

17.9.2008

Dnro 260/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

## **OPETUSHALLITUKSEN TOIMINTA ROMANIVÄESTÖN KOULUTUSYKSIKÖN SUHTEEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija (koulutussihteeri) arvosteli kirjeessään Opetushallituksen virkamiesten menettelyä esitutkinnan pitkittämistä, esitutkinta-asiakirjojen salaamista, työpaikkakiusaamista ja virasta pidättämistä koskevista asioista. Hän pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan pääjohtajan, sisäisen tarkastajan ja projektipäällikön toimintaa Opetushallituksen romaniväestön koulutusyksikön suhteen.

Kantelija piti ensiksikin virheellisenä Opetushallituksen toimenpidettä, jolla hänet oli pidätetty virasta maaliskuussa 2005. Tämän vuoksi hän oli kärsinyt taloudellista vahinkoa ja menettänyt mahdollisuuden hakea muita valtion töitä.

Toiseksi kantelija katsoi, että pääjohtaja ja sisäinen tarkastaja olivat tahallaan pitkittäneet häneen kohdistunutta esitutkintaa. Kantelija oli saanut tiedon poliisille joulukuussa 2004 tehdystä esitutkintapyyntöstä vasta maaliskuussa 2005. Hänelle ei ole missään vaiheessa kerrottu sitä, mistä häntä epäiltiin, eikä esitetty mitään asiakirjoja. Kantelija katsoi, että pääjohtaja, sisäinen tarkastaja ja projektipäällikkö olivat "ristiinnaulinneet" hänet ilman kuulemistä, joskin pääjohtaja oli häntä kuullut kerran. Kantelija ei ollut saanut selvittää matkalaskuja eikä projektin hallinnointia Opetushallituksen johdolle. Kanteluasian tullessa 23.1.2006 vireille esitutkinta oli vielä kesken Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella.

Kolmanneksi kantelija arvosteli hänen määräaikaisen työsuhteensa päättämistä Opetushallituksessa 31.12.2005. Hän viittasi Opetushallituksen ja valtion erityispalvelualueiden VAL ry:n väliseen työehtosopimukseen, jonka mukaan irtisanomisaikaa ei noudateta silloin, kun työntekijä on otettu työhön määräajaksi tai suorittamaan määrättyä työtä. Kantelijan mukaan hänen yhtäjaksoisesti 2002–2005 kestänyt työsuhteensa oli sanottu irti ilman, että hänelle oli tullut siitä mitään kirjallista, sähköistä tai puhelimitse tehtyä ilmoitusta.

Neljänneksi kantelija arvosteli projektipäällikköä muun ohella kantelijan työpaikkakiusaamisen johdosta. Kantelija oli sanonut itsensä kiusaamisen vuoksi irti syyskuussa 2000. Hänen mukaansa hänen tekemänsä kantelu vuosia kestäneestä työpaikkakiusaamisesta oli Uudenmaan työsuojelupiirissä jäänyt syksyllä 2004 käsittelemättä. Projektipäällikölle ventovieraat ihmiset, pääjohtaja ja ylitarkastaja, olivat todistaneet projektipäällikön puolesta, että hän ei ole kiusannut kantelijaa. Kantelijaa oli kuultu vain kerran silloin, kun hän oli jättänyt kantelun työsuojelupiirille.

Viidenneksi kantelija on kertonut, että projektipäällikkö oli tehnyt ilmiannon kantelijasta ja EU:n Drom-Edu-projektin hallinnosta syyskuussa 2004, vaikka hän oli itse mukana projektin loppuraporttiin tehdyn talousosion tarkastuksessa. Kantelija ei ollut kertomansa mukaan allekirjoittanut projektia koske-

vaa yhtäkään laskua eikä päätöstä koko Opetushallituksessa työskentelemissä vuosien aikana. Opetushallituksen sisäinen tarkastaja oli niin ikään tässä vaiheessa piilottanut kaikki projektiin liittyvät asiakirjat, jopa niin, että komissiolle tehtäviä tarkistuksia ei ollut pystytty tekemään. Oli syytä myös epäillä, että sisäinen tarkastaja oli ollut yhteydessä Brysseliin EU-komissioon, minkä vuoksi projektin talouden loppuarviointi komission puolelta on viivästynyt pahasti.

Kantelija toivoi oikeusasiamiehen käynnistävän poliisitutkinnan näiden kolmen yksissä tuumin toimineen virkamiehen toimien oikeellisuuden, laillisuuden, hyvän hallinnon mukaisen käytöksen ja rehellisyyden selvittämiseksi. Lisäksi hän pyysi oikeusasiamiestä tarkastamaan hänen määräaikaisen, neljä vuotta yhtäjaksoisesti kestäneen työsuhteensa päättämisen, josta ei ollut hänelle ilmoitettu. Kantelijan kertoman mukaan hänen tilalleen romaniväestön koulutusyksikköön oli palkattu toinen koulutamaton ihminen. Hän toivoi, että oikeusasiamies ottaisi kantelun tutkinnassa yhteyden asiasta tietävään hallintojohtajaan.

- - -

### 3 RATKAISU

Opetushallituksen romaniväestön koulutusyksikön toimintaa, erityisesti kansainvälisen Drom-Edu-projektin hallinnointia, on jäljempänä ilmenevällä tavalla selvitetty jo varsin paljon ja monen eri viranomaisen toimesta. Viitataan tältä osin erityisesti Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ja Euroopan yhteisöjen komission romaniväestön koulutusyksikköä koskeneisiin selvityksiin ja jo tekemiin ratkaisuihin. Tästä syystä olen rajannut tämän päätökseni koskemaan yksikön toimintaa siltä osin, mitä kantelu koskee.

Katson kantelun tutkinnassa selvitettyksi, että kantelija oli 1.1.2004–31.12.2004 ja 1.1.–31.12.2005 välisiksi ajoiksi palkattu Opetushallituksessa perusteettomasti määräaikaisiin virkasuhteisiin. Tämän johdosta virkamieslautakunta on 3.11.2006 määrännyt hänelle suoritettavaksi korvauksena kahdeksan kuukauden palkkaa vastaavan määrän.

Muilta osin asiassa ei ole tullut esille perusteita puuttua laillisuusvalvonnassa kantelussa tarkoitettuihin asioihin, kuten asiakirjajulkisuuteen, kuulemiseen tai väitettyyn työpaikkakiusaamiseen.

Perustelen ratkaisuani kantelun eri kohtien osalta seuraavasti.

#### 3.1 Kantelijan virantoimituksesta pidättäminen

Asiakirjojen mukaan Opetushallitus oli 14.3.2005 tekemällään päätöksellä valtion virkamieslain 40 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla pidättänyt kantelijan virantoimituksesta. Häntä oli Opetushallituksessa valtion virkamieslain 66 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla kuultu 14.3.2005 ennen virantoimituksesta pidättämistä. Tosin osapuolten käsitykset kuulemisen sisällöstä ja sen riittävydestä poikkeavat toisistaan, kuten ilmenee kantelijan tämän kantelun yhteydessä 13.6.2006 antamasta vastineestakin.

Virkamieslautakunta on 10.3.2006 antanut päätöksen (nro 19/2006), joka on koskenut kantelijan pidättämistä virantoimituksesta. Tällä päätöksellään virkamieslautakunta on hylännyt kantelijan oikeusvaatimuksen. Virkamieslautakunnan päätökseen ei ole haettu muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joten päätös on saanut lainvoiman.

Ottaen huomioon virkamieslautakunnan edellä selostetun päätöksen ja sen perustelut katson, ettei virantoimituksesta pidättämisen osalta ole tullut esille seikkoja, joiden nojalla minulla olisi tältä osin aihetta laillisuusvalvonnassa puuttua asiaan.

### 3.2

Opetushallituksen tekemä ilmianto, tutkinnan julkisuus ja esitutkinnan pitkittäminen

Opetushallituksen romaniväestön koulutusyksikkö oli hallinnoinut kansainvälistä Drom-Edu-projektia 1.3.2001–30.4.2004 välisenä aikana. Projektin toteutuksen aikana koulutusyksikköä johtanut projektipäällikkö oli tänä aikana ollut varsin pitkään joko sairaana tai virkavapaalla. Kuitenkaan hänen sijalleen Opetushallituksessa yksikköä ja projektia johtamaan ei ollut hankittu tai määrätty sijaista.

Kantelijan työtehtävät olivat olleet erityisesti projektipäällikön peräkkäisten, lähes 1½ vuotta kestäneiden virkavapauksien aikana itsenäisiä ja niihin työtehtäviin oli liittynyt tosiasiallisesti huomattavaa taloudellista vastuuta. Opetushallituksen sisäisen tarkastajan käsityksen mukaan projektipäällikön virkavapauden aikana yksikön ja projektin valvonta sekä ohjaus oli vakavalla tavalla laiminlyöty.

Projektia oli rahoitettu Euroopan unionin Socrates-ohjelman kautta. Taloudellisten epäselvyyksien vuoksi projektipäällikkö ja koulutusyksikön toinen työntekijä olivat tehneet jo 3.9.2003 selvityspyynnön asioista, joita Opetushallituksen tulisi kantelijalta selvittää. Opetushallitus oli 27.9.2003 tehnyt tämän perusteella selityspyynnön kantelijalle. Lisäksi Opetushallitus oli 21.12.2004 tehnyt esitutkintapyynnön Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle muun ohella sen selvittämiseksi, oliko kantelija syyllistynyt vakaviin varain väärinkäytöksiin toimiessaan Drom-Edu-projektin projektisihteerinä. Opetushallitus oli asian tutkinnan aikana pidättänyt kantelijan virantoimituksesta 14.3.2005. Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen 29.11.2007 antaman selvityksen mukaan Opetushallituksen 21.12.2004 tekemän tutkintapyynnön johdosta oli toimitettu esitutkinta, mutta syyttäjää ei ole nostanut asiassa syytettä kantelijaa tai hallintojohtajaa vastaan.

Opetushallituksen sisäinen tarkastaja oli vuonna 2005 tehnyt Drom-Edu-projektin rahoituksesta ilmiannon Euroopan yhteisöjen komissiolle. Hän oli sisäisenä tarkastajana ottanut projektin hallinnointiin liittyneitä keskeisiä asiakirjoja haltuunsa ja toimittanut niitä myös poliisille. Euroopan yhteisöjen komissio oli hallintojohtajan 7.11.2005 tekemän oikaisuvaatimuksen perusteella 15.11.2005 päivätylä kirjeellään ilmoittanut asian käsittelystä komissiossa. Euroopan Petostentorjuntaviraston (Olaf) tarkastajat olivat muun ohella syksyllä 2006 käyneet Suomessa asiaa ja kantelijan tekemiä lukuisia ulkomaanmatkoja ynnä muuta selvittämässä.

Nytemmin Euroopan yhteisöjen komissio on 22.5.2008 tehnyt ja lähettänyt Opetushallitukselle muun ohella kantelijan projektin osalta lopullisen laskelman siitä komissiolle Drom-Edu-projektista palautettavasta 4.461,56 euron rahamäärästä.

Mitä tulee kantelijan väitteisiin esitutkinnan salaamisesta, niin totean, että esitutkintalain (449/1987) 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tietoonsa, mitä esitutkinnassa on käynyt ilmi, niin pian kuin siitä ei voi aiheutua haittaa rikoksen selvittämislle. Sama periaate ilmenee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 3 kohdan säännöksestä. Siten esitutkinnan aikana voi esitutkintaviranomainen niin harkitessaan antaa tietoja.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen suorittamassaan esitutkinnassa antamien ohjeiden mukaisesti Opetushallitus ei ollut vuodenvaihteessa 2004–2005 heti kertonut kantelijalle esitutkinnasta. Opetus-

hallituksen virkamiehillä ei ole ollut mahdollisuutta puuttua esitutinnan ohjaamiseen tai esitutkinta-aineiston julkisuuteen tai oikeutta antaa tietoja epäilylle.

Katson siten, ettei Opetushallitus ollut tältä osin menetellyt lainvastaisesti tai virheellisesti, kun se ei ollut heti ilmoittanut kantelijalle tekemästään ilmiannosta, käynnistetyistä esitutkinnasta tai siinä kertyneistä asiakirjoista.

### 3.3

Kantelijan nimittäminen määräaikaisiin työ- ja virkasuhteisiin

Asiakirjojen mukaan kantelija oli toiminut Opetushallituksen palveluksessa työsopimussuhteisena koulutussihteerinä ja kulttuurisihteerinä 1.8.1995–4.10.2000 välisen ajan. Hän oli tullut uudelleen Opetushallituksen palvelukseen projektisihteerin nimikkeellä vuoden 2002 alussa. Tällöin hänet oli otettu 1.1.2002 alkaen hoitamaan osa-aikaisena Drom-Edu-projektiin liittyneitä tehtäviä. Useistaperäkkäisistä jaksoista muodostunut työsuhde olisiten ollut osa-aikainen 13.2.2002 asti ja sen jälkeen kokoaikainen 31.12.2003 saakka. Hän ei ole ollut kenenkään sijaisena tänä aikana.

Kantelijan palvelussuhde oli muutettu virkasuhteiseksi 1.1.2004, jolloin hänet oli nimitetty määräaikaiseen virkasuhteeseen 31.12.2004 saakka. Opetushallitus ei ollut nimennyt, mitä olivat olleet ne projektit, joihin hänen nimittäminen koulutussihteeriksi määräaikaiseen virkasuhteeseen vuodeksi 2004 oli perustunut. Vuodeksi 2005 määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen oli Opetushallituksen mukaan perustunut aiemmin kesken jääneen romanilasten perusopetuksen kehittämissuhteiden jatkamiseen, mitä projektia hän ei kuitenkaan ole ilmoituksensa mukaan hoitanut. Hänen mukaansa hänen tehtävänsä olivat olleet työ- ja virkasuhteiden nimellisestä projekteihin sitomisesta huolimatta työpaikalle ominaista työtä, johon oli sisältynyt runsaasti romaniväestön koulutusyksikössä tavanomaisesti suoritettavia virkatehtäviä, kuten tiedotusta, kansainvälisten asioiden hoitoa ja koulutusta. Hän oli jatkanut määräaikaisessa virkasuhteessa vielä vuoden 2005 loppuun, minkä jälkeen hänen virkasuhdettaan ei enää ollut uusittu.

Virkamieslautakunta on 3.11.2006 antamassaan päätöksessä käsitellyt kantelijan korvausvaatimuksia. Virkamieslautakunnan mukaan hänen tehtäviensä oli katsottava jo 1.1.2004 olleen siinä määrin pysyviä, ettei nimittämisen määräaikaiseen virkasuhteeseen voitu katsoa perustuneen valtion virkamieslaissa tarkoitettuun työn luonteeseen liittyneeseen perusteeseen. Sillä ja muilla päätöksessään esittämillään perusteilla virkamieslautakunta on 3.11.2006 määrännyt kantelijalle suoritettavaksi korvauksena kahdeksan kuukauden palkkaa vastaavan määrän.

Valtion virkamieslain (750/1994) 9 §:n 1 momentin mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiehestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Viittaan tältä osin myös yliopistojen perusteettomia määräaikaisia virkasuhteita koskeneeseen päätökseeni (17.4.2007, dnro 1582/4/05). Totesin siinä, että selkeänä lähtökohtana on valtion hyvän henkilöstöpolitiikan linjausten mukaisesti, että pysyvät tehtävät hoitaa vakinaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö. Tämä sääntö ohjaa päätöksentekoa valtionhallinnossa tapahtuvissa rekrytointitilanteissa. Määräaikaisten palvelussuhteiden käytölle on oltava valtion virkamieslaissa ja työsopimuslaissa määritellyt perusteet. Vain silloin, jos määräaikaiselle palvelussuhteelle on olemassa lain mukainen peruste, kyseisten palvelussuhteiden käyttö on sallittua.

Näitä hallinnon yleisiä nimitysperusteita olisi Opetushallituksen tullut noudattaa myös kantelijan palvelussuhdeasioissa vuosina 2002–2005. Katson, että Opetushallitus oli tältä osin menetellyt myös hy-

vän hallintotavan kannalta virheellisesti, kun se oli virkamieslautakunnan jo toteamalla tavalla palkannut kantelijan perusteetta määräaikaisiin palvelussuhteisiin.

### 3.4

#### Työpaikkakiusaamisen ja syrjinnän selvittäminen

Kantelijan ilmoituksen mukaan hän oli jo vuonna 2000 irtisanoutunut työsuhteestaan Opetushallituksessa projektipäällikön häneen kohdistaman työpaikkakiusaamisen perusteella. Kuitenkin projektipäällikön tänne 7.12.2006 antaman vastineen mukaan kantelija oli sanonut tuolloin sekä projektipäällikölle että hallintojohtajalle syyksi irtisanoutumiselleen toisen työntekijän silloisen työskentelyn koulutusyksikössä.

Tämän jälkeen kantelija on katsonut tulleen työpaikkakiusatuksi ja syrjityksi toiseen otteeseen vuoden 2002 alusta aina siihen asti, kunnes hänet oli maaliskuussa 2005 valtion virkamieslain nojalla pidätetty virasta virantoimitukseen liittyneiden epäselvyyksien vuoksi.

Projektipäällikkö on kiistänyt kaikki edellä esitetyt syrjintä- ja työpaikkakiusaamisväitteet perusteettomina. Hän oli palkannut kantelijan uudelleen romaniväestön koulutusyksikön palvelukseen vuoden 2002 alusta, vaikka nimittämistä oli projektipäällikön mukaan vastustettu sekä Suomen ja Ruotsin romaniväestön taholta että myös kantelijan yksityiselämään liittyneiden asioiden ja myös luottamuspuolan vuoksi. Projektipäällikkö on kiistänyt sen, että kantelijan yksityiselämään liittyneillä seikoilla olisi ollut mitään tekemistä työn menestyksekkään hoitamisen kannalta.

Uudenmaan työsuojelupiiri on 17.6.2005 selvittänyt epäiltyä kantelijan häirintää ja epäasiallista kohtelua työssä, josta menettelystä vuosina 2003–2005 epäiltiin 28.4.2005 kuollutta kulttuurisihteeriä ja projektipäällikköä. Selvityksen mukaan romaniväestön koulutusyksikössä pitkään jatkuneet erimielisyydet oli saatettu Opetushallituksen ylimmän johdon tietoon loppuvuodesta 2004. Näitä erimielisyyksiä olivat selvittäneet sekä projektipäällikkö että hallintojohtaja. Työsuojelupiirin tarkastaja päätyi selvityksessään 17.6.2005 siihen, että kantelijan ja työnantajan edustajien näkemykset ovat ristiriitaisia. Opetushallitus työnantajana oli pitänyt kantelijan kokemaa häirintää ja kohtelua työhön liittyvänä erimielisyysasiana. Drom-Edu-projektiin liittyneet asiat oli saatettu poliisin tutkittavaksi. Työsuojelupiirin mukaan työnantajan ei voitu näyttää yksiselitteisesti menetelleen työturvallisuuslainsäädännön vastaisesti asiassa. Siten työsuojelupiiri oli katsonut asian loppuun käsitellyksi.

Arvioidessani kantelijan mukaan tapahtunutta syrjintää ja työpaikkakiusaamista laillisuusvalvonnassa olen todennut, ettei kantelun ja saamieni selvitysten perusteella ole tullut esille uusia seikkoja kantelijan kohtelusta Opetushallituksen romaniväestön koulutusyksikössä. Näyttöä ei siis ole siitäkään, että kantelijaa olisi jollakin tavoin kohdeltu syrjivästi. Viitataan tältä osin myös kantelijan 20.11.2006 pääjohtajaa, sisäistä tarkastajaa ja projektipäällikköä vastaan 20.11.2006 Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle tekemiin kolmeen tutkintapyyntöön, joiden perusteella rikostarkastajan 5.7.2007 tekemän päätöksen mukaan ei ole ollut syytä epäillä rikosta. Sen vuoksi esitutkintaa ei ollut tehty. Väitetty kunnianloukkaus on joka tapauksessa asianomistajarikos.

Siten kantelu ei projektipäällikön osalta tällä perusteella johda toimenpiteisiin puoleltani.

### 3.5

#### Muut kantelussa esitetyt asiat

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, ettei tässä romaniväestön koulutusyksikköä koskevassa asiassa muilta osin kantelun tai kantelijan vastinekirjoituksen perusteella ole ilmennyt aihetta epäillä Opetushallituksen lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 10 §:n 2 momenttiin viitaten edellä kohdassa 3.3 selvitetyistä kantelijan perusteettomista, määräaikaisista virkasuhteista esittämänsä esityksen Opetushallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Opetushallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennökset päätöksestäni tiedoksi myös opetusministeriölle ja Valtiontalouden tarkastusvirastolle.