

7.5.2012

Dnro 1401/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

TURUN KAUPUNGIN VIRANHALTIJOIDEN LAINVASTAINEN MENETTELY KIRJALLISTA HUOMAUTUSTA KOSKEVASSA ASIASSA

ÅBOS STADS ÄMBETSMÄNNENS LAGSTRIDIGA FÖRFARANDE GÄLLANDE SKRIFTLIG ANMÄRKNING

1
KANTELU

Kantelija pyysi 6.4.2011 saapuneessa kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan silloisen Turun kaupunginjohtaja Mikko Pukkisen menettelyn työnjohdollisen huomautuksen antamisessa Juko ry:n Turun kaupungin luottamusmiehelle. Syynä huomautukseen oli luottamusmiesten osallistuminen 15.–16.4.2010 järjestettyyn koulutukseen. Kantelijan mukaan hän toimi Jukon luottamusmiehenä ja hänen toimialueeseensa kuuluivat pääryhmänä sosiaalityöntekijät. Hän oli ilmoittautunut Brysselissä pidettävään luottamusmieskoulutukseen. Hän anoi lupaa koulutukseen esimieheltään. Koulutuksen piti ensin olla Helsingissä, minkä jälkeen matkustetaan Brysseliin. Hän oli jo saanut koulutukseen päätöksen, kun ilmeni, että siihen osallistumisessa oli epäselvyyttä. Kantelija kääntyi hätäntyneenä pääluottamusmiehen puoleen, joka kertoi, että kaikki luottamusmiehet ja pääluottamusmiehet olivat saaneet huomautuksen, mutta sitä pidettiin perusteettomana. Matka oli jo lähellä ja kantelijalle selvisi vasta tässä vaiheessa, että koko koulutus tapahtui Brysselissä. Kantelija oli hämmentynyt asian vaiheista, mutta lopulta koulutukseen saatiin kaupunginjohtajan lupa. Milloinkaan kantelijalle ei kerrottu perusteita koulutusmatkan epäselvyyksistä. Lopulta hän sai alkuvuodesta 2011 ulosottomiehen jahtaamisen jälkeen kirjallisen huomautuksen.

Kantelijan näkemyksen mukaan huomautus on vakava toimenpide sekä perusteetta että perustellusti. Huomautusta ei voi milloinkaan ottaa kevyesti. Kantelija ei ollut koskaan tavannut kaupunginjohtajaa, joten hänelle ei missään vaiheessa varattu tilaisuutta tulla kuulluksi. Kantelija piti menettelytapaa mielivaltaisena, mikä aiheutti työkyvyttömyyttä ja voimattomuutta. Jos hän oli saanut perusteetonta etua kaupungilta, kuten huomautuksessa väitetään, hän oli sen velvollinen hyvittämään. Jos taas huomautus oli aiheeton, se tuli kumota. Jos huomautus oli aiheellinen, kantelija katsoi, ettei hän voi toimia luottamusmiehenä. Hänen tulisi tietää, mitä hän oli tehnyt niin väärin, että se johti kirjalliseen huomautukseen.

2
SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Turun kaupunginhallituksen lausunto, jonka liitteenä oli tapahtumaiikana kaupunginjohtajana toimineen Mikko Pukkisen ja johtavana kaupunginlakimiehenä toimineen Antero Kastemaan selvitys. Kantelija antoi vastineen.

Mikko Pukkisen ja Antero Kastemaan selvityksen 13.6.2011 mukaan Kunnallinen työmarkkinalaitos (KT) neuvottelee vuosittain pääsopijajärjestöjen kanssa palkallisiksi hyväksytyt koulutukset, joihin eri ammattijärjestöjen luottamusmiehet voivat osallistua. KT suosittelee, että kunnat myöntävät luottamusmiehille palkan tällaiseen koulutukseen ja tietynsuuruisen päivittäisen ateriakorvauksen. Turun kaupunki on yleensä noudattanut KT:n suosituksia ja hyväksynyt palkkaedut tällaisen koulutuksen ajalta. Yhtenä pääsopijapuolena toimii Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö (Juko ry).

Tapahtumien kulun osalta selvityksessä todetaan, että Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestön (JUKO) Turun yhteistoimintaryhmän jäsenet, 27 henkilöä, olivat hakeneet palkallista virkavapautta sekä ruokailukustannusten korvausta osallistumiseen KT:n hyväksymään koulutukseen Helsingissä 15.–16.4.2010. Asian valmistelussa kävi ilmi, että kysymyksessä olevana ajankohtana ja sitä seuravana viikonloppuna opintomatka järjestettiin Brysselissä. Tätä koulutusta KT ei ollut hyväksynyt. Koska virkavapausanomusten käsittelyn aikana virkavapauden peruste muuttui, henkilöstön kehittämispäällikkö hylkäsi virkavapausanomukset 10.3.2010.

Syntyneen tilanteen johdosta kaupunginjohtaja kutsui 26.3.2010 kuulemistilaisuuteen kaksi pääluottamusmiestä ja yhden päätoimisen luottamusmiehen. Kaupunginjohtaja totesi menettelyn virheellisyyden ja pääluottamusmiehet selvittivät asiaa omalta kannaltaan. Kuulemisessa kävi ilmi, että pääluottamusmiehet olivat antaneet luottamusmiehille ohjeet asiassa toimimiseen. Luottamusmiehet olivat saamiensa ohjeiden mukaisesti allekirjoittaneet anomukset ja toimittaneet ne eteenpäin. Pääluottamusmiehet vetosivat vanhaan käytäntöön, jonka mukaan koulutus voi alkaa Helsingistä ja jatkua esimerkiksi laivaristeilynä tai ulkomaanmatkana. Selvityksen mukaan selvitystä tällaisesta vanhasta käytännöstä ei ollut muutamaa yksittäistä tapausta lukuun ottamatta.

Tilaisuudessa 26.3.2010 läsnä olleille kahdelle pääluottamusmiehelle annettiin kirjallinen työnjohdollinen varoitus. Tilaisuuden jälkeen kaupunginjohtaja kuuli vielä yhtä luottamusmiestä ja antoi tälle samana päivänä kirjallisen työnjohdollisen varoituksen. Kaupunginjohtaja antoi 24 muulle luottamusmiehelle kirjallisen työnjohdollisen huomautuksen 30.3.2010. Nämä toimitettiin perille sähköisin tiedoksiannoin, postin saantitodistusta ja haastemiestä käyttäen. Viimeinen huomautus annettiin tiedoksi 2.2.2011.

Ennen koulutustilaisuuden alkua kaupunginjohtaja otti asian käsiteltäväkseen sillä perusteella, että kysymyksessä oli poikkeuksellisesti ulkomaille suuntautuva ammattiyhdistyskoulutusmatka, jota KT ei ollut käsitellyt. Kaupunginjohtaja myönsi 15.4.2010 hakijoille virkavapausajan palkkaedut ja ateriakorvauksen sillä ehdolla, että KT myöhemmin hyväksyy koulutustilaisuuden. KT hyväksyi koulutustilaisuuden kesäkuussa 2010 ja päätöksen palkan takaisinperintää koskeva ehto raukesi.

Selvityksessä todettiin, että anomuksen tekijät olivat yrittäneet erehdyttää työnantajaa hyväksymään heille palkkaetuja ja ateriakorvauksia virheellisin perustein. Koska virkavapautta pyydettiin tapahtumaan, johon anojilla ei ollut tarkoitus osallistua, peruste oli virheellinen. Tätä peitelläkseen anojat olivat merkinneet kokouksen pitopaikaksi totuudenvastaisesti Helsingin. Asiassa harjittiin myös tutkintapyynnön tekemistä poliisille.

Oikeudellisen arvioinnin osalta selvityksessä todettiin, että huomautus ei ole kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa säädetty menettely. Huomautuksesta ei ole määräyksiä myöskään työsopimuslaissa. Kummassakaan laissa ei siten ole myöskään huomautusta koskevia menettelysäännöksiä. Huomautus ei ole sellainen ratkaisu, johon voisi hakea muutosta. Viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa on varoitusta koskeva maininta ainoastaan palvelussuhteen irtisanomisen edellytyksenä. Kummassakaan laissa kuulemista ei ole säädetty työnantajan velvollisuudeksi varoitusta annettaessa. Se ei siten ole välttämätöntä huomautuksen antamista harkittaessa.

Edellä esitetyin perustein selvityksessä katsottiin, että kantelu oli kaikilta osin perusteeton.

Turun kaupunginhallitus päätti 22.8.2011 § 369 antaa lausunnon eduskunnan oikeusasiamiehelle. Äänin 7-6 kaupunginhallitus päätti todeta, että Turun kaupungissa on voimassa kaupunginhallituksen hallintojaoston 15.8.2006 § 261 hyväksymä sitova ohje. ”Seuraamukset rikkomisesta työtehtävissä”. Ohjeen säännökset koskevat kaikkia Turun kaupungin palveluksessa olevia henkilöitä, eivätkä mahdollista nyt kysymyksessä olevan kirjallisen huomautuksen antamista. Tässä tapauksessa ohjetta ei siis ole noudatettu, vaan on vastoin hyvää hallintotapaa toimittu taitamattomasti. On erityisesti huomattava, että oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa, on perustuslain turvaama perusoikeus. Kuulemisen tarkoitus lisätä asianosaisen oikeusturvaa ja vaikutusmahdollisuuksia, ja täten edistää myös asian selvittämistä. Nyt näyttää siltä, että tämä on laiminlyöty. Näin ollen kysymyksessä oleva työnjohdollinen huomautus on viranhaltijan oikeusturvaa loukkaava ja tulee kumota.

Kantelija piti vastineessaan 27.10.2011 saamaansa huomautusta perusteettomana. Hän oli toiminut pääluottamusmiesten ohjeiden mukaisesti. Luottamusmieskoulutuksia oli ollut myös ulkomailta. Toimintatapa oli pelottelua ja pyrkimyksenä oli vaikuttaa luottamusmiesten toimintaan myös työntekijänä. Tämä aiheutti työkyvyttömyyttä.

Lisäselvityspyynnössä 23.3.2012 Turun kaupungin johtavalta lakimieheltä Tomi Sundholmilta pyydettiin selvitystä siitä, oliko kaupunginhallituksen päätöksen 22.8.2011 johdosta ryhdytty toimenpiteisiin ja olivatko työnjohdolliset huomautukset kumottu sekä millä tavalla asiasta oli ilmoitettu kysymyksessä oleville viranhaltijoille.

Saadun lisäselvityksen 19.4.2012 mukaan kaupunginjohtaja Aleksi Randell oli päätöksellään 13.4.2012 § 33 päättänyt, että 24 luottamusmiehen 30.3.2010 saamat työnjohdolliset huomautukset kumotaan ja että kaupunginjohtajan päätös saatetaan tiedoksi kullekin huomautuksen saaneelle henkilölle.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

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

väksi. 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.

Hallintolain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Pykälän 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan muun ohella valtion viranomaisissa, ja kunnallisissa viranomaisissa.

Hallintolain 5 §:ssä säädetään suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Pykälän 1 momentin mukaan jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat lain 6 §:ssä säädettyvät 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.

Hallintolain 5 luvussa säädetään asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista. Lain 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Luvun 31 §:ssä säädetään selvittämiselvällisyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana, 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista, 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä, 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle tai 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolain 36 §:ssä säädetään kuulemisesta ilmoittamisesta. Pykälän mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisesta koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetussa lain (viranhaltijalain) 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Pykä-

län 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n 3 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.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 3400/2002) mukaan kirjallista huomautusta on pidettävä työnantajan määräysvaltaan kuuluvana työnjohdollisena ohjauksena, josta kun otetaan huomioon kuntalain 91 §, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä valitusta. Niin ikään korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 2005:30) todennut, että viranhaltijalaissa ei ole säädetty erikseen varoituksen perusteista. Mainitun lain mukainen varoitus ei ole kurinpitorangaistus, eikä sitä merkitä nimikirjaan. Varoitukselle ei myöskään ole säädetty mitään määrämutoa. 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.

Turun hallinto-oikeuden päätöksen 24.6.2010 10/0316/1 mukaan kaupunginhallitus oli pidättänyt apulaiskaupunginjohtajan virastaan toistaiseksi, koska kaupunginhallituksen mukaan viranhaltija ei hänestä johtuvista syistä voinut suorittaa asianmukaisesti virkatehtäviään. Viranhaltija sai tietää virasta pidättämisestään vasta sen kokouksen yhteydessä, jossa päätös tehtiin. Hänelle esitettiin asiasta laadittu selostus ja päätösehdotus juuri ennen kokousta ja häntä kuultiin kokouksessa suullisesti. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen kuulemisvirheen vuoksi. Viranhaltija ei ollut voinut mitenkään valmistautua kuulemiseen tai harkita, haluaako hän käyttää kuulemisessa avustajaa. Hänen käytettävissään ei ollut kaikkea asiakirja-aineistoa eikä hän voinut valita, antaako hän selityksensä kirjallisesti. Virasta pidättämispäätös oli näin ollen syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja se kumottiin lainvastaisena. Sovellettavina oikeusohjeina päätöksessä oli muun ohella hallintolain 34 §. Korkein hallinto-oikeus ei päätöksellään 23.12.2010 muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

Oikeuskirjallisuuden (Seppo Koskinen – Heikki Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, Helsinki 2005, s. 213-214) mukaan esimies voi antaa alaiselleen virkamiehelle laissa sääntelemättömän huomautuksen työnjohdollisena toimenä. Virkamiehen oikeusturvan näkökulmasta tosiasialliseen vastuuseen voi liittyä eräitä ongelmia. Varsinkin hyvä hallintotapa ja virkamiesmoraali ovat arvioperusteena väljiä. Virkamiehellä ei myöskään ole mahdollisuutta valittamalla riitauttaa saamaansa huomautusta, koska sen sisältävä päätös ei ole valituskelpoinen. Kuitenkin virkamiestä on kuultava ennen kirjallista huomautusta.

3.2

Tapahtumat ja menettelyn oikeudellinen arviointi

Tapahtuma-aikana Turun kaupungin kaupunginjohtajana toiminut Mikko Pukkinen kutsui 26.3.2010 kuulemistilaisuuteen kaksi pääluottamusmiestä ja yhden päätoimisen luottamusmiehen. Syynä tilaisuuteen oli JUKO:n Turun yhteistoimintaryhmän jäsenten, 27 henkilön, osallistuminen koulutukseen ja hakemukset palkallisesta virkavapaudesta ja ruokailukustannusten korvauksesta. Kaupunginjohtajan näkemyksen mukaan menettely oli virheellinen, koska Kunnallinen työmarkkinalaitos (KT) ei ollut hyväksynyt koulutusta, joka suuntautui ulkomaille. Kuulemisessa ilmeni, että pääluottamusmiehet olivat antaneet luottamusmiehille ohjeet asiassa toimimiseen.

Kaupunginjohtaja antoi tilaisuudessa läsnä olleelle kahdelle luottamusmiehelle kirjallisen työnjohdollisen varoituksen. Myöhemmin myös yhtä luottamusmiestä kuultiin ja hänelle annettiin kirjallinen työnjohdollinen varoitus. Muille 24 luottamusmiehelle annettiin 30.3.2010 kirjallinen työnjohdollinen huomautus. Kaupunginjohtaja myönsi luottamusmiehille 15.4.2010 virkavapauden palkkaetuineen ja ateriakorvauksineen ehdolla, että KT myöhemmin hyväksyy koulutustilaisuuden. KT hyväksyi tilaisuuden vuoden 2010 kesäkuussa.

Tuolloin kaupunginjohtajana toiminut Pukkisen ja johtavana kaupunginlakimiehenä toiminut Antero Kastemaan olivat antamassaan kirjallisessa työnjohdollisessa huomautuksessa 30.3.2010 kehottaneet viranhaltijaa korjaamaan virheellisen menettelyn viranhoidossaan ja virkasuhteessa. Huomautuksen mukaan mikäli tällainen samanlainen menettely toistuu, työnantaja voi harkita virkasuhteen päättämistä. Huomautuksen perusteeksi todetaan, että viranhaltija on tehdessään anomuksen koulutustilaisuuteen pyrkinyt hankkimaan itselleen etuja, joita hänelle ei ole tullut myöntää. Huomautuksen mukana ”virnahaltija on menettelyllään syyllistynyt epärehellisyyteen työnantajaansa kohtaan ja siten pettänyt työnantajansa luottamuksen”. Huomautuksessa todetaan, että ”viranhaltijan epärehelliseksi katsottava menettely on moitittavaa”. Tämän vuoksi viranhaltijaa kehoitetaan vastaisuudessa korjaamaan virheellinen menettely. Sovellettuna oikeusohjeena kirjallisessa huomautuksessa oli viranhaltijalain 17 §.

Kaupunginjohtaja Pukkisen ja johtava kaupunginlakimies Kastemaa olivat 30.3.2010 antaneet 24 luottamusmiehelle tämän kirjallisen työnjohdollisen huomautuksen ilman, että viranhaltijoille olisi varattu tulla kuulluksi asiassa. Pukkisen ja Kastemaan selvityksen mukaan, koska viranhaltijalaisia tai työsopimuslaisia kuulemista ei ole säädetty työnantajan velvollisuudeksi varoitusta annettaessa, se ei ole välttämätöntä myöskään huomautuksen antamista harkittaessa.

Hallintolaki on hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä sääntelevä yleislaki. Lakia sovelletaan silloin, kun asiasta ei ole säädetty muussa laissa tai täydentävästi hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevan muun lain rinnalla. Hallintolaissa ei ole määritellyt hallintoasian käsitettä. Eduskunnan hallintovaliokunta toi lakia koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (HaVM 29/2002 vp s. 5) esiin hallintoasian käsitteen määrittelyn vaikeuden ja lähtökohtaisen tarpeettomuuden. Valiokunnan mukaan hallintoasian käsitteen määrittelyn tarvetta vähentää se seikka, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Hallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallintoviranomaisten ja yksityisten julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toiminta näyttäytyy viranomaistoimintana, jossa keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiasia, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ei ole säädetty menettelystä varoitusta annettaessa. Työnjohdollinen huomautus on puolestaan laissa sääntelemätön ja perustuu työnantajan yleiseen työnjohto-oikeuteen. Oikeus tulla omassa asiassa kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, joka edellytetään turvattavan lailla. Kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä. Kuulluksi tulemisen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.

Nähdäkseni tilanteessa, jossa työnantaja voimakkaalla työnjohdollisella toimella puuttuu työntekijän menettelyyn ja arvioi sen laillisuutta, työntekijällä on oikeudellinen intressi tulla kuulluksi ja hänelle myös tulee varata mahdollisuus antaa selvitystä menettelystään. Velvollisuus kuulla viranhaltijaa ennen kirjallisen varoituksen tai työnjohdollisen huomautuksen antamista perustuu perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan. Hallintolaissa säädetään perustuslain 21 §:n 2 momentti huomioon ottaen hyvää hallintoa ilmentävistä laadullisista vaatimuksista. Niihin kuuluu hallintolain 34 §:ssä säädetty asianosaisen kuuleminen. Pykälän mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan säännös on uusi ja sillä haluttiin selkeyttää oikeustilaa. Asiaa ei esitöiden mukaan saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi muiden tekemistä vaatimuksista ja asian ratkaisemiseen mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä. Asianosaisen kuulemisvelvollisuutta korostaa ja täydentää hallintolain 36 §:ssä säädetty velvollisuus kuulemisesta ilmoittamisesta. Säännöksen mukaan asianosaiselle on muun ohella ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika.

Kaupunginjohtaja Pukkinen oli kuullut erillisessä kuulemistilaisuudessa vain kahta pääluottamusmiestä ja vielä erikseen yhtä päätoimista luottamusmiestä. Kun kaupunginjohtaja Pukkinen ja johtava kaupunginlakimies Kastemaa olivat ratkaisseet 24 luottamusmiestä koskevaa työnjohdollista huomautusta koskevan asian varaamatta heille tilaisuutta tulla kuulluksi asiassa, menettely oli lainvastainen. Menettelyllä vaarannettiin näiden viranhaltijoiden oikeusturvaa, viranhaltijoiden kohtelu ei ollut tasapuolinen eivätkä kaupunginjohtaja ja johtava kaupunginlakimies täyttäneet heille hallintolain mukaan kuuluvaa asian selvittämisen velvollisuutta. Vasta asiassa hankittujen asianmukaisten selvitysten perusteella olisi tullut suorittaa toimenpiteen välttämättömyyden, koh- tuullisuuden ja suhteellisuuden arviointi.

Pukkisen ja Kastemaan kirjallisessa työnjohdollisessa huomautuksessa kehoitettiin viranhaltijaa korjaamaan virheellinen menettely viranhoidossa ja virkasuhteessa. Huomautuksen mukaan, mikäli tällainen tai samanlainen menettely toistuu, työnantaja voi harkita virkasuhteen päättämistä. Lisäksi huomautuspäätöksessä paheksuttiin voimakkaasti ilmauksin viranhaltijan kysymyksessä ollutta menettelyä. Huomautuspäätöksessä oli sovellettavina oikeusohjeiden vain viranhaltijalain 17 §, jossa säädetään viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista. Vaikka huomautuskirjeessä uhattiin virkasuhteen päättämällä menettelyn toistuessa, siinä ei ilmoitettu, ettei kysymys ole viranhaltijalain 34 §:n 3 momentissa tarkoitettua kirjallisesta varoituksesta, joka on laissa säädetty irtisanomista edeltävä työnjohdollinen ohjaus vastaisen varalle.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranhaltijan oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta arvioituna annettaessa kirjallinen työnjohdollinen huomautus viranomaisen päätöksestä tulee nimenomaisesti ilmetä, että kysymyksessä ei ole viranhaltijalaissa säädetty varoitus, joka on irtisanomista edeltävä työnantajan ennakoilmoitus moitittavasta menettelystä. Nähdäkseni Pukkisen ja Kastemaan työnjohdollisten huomautuspäätösten oikeudellinen peruste jää epäselväksi. Vaikka päätös on otsikoitu työnjohdolliseksi huomautukseksi, siinä kuitenkin uha- taan virkasuhteen päättämällä menettelyn toistuessa. Huomautuspäätöksestä ei siten selkeästi ilmene, että kysymyksessä on kirjallista varoitusta lievempi työnjohdollinen ohjaus. Myöskään päätöksessä käytetyt moitittavan teon jyrkät kuvaukset eivät ole luonteeltaan ohjaavia, vaan niitä voidaan pitää jopa leimaavina. Näiden ilmaisujen epäasianmukaisuutta korostaa se, että ne perustuvat Pukkisen ja Kastemaan yksipuoliseen näkemykseen ja kuulemisen laiminlyönnin vuoksi asian lainvastaisesti puutteelliseen selvittämiseen.

Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa pidän lieventävänä seikkana sitä, että nykyinen Turun kaupunginjohtaja Aleksi Randell on 13.4.2012 § 33 tekemällään päätöksellä kumonnut nämä 24 luottamusmiehen saamat työnjohdolliset huomautukset 30.3.2010.

Tältä osin joudun kuitenkin toteamaan, että Turun kaupunginhallitus päätti 22.8.2011 tekemällään päätöksellä antaa minulle lausunnon, jonka mukaan nämä työnjohdolliset huomautukset olivat viranhaltijan oikeusturvaa loukkaavia ja tuli kumota. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaisiin toimenpiteisiin ryhdyttiin kuitenkin vasta, kuin oikeusasiamiehen kansliasta asiaa tiedusteltiin tämän vuoden maaliskuussa. Mielestäni työnjohdollisten huomautusten antamisessa ilmi tulleet lainvastaiset laiminlyönnit ja kysymyksessä olleiden viranhaltijoiden oikeusturva olisivat edellyttäneet, että kaupunginhallituksen lausunnossa todettuun toimenpiteeseen olisi ryhdytty tapahtunutta merkittävästi joutuisammin. Näkemykseni mukaan kaupunginhallituksen päätöksen täytäntöönpano ei ole tapahtunut ilman aiheetonta viivytystä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset tapahtuma-aikana Turun kaupunginjohtajana toimineen Mikko Pukkisen ja johtavana kaupunginlakimiehenä toimineen Antero Kastemaan menettelyn lainvastaisuudesta Turun kaupunginhallituksen tietoon. Niin ikään saatan kaupunginhallituksen tietoon käsitykseni siitä, että kaupunginhallituksen päätöksen 22.8.2011 täytäntöönpanoon olisi tullut ryhtyä tapahtunutta joutuisimmin.

Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

