

17.9.2008

Dnro 4032/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

OPETUSHALLITUKSEN ENTISEN PÄÄJOHTAJAN ESTEELLISYYS KUULEMISTILANTEES- SA

1 KANTELU

Opetushallituksen virastomestari kävi 14.11.2006 puheillani Opetushallituksessa toimittamani tarkastuksen yhteydessä. Sen jälkeen hän lähetti oikeusasiamiehen tutkittavaksi 30.11.2006 päivätyn kantelukirjoituksen. Kantelu koski virastomestarin kohtelua Opetushallituksen pääjohtajan autonkuljettajana lehtikirjoituksen jälkeen.

Virastomestari kertoi, että Iltalehden toimittaja oli soittanut hänelle 16.1.2004 ja kysellyt ensin autonkuljettajan kesälomasta ja Opetushallituksen virka-auton käytöstä autonkuljettajan loma-aikana. Sen jälkeen toimittaja oli tiedustellut pääjohtajan auton käytöstä ja kirjoittanut asiasta Iltalehdessä 19.1.2004 julkaistun jutun "Opetushallituksen pääjohtaja nappasi virka-auton kesäautokseen". Sen ilmestymisen jälkeen pääjohtaja oli kutsunut virastomestarin kuulemistilaisuuteen suullisen tai kirjallisen huomautuksen tai varoituksen antamista varten. Kyseisessä tilaisuudessa ei hänelle ollut annettu kirjallista eikä suullista huomautusta. Hänelle oli kuitenkin ilmoitettu, ettei hänen palveluksiaan enää tarvita. Muutaman päivän kuluttua kuulemistilaisuudesta virastomestarin esimies oli ilmoittanut pääjohtajan määränneen, että virka-auto tuli myydä. Puolen vuoden kuluttua tästä virastomestarille oli keskustelematta hänen kanssaan tehty uusi toimenkuva. Työ koostui virastomestarille määritellyistä tehtävistä. Hänen palattuaan vuorotteluvapaalta elokuussa 2006 hänen toimenkuvaansa Opetushallituksessa oli muutettu keskustelematta asiasta hänen kanssaan.

Virastomestari katsoi, että hän oli joutunut syrjinnän kohteeksi hänen Iltalehdessä olleen haastattelunsa johdosta. Hän piti hänelle aiheutuneita seurauksia asian laatuun nähden kohtuuttomina. Sen vuoksi hän toivoi oikeusasiamiehen tutkivan pääjohtajan menettelyn asiallisuuden ja hyvän hallintokäytännön mukaisuuden.

Virastomestari oheisti kirjoitukseensa muun ohella Iltalehden 19.1.2004 ja Opetushallituksessa 19.1.2004 laaditun, pääjohtajan ja ylitarkastajan allekirjoittaman kutsun kuulemistilaisuuteen, jossa oli määrä käsitellä virastomestarille Iltalehdelle antamaa lausuntoa pääjohtajan virka-auton käytöstä. Kantelunsa 26.1.2004 päivätyssä liitteessä virastomestari oli pahoitellut Iltalehdessä julkaistua kirjoitusta ja oli katsonut, ettei hän ole oikea ihminen antamaan lausuntoja lehdistölle, vaikka sihteeri olikin 16.1.2004 ohjannut toimittajan hänen puheilleen.

3 RATKAISU

Käsitykseni mukaan Opetushallituksen pääjohtajana 31.12.2007 saakka toiminut oli kutsuessaan 19.1.2004 Opetushallituksen pääjohtajan autonkuljettajana toimineen virastomestarin kuulemistilaisuuteen ollut esteellinen osallistumaan tähän hallintotoimeen.

Muutoin Opetushallitus on käytettävissä olevien, osin ristiriitaisten selvitysten mukaan toiminut nähdäkseni virastomestarin tehtäväkuvan määrittelyssä sille valtion virkamieslain 14 §:n nojalla ja hallintotoiminnan järjestämisessä kuuluneen harkintavallan puitteissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on erikseen valtion tilinpidon kannalta vuonna 2004 selvittänyt Opetushallituksen virka-auton käyttöä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Autonkuljettajan kuuleminen Opetushallituksessa

3.1.1

Tapahtumatiedot

Selvityksen mukaan Opetushallituksen autonkuljettajana toiminut virastomestari oli antanut 16.1.2004 Iltalehden toimittajalle tietoja autonkuljettajan kesälomasta ja Opetushallituksen virka-auton käytöstä autonkuljettajan loma-aikana. Sen jälkeen toimittaja oli tiedustellut pääjohtajan auton käytöstä ja kirjoittanut asiasta Iltalehdessä 19.1.2004 julkaistun jutun "13.000 kilometriä muutamassa kuukaudessa – Opetushallituksen pääjohtaja nappasi virka-auton kesäautokseen".

Lehtikirjoituksen ilmestymisen jälkeen Opetushallitus oli pääjohtajan ja ylitarkastajan allekirjoittamalla kirjeellä kutsunut virastomestarin kuultavaksi pääjohtajan huoneeseen sen johdosta, että virastomestari oli antanut Iltalehdelle lausunnon koskien Opetushallituksen pääjohtajan virka-auton käyttämistä. Kutsukirjeessä oli viitattu valtion virkamieslain 14 ja 24 §:ään sekä siihen, että virkamiehelle voidaan näissä tilanteissa antaa myös suullinen tai kirjallinen huomautus. Virastomestari oli tuolloin kirjeen mukaan mahdollisuus ottaa mukaan luottamusmies tai asiamies.

Kyseisessä tilaisuudessa 26.1.2004 virastomestarille ei ollut annettu kirjallista eikä suullista huomautusta, vaikkakin hänen kanssaan keskusteltiin asiasta. Hänelle oli kuitenkin hänen saamansa käsityksen mukaan ilmoitettu, ettei hänen palveluksiaan autonkuljettajana enää tarvita. Opetushallituksen minulle 7.2.2007 antaman selvityksen mukaan kysymys on ollut virastomestarin lojaalisuudesta työnantajaan kohtaan ja sittemmin direktio-oikeuden eli työnjohtovallan käyttämisestä virkamiestä kohtaan. Opetushallituksen pääjohtajan auto oli myyty nopeasti tapahtuneen jälkeen ostotarjousten perusteella 26.2.2004. Siten virastomestarin toimenkuva tosiasiallisesti on muuttunut sisällöltään virastomestarin tehtäväksi.

Nytemmin Opetushallituksessa on harkittavana sen tarvitsemien kuljetuspalveluiden käyttö. Virastomestari on 3.9.2007 alkaen siirtynyt osa-aikaeläkkeelle.

3.1.2

Sovellettavat säännökset

Totean sovellettavan lainsäädännön osalta ensiksikin, että Suomen perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Säännöksen 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.

Tapahtuma-aikana tammikuussa 2004 sovellettavana olleen hallintolain (434/2003) 6 §:n 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 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Hallintolain 28 §:n mukainen virkamiehen esteellisyysperuste on muun ohella säännöksen 1 kohdan mukaan asianosaissuhde ja 4 kohdan mukaan se, että hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Samoin 24 §:n 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

3.1.3

Arviointi

Puheena olevassa tilanteessa tammikuussa 2004 oli iltapäivälehdessä 19.1.2004 etusivulla ja sisäisivulla julkaistussa kriittisessä lehtikirjoituksessa ollut kysymys nimenomaan pääjohtajan menettelystä. Lehtikirjoitus oli kohdistunut kärjekkäästi nimenomaan pääjohtajaan ja hänen virka-autonsa käyttöön. Lehtikirjoituksen mukaan virka-auton ajopäiväkirja oli ollut puutteellinen eikä ollut pääjohtajan tekemien merkintöjen osalta täyttänyt valtiovarainministeriön ohjeita.

Pian lehtikirjoituksen julkaisemisen jälkeen pääjohtaja ja hänen alaisensa ylitarkastaja olivat kirjallisesti kutsuneet autonkuljettajan kuultavaksi epäilyistä virkavelvollisuuksien rikkomisesta ja luottamuksen menettämisestä. Perusteluna kutsulle kuulemistilaisuuteen oli nimenomaan hänen iltalehdelle antama lausunto koskien Opetushallituksen pääjohtajan virka-auton käyttöä. Luottamuksen menettäminen koski tässä tilanteessa Opetushallitusta mutta erityisesti pääjohtajaa itseään. Tarkoituksena oli dokumentoida esitetyt keskustelut ja laatia tilaisuudesta muistio.

Esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Virkamiestä on laillisuusvalvonnassa pidetty esteellisenä esimerkiksi siinä tilanteessa, kun hän itseensä kohdistuneen kantelun johdosta antoi pyynnöstä kaupunginhallituksen puolesta lausunnon laillisuusvalvojalle (apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 31.05.2004 569/1/02).

Käsitykseni mukaan 19.1.2004 julkaistun lehtikirjoituksen kautta epäilyt ja lehden etusivulta ilmennyt kielteinen julkisuus ja epäily ohjeiden rikkomisesta olivat kohdistuneet nimenomaan pääjohtajaan. On perusteltua katsoa, että hän oli sekä virka-auto-ohjeiden noudattamisen ja oman henkilöverotuksensa kannalta asianosaisasemassa että myös yleiseltä kannalta hallintolain 28 §:n 7 kohdan tarkoittamassa tilanteessa, jossa ulkopuolisen yleisön objektiivisen arvion mukaan voitiin epäillä pääjohtajan puolueettomuutta ja riippumatonta harkintaa tilanteessa (ks. myös Seppo Laakso ym.: Yleishallinto-oikeus, 2006, s. 194–196).

Näin ollen katson, että hän oli ollut sekä heti 19.1.2004 allekirjoitetun kutsun että 26.1.2004 pidetyn keskustelutilaisuuden osalta kurinpito- ja hallintoasiassa esteellinen. Opetushallituksen ja pääjohtajan menettely ei ole näistä syistä täyttänyt hyvän ja puolueettoman hallinnon vaatimuksia.

3.2

Muut kantelussa esitetyt asiat

Virastomestari kirjoitti kantelussaan myös syrjinnästä, hänen tehtävänkuvansa muuttamisesta ja Opetushallituksen virka-auton myynnistä. Käytettävissäni olevan, osittain ristiriitaisen selvityksen perusteella katson, että tältä osin asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä Opetushallituksen tai pääjohtajan virheellistä menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Virastomestarin virkatehtävien uudelleen tapahtuneen järjestelyn suhteen ei sinänsä ole saatu kantelun perusteella näyttöä hänen syrjinnästään tai Opetushallituksen harkintavallan ylittämisestä. Joka tapauksessa saamani selvitykset kuulemistilaisuuden kulusta ja kantelijan tehtävänkuvauksen muuttamisesta ovat ristiriitaiset. Virastomestari oli kuitenkin 2.3.2004 allekirjoittanut oman tehtävänkuvaukslomakkeensa, joten häntä oli tässä yhteydessä kuultu.

4

TOIMENPITEET

Saatan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 10 §:n 2 momenttiin viitaten edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni moittivat käsitykset Opetushallituksen entisen pääjohtajan menettelystä toisaalta hänen ja toisaalta Opetushallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sekä Opetushallitukselle että opetusministeriön johtajalle.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös opetusministeriölle ja Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Kantelu ei muilta osin johda toimenpiteisiin.