineessa todetaan muun muassa, että työnantajalla on ollut jatkuva valvontaoikeus ja mahdollisuus seurata viranhaltijoiden menettelyä jo vuonna 2013. Seikat, joihin varoitus on perustunut, ovat käyneet ilmi jo 30.9.2013 laaditusta sisäisen tarkastuksen raportista. Raportin tekijät olivat työnantajan edustajia. Mihinkään toimenpiteisiin ei kuitenkaan tuolloin ryhdytty. Näihin seikkoihin puuttuminen vasta vuonna 2017 muodostaa selkeästi kohtuuttoman pitkän ajan varoituksen antamiseen. Työnantajan myöhemmin tekemien toimenpiteiden taustalla on 18.2.2016 julkaistu sanomalehtiartikkeli ja sen tiimoilta asiassa syntynyt julkinen keskustelu.

RATKAISU

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määritellään yksilön oikeusturvaa ja oikeusturvamenettelyä koskevat laadulliset perusvaatimukset. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisessa ajassa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa. Vaikka ensisijaisesti rikosprosessille asetetut menettelyvaatimukset eivät sellaisinaan sovellu hallinto- ja hallintolainkäyttömenettelyyn, niiden on yleensä ymmärretty sisältävän myös hallinto-oikeudessa noudatettavia keskeisiä vähimmäisperusteita.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 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.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lakia sovelletaan muun muassa valtion viranomaisissa ja kunnallisissa viranomaisissa. Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat lain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Pykälän 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Edellä mainitun lain 36 §:n mukaan irtisanominen on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut irtisanomisesta päättävän viranomaisen tietoon. Lain 35 §:n 3 momentin mukaan viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Säännöksen perusteluiden mukaan säännös vastaa työ sopimuslain sääntelyä. Varoituksen antamisen merkitys on siinä, että viranhaltija saa tiedon siitä, kuinka vakavana rikkomuksena työnantaja pitää hänen menettelyään. Varoitus on

ennakkomuistutus siitä, millä tavoin työnantaja tulee reagoimaan varoituksessa tarkoitetun rikkomuksen tai laiminlyönnin toistuessa. Varoituksen tarkoituksena on antaa viranhaltijalle mahdollisuus korjata menettelynsä ja osoittaa siten, että edellytykset virkasuhteen jatkamiselle ovat olemassa. Jos viranhaltijan rikkomus on niin vakava, että hänen olisi ilman varoitustakin tullut ymmärtää menettelynsä moitittavuus, varoituksen antaminen ei olisi irtisanomisen edellytyksenä (HE 196/2002 vp).

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2005:30 todennut, että kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ei ole säädetty erikseen varoituksen perusteista. Mainitun lain mukainen varoitus ei ole kurinpitorangaistus, eikä sitä merkitä nimikirjaan. Varoitukselle ei myöskään ole säädetty mitään määrämuotoa. Tähän nähden ja ottaen huomioon varoituksen tavoitteet sekä merkitys, varoitus on luonteeltaan työnantajan määräysvaltaan kuuluva työnjohdollinen ohjaus viranhaltijalle vastaisen varalle, jota koskevasta päätöksestä ei saanut tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Korkein hallinto-oikeus on lisäksi kantelijaa koskeneessa ratkaisussaan 19.2.2018 (taltionumero 716) todennut, että hallintoriitamenettelyssä ei voida tutkia vaatimusta siitä, että kunnalliselle viranhaltijalle ei olisi tullut antaa varoitusta. Varoituksen perusteiden lainmukaisuus voidaan saattaa kunnallisvalituksena tutkittavaksi mahdollisen irtisanomisen yhteydessä.

Arviointi

Hallintolaissa säädetään hyvää hallintoa koskevista laadullisista vaatimuksista. Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavan lailla. Käsittelyssä tulisi kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä. Koska kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaista varoitusta annettaessa ei kuitenkaan ole kyse hallintolaissa tarkoitetun hallintopäätöksen tekemisestä, menettelyyn ei suoraan sovelleta hallintolain menettelyllisiä säännöksiä. Kuitenkin hallintolaissa tarkoitetut hyvän hallinnon perusteet asettavat kaikelle hallintotoiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ei ole säädetty menettelystä varoitusta annettaessa. Laissa todetaan kuitenkin, että irtisanominen on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että laki ei säädi vanhentumisaikaa varoituksen antamiseen ryhtymiselle. Viranomaisen harkintavalta ei kuitenkaan tässä tilanteessa voi olla rajoittamaton, koska varoitus on tarkoitettu nopeaksi reagointikeinoksi moitittavaan käyttäytymiseen. Huomiota voidaan kiinnittää siihen rajoitukseen, joka koskee virkamiehen irtisanomista hänestä johtuvasta syystä. Irtisanominen on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun peruste on tullut viranomaisen tietoon. Tällä voitaneen katsoa tarkoitetun aikaisemman oikeuskäytännön mukaisesti muutaman viikon aikaa. Kunnan hallinnossa varoitus on vastaavasti tarkoitettu nopeaksi reagointikeinoksi moitittavaan käyttäytymiseen. Näin myös kunnan hallinnossa johtoa voidaan etsiä irtisanomista koskevasta kohtuullisen ajan säännöstä. (Koskinen-Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet, 2013, s. 267-268)

Hallituksen esityksen HE 196/2002 vp mukaan työnantajalla tulisi olla vähintään muutaman viikon harkinta-aika arvioida sitä, onko irtisanomiselle riittävät perusteet. Viranhaltijan kannalta ei olisi kohtuullista vedota kuukausia aikaisemmin työnantajan tietoon tulleisiin seikkoihin. Työnantajan harkinta-aika alkaisi kulua yleensä siitä, kun irtisanomisesta päättävä työnantajan edustaja, yksittäinen viranhaltija tai monijäseninen toimielin, on riittävällä varmuudella saanut tiedon niistä tosiseikoista, joihin viranhaltijan irtisanominen perustuu, ja jos syy on jatkuva, siitä kun syy on lakannut.

Valtion virkamieslain varoitusta koskeva sääntely poikkeaa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain varoitusta koskevasta sääntelystä. Valtion virkamieslain tulkintakäytännöstä voidaan kuitenkin hakea eräiltä osin johtoa myös kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain tulkintaan. Esimerkiksi virkamieslautakunta on valtioonhallinnossa annettuja varoituksia koskevissa ratkaisuisaan katsonut, että varoituksen tarkoitus huomioon ottaen aika virkamiehen moitittavan käyttäytymisen ja varoituksen antamisen välillä ei voi olla kovin pitkä, ja todennut, että oikeuskäytännössä kohtuullisena aikana on pidetty yleensä muutamia viikkoja. Virkamieslautakunta on katsonut ratkaisuisaan, että muun muassa yli neljän ja yli kahdeksan kuukauden aikaa moitittavan käyttäytymisen ja varoituksen antamisen välillä ei ole voitu pitää kohtuullisena (esim. VMLTK 94/2006 ja 23/2010).

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n 3 momentin säännös korostaa valtion virkamiesoikeutta selvemmin varoituksen asemaa irtisanomista edeltävänä valmistelevana toimenpiteenä (Koskinen-Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet s. 264).

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Varoituksen antamisen sisällöllisten perusteiden osalta tulee arvioitavaksi viranomaisen harkintavallan käytön asianmukaisuus. Oikeuskansleri ei voi puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, ellei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai ellei harkintavaltaa muuten ole käytetty väärin. Minun ei ole pelkästään käytettävissäni olevien tietojen perusteella mahdollista ryhtyä tekemään tämän kysymyksen tarkempaa sisällöllistä arviointia.

Varoituksen antamisen käsittelyaikataulun osalta kaupunki katsoo lausunnossaan, että toimenpiteisiin on ryhdytty välittömästi, kun vanhuspsykiatrian osastolla tapahtuneet seikat on saatu luotettavasti selvitettyksi. Vaikka työnantajan vetoamisvelvollisuutta koskeva määräaika alkaa sinällään kulua siitä hetkestä, kun varoituseruste on tullut työnantajan tietoon, katson, että noin neljän vuoden aikaa moitittavaksi katsotusta menettelystä varoituksen antamiseen on pidettävä sekä varoituksen tarkoituksen että varoituksen saajan oikeusturvan kannalta selvästi liian pitkänä. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös se, että ensimmäinen sisäisen tarkastuksen raportti asiasta on valmistunut jo syyskuussa 2013. Koska kantelijan työtehtävät varoituksen antamisajankohtana vuonna 2017 eivät ole olleet samat tai samankaltaiset kuin vuonna 2013, ei varoituksen tarkoitus ole voinut toteutua tältäkin osin.

Kiinnitän kaupungin huomiota edellä käsiteltyihin hyvää hallintoa koskeviin tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen ja oikeusturvavaatimukseen, jotka tulee ottaa huomioon varoitustenmenettelyssä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Asia ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi