

5.4.2002

1455/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

YHTEISTOIMINTAMENETTELY JA HENKILÖSTÖN KUULEMINEN PUOLUSTUSTOIMIEN ORGANISAATIOMUUTOSTEN YHTEYDESSÄ

1 KANTELU

Neljä Pohjan sotilassairaalan henkilöstöjärjestöjen edustajaa on eduskunnan oikeusasiamiehelle 6.7.1999 osoittamassaan kantelukirjoituksessa arvostelleet menettelyä sairaalan lakkauttamisen yhteydessä seuraavissa suhteissa:

- 1) Kirjoituksen mukaan eduskunnan vuonna 1997 hyväksymässä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa oli edellytetty, että henkilöstöä koskevat muutokset tehdään luonnollista poistumaan käyttäen ja irtisanomisia välttäen.
- 2) Kirjoituksessa on tiedusteltu, mitkä olivat sairaalan lakkauttamisen todelliset säästöt, kun otettiin huomioon useiden kymmenien työttömien aiheuttamat lisämenot. Eduskunta oli kirjoituksen mukaan edellyttänyt, että rationalisointitoimilla saavutettaisiin todellista säästöä valtiontaloudessa.
- 3) Asiassa käytyjä yhteistyöneuvotteluja ei kirjoituksen mukaan ollut käyty asianmukaisesti. Suurinosa henkilökunnasta oli ehtinyt käydä henkilökohtaiset yhteistoimintaneuvottelut ennen kuin lopullinen päätös sairaalan lakkauttamisesta tehtiin.
- 4) Silloinen puolustusministeri --- ja puolustusministeriön puolustusasiainneuvos --- olivat kirjoituksen mukaan perusteettomasti kesäkuussa 1998 luvanneet, että kaikille sairaalan työntekijöille osoitettaisiin paikka muualta puolustusvoimista.
- 5) Puolustusministeriö oli kirjoituksen mukaan tiedottanut virheellisesti henkilöstölle osoitettavista puolustusvoimien työpaikoista.

Kantelun ensimmäinen allekirjoittaja A on lähettänyt vielä 12.12.1999 päivätyn lisäkirjoituksen.

2 SELVITYS

Kirjoitusten johdosta puolustusministeriö toimitti selvityksen, joka on toimitettu jo A:lle tiedoksi.

Tämän jälkeen on vielä hankittu asiakirja- ja puhelinselvitystä Pääesikunnasta ja Pohjoisen maanpuolustusalueen esikunnasta sekä korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Yleistä

Puolustusministerin 18.6.1999 tekemän päätöksen mukaan Oulussa sijaitseva Pohjan sotilassairaala lakkautettiin 31.12.1999 lukien ja Pohjois-Suomen varusmiesten erikoissairaanhoidossa siirryttiin ostopalveluihin Kainuun ja Lapin keskussairaaloista.

Kohta 1:

Puolustusministeriön mukaan kantelussa mainitussa valtioneuvoston selonteossa ei ollut vielä mitään mainintoja Pohjan sotilassairaalaan tai yleensäkin puolustusvoimien terveydenhuollon järjestelyistä. Selonteossa kerrotuissa järjestelyissä oli ollut kysymys pääosin toimintojen siirtämisestä muualle, jolloin myös henkilöstön siirto oli ollut perusteltua. Pohjan sotilassairaala sen sijaan lakkautettiin kokonaan. Selontekokaan ei ministeriön mukaan ollut kuitenkaan jyrkän kielteinen irtisanomisten suhteen, vaan sen mukaan niitä pyrittiin välttämään. Selonteossa myös todettiin, että toimintaa tuli järkeistää ja ostopalveluja lisätä. Ostopalveluun siirtyminen erikoissairaanhoidossa oli näin ollen selonteossa julkilausutun periaatteen mukainen.

Kohta 2:

Puolustusministeriön järjestelyosaston muistion 28.5.2001 mukaan ministeriön asettama työryhmä oli seurannut ja koordinoitunut ostopalveluun siirtymistä. Työryhmä oli todennut ostopalveluun siirtymisen olleen kaikin puolin onnistunut ratkaisu. Muun muassa varusmiesten matkustamiseen kuluva aika oli pienentynyt ja erikoissairaanhoidon menosäästö oli ollut lähes 80 prosenttia. Sekä palveluja käyttävät joukko-osastot että palveluja tuottavat keskussairaalat olivat työryhmän mukaan olleet yhteistyön järjestelyihin ja toteutuneeseen tulokseen tyytyväisiä.

Selvitysten mukaan lakkautuspäätöksen jälkeen yhteensä 54 sairaalan henkilökuntaan kuuluvaa irtisanottiin 30.1.2000 lukien. Puolustusministeriö oli neuvotellut toimenpiteistä irtisanottujen työllistämisen tukemiseksi muun muassa työministeriön, valtiovarainministeriön sekä Pääesikunnan kanssa. Myös alueellisesti Oulun sotilaslääkärin esikunta sekä Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus olivat selvittäneet alueen työntajien mahdollisuuksia työllistää irtisanottuja. Heistä oli selvitysten mukaan tammikuussa 2000 ilman työpaikkaa vielä 34 henkilöä.

Puolustusministeriö teki 9.2.2000 valtiovarainministeriölle esityksen, jonka mukaan puolustusministeriön toimintamäärärahoista siirrettäisiin vuoden 2000 loppuun asti palkkausmenoja vastaava määräraha niiden hallinnonalojen käytettäväksi, jotka ottaisivat palvelukseen Pohjan sotilassairaalaan irtisanotut työntekijät. Valtiovarainministeriö hyväksyi esityksen 1.3.2000.

Kohta 3:

Puolustusvoimien yhteistoimintaelin oli 7.10.1998 käynnistänyt yhteistoimintamenettelyn Pohjan sotilassairaalan siirtämisestä supistetussa kokoonpanossa Kajaanin keskussairaalan yhteyteen. Tällöin ei ollut vielä huomioitu sitä vaihtoehtoa, että Pohjan sotilassairaala kokonaan lakkautettaisiin. Tämän johdosta Pääesikunta pyysi kirjeellään 26.4.1999, että myös sairaalan lakkautusesityksen käsittely toteutettaisiin yhteistoimintamenettelyssä 15.6.1999 mennessä. Pääesikunnan mukaan paikallisella tasolla oli siihen mennessä toimitettava myös yksilökohtainen yhteistoimintamenettely.

Tarkoituksena oli ollut, että sairaalan lakkauttamispäätös tehtäisiin toukokuun 1999 aikana. Pääesikunnan henkilöstöosasto pyysi kuitenkin 8.6.1999 keskeyttämään yhteistoimintaneuvottelut, kunnes lopullinen päätös sairaalan lakkauttamisesta tehtäisiin. Puolustusministeri teki 18.6.1999 päätöksen asiassa, minkä jälkeen aloitetut yhteistoimintaneuvottelut käskettiin saattaa päätökseen.

Hankitun selvityksen mukaan jotkut irtisanotuista työntekijöistä hakivat muutosta irtisanomispäätöksiin katsoen, ettei heitä voitu valtion virkamieslain mukaan irtisanoa, koska heidät olisi voitu samassa virastossa ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa ja kouluttaa uusiin tehtäviin. Virkamieslautakunta hylkäsi 29.11.2000 tehdyt oikaisuvaatimukset eikä korkein hallinto-oikeuskaan 2.11.2001 muuttanut virkamieslautakunnan päätöksiä.

Kohta 4:

Puolustusasiainneuvos --- selvityksen mukaan kantelussa mainitut tapaamiset liittyivät käytäntöön, jonka mukaan organisaationmuutoksesta vastuulliset virkamiehet keskustelivat muutoksen kohteeksi joutuneen yksikön henkilöstön edustajien kanssa muutokseen liittyvistä ongelmista ennen päätöksentekoa. Tapaamisten yhteydessä oli puolustusasiainneuvos --- mukaan pyritty selostamaan Pohjoisen maanpuolustusalueen terveydenhuollon uudelleenjärjestelyihin liittyviä erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja henkilöstön sijoittamiseksi. Noudatettu menettely, jossa selvitettiin erilaisia työllistämismahdollisuuksia, oli muutoksen kohteeksi joutuneen organisaation henkilöstön kannalta parempi vaihtoehto kuin tarjota työpaikkoja vain muualta puolustusvoimista tietäen etukäteen, että suurin osa henkilöstöstä ei niitä ottaisi vastaan. Mitään varsinaisia lupauksia työpaikoista ei tapaamisten tai kantelussa mainitun lehtihaastattelun yhteydessä ollut puolustusasiainneuvos --- mukaan voitu antaa.

Kohta 5:

Puolustusministeriön selvityksen mukaan sairaalan lakkauttamisesta annetussa tiedotteessa oli todettu, että noin puolelle sairaalan henkilöstöstä ei ollut osoittaa uutta työpaikkaa. Ministeriön mukaan Pohjan sotilassairaalan virkojen kokonaismäärä oli lakkautusajankohtana ollut 73,5 ja niistä yhteensä 43,5 viran haltijalle ei ollut tuolloin tarjolla mitään uutta tehtävää puolustusvoimissa tai muualla. Ministeriön mukaan oli myös otettava huomioon, että tiedote oli laadittu lehdistöä varten eikä viralliseksi tiedotteeksi henkilöstölle. Kantelussa oli todennäköisesti huomioitu vain puolustus-

voimien sisällä tarjolla olleet työpaikat. Tiedotteessa sen sijaan oli huomioitu kaikki tuolloin tiedossa olleet työpaikat riippumatta siitä, olivatko ne puolustusvoimissa tai sen ulkopuolella.

3.2

Kannanotto

Kohdat 1,2, 4 ja 5

Korkein hallinto-oikeus on lainvoimaisella päätöksellään katsonut, että perusteet henkilöstön irtisanomisille sairaalan lakkauttamisen yhteydessä ovat olleet olemassa. Saatujen selvitysten mukaan sairaalan lakkauttamisesta aiheutuneet säästöt ovat olleet huomattavasti arvioituakin suuremmat ja ostopalveluna toteutettuun lääkintähuoltoon on muutoinkin oltu puolin ja toisin tyytyväisiä. Irtisanottu henkilöstö on yhteistyössä useiden muiden viranomaisten kanssa pystytty selvitysten mukaan työllistämään ainakin vuodeksi 2000. Saadun selvityksen perusteella ei ole osoitettavissa, että myöskään sairaalan lakkauttamisesta ja työpaikoista tiedottaminen olisi ollut kantelussa väitetyllä tavalla harhaanjohtavaa.

Kohta 3:

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) tai sopimuksessa yhteistoiminnasta puolustusvoimissa ei ole määritelty yhteistoimintamenettelyn etenemisjärjestystä niin tarkasti, että sen perustella olisi mahdollista arvioida menettelyn asianmukaisuutta esillä olevassa tapauksessa. Sekä laista että sopimuksesta käy kuitenkin ilmi, että yhteistoimintamenettelyn tarkoituksena on antaa henkilöstölle tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa työoloihin vaikuttavaan päätöksentekoon ja myös sen valmisteluun. Annetusta selvityksestä käy ilmi, että henkilökohtaiset neuvottelut oli tarkoitus saattaa loppuun vasta sairaalan lakkauttamispäätöksen jälkeen, koska silloin vasta tiedettiin tarkalleen, mitä henkilöstölle tapahtui. Myös esimerkiksi puolustusvoimien rakennemuutoksen toimeenpanon valmistelua koskevan Pääesikunnan suunnittelukäskyn 12.6.1997 mukaan neuvottelut yksittäisten virkamiesten kanssa aloitetaan vasta hallinnollisten päätöstenjälkeen. Pohjan sotilassairaalan lakkauttamispäätös oli kuitenkin viivästynyt alkuperäisestä suunnitelmasta, minkä seurauksena henkilökohtaiset neuvottelutkin Pääesikunnan asettamien määräaikojen mukaisesti oli ilmeisesti jo ainakin pääosin käyty ennen lopullista päätöstä. Pääesikunnan mukaan neuvottelut oli tosin saatettu loppuun vasta lakkauttamispäätöksen jälkeen.

Selvitysten perusteella neuvottelumenettely ei ole ollut täysin Pääesikunnan ohjeistuksen mukainen. Virheeseen on kuitenkin puututtu heti, kun asia on tullut Pääesikunnan henkilöstöosaston tietoon. Lopullinen lakkautuspäätös on ollut samansisältöinen kuin Pääesikunnan esitys, jonka pohjalta neuvottelut on käyty. Virhe on ollut siten lähinnä muodollinen eikä kenenkään sairaalan henkilökuntaan kuuluneen oikeusturvan voida katsoa tässä tapauksessa varsinaisesti vaarantuneen.

On kuitenkin mielestäni syytä yleisesti korostaa yhteistoimintamenettelyn ja henkilökunnan kuulemisen merkitystä puolustusvoimissa tälläkin hetkellä valmisteltavina olevien organisaatiomuutosten yhteydessä. Muutosten kohteena olevalle henkilöstölle tulisi antaa riittävän ajoissa tietoa tulossa olevista muutoksista. Myös Pääesikunnan käskemät toimenpideaikataulut tulisi laatia siten, että yhteistoimintamenettelylle jää riittävästi aikaa.

3.3

Toimenpide

Kiinnitän Pääesikunnan huomiota yhteistoimintamenettelyn asianmukaisuuteen ja henkilöstön kuulemisen tärkeyteen puolustusvoimien organisaatiomuutosten yhteydessä. Muihin laillisuusvalvojan toimenpiteisiin ei kantelukirjoitus ole antanut aihetta.

A ilmoittanee päätöksestä myös kantelun kolmelle muulle allekirjoittajalle.