

3.12.2008

Dnro 2440/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

VANKILAN PSYKOLOGIN TYÖTEHTÄVIEN RAJOITTAMINEN

1

KANTELU

Erään vankilan psykologi pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle o soittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan vankilan menettelyä, jolla häneltä kiellettiin "vankien kanssa tehtävä lähityö" 29.1.2007 lukien. Psykologin mukaan kiello perustui häneen kohdistuneeseen rikosepäilyyn, jonka mukaan hänen epäiltiin välittäneen kirjeen eräälle tutkintavangille, jonka osalta tuomioistuimien oli tehnyt päätöksen yhteydenpidon rajoittamisesta. Rajoittamispäätöksen mukaan tämän tutkintavangin kaikki posti tuli toimittaa keskusrikospoliisin poliisimiehen tarkastettavaksi. Tutkintapyynnön asiassa teki vankilan johtaja. Psykologia koskeva lähityön kiello purettiin 22.3.2007, kun poliisi oli tehnyt päätöksen, jonka mukaan asiassa ei ole syytä epäillä rikosta.

Psykologi arvosteli sitä, että

- 1) hänelle ylipäättään asetettiin mainitunlainen rajoitus käsillä olleessa tilanteessa,
- 2) häntä ei kuultu ennen mainitun kiellon määräämistä ja
- 3) hänelle ei kiellosta päättämisen jälkeen kerrottu, mistä kiello johtuu.

3

RATKAISU

3.1

Psykologin tehtävien rajoittaminen tehdyn tutkintapyynnön johdosta

Valtion virkamieslain 40 §:n 2 momentin mukaan virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta muun muassa rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Saatujen selvitysten mukaan edellä mainitun tutkintavangin äidin kirjeessä oli maininta, jonka mukaan äiti olisi ollut yhteydessä vankilan psykologiin ja toimittaneensa äidin ja tutkintavangin sopiman aineiston psykologille. Tämä oli vankilan johtajan mukaan saanut aikaan epäilyn tuomioistuimen määräämän yhteydenpitokiellon kiertämisestä. Johtaja teki tämän vuoksi asiassa tutkintapyynnön poliisille.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että päätös virantoimituksesta pidättämisestä voidaan tehdä jo ennen syytteen nostamista heti poliisille jätetyn tutkintapyynnön jälkeen tai esitutinnan alkaessa, mikäli on todennäköisiä syitä epäillä rikoksen tapahtuneen. (Koskinen–Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2005, s. 232). Rikkomuksen laatu, virkamiehen asema ja virkatehtävien luonne vaikuttavat keskeisesti pidättämisestä koskevaan harkintaan. Virantoimituksesta pidättämiseen on syytä vain, kun rikossyytteen perustellusti voidaan olettaa johtavan virkasuhteen päättymisen tai kun syyte olennaisesti vaikuttaa viranhoidon edellytyksiin. (Bruun–Mäenpää–Tuori: Virkamiesten oikeusasema, 1995, s. 194).

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukainen työnjohto- ja työnvalvontamääräys voi olla muodoltaan ja soveltamisalaltaan yleinen normi, esimerkiksi työjärjestys, viraston sisäinen pysyväismääräys, ohje- tai johtosääntö, tai muu yleinen määräys. Määräykset ovat toissijaisia suhteessa virkamiehellä oleviin tehtäviin. Käytännössä rajanveto virkatehtävien määrittelyn tai muuttamisen ja työnjohtomääräysten välillä ei ole kuitenkaan täysin yksiselitteinen. (Bruun ym. m.t., s. 144–145).

Psykologille annettu määräys ei käsitykseni mukaan ole ollut valtion virkamieslaissa tarkoitettu virasta pidättäminen, sillä virantoimituksesta pidätetty virkamies on vapautettu kaikista virkatehtävistään. Virantoimituksesta ei voida pidättää vain osittain. (Bruun ym. m.t. s. 193). Käytettävissäni olevan aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että psykologille annettua kieltoa "vankien kanssa tehtävästä lähi työstä" on arvioitava edellä selostetun lain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuna työnjohtomääräyksenä. Ottaen huomioon edellä kerrottu tulkinnanvaraisuus virkatehtävien muuttamisen ja työnjohtomääräysten välillä ja määräyksen taustalla olevat tosiasiat ja toisaalta se, että tilanteessa olisi käsitykseni mukaan ollut mahdollisuus harkita myös virasta pidättämisestä, minulla ei ole oikeudellista perustetta arvostella annettua määräystä eikä asia anna aiheutta toimenpiteisiin.

3.2

Psykologin kuuleminen ennen kiellon antamista

Valtion virkamieslain 66 §:n 2 momentin mukaan ennen kuin virkamies pidätetään virantoimituksesta tai irtisanotaan 25 tai 26 §:n nojalla, virkasuhde puretaan, virkamiehelle annetaan varoitus tai tehdään 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös viran siirtämisestä, on virkamiehelle varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selvityksensä 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.

Johtaja ei selvityksessään kerro psykologin mahdollisesta kuulemisesta mitään. Rikosseuraamusvirasto katsoo lausunnossaan, että kysymys ei ole ollut virkamieslain tarkoittamasta virasta pidättämisestä, joten psykologia ei ole ollut kuultava, mutta toisaalta estettä ei myöskään ole ollut sille, että häntä olisi kuultu ennen kiellon asettamista.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että valtion virkamieslain kuulemissäännöksiä ei voida pitää tyhjentinä, joten erityisesti hallintolain 34 §:n yleinen kuulemissäännös pitää ottaa huomioon täydentävänä sääntelynä. Siten hallintolain 34 § vaikuttaa laajentavasti siihen, missä tilanteissa virkamiestä on kuultava. (Koskinen–Kulla, m.t. s. 297–298). Esimerkiksi muutettaessa olennaisesti virkamiehen tehtäviä, viranomaisen on kuultava virkamiestä. Tosin osa etenkin virkamiehen velvollisuuksia koskevista viranomaisen toimista on kuitenkin luonteeltaan ennemminkin töiden järjestelyä ja työnjohtoa tai valvontaa, jossa ei tehdä varsinaista asiaratkaisua hallintopäätöksen muodossa eikä virkamies ole asianosaisen asemassa eikä kuulemisvelvoite koske tällaisia tilanteita. Tällöin saattavat kuitenkin tulla sovellettavaksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain säännökset, jotka edellyttävät asian käsittelyä viranomaisen ja virkamiehen välillä. (Bruun ym. m.t. s. 285).

On jossain määrin tulkinnanvaraista, onkopsykologille annettu määräys hallintopäätös, jota hallintolain 34 §:n kuulemissäännös ehdottomasti koskee. Kuten olen edellisessä kohdassa todennut, vaikuttaa siltä, että kysymys voi olla ennemminkin valtion virkamieslain 14 §:ssä tarkoitettusta työnjohtomääräyksestä.

Oikeus tulla omassa asiassa kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä. (HE 72/2002 vp, s. 89). Lisäksi määräys tehtävien muutoksesta voi lähentyä sellaista tilannetta, jossa olisi ryhdyttävä yhteistoimintamenettelylain mukaisiin toimiin. Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 7 §:n 1 kohdan mukaan yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat henkilöstön asemaan vaikuttavat olennaiset muutokset työtehtävissä, työmenetelmissä ja tehtävien järjestelyissä; lain 8 §:n mukaan viraston on ennen 7 §:ssä tarkoitettujen asian ratkaisemista neuvoteltava valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehdoista niiden virkamiesten ja työntekijöiden kanssa, joita asia koskee, tai heidän edustajiensa kanssa.

Näistä syistä olisi mielestäni ollut parempi, että psykologia olisi asiassa kuultu ennen hänen työtehtäviensä rajoittamista koskevan kiellon antamista.

Koska tilanne edellä kerrotun mukaisesti on jossain määrin tulkinnanvarainen, pidän riittävänä, että saatan edellä lausumani käsityksen vankilan johtajan tietoon.

3.3

Kiellon perusteleminen psykologille

Psykologin mukaan hän ei saanut tietää hänelle asetetun lähityökiellon perusteita.

Saatujen selvitysten perusteella psykologille olisi viimeistään kieltoa seuraavana päivänä selvitetty kiellon perusteet.

Koska asiassa on saatu ristiriitaista selvitystä eikä asiaan ole käsitykseni mukaan saatavissa lisäselvitystä, minulla ei ole mahdollisuutta enempään arviointiin tältä osin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen kuulemisesta vankilan johtajan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni hänelle.