

20.12.2002

1258/4/01

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen**

## **HYVÄN HALLINNON VASTAINEN MENETTELY SIIRTOPÄÄTÖSTÄ VALMISTELTAESSA**

1

### **KANTELUKIRJOITUKSET**

1.1

#### *I kantelukirjoitus*

Eversti A arvosteli 5.12.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Pääesikunnan menettelyä häntä koskevien henkilöjärjestelyjen yhteydessä. A:ta ei kantelun mukaan ollut kuultu asianmukaisesti eikä muutenkaan menetelty hyvän hallinnon mukaisesti, kun hänet oli yleisesikuntaupseerin koulutuksen saaneena siirretty puolustusvoimien apulaishuoltopäällikön virasta alempiarvoiseen virkaan Hämeenlinnaan Talousvarikon johtajaksi. Tätä tehtävää olivat vuosien ajan hoitaneet yleisesikuntaupseerin koulutusta vailla olleet majurit ja everstilutnantit.

Pääesikunnalta hankitun selvityksen perusteella oikeusasiamies katsoi 20.3.2001 päivätyssä ratkaisussaan, ettei asiassa hänen käytettävissään olleen aineiston perusteella ollut menetelty kantelussa väitetyllä tavalla lainvastaisesti.

1.2

#### *II kantelukirjoitus*

A arvosteli 25.4.2001 ja 8.5.2001 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamissaan kantelukirjoituksissa aiempaan kanteluun saamaansa vastausta. A:n mukaan Pääesikunnan asiassa antama selvitys oli ollut useilta kohdilta epätarkka ja suorastaan virheellinen.

Oikeusasiamies totesi Pääesikunnalle 18.5.2001 lähettämässään uudessa selvityspyynnössä, että A oli uusissa kirjoituksissaan viitannut seikkoihin, joilla saattoi olla merkitystä asian lopputuloksen kannalta. Oikeusasiamies pyysi Pääesikunnalta uusien kirjoitusten johdosta vielä lisäselvityksen, jossa pyydettiin kuulemaan A:n uusissa kirjoituksissa mainittuja henkilöitä.

Asiassa on hankittu selvitystä myös puhelimitse Pääesikunnasta sekä Talousvarikon entiseltä ja nykyiseltä johtajalta.

2

### **SELVITYS**

2.1

Tapahutumakulku pääpiirteissään

A:lle oli marraskuun alussa 1999 ilmoitettu, että hänet oli suunniteltu siirrettäväksi 1.1.2000 lukien Hämeenlinnaan Talousvarikon johtajaksi. A oli kuitenkin 26.11.1999 tehdyllä päätöksellä määrätty

ensineritystehtävään 1.1.-31.5.2000 Pääesikunnan huoltoesikuntaan ja 1.6.2000 lukien Talousvarikon päälliköksi. Myöhemmin A oli 1.3.2000 jättänyt ilmoituksen irtisanoutumisestaan puolustusvoimien palveluksesta 1.1.2001 lukien, minkä seurauksena tehtävään määrääminen Talousvarikon johtajaksi oli peruttu.

## 2.2

### Selvitysten sisältöä

Pääesikunnan aiemman kantelun johdosta 28.2.2001 antaman selvityksen mukaan A:n siirron tarve johtui Pääesikunnan materiaalihallinto-osaston osastopäällikön eli puolustusvoimien apulaishuoltopäällikön tehtävien uudelleenluokittelusta. Tämä tehtävä määrättiin kenraalin virkaa vaativaksi tehtäväksi eikä A:ta ollut suunniteltu ylennettäväksi kenraalin virkaan. Samalla Talousvarikon johtajan virkaluokitusta oli suunniteltu tarkistettavaksi siten, että everstin oli mahdollista hoitaa tehtävää. Pyrkimyksenä oli Pääesikunnan mukaan korostaa varikon entistä itsenäisempää asemaa ja vahventaa sen johtamisresursseja yleisesikuntaupseerin koulutusvaatimuksella.

Pääesikunnan aiemmassa selvityksessä on viitattu myös puolustusvoimista annetun lain 9 a §:ään (1223/1998), jonka mukaan puolustusvoimien virkamies on velvollinen siirtymään toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten. Jos siirtäminen aiheuttaa virkamiehelle palveluspaikkakunnan muutoksen, asianomaiselle on säännöksen mukaan annettava päätöksestä tietoa vähintään kolme kuukautta aikaisemmin. Tässä tapauksessa päätökseen voi hakea myös muutosta niin kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Edelleen Puolustusvoimien selvityksessä 28.2.2001 on viitattu valtion yhteistoimintalakiin ja puolustusvoimien yhteistoimintasopimukseen, joiden mukaan yksittäistä virkamiestä koskeva asia käsitellään vain työnantajan ja asianomaisen henkilön välillä. Pääesikunnan mukaan A:n henkilökohtaiset toivomukset oli otettu huomioon siirron toimeenpanon ajankohtaa siirtämällä.

Pääesikunnan silloinen huoltopäällikkö, kenraaliluutnantti B on selvityksessään 15.6.2001 ilmoittanut, että A sai tiedon itseään koskevasta suunnitelmasta niin pian kuin se oli käytännössä mahdollista. B oli ilmoituksensa mukaan ollut 5.11.1999 yhteydessä siirrosta henkilöstöpäällikköön, joka oli suostunut siirtämään ajankohtaa, josta lukien A siirrettäisiin pois Pääesikunnasta. B:n mukaan siirtomenettely oli A:n osalta ollut poikkeuksellisen työntekijämyönteinen.

Pääesikunnan silloinen asessori on lausunnossaan 12.6.2001 kertonut, että A:n kohtalosta oli aikanaan keskusteltu Pääesikunnassa paljonkin. Asessorin tietojen mukaan prosessi oli alkanut siitä, että eräs prikaatikenraali oli siirrettävä pois silloisista tehtävistään. Kun hänet oli suunniteltu määrättäväksi 1.1.2000 lukien apulaishuoltopäälliköksi, A oli puolestaan siirrettävä toiseen tehtävään. Asessorin saaman käsityksen mukaan A:n kanssa ei ollut asianmukaisesti keskusteltu edessä olevasta siirrosta ja hänen tulevasta asemastaan. Talousvarikon päällikkönä oli siihen saakka ollut yleisesikuntaupseerin koulutusta vailla oleva everstiluutnantti tai majuri. Erityistehtävään siirrettynä A oli asessorin tietojen mukaan joutunut olemaan miltei "tyhjän panttina".

Asessori oli ilmoittanut silloiselle puolustusvoimien apulaishenkilöstöpäällikölle, että hänen tietojensa mukaan A:ta ei ollut kohdeltu korrektisti ja että hän toivoi tämän näkyvän myös Pääesikunnan vastauksessa oikeusasiamiehelle. Kun vastausluonnos kuitenkin oli rakennettu toisenlaiselle näkemykselle asian kulusta, asessori ei ollut katsonut voitavansa esitellä sentsisältöistä vastausta, ja hän olikin saanut vapautuksen asian esittelystä.

Talousvarikon johtajana tapahtuma-aikaan toiminut everstiluutnantti C on kertonut, ettei Talousvarikolla tai hänellä ollut mitään tietoa Talousvarikon johtajaa koskevasta virkaluokan muutoksesta. Muutosta ei ollut myöskään toteutettu. C ei ollut myöskään saanut mitään tietoa vuoden 1999 marraskuun alussa tehdystä alustavasta päätöksestä, että hänen tilalleen tulisi toinen henkilö. Hän oli kuullut asiasta vasta A:lta. Mitään tietoa ja ilmoitusta ei ollut myöskään siitä, mihin hän olisi tällöin siirtynyt.

C:n esittämän arvion mukaan A:n siirto Hämeenlinnaan olisi ollut aivan selkeästi siirto alempiarvoiseen tehtävään. Kun C oli siirtynyt 1.9.2001 eläkkeelle, oli Talousvarikon johtajaksi määrätty Pääesikunnasta A:n alaisena aiemmin työskennellyt tällöin majurin arvoinen upseeri, joka nyttemmin on ylennetty everstiluutnantiksi. Myöskään tällä henkilöllä ei ole yleisesikuntaupseerin koulutusta.

### 3

#### ARVIOINTI

A on erityisesti korostanut sitä, että häntä ei ollut asianmukaisesti ja hyvän hallintotavan mukaisesti kuultu siirron yhteydessä ja sitä, että hänet oli siirretty selkeästi alemmanarvoiseen tehtävään, mikä oli puolustusvoimissa erittäin poikkeuksellista. A on ilmoittanut, että ilman tätä nöyryyttävää kohtelua hän olisi tahtonut palvella isänmaataan vielä lähes seitsemän vuoden ajan.

Selvitykset siitä, missä vaiheessa ja mitä virkajärjestelyistä oli keskusteltu A:n kanssa, ovat osittain ristiriidassa kantelussa esitetyn kanssa. Pääesikunnan selvitykset eivät kuitenkaan osoita, että A:n siirrosta Talousvarikon johtajaksi Hämeenlinnaan olisi ollut hänen kanssaan puhetta ennen marraskuun alkua 1999. Silloiselle Talousvarikon johtajallekaan ei ollut ilmoitettu siirtohankkeesta.

Pääesikunnan selvityksessä mainittua puolustusvoimista annetun lain 9 a §:ää oli juuri ennen kantelussa kerrottuja tapahtumia muutettu. Aiemmin asetuksessa olleet säännökset siirtymisvelvollisuudesta oli tällöin siirretty lakiin. Lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 240/1998 vp.) on todettu yleisenä periaatteena olevan, että siirrot kohdistuvat samantasoiseen tai ylempään virkaan. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että siirrot kohdistuvat yleisen periaatteen mukaan samantasoiseen tai ylempään virkaan (PeVL 40/1999 vp.).

Puolustusvaliokunta on puolestaan mietinnössään todennut, että siirtojen tulisi perustua ensisijaisesti vapaaehtoisuuteen eikä niistä saisi koitua kohtuutonta haittaa siirtyjälle tai hänen perheelleen. Ennen siirtymistä toiseen virkaan tai määräämistä toiseen tehtävään tulisi selvittää asianomaisen omat toivomukset ja ottaa huomioon myös muut käytettävissä olevat vaihtoehdot. Yleisenä periaatteena tulisi puolustusvaliokunnan mukaan aina olla, että siirrot kohdistuvat ensisijaisesti ylempään tai vähintään samantasoiseen virkaan tai tehtävään. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siirtojärjestelmää kehitetään puolustusvoimissa tulevaisuudessa entistä enemmän vapaaehtoisuuden suuntaan.

Puolustusvaliokunnan mukaan siirtojen aiheuttamien haittojen vähentämiseksi niistä olisi pyrittävä ilmoittamaan nykyistä aikaisemmin. Puolustusvaliokunnan mielestä ehdotettua kolmen kuukauden minimiaikaa on useissa tapauksissa pidettävä liian lyhyenä. Käytännössä tieto siirtopäätöksestä on pyrittävä antamaan huomattavasti aikaisemmin, mielellään jopa kuusi kuukautta ennen siirtoa (PuVM 4/1998 vp.).

Sotilaalliseen hallintojärjestelmään kuuluu, että puolustusvoimien kokoonpanoa voidaan toiminnallisten tarpeiden mukaan muuttaa mm. henkilöstösiirroilla. Esillä olevassa tapauksessakin A:n siirrolle

johonkin toiseen tehtävään on selvitysten perusteella sinänsä ollut toiminnallista tarvetta Pääesikunnan materiaalihallinto-osastolla.

Selvitysten perusteella siirrosta on kuitenkin jouduttu A:sta riippumattomista syistä päättämään niin nopeasti, ettei A:ta ole ehditty kuulla asiasta sillä tavoin kuin esimerkiksi puolustusvaliokunta on mietinnössään edellyttänyt. Myöskään laissa olevaa kolmen kuukauden määräaikaa, jota sitäkin puolustusvaliokunta on pitänyt varsin lyhyenä, ei olisi pystytty noudattamaan alunperin suunnitellussa aikataulussa.

Ilmoitetut suunnitelmat Talousvarikon johtajan virkaluokituksen muuttamisesta osoittavat, että tehtävä oli todella tällöin A:n ilmoittamin tavoin hänen silloista tehtävänsä alempiarvoinen virka, jonka hoitaminen ei Pääesikunnan oman selvityksenkään mukaan olisi ollut edes mahdollista everstin viran haltijan toimesta. Talousvarikon organisaatiokaavion mukaan varikko on Pääesikunnan alainen sotilaslaitos, jonka suoranainen sotilaallinen esimies on puolustusvoimien huoltopäällikkö, ja jonka toimintaa ohjaa puolustusvoimien apulaishuoltopäällikkö. A oli siirtopäätöstä tehtäessä juuri tämä varikkoa ohjannut apulaishuoltopäällikkö.

Selvitysten perusteella siirto olisi sinänsä ollut ilmeisesti muodollisesti mahdollista toteuttaa sillä tavoin, kuin Pääesikunnan aiemmassa lausunnossa on todettu eli tarkistamalla Talousvarikon johtajan virkaluokitusta. Uusien selvitysten perusteella virkaluokituksen muutosta ei kuitenkaan ole vielääkään toteutettu.

Selvitysten perusteella siirto on ollut joka tapauksessa siinä määrin poikkeuksellinen toimenpide, että sitä toteutettaessa olisi pitänyt erityisesti ottaa huomioon siirron asianmukainen toteuttamistapa ja perustella se riittävästi myös A:lle. Annetuista selvityksistä käy ilmi, että A oli jälkeempäin useaan otteeseen tiedustellut eri henkilöiltä syytä tapahtuneeseen.

Menettelyn asianmukaisuutta arvioitaessa kiinnitän huomiota myös siihen, että puolustusvoimien siirtomenettely on juuri ennen kantelussa tarkoitettuja tapahtumia ollut eduskunnan käsiteltävänä. Puolustusvoimista annetun lain 9 a §:n muutos (1223/1998) on tullut voimaan 1.2.1999. Edellä selostetuissa valiokuntien kannanotoissa on lähemmin selvitetty, millaisen hyvän hallintotavan siirtoasioissa tulisi olla. Niissä on korostettu vapaaehtoisuutta ja riittävän aikaisen kuulemisen ja tiedottamisen tärkeyttä.

Selvitysten perusteella A:n siirrolle ei ole tosiasiaissa ollut vaihtoehtoja siinä vaiheessa, kun hänelle asiasta ilmoitettiin, eikä hänen kuulemisellaan siten ole enää tuossa vaiheessa ollut todellista merkitystä. Selvitysten perusteella A:n siirtoa ei ole toteutettu valiokuntien lausunnoissa esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

Koko siirtohanke oli tosin peruuntunut A:n irtisanoutumisen johdosta. A:lla olisi ollut myös mahdollisuus valittaa siirtopäätöksestä, mitä hän ei saadun tiedon mukaan ollut kuitenkaan tehnyt.

Edellä esitetyn perusteella katson, että Pääesikunnan menettely on ollut eduskunnankin korostamisen siirtopäätösten valmistelussa ja toteuttamisessa noudatettavien hyvän hallinnon periaatteiden vastainen ja siten virheellinen. Saatan tämän käsitykseni Pääesikunnan tietoon ja kiinnitän yleisemminkin vastaisen varalle sen huomiota hyvän hallinnon mukaiseen siirtomenettelyyn.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä Pääesikunnalle. Muihin laillisuusvalvojan toimenpiteisiin asia ei ole antanut aihetta.