

26.6.2009

Dnro 1398/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

KIRJALLISEN HUOMAUTUKSEN ASIANMUKAISUUS

1 KANTELU

Kantelija pyysi 19.4.2007 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan ja yhdessä Helsingin yliopiston henkilökuntayhdistyksen pääluottamusmiehen kanssa allekirjoittamassaan kirjeessä tutki-
maan Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan dekaanin menettelyn kirjallisen huomautuk-
sen antamista koskevassa asiassa.

Dekaani oli 28.4.2006 antanut kantelijalle huomautuksen, koska kantelija oli maksanut Helsingin yli-
opiston oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusprojektin johtajana toimineen dekaanin tutkimuspro-
jektin tililtä 17 000 euron palkkion ilman asianmukaisia, säännösten edellyttämiä maksuperusteita ja
ilman projektin johtajan suostumusta, mikä oli ollut vastoin asiasta omaksuttuja käytäntöjä.

Kantelijan mukaan huomautus oli kuitenkin perusteeton, koska laitoksella oli pitkään ollut käytäntönä,
että laitoksen johtaja hyväksyy kaikki laitoksen rahoitusasiat, mukaan lukien tutkimusprojektien rahoit-
tusasiat. Helsingin yliopiston taloussäännön mukaan menon hyväksymisestä vastaa menopäätöksen
tekijä (hyväksyjä) eli laitoksen johtaja. Edelleen kantelija viittasi taloussäännön kohtaan, jossa on to-
dettu muun muassa, että menon hyväksyjän on varmistuttava, että meno on laillisen menoperusteen
tai laillisesti syntyneen päätöksen mukainen ja että tositteessa on asianmukaiset tarkastusmerkinnät.

Kantelijan mukaan dekaanin ollessa rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitok-
sen johtajana vuosina 2001–2003 hän oli hyväksynyt kaikki laitoksen rahoitusasiat, mukaan lukien eri
tutkimusjohtajien tutkimusprojektien rahoitusasiat, sekä toiminut tutkimusprojektien menopäätösten
tekijänä. Kertomansa mukaan kantelija ei laitoksen palvelukseen vuoden 2001 alussa tullessaan ollut
kehittänyt tässä suhteessa minkäänlaisia muutoksia vakiintuneisiin menettelytapoihin, eikä laitoksen
johtajakaan ollut vaatinut tehtäväksi niihin mitään muutoksia. Myöskään kvestuuri tai valtiontilintarkas-
tajat eivät olleet huomauttaneet laitoksella noudatetusta menettelytavasta. Myöskään laitoksella käyn-
nissä olleiden tutkimusprojektien johtajat eivät olleet aiemmin vaatineet tehtäväksi muutoksia projek-
tien rahoitusasioiden käsittelyyn.

Laitoksen johtajana vuodesta 2004 lukien toiminut professori oli puolestaan kantelijan mukaan to-
dennut noudattaneensa laitoksella jo pitkään vallinnutta menettelytapaa, jonka mukaan myös projekti-
en rahoitusasiat olivat kulkeneet laitoksen johtajan hyväksyttävänä ja projektien johtajien kannat oli
selvitetty asian valmistelussa vapaamuotoisesti laatimatta niistä erikseen kirjallisia dokumentteja.

Edelleen kantelija kertoi, että puheena olevan tutkimusprojektin tutkijana toiminut dosentti ja dekaani
olivat keskustelleet rahoitusasiasta keskenään marraskuussa 2005. Dosentti oli kantelijan kertoman
mukaan ymmärtänyt dekaanin vastauksen niin, että rahoitus voisi olla mahdollinen, mutta toisaalta

dekaani oli kehottanut dosenttia vielä kääntymään kantelijan puoleen, koska tämä tunsi maksatuskäytännöt. Toisaalta dekaani oli kantelijan mukaan useaan otteeseen muistuttanut häntä dosentille varatusta rahoituksesta puheena olevassa projektissa. Tämän jälkeen kantelija oli selvittänyt kirjanpitoapäälliköltä, voitiinko projektin rahoista suorittaa nyt puheena oleva ennakkomaksu. Vastaus oli kantelijan mukaan ollut myönteinen. Laitoksen johtaja hyväksyi maksumääräyksen 5.12.2005, ja maksatus tapahtui vuoden viimeisenä päivänä.

Tämän jälkeen dekaani oli tammikuussa 2006 käynnistänyt kuulemismenettelyn, jota kantelija piti kohtuuttomana ottaen huomioon taloussäännön määräykset menopäätöksen tekijästä ja menon hyväksyjästä. Kantelijan kantelusta ilmeni, että ajalla 17.1.–28.4.2006 asiaa oli valmisteltu ensin kirjallisesti kuulemalla kantelijaa kahteen otteeseen, minkä lisäksi myös dosenttia oli kuultu kirjallisesti. Tämän jälkeen asiassa oli järjestetty vielä kaksi suullista kuulemistilaisuutta.

Lisäksi kantelija katsoi dekaanin olleen asianosaisena esteellinen käsittelemään puheena olevaa huomautukseen johtanutta asiaa, koska kyse oli ollut dekaanin johtaman tutkimusprojektin tililtä suoritetusta maksatuksesta. Kantelijan mukaan dekaani oli ollut esteellinen sekä toimimaan 23.2.2006 pidetyn kuulemistilaisuuden puheenjohtajana että antamaan hänelle kirjallisen huomautuksen. Vielä kantelija katsoi, että asiaa ei ollut käsitelty hallintolain edellyttämällä tavalla viivytyksettä.

2

SELVITYKSET JA VASTINEET

2.1

Helsingin yliopiston selvitys ja lausunto

Kantelun johdosta Helsingin yliopiston rehtori antoi 4.7.2007 päivätyn lausunnon dnro 782/06/2002, johon sisältyi Helsingin yliopiston rahastojen kirjanpitoapäällikön 25.6.2007 päivätty selvitys. Rehtorin lausunnossa on todettu muun muassa seuraavaa.

Maksatusasian käsittely ja huomautuksen aiheellisuus

Maksatusasian osalta lausunnossa selostettiin ensinnäkin menon maksuunpanoon liittyvien määräysten sisältö. Näiden perusteella lausunnossa katsottiin, että kantelijan olisi vastaanottotarkastajana tullut tarkastaa, että palvelu oli tehdyn tilauksen tai muun sitoumuksen mukainen. Asiallisena tarkastajana kantelijan olisi puolestaan tullut tarkastaa, että menoa vastaava palvelu oli toimitettu määrältään, lajiltaan ja laadultaan oikeana ja että menotosite oli yliopistoa sitovan tilauksen, sopimuksen tai päätöksen mukainen. Nämä asiat kantelija olisi voinut tarkistaa ainoastaan projektin vastuulliselta johtajalta. Näin kantelija ei lausunnon mukaan edes väittänyt tehneensä. Numerotarkastajana kantelijan taas olisi tullut tarkastaa, että menotosite täytti muodollisesti tositteelle asetetut vaatimukset. Dosen-tin allekirjoittama maksatusta koskenut kirje ei yliopiston mukaan täyttänyt laskun tunnusmerkkejä, joten kantelijan olisi tullut pyytää dosenttia täsmentämään asiaa niin, että kirje olisi täyttänyt palkkiolaskulle taloussäännössä asetetut vaatimukset.

Siltä osin kuin kantelija katsoi toimineensa vakiintuneen käytännön mukaisesti, lausunnossa todettiin, että kantelija ei ollut edes väittänyt tarkistaneensa projektin johtajan kantaa puheena olevassa maksatusasiassa. Hän ei siten ollut noudattanut viittaamaansa laitoksella vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan projektin johtajan tahtotila oli pyritty aina selvittämään, vaikkei asiasta olisikaan laadittu kirjallista dokumenttia.

Sikäli kuin kantelija viittasi kirjanpitoapäällikön kanssa maksatuksesta käymäänsä keskusteluun, kirjan-

pitopäällikkö totesi selvityksessään muun muassa kantelijan keskustelleen kyseisen tutkimushankkeen kuluista, joskaan kirjanpitopäällikkö ei kertomansa mukaan muistanut tapauksen yksityiskohtia. Hänellä ei selvityksensä mukaan ollut minkäänlaista mahdollisuutta antaa lupaa maksaa mitään yhdeltäkään tutkimusprojektilta tai muualtakaan. Käydyssä keskustelussa kirjanpitopäällikkö oli kertonut, paljonko rahaa oli vielä käyttämättä. Hän piti mahdollisena, että ennakon maksamisesta oli periaatteessa keskusteltu. Silloin hän ei kuitenkaan ollut voinut antaa muunlaista ohjetta kuin että asiasta oli sovittava tutkimusjohtajan kanssa. Kirjanpitopäällikön mukaan projektinjohtaja vastasi projektin kuluista ja näin ollen hänen asiallisen tarkastuksensa olisi vähintäänkin pitänyt näkyä myös palkkiomääräyksessä, vaikka laitoksella olisi hyväksi havaitut käytännöt laskujen hyväksymisestä.

Vielä lausunnossa viitattiin siihen, että kantelija oli taloussihteerin tehtäväänsä palkkausjärjestelmän mukaisessa tehtävänkuvauslomakkeessa kuvatessaan korostanut viran haltijan toimimista keskeisenä talousasioiden erityisasiantuntijana sekä tiedekunta- että laitostasolla. Kun näin keskeisenä talousasiantuntijana esiintyvä virkamies ei ollut tuntenut tai oli jättänyt huomiotta yliopiston taloussäännön ja asianomaista tutkimusmäärärahaa koskevat määräykset ja ohjeet menon maksamisesta sekä oli syrjäyttänyt projektin vastuullisen johtajan ja ilman hänen lupaansa maksattanut projektin koko käyttämättä olleen määrärahan 17 000 euroa (eläkemaksuineen 19 866 euroa) yliopiston ulkopuoliselle henkilölle pelkän kirjeen perusteella, yliopisto katsoi lausunnossaan, että vähintäänkin työnjohdollisen huomautuksen antaminen oli ollut perusteltua.

Asian käsittelyn asianmukaisuus

Esteellisyyden osalta lausunnossa katsottiin, että dekaani ei ollut käsitellyt hallintolain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua mielessä omaa etuaan, oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskenutta asiaa, vaan kyse oli ollut Helsingin yliopiston myöntämän tutkimusmäärärahan käytöstä ja käytön valvonnasta. Koska hankkeen johtaja oli henkilökohtaisesti vastuussa myönnettyjen määrärahojen riittävydestä, tutkimusmäärärahojen käytön valvonta oli kuulunut dekaanin virkatehtäviin. Rehtorin lausunnon mukaan virkatehtävien hoitaminen ei tee virkamiestä esteelliseksi.

Muilta osin lausunnossa katsottiin, että kantelijan asia oli käsitelty hallintolain 23 §:n mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä ja selvitetty hallintolain 31 §:ssä edellytetyllä tavalla. Kantelijan oikeusturva ei siten yliopiston mukaan ollut vaarantunut asiaa käsiteltäessä.

2.2

Kantelijan vastine

Kantelija antoi edellä kohdassa 2.1 selostettuihin selvitykseen ja lausuntoon 24.9.2007 päivätyyn vastineensa, jossa hän uudisti muun muassa näkemyksensä dekaanin ja dosentin keskustelusta tutkimustyön rahoituksesta ja yhteydenotostaan kirjanpitopäällikköön. Lisäksi kantelija kertoi, että 23.2.2006 pidetyssä kuulemistilaisuudessa dosentti oli lukenut dekaanilta saamansa sähköpostiviestin, jossa dekaani oli hyväksynyt maksatuksen ja ilmoittanut asian olleen kunnossa sekä oli pyytänyt huolehtimaan, että projektin määrärahoja ei ylitetä. Kyseistä sähköpostiviestiä ei kuitenkaan esitetty kuulemistilaisuudessa kirjallisena, eikä se sisällynyt myöskään käytettävissäni olleeseen aineistoon.

Edelleen kantelija katsoi menolaskun tiliöinnin, vastaanottotarkastuksen, numerotarkastuksen ja asiallisen tarkastuksen tapahtuneen asianmukaisesti. Kantelija katsoi myös menotositteen olleen laitoksella vallinneen käytännön mukainen. Koska dosentti oli työskennellyt laitoksella jo aikaisemmin, tietokannassa oli jo valmiina ollut ne tiedot, joiden yliopisto katsoi lausunnossaan puuttuneen puheena olevasta menotositteesta. Kantelijan mukaan laitoksella ei ollut tapana byrokraattisesti vaatia tunnettua henkilöä toistamaan jo tiedossa olevia, muuttumattomia tietoja jokaisessa erillisessä paperissa.

Vaikka dosentin puheena olevaa kirjettä – jota kantelija siis oli pitänyt asianmukaisena menotositteena toisin kuin yliopisto lausunnossaan – ei ollut otsikoitu palkkiolaskuksi, kirjeestä oli kantelijan mukaan kuitenkin käynyt ilmi sen tarkoitus. Kantelija toi esiin myös sen, että maksatus oli tapahtunut yliopiston taloussäännön mukaisesti henkilöstöjärjestelmän kautta ja sen, että mikäli maksut eivät olisi olleet hyväksyttäviä, niitä ei olisi pantu maksuun yliopiston keskushallinnossa. Kantelijan mukaan tiedekunta ja keskushallinto olivat hyväksyneet dosentin kirjeen menotositteeksi ja tiliöintilomakkeen oikein täytetyksi.

Edelleen kantelija uudisti näkemyksensä maksun hyväksyjän eli laitoksen johtajan vastuusta asiassa ja siitä, että laitoksella vakiintuneeseen menettelyyn eivät olleet aiemmin vaatineet muutoksia kvestuuri, valtiontilintarkastajat, tutkimusprojektien johtajat eikä yliopiston sisäinen tarkastus samoin kuin siitä, että dekaani oli itse laitoksen johtajana toimiessaan hyväksynyt kaikki laitoksen rahoitusasiat, myös muiden tutkimusjohtajien johtamien tutkimusprojektien rahoitusasiat. Muun muassa näistä syistä kantelija katsoi, että koko selvitys- ja kuulemisprosessia ei olisi tullut kohdistaa häneen. Vielä kantelija uudisti näkemyksensä siitä, että hänen oikeusturvansa ei ollut toteutunut kuulemismenettelyssä.

2.3

Kantelijan vastineen täydennys

Kantelija täydensi edellä kohdassa 2.2 selostettua vastinettaan 14.8.2008 päivätyllä kirjeellään. Siinä hän toi erityisesti esiin sen, että hän ei ollut toiminut puheena olevassa maksuunpanoasiassa esittelijänä, vaikka yliopisto oli lausunnossaan nostanut esiin kysymyksen esittelijän vastuusta. Näkemyksensä tueksi kantelija viittasi Helsingin työnantajien edustajien 10.7.2008 tekemään päätökseen, joka koski kantelijan tehtävän vaatavuustasoa yliopiston palkkausjärjestelmässä. Hallintojohtajan allekirjoittaman kirjeen mukaan laitoksella ei ollut esittelytehtäviä.

2.4

Lisäselvitys ja -lausuntopyyntö

Koska yliopiston lausuntoon ei sisällynyt dekaanin omaa selvitystä asiassa, pyysin yliopistoa vielä varaamaan hänelle tilaisuuden antaa oman selvityksensä ensinnäkin kantelijan esittämien esteellisyyttä ja huomautuksen aiheettomuutta koskeneiden väitteiden johdosta. Koska aiemmassa lausunnossa esteellisyyttä oli arvioitu vain asianosaisjäävin näkökulmasta, pyysin lisäselvitystä ja -lausuntoa annettaessa ottamaan huomioon myös muiden hallintolain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettujen esteellisyyisperusteiden ja erityisesti 7 kohdan mukaisen yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden soveltumisen mahdollisuuden.

Toiseksi pyysin yliopistoa hankkimaan dekaanilta selvityksen siitä, oliko asiaa selvitetty oikeustieteellisessä tiedekunnassa vain kantelijan menettelyn osalta ja oliko toimenpiteet kohdistettu vain häneen, vaikka puheena olevan virheelliseksi katsotun maksuunpanon oli hyväksynyt rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitoksen esimies. Jos näin oli, pyysin selvitystä siitä, millä perusteella virheelliseksi katsotussa menettelyssä päätöksen tekijän osuus oli jätetty arvioinnin ulkopuolelle ja toimenpiteet oli kohdistettu vain alaiseen eli asian esittelijäksi tulkittuun kantelijaan tilanteessa, jossa menettelytavat eivät asian alustavassa tarkastelussa välttämättä olleet ainakaan täysin yksiselitteiset.

Kolmanneksi pyysin viimeksi mainittuun liittyen toimittamaan kantelijan lisäkirjeen johdosta dekaanilta selvitystä myös siitä, millainen kantelijan virkamiesoikeudellinen asema oli asiassa ollut, toisin sanoen, oliko hän toiminut puheena olevan maksatusasian esittelijänä laitoksen johtajaan nähden vai ei.

2.5

Dekaanin selvitys

Dekaani totesi 11.12.2008 päivätyssä selvityksessään esteellisyysväitteen osalta, että jääviysväite oli esitetty heti virheen paljastuttua, minkä vuoksi asiassa oli järjestetty vielä uusi kuulemistilaisuus. Siinä puheenjohtajana oli toiminut varadekaani. Esteellisyyskysymyksestä oli keskusteltu varadekaanin ja tiedekunnan julkisoikeuden laitoksen silloisen johtajan kanssa. Keskustelussa oli päädytty siihen, että dekaani ei tiedekunnan johtajana ollut puheena olevassa asiassa sellaisessa asemassa, että hän ei olisi voinut antaa huomautusta.

Maksatusasian osalta dekaani totesi, että kantelijan menettelyn virheellisyys oli kantelijaa lukuun ottamatta selvä kaikille asianosaisille. Dekaanin mukaan kantelija oli rikkonut maksatuksen yhteydessä ensinnäkin menettelyllisiä säännöksiä, joiden mukaan maksatukselle tuli saada projektin vastuullisen johtajan suostumus. Toiseksi kantelija teki raskaan asiallisen virheen suorittaessaan maksatuksen päätoimessa yliopiston ulkopuolella työskennelleelle henkilölle. Kaikille yliopistolaisille oli dekaanin mukaan selvää, että tutkimusprojektien rahat oli tarkoitettu tutkijoiden palkkaamiseen (tai esimerkiksi matka- ja laitekuluihin) kokopäivätyöhön.

Kun virheellinen maksatus oli tullut dekaanin tietoon, hän oli välittömästi alkanut selvittää asiaa. Ensin hän oli ottanut yhteyttä päätöksentekijään eli laitoksen silloiseen johtajaan, jolle dekaani oli antanut välittömästi vakavan suullisen huomautuksen. Kun laitoksen johtaja oli myöntänyt rehellisesti virheensä, pyytänyt anteeksi ja pahoitellut tapahtunutta, dekaani oli katsonut asian olleen hänen osaltaan loppuun käsitelty.

Kantelija sitä vastoin oli menetellyt asiassa toisin. Koska kantelija oli kieltäytynyt edes keskustelemasta asiasta, dekaani oli joutunut pyytämään häneltä selvitystä kirjallisesti. Dekaanin mukaan hän ei kuitenkaan ollut saanut kantelijalta kelpollisia vastauksia. Jälkikäteen arvioiden asian olisi dekaanin mukaan voinut jättää suullisen huomautuksen varaan, jos kantelija olisi laitoksen johtajan tavoin myöntänyt virheensä.

Kantelijan virkamiesoikeudellisen aseman arvioinnin osalta dekaani viittasi yliopiston lausuntoon.

2.6

Emeritusprofessorin selvitys

Rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitoksen johtajana vuosina 2004–2006 toiminut rikosoikeuden emeritusprofessori totesi 27.10.2008 päivätyssä selvityksessään muun muassa, että hän oli puheena olevassa asiassa hyväksynyt maksuunpanon taloussihteerin valmistelun pohjalta. Asia oli edennyt laitoksella vallinneella normaalilla tavalla. Kantelija oli valmistellut asian ja tuonut maksatuksen asiakirjoineen laitoksen johtajan hyväksyttäväksi. Hän oli pitänyt asiaa saamiensa tietojen valossa selvänä ja hyväksynyt sen allekirjoittamalla maksuunpanon. Laitoksen johtaja oli luottanut kantelijan valmisteluun, koska kantelija oli taloushallinnon kokenut ammattilainen.

Edelleen emeritusprofessori totesi, että projektien maksatuksissa projektien johtajien kannat oli harkittu usein suullisesti, joskus kirjallisesti. Monesti maksatus oli lähtenyt liikkeelle projektin johtajan aloitteesta, jolloin harvemmin häneltä oli vielä erikseen pyydetty kirjallista hyväksyntää. Projektien johtajien kannat taloussihteerin oli selvittänyt valmiiksi, ja hyväksymistilanteessa emeritusprofessori oli kertomansa mukaan oppinut luottamaan, että näin oli tehty. Epäselviä asioita ei ollut tapana tuoda pöydälle. Jos epäselviä asioita oli, niistä oli keskusteltu erikseen. Emeritusprofessori myönsi vastavansa tekemästään virheestä, eli siitä, että hän oli luottanut siihen, että asia oli taloussihteerin valmis-

telun jäljiltä kunnossa. Virheen tultua ilmi hän oli saanut dekaanilta hyvin nopeasti ankaran suullisen moitteen, jonka emeritusprofessori oli kokenut kurinpidollisena toimenpiteenä.

Vielä emeritusprofessori totesi, että hallintojohtajan kirjeessä esitetty tieto, jonka mukaan rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitoksella ei ollut esittelytehtäviä, oli väärä. Emeritusprofessorin mukaan kantelija oli toiminut pitkään laitoksella esittelijänä niissä asioissa, joissa laitoksella oli tarvittu esittelijää. Määräys oli annettu ennen emeritusprofessorin johtajakautta, ja se oli jatkunut ainakin koko hänen johtajakautensa ajan. Käytännössä esittelyjä oli tehty säännönmukaisesti tiettyjä asioita, kuten nimittämisiä, työsuhteeseen ottamisia, virkavapauksia, opetusohjelmia ja taloussäännön mukaan laitoksen päätösvaltaan kuuluvia asioita, johtoryhmässä käsiteltäessä.

2.7

Yliopiston lisälausunto

Lausunnossa tuotiin ensinnäkin esiin se, että huomautus on esimiehen käytettävissä oleva työnjohto- ja valvontamääräykseen rinnastettavissa oleva keino, jolla pyritään korjaamaan lievimpiä virheellisyksiä virkatehtävän suorittamisessa ja estämään virkatehtävän suorittamisessa sattuneen virheen toistuminen. Jos esimiehen katsotaan olevan esteellinen selvittämään alaisensa virheellistä toimintaa ja antamaan siitä huomautuksen, esimiehellä ei de facto ole käytössä tätä keinoa.

Puheena olevassa selvitysmenettelyssä olivat puolueettoman käsittelyn takaamiseksi olleet mukana yliopiston keskushallinnon lakimies ja varadekaani sekä kantelijaa edustavan ammattiyhdistyksen luottamusmies ja keskustakampuksen työsuojeluvaltuutettu. Selvittelyssä oli kuultu myös dosenttia ja emeritusprofessoria.

Kantelijan esittelijän aseman osalta lausunnossa todettiin, että oikeustieteellisessä tiedekunnassa ei päätöksentekoa nimittämistä, työsuhteeseen ottamista eikä virkavapauden tai vastaavan vapauden myöntämistä koskevissa henkilöstöasioissa ollut delegoitu hallintosäännön mahdollistamalla tavalla laitosten johtajalle, ja johtoryhmä teki henkilöstöasioissa vain esityksiä dekaanille. Yliopiston lausunnon mukaan emeritusprofessori oli tarkoittanut selvityksessään henkilöstöasioiden osalta tällaisten esitysten tekemistä johtoryhmässä ja kantelijan toimimista näissä tilanteissa asian valmistelijana ja esittelijänä niin, että sanaa esittelijä käytettiin merkityksessä, johon ei liittynyt perustuslain 118 §:n mukaista esittelijän vastuuta. Edellä mainittu säännös sisälsi kuitenkin myös määräyksen virkavastuusta, joka yliopiston mukaan soveltui kantelijan toimintaan asian valmistelleena virkamiehenä.

Vielä lausunnossa tuotiin esiin se, että kantelija ei ollut noudattanut laitoksella omaksuttua käytäntöä tarkistaa ennen projektin varoista maksettavan menon hyväksymistä projektin johtajan kanta. Kantelijan menettely oli yliopiston mukaan poikkeuksellinen, ja siitä annettu huomautus oli ollut perusteltu ja aiheellinen.

2.8

Kantelijan lisävastine

Kantelija antoi edellä kohdassa 2.7 mainittujen selvitysten ja lausunnon johdosta 29.1.2009 päivätyt vastineensa, joissa hän etupäässä toisti jo aiemmin esittämiensä näkemykset. Lisäksi kantelija totesi dekaanin lähettäneen hänelle suoraan kirjalliset selvityspyynnöt keskustelematta asiasta suoraan kantelijan kanssa.

3

RATKAISU

3.1

Oliko kirjallisen huomautuksen antaminen perusteltua?

3.1.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Virkamieslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty varoitusta lievemmästä työnjohdollisesta toimenpiteestä eli huomautuksen antamisesta. Lakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 291/1993 vp) käy kuitenkin ilmi, että aiempaa oikeustilaa, joka mahdollisti huomautuksen antamisen, ei ollut tarkoitus muuttaa. Jos siis virkavelvollisuuksien täyttämiseen liittyy ongelmia, jotka eivät ratkea keskustelun avulla, esimies voi antaa henkilölle huomautuksen, joka voi olla suullinen tai kirjallinen (ks. myös HaVM 5/1994 vp).

Valtion virkamieslain mukainen kirjallinen varoitus ja esimiehen antama laissa sääntelemätön työnjohdollinen huomautus tulee virkamiehen oikeusturvan vuoksi pitää mielestäni toisistaan selvästi erillään. Jos huomautus annetaan kirjallisesti, siinä olisi mielestäni syytä nimenomaisesti todeta, että kysymys ei ole virkamieslain 24 §:n mukaisesta seuraamuksesta ja että huomautuksen antamiseen ei myöskään voi näin ollen hakea oikaisua virkamieslautakunnalta. Myös ennen huomautuksen antamista on virkamiestä asianmukaisesti kuultava ja sikäli kuin huomautus on kirjallinen, se tulee myös perustella riittävästi halutun ohjausvaikutuksen aikaansaamiseksi.

3.1.2

Projektinjohtajan sivuuttaminen maksatusasian käsittelyssä huomautuksen perusteena

Kirjallisen huomautuksen perusteluissa oli todettu, että oikeustieteellisessä tiedekunnassa ei ollut koskaan omaksuttu sellaista käytäntöä, jossa ennen palkkion maksamista ei selvitettäisi projektin talousvastuullisen johtajan suostumusta hänen projektiinsa myönnettyjen varojen käyttämiseen. Sen sijaan joissakin tapauksissa oli tietävästi saatettu tyytyä suullisesti annettuun suostumukseen.

Asiaa on ensinnäkin arvioitava Helsingin yliopiston puheena olevana ajankohtana voimassa olleen taloussäännön perusteella. Taloussäännön kohdan 5.1 ensimmäisessä kappaleessa on lueteltu menopäätösten tekijät. Näitä voivat olla niin erillisen laitoksen johtaja kuin projektin vastuullinen johtajakin. Saman kohdan toisen kappaleen mukaan ennen kuin tavaraa tai palvelua koskeva sitoumus menon maksamiseen tehdään, on menopäätöksen tekijän varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä valtuuden ja määrärahan riittävyys. Edelleen samassa kappaleessa on todettu, että jos asiassa tarvitaan erityinen hyväksyminen, lupa tai lausunto, on menopäätöksen tekijän varmistettava, että sellainen on saatu.

Edellä todetut taloussäännön kohdat eivät mielestäni sinänsä anna ainakaan täysin suoraa ja selvää vastausta siihen kysymykseen, milloin projektin vastuullisen johtajan suostumuksen hankkiminen on välttämätöntä ennen maksupäätöksen tekemistä tilanteessa, jossa maksupäätöksen tekijä on laitoksen johtaja, toisin sanoen silloin, jos maksupäätöksen tekijöitä voisi taloussäännön perusteella ainakin periaatteessa olla kaksi (laitoksen johtaja ja projektin johtaja). Taloussäännössä lähdetään käsitykseni mukaan lähinnä siitä, että jos lupa tms. tarvitaan, se on hankittava. Sen sijaan taloussäännöstä ei yksityiskohdittain ilmene, milloin lupa tms. on hankittava ja missä muodossa se on saatava.

Kantelija oli kertomansa mukaan noudattanut laitoksella vakiintunutta käytäntöä. Hänen tänne toimittamastaan aineistosta ei kuitenkaan suoranaisesti ilmennyt, mikä tuo käytäntö oli tosiasiallisesti ja

vakiintuneesti ollut projektinjohtajan suostumuksen hankkimisen suhteen. Sen sijaan hänen kanteluksaan ja vastineissaan korostui ennen muuta se, että laitoksen vakiintuneen käytännön mukaan laitoksen johtaja oli hyväksynyt kaikki – myös projektien – maksatusasiat.

Edellä todetun johdosta on mielestäni aiheellista tässä yhteydessä korostaa sitä, että maksatusasian lopullinen hyväksyminen laitoksen johtajan toimesta ja projektinjohtajan suostumuksen hankkiminen tätä ennen asian valmisteluvaiheessa ovat mielestäni kaksi eri asiaa, ja tämä ero on asian arvioinnissa merkityksellinen.

Edelleen kantelija korosti sitä, että jo dekaanin toimiessa laitoksen johtajana oli toimittu samoin kuin nyt puheena olevassa tapauksessa. Käytettävissäni olleesta aineistosta ei sinänsä ilmennyt, oliko kantelija silloinkin, kun dekaani oli laitoksen johtajana hyväksynyt eri tutkimusprojektien maksatusasioita, hankkinut – ja jos niin millä tavoin – tutkimusprojektien vastuullisten johtajien nimenomaisen suostumuksen maksatukseen ennen asian viemistä dekaanin ratkaistavaksi.

Mikäli suostumusta ei missään muodossa olisi hankittu, dekaani olisi samalla itsekin menetellyt siten kuin sittemmin emeritusprofessori, jolle hän oli dekaanina nyt kantelijan lisäksi niin ikään antanut huomautuksen, toisin sanoen hän ei olisi henkilökohtaisesti varmistunut siitä, että projektinjohtajan suostumus asiaan oli saatu ennen maksatuspäätöksen tekemistä. Ainakaan kantelijan tänne toimitamista maksatusasiakirjoista vuosilta 2001–2003 ei ilmennyt, että dekaaninkaan hyväksymissä maksatusasioissa olisi ollut projektinjohtajan kirjallinen hyväksyntä, jota hän siis nyt oli kantelijalle antamassaan huomautuksessa peräänkuuluttanut. Toisaalta on mielestäni kuitenkin otettava huomioon se, että maksatus oli voinut lähteä liikkeelle myös projektin johtajan omasta aloitteesta, jolloin kirjallista hyväksyntää ei välttämättä olisi ollut edes tarpeen enää erikseen hankkia.

Johtopäätökseni on edellä esitetystä, että kantelijan tänne toimittamista dekaanin laitoksen johtajana ollessaan tekemien maksatuspäätösten asiakirjoista ei voida vielä varmuudella tehdä johtopäätöksiä siitä, miten noissa asioissa oli projektin johtajan suostumuksen suhteen kulloinkin menetelty. Koska nämä maksatusasiat ajoittuivat vuosille 2001–2003 ja kun saamieni selvitysten perusteella projektinjohtajan suostumusta ei ollut aina hankittu kirjallisesti vaan menettelytavat olivat olleet vapaamuotoisia, katson, että asiaan ei ole enää tässä vaiheessa saatavissa sellaista selvitystä, jonka nojallaminen olisi mahdollista tehdä enempiä johtopäätöksiä siitä, miten kussakin yksittäisessä maksatusasiassa oli menetelty dekaanin toimiessa laitoksen johtajana.

Laitoksen johtajana dekaanin jälkeen toiminut emeritusprofessori puolestaan kertoi noudattaneensa samaa käytäntöä kuin hänen edeltäjänsä. Hän toi minulle antamassaan selvityksessä esiin sen, että projektien johtajien kannat oli hankittu usein suullisesti, joskus kirjallisesti. Siinä vaiheessa, kun häntä oli kuultu vuonna 2006 asiaa tiedekunnassa kantelijan osalta selvitettyä, hän oli todennut, että projektien johtajien kannat oli selvitetty asian valmistelussa vapaamuotoisesti ja että projektien johtajien tahtotila oli aina pyritty selvittämään, mutta niistä ei ollut yleensä kirjallista dokumenttia.

Näidenkään lausumien perusteella ei mielestäni voida tehdä ainakaan yksiselitteistä johtopäätöstä siitä, oliko projektien johtajien kannat aina ja kaikissa tapauksissa ehdottomasti ja tosiasiallisesti tavalla tai toisella selvitetty puheena olevalla laitoksella ennen maksatuspäätösten tekemistä.

Rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitoksella vakiintunut käytäntö näyttää joka tapauksessa poikenneen tiedekunnan muiden laitosten käytännöistä. Yksityisoikeuden laitoksella maksatus oli edellyttänyt projektinjohtajan allekirjoitusta eli laskutusperusteen nimenomaista hyväksyntää. Julkisoikeuden laitoksella puolestaan oli noudatettu projektien rahojen maksatuksessa sitä pääsääntöä, että maksatuksen hyväksyi projektin johtaja ja eräissä tilanteissa laitoksen johtaja. Vii-

meksi mainittuja tilanteita olivat olleet esimerkiksi sellaiset matkalaskut, joissa matkustajana oli ollut projektin johtaja itse, ja tilaukset, jotka projektin johtaja oli itse tehnyt.

Koska yliopiston taloussäännössä ei ole asiasta nimenomaisesti mainittu eikä rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitoksella vallinneesta käytännöstä ole muodostettavissa täysin yksiselitteistä mielikuvaa, seuraavaksi on arvioitava sitä, mitkä tosiasialliset syyt mahdollisesti kulloinkin olisivat puoltaneet projektinjohtajan kuulemista maksatusasiain valmisteltaessa. Yliopiston ensimmäisessä lausunnossa tuotiin esiin vastaanottotarkastajan ja asiallisen tarkastajan eräät velvollisuudet ja se, että tietyt seikat tässä tarkastuksessa olisi ollut mahdollista tarkistaa vain projektin vastuulliselta johtajalta eli toisin sanoen häntä kuulemalla.

Vaikka projektin johtajan kuulemisesta maksatusasioissa silloin, kun lopullisen menopäätöksen tekee muu taho kuin hän itse (kuten nyt laitoksen johtaja), ei ole löydettävissä yksiselitteisen selkeää normipohjaa yliopiston taloussäännöstä, kuulemisen tärkeydelle on mielestäni kuitenkin löydettävissä asianmukainen peruste edellä todettujen käytännön asioiden selvittämisen lisäksi ennen muuta projektin johtajan vastuiden näkökulmasta. Helsingin yliopiston tutkimusvararyhmän antamissa kolmivuotisen tutkimusmäärärahan saajille tarkoitetuissa varojen käyttöä koskevista ohjeista on todettu muun muassa, että tutkimusmäärärahojen saajat ovat henkilökohtaisesti vastuussa tutkimushankkeeseen myönnettyjen varojen käytöstä. Edelleen esimerkiksi puheena olevan dekaanin johtaman tutkimusprojektin 12.12.2002 päivätyssä rahoituspäätöksessä on erikseen todettu, että hankkeen johtaja on henkilökohtaisesti vastuussa myönnettyjen määrärahojen riittävydestä.

Mielestäni jo edellä todettu projektinjohtajan varojen käyttöön liittyvä vastuu riittää sellaiseen johtopäätökseen, että projektin johtajan kanta asiaan on tullut hankkia ennen maksatuspäätöksen tekemistä. Kantelija ei ole edes väittänyt henkilökohtaisesti niin tehneensä. Sen sijaan hän näyttää käsitykseni mukaan pitäneen projektinjohtajan mielipiteen riittävänä selvittämisenä sitä, että tutkimusrahoituksen saajana ollut dosentti oli keskustellut asiasta projektinjohtajan kanssa ja ilmoittanut asian olevan kunnossa.

Pidän sinänsä ymmärrettävänä, että kantelija oli katsonut voivansa luottaa dosentin ilmoituksen paikkansapitävyyteen, joskin on toisaalta syytä korostaa, että dosentin omankin kertoman mukaan dekaanin kanta oli ollut ehdollinen ("maksatus voisi olla mahdollinen"). Dekaanin puolesta kiisti 20.3.2006 pidetyssä kuulemistilaisuudessa ilmoittaneensa dosentille, että tälle olisi mahdollista maksaa palkkio vuoden 2005 aikana. Minulla ei ole mahdollisuutta ottaa enemmän kantaa dosentin ja dekaanin käymien keskustelujen sisältöön. Sikäli kuin kantelija oli yliopiston lisäselvityksen johdosta antamassaan vastineessa tuonut esiin vielä sen, että dosentti oli mainitussa kuulemistilaisuudessa lukenut dekaanilta saamansa sähköpostiviestin, jossa dekaani oli ilmoittanut asian olevan kunnossa, en voi ottaa asiaan enemmän kantaa, koska kyseinen viesti ei ole ollut käytettävissäni eikä sitä ollut liitetty myöskään kuulemistilaisuuden asiakirjoihin.

3.1.3

Maksuperusteen epäasianmukaisuus huomautuksen perusteena

Asiassa on vielä arvioitava kysymystä maksuperusteen asianmukaisuudesta. Tältäkin osin osapuolten näkemykset poikkesivat toisistaan. Kantelijan mukaan maksatus oli tapahtunut asianmukaisesti. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella kantelijan kanta oli näkemykseni mukaan perustunut seuraaviin hänen esille nostamiinsa seikkoihin: a) kantelijan tiedossa oli ollut dosentin ja dekaanin maksatuksesta käymä alustava keskustelu ja dosentin kantelijalle ilmoittama dekaanin lähtökohtaisesti myönteinen kanta asiaan, b) kantelijan tiedossa oli ollut, että projektin rahoja oli vielä ollut käyttämättä, c) kantelija oli ollut siinä käsityksessä, että projektin rahat tuli käyttää kyseisen vuoden loppuun

mennessä, koska hän ei ollut tiennyt projektin jatkamisesta tehdystä päätöksestä, d) dekaani oli useaan otteeseen muistuttanut kantelijaa dosentille varatusta rahoitusosuudesta ja e) kantelija oli saanut kvestuurista tiedon, että puheena oleva ennakkomaksu kirjan/artikkelisarjan kirjoittamisesta oli mahdollista maksaa.

Kantelijan dekaanilta saaman huomautuksen perusteluista ei yksilöidysti ilmennyt, millä tavoin maksatus oli dekaanin mukaan tehty ilman asianmukaista maksuperustetta, joskin hän oli viitannut asian aiempaan selvittämiseen. Käytettävissäni olleen aineiston mukaan dekaani oli tällöin tuonut esiin yhtäältä sen, että dosentille ei ylipäätään olisi voinut maksaa mitään tutkimusrahoista, koska hän oli siirtynyt päätoimeen muualle, ja toisaalta sen huomautuksestakin ilmenevän perusteen, että dekaani oli projektin johtajana sivuutettu maksatusasiassa. Huomautus olisi mielestäni voinut olla perustelluitaan täsmällisempi ohjausvaikutuksen tehostamiseksi.

Yliopiston ensimmäisessä lausunnossa yliopisto puolestaan kiinnitti huomiota muun muassa siihen kantelijan kuulemistilaisuudessa (20.3.2006) esillä olleeseen seikkaan, että dosentin maksatusta koskevan kirjeen ei olisi tullut kelvata menotositteeksi siinä olleiden puutteiden vuoksi. Tältä osin yliopisto viittasi palkkiolaskua koskevaan taloussäännön kohdan 5.15.4 ensimmäiseen kappaleeseen, jossa on lueteltu tiedot, jotka palkkilaskun tulee sisältää (laskuttajan nimi, henkilötunnus, osoitetiedot ja verotuskunta sekä tiedot työn suoritusajasta ja maksuperusteesta). Tarkasteltaessa kyseistä dosentin kirjettä yliopiston taloussäännössä esitettyjen kriteerien näkökulmasta johtopäätökseni on, että yliopiston tulkintaa ei sinänsä voida pitää taloussäännön vastaisena.

Toisaalta asiassa ei mielestäni kuitenkaan voida jättää täysin huomiota vaille sitä kantelijan esiin nostamaa seikkaa, että yliopiston korostamat puutteet olivat koskeneet vain sellaisia tietoja, jotka jo olivat yliopiston tiedossa dosentin aiemmin työskenneltäessä yliopiston palveluksessa ja joiden puuttuminen ei sinänsä ollut estänyt maksatusta. Minussa herättääkin ihmetystä se, että vaikka menotosite oli yliopiston mukaan ollut monin tavoin puutteellinen, yliopiston taloushallinnon järjestelmä oli kuitenkin siitä huolimatta mahdollistanut konkreettisen maksuunpanon. Kantelija ei kertomansa mukaan nimittäin ollut itse maksanut summaa dosentille, vaan maksatus oli syötetty taloussäännön mukaisesti henkilöstötietojärjestelmään oikeustieteellisen tiedekunnan kansliassa, ja summa oli maksettu palkanmaksujärjestelmän kautta, eikä kantelijalla kertomansa mukaan edes ollut oikeutta syöttää henkilöstötietojärjestelmään tietoja.

Näin ollen, vaikka kantelijalla olikin virkansa puolesta ollut omalta osaltaan velvollisuus huolehtia menotositteen asianmukaisuudesta, hän ei selvästikään ollut ainoa taho, joka oli pitänyt tositetta asianmukaisena tai ainakin sellaisena, että sen ja yliopiston jo tiedossa olevien tietojen perusteella maksatus oli ollut mahdollista toteuttaa. Ottamatta enemmälti kantaa yliopiston taloushallinnon yksityiskohtiin totean, että on yliopiston itsensä tehtävä huolehtia siitä, että maksatuksessa noudatettavat käytännöt ovat kaikille maksatusasioista huolehtiville selviä ja asiasta annettujen sääntöjen mukaisia.

3.1.4

Johtopäätökset

Kantelijan saaman kirjallisen huomautuksen perusteina oli käytetty yhtäältä sitä, että maksatus oli tapahtunut ilman asianmukaisia maksuperusteita, ja toisaalta sitä, että projektin vastuullisen johtajan kantaa ei ollut selvitetty ennen maksatusasian viemistä laitoksen johtaja hyväksyttäväksi. Näistä viimeksi mainittu oli erityisesti korostunut, koska huomautuksessa oli edellytetty nimenomaan sitä, että jatkossa maksatukseen tulee hankkia projektin vastuullisen johtajan kirjallinen hyväksyntä.

Huomautuksen antamisessa on kyse asian sisäisen selvittämisen yhteydessä kertyneeseen aineis-

toon liittyneestä näytön punninnasta ja sen johdosta tehdyistä johtopäätöksistä sekä kyseeseen tulleen seuraamuksen asteen arvioimisesta. Huomautus on luonteeltaan työnantajan määräysvaltaan kuuluva valituskelvoton työnjohdollinen ohjaus viranhaltijalle. Se antaa viranhaltijalle mahdollisuuden korjata menettelynsä jatkoa ajatellen. Samalla huomautus osoittaa teon tai laiminlyönnin moitittavuuden ja antaa tiedon työnantajan edellyttämästä käyttäytymisestä huomautuksen jälkeen.

Perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvasta ja hallintolain 6 §:ssä tarkemmin säädetystä suhteellisuusperiaatteesta seuraa, että viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Siten myös viranomaisen työnantajana työntekijään kohdistamien toimien tulee olla asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja. Kyse on tällöin myös toimenpiteen välttämättömyyden ja kohtuullisuuden huomioon ottamisesta. Työnantajan virkamieheen kohdistaman toimenpiteen ankaruus on määriteltävä kohtuulliseksi suhteessa teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen. Työnantajan tulee siten kulloisetkin olosuhteet huomioon ottaen mitoittaa toimintansa alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava ohjausvaikutus.

Kyse on nyt viranomaisen harkintavallan käytön asianmukaisuuden arvioimisesta. Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, ellei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai sitä ei muuten ole käytetty väärin.

Asiassa on mielestäni ilmeistä, että yliopiston taloussäännön määräykset menopäätöksen tekemisestä nyt puheena olevassa tilanteessa ja rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitoksella maksatusasioissa vallinneet käytännöt eivät ole olleet yksiselitteiset ja selkeät eivätkä yhdenmukaiset tiedekunnan muiden laitosten käytäntöjen kanssa. Käsitykseni mukaan kantelijan virkavelvollisuuden sisältö maksatustapahtumassa on ollut siinä määrin epäselvä ja tulkinnanvarainen, että rikosoikeudellisen virkavastuun perustava virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuva virkavelvollisuuden rikkominen ei olisi voinut tulla kysymykseen.

Edellä olen kuitenkin päätenyt siihen, että projektin johtajan mielipiteen nimenomainen ja selkeä selvittäminen maksatusasiaa valmisteltaessa on asiaankuuluva toimenpide. Koska tässä suhteessa oli kuitenkin ilmennyt epäselvyyttä, joka oli nähtävästikin jatkunut pitempään jo siksikin, että asiaan ei ollut mikään taho aiemmin kiinnittänyt huomiota, asia oli nyt ollut mahdollista korjata esimiehen työnjohdollisin toimenpitein eli huomauttamalla siitä.

Sillä seikalla, että dosentti oli dekaanin yhteydenoton johdosta palauttanut hänelle maksetut rahat, ei mielestäni ole sinänsä merkitystä arvioitaessa sitä, oliko puheena olevaan selvitysmenettelyyn ryhtymiselle ollut aiheutta. Sen sijaan tämä seikka oli ollut mahdollista ottaa huomioon seuraamuksen asteen arvioinnissa siitä näkökulmasta, oliko menettelystä aiheutunut yliopistolle vahinkoa.

Koska perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä kun käytettävissäni olleen aineiston mukaan puheena olevan maksatusasian valmistelu oli kuulunut kantelijan virkatehtäviin, hän oli vastannut toimistaan edellä todetun sääntelyn mukaisesti. Tämän vuoksi en katso aiheelliseksi ottaa enemmän kantaa kantelijan esiinnostamiseen kysymykseen siitä, soveltuiko esittelijän vastuu puheena olevaan tapaukseen. Kyseillä seikalla ei myöskään ole huomautuksen antamisen oikeuden näkökulmasta merkitystä.

Siinä, että asian selvittäminen oli lopulta päätenyt huomautukseen eli seuraamuksen arvioinnissa oli päädytty lievimmän keinon käyttämiseen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, on mielestäni otettu huomioon kaikki asiaan liittyvät tulkinnanvaraisuudet ja erityispiirteet, joita olen edellä tuonut esiin.

Johtopäätökseni on, että huomautuksen oikeudellinen luonne ja sen tavoitteet huomioon ottaen minulla ei käytettävissäni olleen aineiston perusteella ole asiaa kokonaisuutena arvioitaessa edellytyksiä katsoa dekaanin ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä muulla tavalla väärin huomautusta antaessaan.

Edellä todetun johdosta kantelu ei tältä osin johda toimenpiteisiini.

3.2

Oliko dekaani ollut esteellinen?

3.2.1

Arvioinnin lähtökohdat

Taustatietoja ja kysymyksenasettelu

Käytettävissäni olleesta aineistosta ilmeni dekaanin kutsuneen kantelijan 15.2.2006 päivätyllä kirjeellä valtion virkamieslain 66 §:n mukaiseen kuulemistilaisuuteen, jossa oli kutsun mukaan tarkoitus käsitellä kantelijan menettelyä dekaanin tutkimusprojektin varojen maksatuksessa. Kutsukirjeessä oli myös mainittu, että kantelijan toiminnasta voi seurata kirjallinen varoitus tai irtisanominen. Asiassa oli sittemmin 23.2.2006 pidetty kuulemistilaisuus, jossa dekaani oli toiminut puheenjohtajana.

Kantelijan mukaan dekaani oli ollut esteellinen toimimaan kyseisessä kuulemistilaisuudessa tilaisuuden puheenjohtajana ja sittemmin antamaan kantelijalle huomautuksen. Kantelija perusteli näkemyksensä sillä, että asiassa oli ollut kyse dekaanin tutkimusprojektin tililtä suoritetusta maksatuksesta, joten dekaani oli ollut asiassa asianosainen.

Asiassa on arvioitava ensinnäkin sitä, missä määrin hallintolaki tulee sovellettavaksi puheena oleviin kuulemistilaisuuksiin ja huomautuksen antamiseen. Mikäli hallintolaki tulee sovellettavaksi, on vielä arvioitava sitä, oliko dekaanin käsiteltävänä olleeseen asiaan asianosaisjäävin synnyttävässä suhteessa tai muusta erityisestä syystä esteellinen osallistumaan sen käsittelyyn ja lopulta antamaan kantelijalle huomautuksen.

Kuulemistilaisuus

Valtion virkamieslain 66 §:n 2 momentin mukaan ennen kuin virkamies pidätetään virantoimituksesta tai irtisanotaan, virkasuhde puretaan, virkamiehelle annetaan varoitus tai tehdään päätös viran siirtämisestä, virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Virkamieslaissa ei ole asiasta muita menettelysäännöksiä.

Hallintolakia sovelletaan myös hallinnonsisäiseen toimintaan. Koska virkamiehen menettelyn hallinnonsisäinen selvittäminen osaltaan ohjaa sitä, millainen seuraamus voi lopulta tulla kyseeseen, asian selvittämisen asianmukaisuuteen on viranhaltijan oikeusturvan vuoksi kiinnitettävä erityistä huomiota. Valtion virkamieslain 66 §:n mukainen kuuleminen, joka voi johtaa irtisanomiseen tai kirjalliseen varoitukseen, on työntekijän näkökulmasta sellaisen erityisen merkittävän hänen etuaan, oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevan asian valmistelua, jossa tulee noudattaa hallintolakia ja sen esteellisyys-säännöksiä.

Huomautuksen antaminen

Seuraavaksi on arvioitava sitä, missä määrin hallintolakia ja sen esteellisyysäännöksiä voidaan soveltaa huomautuksen antamisessa. Esteellisyys huomautuksen antamisessa on oikeudellisena kysymyksenä hyvin tulkinnanvarainen juuri siitä syystä, että huomautus on oikeudelliselta luonteeltaan valituskelvoton tosiasiallinen työnjohdollinen toimi, josta ei ole laissa erikseen säädetty.

Hallintoasioiden käsittelyyn yleislakina sovellettavaksi tulevan hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan yleisesti, siis myös tosiasialliseen hallintotoimintaan, jonka ominaispiirteisiin kuuluu se, että siinä ei tehdä yksittäistapauksellisia hallintopäätöksiä. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat muun muassa hallintolain 6 §:ssä säädettyt hallinnon oikeusperiaatteet (tasapuolisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamussensuoja).

Hallintoasian käsitettä ei laissa ole erikseen määritelty. Lakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa käsitettä on tosin pyritty määrittelemään luonnehtimalla hallintoasialle tyypillisiä piirteitä (muun muassa liityntä hallinnollisen ratkaisun tekemiseen ja asian kuuluminen hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin; ks. HE 72/2002 vp, s. 45–46). Eduskunnan hallintovaliokunta sen sijaan nosti hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä esiin hallintoasian käsitteen määrittelyn vaikeuden ja lähtökohtaisen tarpeettomuudenkin todeten määrittelyn tarvetta vähentävän se, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Hallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallintoviranomaisten ja yksityisten julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toiminta näyttäytyy viranomaistointana, jossa keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei valiokunnan mukaan ole tunnustaa hallintoasiaa vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asia tai hallintotoimia suorittava viranomais tai muu taho veloitteensa asianmukaisesti (HaVM 29/2002 vp, s. 5).

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hallintoasian käsittelyä koskevat hallintolain säännökset ovat sovellettavissa varsinaiseen hallintopäätöksen tekemiseen ja myös muun muassa julkisen palvelun toteuttamiseen ja muunlaisiin tosiasiallisiin toimiin. Toisaalta on kuitenkin korostettu sitä, että säännöksen soveltamistapa ja tulkinta riippuvat toiminnan sisällöstä ja luonteesta. Vaikka esimerkiksi esteellisyyttä ja perustelemista koskevat säännökset on kirjoitettu ensisijaisesti kirjallisen hallintopäätöksen tekemistä silmällä pitäen, sitä voidaan kuitenkin soveltuvin osin noudattaa myös julkisten palveluiden toteuttamisessa. Toisaalta on todettu, että etenkin viranomaisen sisäiseen toimintaan hallintolaki soveltuu käytännössä jonkin verran rajallisemmin kuin toimintaan, jonka keskiössä on hallinnon ja asiakkaan välinen suhde (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2008, s. 26–28). Oikeusministeriön vuonna 2006 julkaisemassa hallintolain seurantatutkimuksen 2. osaraportissa (s. 40) on puolestaan esitetty eräänlaisena varovaisena tulkintasuosituksena, että hallintolain keskeisiä menettelysäännöksiä tulisi ainakin periaatteina soveltaa, jollei erityislainsäädännöstä tai asian luonteesta muuta johdu, hallintoasioiden lisäksi myös muihin julkisiin hallintotehtäviin, joissa on kyse yksityistä koskevasta, hänelle tärkeästä asiasta.

Vaikka hallintolain soveltamisala ei lähtökohtaisesti ole tiukasti sidoksissa perinteiseen hallintoasian käsitteen määrittelyyn, edellä todetun perusteella ei toisaalta ole itsestään selvää sekään, että koko hallintolaki kaikkine menettelysäännöksineen soveltuisi sellaisenaan automaattisesti kaikkeen hallintotoimintaan. Hallintolain soveltamisalaa määriteltäessä merkitystä voi olla myös sillä, onko kyse hallinnon ja sen asiakkaan välisestä suhteesta vai hallinnonsisäisestä toimesta.

Hallintolaki on säädetty toteuttamaan perustuslain 21 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa, johon kuuluu oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Hallintolain 6 §:ssä hyvän hallinnon yhtenä perusteena säädetyn yleisen puolueettomuuden vaatimuksen lisäksi myös tapauskohtaisen puolueettomuuden eli esteellisyyden huomioon ottaminen kuuluu mielestäni hyvän

hallinnon perusteisiin. Tämän vuoksi ja kun julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien toteutuminen, hallintolakia ja sen esteellisyyssäännöksiä on mielestäni perusteltua soveltuvin osin soveltaa ainakin sellaisiin hallinnonsisäisiin toimiin, joissa on kyse henkilön kannalta tärkeästä asiasta. Se, että työnantaja ottaa voimakkaasti kantaa työntekijän menettelyn laillisuuteen, on työntekijän kannalta tällainen merkityksellinen asia ottaen huomioon myös se, että eroa virkamieslain 24 §:n mukaiseen kirjalliseen varoitukseen voi huomautuksen kohteen olla vaikea mieltää. Varsinkin kirjallisten ja suullisten kuulemisten jälkeen kirjallisena annettu huomautus voidaan helposti mieltää oikeudellisesti vakavammaksi seuraamukseksi kuin tosiasiasa on kyse.

Tältä kannalta tarkastellen päädyn siihen, että ainakin silloin, kun kuulemismenettely on alkanut virkamieslain 66 §:n mukaisena – kuten nyt – voiden siten johtaa kirjalliseen varoitukseen tai irtisanomiseen ja jossa esteellisyyssäännökset tulevat sovellettaviksi, lopputuloksen jäädessä huomautuksen varaan myös sen antamisessa tulisi samalla tavalla kuin mainitussa kuulemismenettelyssä kiinnittää huomiota esteellisyyssäännösten noudattamiseen.

3.2.2

Oliko dekaani asianosaisena esteellinen?

Kyse on seuraavaksi siitä, oliko dekaani puheena olevassa menettelyssä kantelijan tarkoittamalla tavalla asianosainen ja siten asianosaisjäävin synnyttävässä suhteessa puheena olevaan asiaan. Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän on asiassa asianosainen.

Hallintolain 11 §:n perusteluissa on asianosaisuudesta todettu muun muassa, että se on tarkoitettu määräytymään asian oikeudellisen vaikutuksen perusteella. Säännös on kuitenkin kirjoitettu väljään muotoon, jotta se mahdollistaisi riittävän joustavuuden ja tapauskohtaisen harkinnan asianosaisaseman määräytymisessä. Asianosainen on yhtäältä ratkaisutoiminnan välitön kohde mutta myös se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee mutta johon asiassa tehtävä päätös ei nimenomaisesti tule kohdistumaan. Pelkästään asiaan liittyvät tosiasialliset intressit eivät riitä tuottamaan asianosaisen asemaa vaan vaikutusten tulee olla oikeudellisia. Ratkaisevaa on sen tapauskohtainen arvioiminen, voidaanko asiassa tehtävän ratkaisun katsoa koskevan siinä määrin henkilön etua, oikeutta tai velvollisuutta, että se riittää tuottamaan tälle asianosaisaseman (ks. lähemmin HE 72/2002 vp, 62–64).

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on 17.9.2008 antamassaan opetushallituksen entisen ylijohdajan esteellisyyttä koskeneessa päätöksessään dnro 4032/4/06 katsonut ylijohdajan olleen esteellinen lähettämään alaiselleen kutsun ja osallistumaan nyt puheena olevan kaltaiseen kuulemistilaisuuteen. Kyseisessä tapauksessa ylijohdajan virka-auton kuljettaja oli kutsuttu kuulemistilaisuuteen hänen sanomalehdelle virka-auton käytöstä antamansa haastattelun johdosta. Lehtikirjoituksen mukaan virka-auton ajopäiväkirja oli ollut puutteellinen eikä ollut ylijohdajan tekemien merkintöjen osalta täyttänyt valtiovarainministeriön ohjeita. Apulaisoikeusasiamies katsoi ylijohdajan olleen sekä virka-auto-ohjeiden noudattamisen että oman henkilöverotuksensa kannalta asianosaisasemassa, minkä vuoksi ylijohdaja oli apulaisoikeusasiamiehen mukaan ollut esteellinen puheena olevassa kurinpito- ja hallintoasiassa.

Edellä todettuun verrattuna asianosaisuus ei nyt puheena olevassa asiassa näyttäydä dekaanin osalta samanlaisessa valossa, koska kyse ei ollut häneen itseensä välittömästi kohdistettujen epäilyjen tai lausumien selvittämisestä. Tämän vuoksi puheena olevan asian arvioinnissa ei voida päätyä asianosaisuuden osalta samanlaiseen lopputulokseen kuin edellä. Edellä todetusta päätöksestä ei

myöskään voida tehdä yleisiä johtopäätöksiä esteellisyydestä puheena olevissa hallinnonsisäisissä toimissa, koska kyse on aina tapauskohtaisesta arviosta.

Katson, että puheena olevan asian selvittämisellä ja siinä tehtävällä ratkaisulla ei ollut sellaista välitöntä yhteyttä dekaanin omiin etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin, että hän olisi asianosaisena ollut esteellinen osallistumaan sen käsittelyyn. Tämän vuoksi minulla ei ole oikeudellisia edellytyksiä moitita häntä asianosaisuusjäävin vastaisesta menettelystä.

3.2.3

Vaarantuiko luottamus dekaanin puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä?

Asiaa on vielä arvioitava hallintolain 24 §:n 7 kohdan mukaisen yleislausekkeen perusteella. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Säännöksen perusteluiden mukaan tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa (HE 72/2002 vp, s. 82).

Kantelussa tarkoitettussa huomautukseen johtaneessa asiassa oli tosiasiallisesti ollut kyse kantelijan ja dekaanin (projektinjohtajan vastuullisen johtajan ominaisuudessa) välisen maksatusasian oikeellisuutta koskeneen erimielisyyden selvittämisestä, jonka dekaani oli tiedekunnan johtajan ominaisuudessa käynnistänyt ja johon hän oli itse osallistunut. Koska dekaani oli tutkimusrahoituspäätöksen mukaisesti tutkimusprojektin johtajana henkilökohtaisesti vastuussa tutkimusmäärärahojen riittävydestä ja siten myös valvonnasta, hänen intressissään oli ollut, että hänen johtamansa projektin rahoja hallinnoitiin asianmukaisesti ja hänen tietensä. Hänellä oli siten ollut intressi saada maksatusasian oikeellisuus selvitettyksi ja käsitellyksi.

Edellä todetun ohella kyse oli samalla ollut sen selvittämisestä ja arvioimisesta, millainen käytäntö laitoksella oli vakiintuneesti ollut, koska kantelijan menettelyn moitittavuutta oli arvioitu juuri tätä taustaa vasten. Tästä näkökulmasta dekaanin esteellisyyden arvioinnissa on mielestäni merkitystä myös sillä, että kantelija oli katsonut toimineensa laitoksella vallinneen käytännön mukaisesti käytännön ollessa sama jo dekaanin toimiessa kyseisen laitoksen johtajana. Kyse oli siten välillisesti ollut myös siitä, millä tavoin dekaani oli itse laitoksen johtajana toimiessaan menetellyt projektien maksatusasioiden hyväksymisessä. Dekaanin itsensä vuosina 2001–2003 hyväksymissä maksatusasioissa, jotka kantelija toimitti tänne kantelunsa liitteinä, ei nimittäin ilmennyt projektin johtajan kirjallinen hyväksyntä.

Asian arvioinnissa on syytä tuoda esiin myös se, että dekaani oli välittömästi asian tultua ilmi antanut laitoksen johtajana toimineelle professorille suullisen huomautuksen samassa asiassa. Näin ollen dekaani oli jo sinänsä muodostanut näkemyksensä asiasta eli menettelyn virheellisyydestä lähinnä vain laitoksen johtajan kanssa käymänsä keskustelun perusteella ennen kuin asiaa oli kantelijan osalta edes selvitetty. Käytettävissäni olleesta aineistosta ei ilmennyt, että asiaa olisi laitoksen johtajakaan osalta enemmälti selvitetty, koska hän oli heti myöntänyt virheensä.

Edellä todetun perusteella dekaani oli siten sinänsä liittynyt selvitettävänä olleeseen asiaan monin tavoin, mikä oli ymmärrettävästi voinut synnyttää kantelijassa subjektiivisen käsityksen dekaanin esteellisyydestä asiassa. Toisaalta pidän pikemminkin tyypillisenä, että huomautuksen antamiseen johtavissa tilanteissa esimies on asiaan osallinen esimerkiksi hänen roolinsa, toimintansa ja aiempien kannanottojensa vuoksi. Pelkäästään se, että esimies ja alainen ovat eri mieltä menettelyn asianmukaisuudesta tai että samassa asiassa on jo yhdelle virkamiehelle annettu huomautus, eivät kuitenkaan riitä yleislausekkeen mukaisiksi esteellisyyssperusteiksi ottaen huomioon sen, että tällaisen pe-

rusteen tulee olla suunnilleen samaa tasoa kuin erikseen säädettyjen esteellisyyssperusteiden. Edellä todetut seikat eivät siten objektiivisesti arvioiden riitä sellaiseen johtopäätökseen, että dekaani olisi ollut asiassa esteellinen yleislausekkeenkaan tarkoittamalla tavalla.

3.2.4

Johtopäätös

Edellä todetun perusteella dekaani ei ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 tai 7 kohdan tarkoittamalla tavalla asianosaisena tai muusta erityisestä syystä esteellinen lähettämään kantelijalle kutsua edellä kohdassa 3.2.1 tarkoitettuun kuulemistilaisuuteen ja osallistumaan puheenjohtajana asian käsittelyyn tuossa kuulemistilaisuudessa tai antamaan kantelijalle huomautusta.

Sillä seikalla, että kuuleminen oli aloitettu varadekaanin johdolla uudelleen, ei ole suorittamani esteellisyyden arvioinnin näkökulmasta merkitystä eli se ei mielestäni vielä osoita esteellisyyden olemassaoloa. Pikemminkin kyse oli siitä, että uudella kuulemisella oli haluttu reagoida ensimmäisessä kuulemistilaisuudessa nostettuun epäilyyn menettelyn asianmukaisuudesta ja sitä kautta hälventää epäluuloa menettelyä kohtaan.

3.3

Asian käsittely kesto

Kantelijan mukaan hänen asiaansa ei ollut käsitelty hallintolain tarkoittamalla tavalla viivytyksettä.

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan asian käsittelyn vaiheet olivat olleet pääpiirteissään seuraavat:

- 1) Dekaanin pyytää 17.1.2006 kantelijalta kirjallista selvitystä
- 2) Kantelija antaa selvityksen määräpäivänä 25.1.2006
- 3) Dekaanin pyytää 27.1.2006 kantelijalta lisäselvitystä
- 4) Kantelija antaa lisäselvityksen määräpäivänä 31.1.2006
- 5) Dekaanin pyytää dosentilta kirjallisen selvityksen 1.2.2006
- 6) Dosentti antaa selvityksensä 6.2.2006
- 7) Dekaanin lähettää 15.2.2006 kutsun 23.2.2006 pidettävään kuulemistilaisuuteen
- 8) Kuulemistilaisuus pidetään em. ajankohtana
- 9) Dekaanin toimittaa kyselyn laitosten maksatuskäytännöistä 23.2.2006
- 10) Laitoksen johtaja antaa selvityksen käytännöistä 1.3.2006
- 11) Varadekaanin lähettää 2.3.2006 kutsun uuteen kuulemistilaisuuteen, joka on tarkoitus pitää 9.3.2006
- 12) Kantelijan poissaolon vuoksi kuuleminen järjestetään 20.3.2006
- 13) Dekaanin antaa kantelijalle kirjallisen huomautuksen 28.4.2006

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytyksiä. Käsittelyajan asianmukaisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota asian laatuun ja tapaukseen liittyviin yksilöllisiin olosuhteisiin. Kantelijan asian käsittely oli kaiken kaikkiaan kestänyt runsaat kolme kuukautta. Kokonaiskesto olisi ollut jossain määrin lyhyempi, jos asian käsittelyä ei olisi ollut tarpeen käynnistää uudelleen. Tästäkään huolimatta kokonaiskäsittelyaikaa ei voida kuitenkaan pitää kovin pitkänä ottaen huomioon asiassa suoritettujen selvitystoimenpiteiden määrä. Toisaalta käsittelyaikaan vaikutti jossain määrin myös kantelijan poissaolo, jonka johdosta kuulemistilaisuutta oli siirretty myöhäisempään ajankohtaan.

Kun asian käsittely oli koko sen vireillä olon ajan edennyt eikä käsittelyn vaiheissa ole osoitettavissa passiivisia ajanjaksoja ja kun kokonaiskäsittelyaika ei muutenkaan ole silmiinpistävän pitkä, kantelu ei tältä osin johda toimenpiteisiin.

3.4

Kuulemismenettelyn muu asianmukaisuus

3.4.1

Oliko menettely tasapuolinen, oikeasuhtainen ja tarkoitussidonnainen?

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on muun muassa kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on myös oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tähän nähden asian käsittelyssä huomiotani on kiinnittänyt se, että laitoksen esimiehen osalta lopputuloksena oli ollut suullinen huomautus, kun taas kantelijan osalta huomautus oli ollut kirjallinen ja menettely täsmälleen samassa asiassa oli hänen osaltaan käynnistetty tavalla, joka oli antanut viitteitä siitä, että lopputulos voisi olla huomautusta vakavampi eli varoitus tai irtisanominen. Kuulemiskirjeissä ei nimittäin ollut edes mainittu, että seurauksena voisi olla myös huomautus, vaikka laitoksen johtajan osalta asiassa oli jo aiemmin päädytty tähän lievimpään toimenpiteeseen.

Dekaanin selvityksen mukaan asia oli laitoksen johtajan osalta jäänyt välittömän suullisen huomautuksen varaan sen johdosta, että tämä oli heti myöntänyt virheensä ja pahoitellut sitä.

Kyse on nyt ennen muuta siitä, miksi asiaa ei kantelijan osalta ollut käsitelty samanlaisessa suullisessa, kevyessä ja välittömässä menettelyssä kuin laitoksen johtajan osalta oli tehty. Kantelijan ja dekaanin näkemykset tapahtumista olivat tältä osin keskenään ristiriitaiset. Dekaanin mukaan kantelija oli kieltäytynyt edes keskustelemasta asiasta. Lisäksi dekaani viittasi siihen, että kantelija ei ollut vuoden 2004 syksyn jälkeen suostunut edes tervehtimään häntä. Dekaanin ei toisaalta kuitenkaan lähemmin yksilöinyt pyrkimystään keskustella asiasta kantelijan kanssa. Huomioni on myös kiinnittynyt siihen, että dekaani oli 20.3.2006 pidetyssä kuulemistilaisuudessa todennut, että hän ei ollut ollut kantelijan kanssa tekemisissä kuulemistilaisuutta edeltäneen vuoden aikana muuten kuin kokouksissa. Kantelija puolestaan totesi, että dekaani ei ollut asiasta hänen kanssaan keskustellut.

Käytettävissäni ollut aineisto jättää kysymyksenalaiseksi sen, missä määrin dekaani oli lopulta pyrkinyt selvittämään asiaa suullisesti kantelijan kanssa. Toisaalta kantelijan kirjallisessa ja suullisessa kuulemisessa esittämät näkemykset asiasta samoin kuin oikeusasiamiehelle tehty kantelu jo sinänsä osoittavat, että asiaa ei nähtävästikään olisi ollut edes mahdollista käsitellä täysin samalla tavalla kuin laitoksen johtajan osalta oli tehty, koska kantelija oli alusta alkaen kiistänyt menetteleensä virheellisesti toisin kuin laitoksen johtaja, joka oli heti myöntänyt virheensä. Se, että osapuolten välillä syystä tai toisesta ei mahdollisesti ollut toimivaa keskusteluyhteyttä, ei nähdäkseni ollut antanut muuta vaihtoehtoa kuin selvittää asiaa niin kuin nyt oli tehty.

Edellä todetun perusteella katson, että minulla ei ole edellytyksiä päätyä sellaiseen johtopäätöksen, että asiassa olisi kantelijan osalta toimittu tasapuolisuuden, oikeasuhtaisuuden tai tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden vastaisesti.

3.4.2

Eräitä muita yksittäisiä havaintoja menettelyn kulusta

Lopuksi totean, että asian käsittelylle oli mielestäni ollut eräiltä osin tunnusomaista ainakin tietynas-

teinen epämääräisyys. Tämä ilmeni ainakin seuraavilla tavoilla:

1) Asianmukaisista menettelytavoista oli ollut epätietoisuutta, koska kuulemismenettely oli käynnistetty kahteen kertaan ilman, että syytä siihen olisi missään asiakirjassa erikseen ja nimenomaisesti tuotu esiin. Tämä oli saattanut synnyttää kantelijassa aiheettoman epäilyn dekaanin esteellisyydestä asiassa.

2) Epäselvyyttä oli ollut siitä, mikä merkitys ensimmäisestä kuulemistilaisuudesta laaditulle pöytäkirjalle ja ylipäättään pöytäkirjojen allekirjoittamiselle ja hyväksymiselle oli annettava asian käsittelyn asianmukaisuuden kannalta. Huomautus oli sittemmin annettu eli asian käsittely oli päätetty, vaikka kuulemistilaisuuksien pöytäkirjoja ei ollut vielä allekirjoitettu. Epäselvyyttä oli ollut siinäkin, mitä ensimmäisessä kuulemistilaisuudessa oli tarkkaan ottaen lausuttu. Tätä ilmensivät kantelijan edustajan pöytäkirjaan esittämät korjaukset.

3) Kirjallisen huomautuksen perusteluissa oli epätarkkuutta siinä, että dekaani oli viitannut 23.2.2006 ja 9.3.2006 järjestettyihin kuulemistilaisuuksiin, vaikka kuuleminen oli sittemmin aloitettu kokonaan uudelleen varadekaanin johdolla ja uusi kuulemistilaisuus oli järjestetty 20.3.2006 eikä 9.3.2006 ollut lainkaan pidetty kuulemistilaisuutta kantelijan ilmoittaman poissaolon vuoksi.

4) Huomautuksen perustelut eivät työnjohdollisen ohjausvaikutuksen näkökulmasta olleet kovinkaan täsmälliset siltä osin kuin kyse oli siitä, että maksatus oli tapahtunut ilman asianmukaisia maksupöytäkirjoja.

Edellä mainituilta osin asian käsittelyä ei hyvän hallinnon näkökulmasta voida pitää täysin onnistuneena, joskaan kantelijan oikeusturvan ei kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden voida katsoa näistä esiin nostamistani syistä nyt vaarantuneen, koska kantelijalle oli varattu tilaisuus tulla kuulluksi, asiassa oli hankittu selvitystä kuulemalla myös muita asiaan liittyneitä tahoja, kantelijalla oli ollut oikeus saada luottamusmies kuulemistilaisuuteen ja seuraamus oli ollut vakavuudeltaan lopulta sama kuin laitoksen johtajan osalta. Saatan kuitenkin edellä esittämäni näkökohdat tiedekunnan toiminnan asianmukaisuudesta vastuullisen dekaanin tietoon.

Muilta osin asiassa ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi syytä lausua enemmän.

4

TOIMENPITEET

Kiinnitän Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan dekaanin huomiota edellä kohdassa 3.4.2 esittämiini asian käsittelyn asianmukaisuutta koskeviin näkökohtiin.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni dekaanille. Samalla lähetän päätöksen tiedoksi Helsingin yliopiston rehtorille ja pyydän ilmoittamaan asian ratkaisusta myös muille asiassa selvityksiä antaneille.

Muihin toimenpiteisiin asia ei ole puoleltani antanut aihetta.