

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 8/2012
17.2.2012

Asia Kirjallista varoitusta koskeva oikaisuvaatimus

Muutoksenhakija

A

Virasto Virasto

Päätös, johon on haettu oikaisua

Virasto on 3.6.2010 tekemällään päätöksellä antanut lakimies A:lle kirjallisen varoituksen.

Päätöksen mukaan A on laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan

- 1) jättämällä noudattamatta viraston kirjallisia ohjeita työajan käytöstä,
- 2) esittämällä 3.7.2009 kirjallisen kannanoton yrityksille vastoin esimiehensä nimenomaista kieltoa,
- 3) jättämällä raportoimatta esimiehelle vuonna 2009 poikkeamista Firma X:n palvelutasossa vastoin kirjallista ohjetta,

4) kieltäytymällä kirjallisesti ja suullisesti toimimasta työryhmän yhteyshenkilönä sekä jättämällä valmistelematta viraston vastauksen edellä mainitun työryhmän lähettämään kyselyyn,

5) kieltäytymällä 21.8.2009 laatimasta kirjallista esitystä vastoin esimiehen määräystä sekä

6) jättämällä saapumatta yksikön suunnittelupäivään 19.10.2009 ja yksikön kuukausipalaveriin 22.10.2009 ilman hyväksyttävä syytä. A ei myöskään antanut selvitystä esimiehelleen poisjääntinsä syystä.

Oikaisuvaatimus

A on vaatinut viraston päätöksen kumoamista.

A on kokouksessa merkinnyt kalenteriinsa, että hän on kokouksessa ja Firma x:n toimitiloissa koko päivän eikä palaa sieltä enää työpaikalleen. A on kertonut apulaisjohtaja C:lle toimivansa seurantakokousten suhteen niin, että hän liittyy kokoukseen mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan myös muita ajankohdaisia asioita ja Firma x:n yhteyshenkilöiden tapaamisia, jottei aikaa hukkaantuisi edestakaiseen matkustamiseen Firma X:n, työpaikan, päiväkodin ja hänen asuntonsa välillä. A on kertonut C:lle, että hänen mielestään tällainen toiminta on kohtuullista yhteydenpitoa Firma x:n palveluksessa oleviin kollegoihin, koska vuorotteluvapaaltaan palattuaan A ei ole saanut muissa työasioissa olla heihin yhteydessä. Koska A on hoitanut tätäkin asiaa varsin itsenäisesti ja hyvin kohta viisitoista vuotta, tuntuu C:n menettely A:n johdolla kahdesti vuodessa pidettävien kokousten suhteen täysin hyvän johtamistavan vastaiselta. A kokee C:n edellä mainittujen kokousten yhteydessä harjoittaman painostuksen johtamistaidon puutteeksi, koska on selvää, että hänelle kertyy hoitovapaansa takia vuoden mittaan erilaisista tilaisuuksista useiden tuntien ylityöpanos, jota hänelle ei mitenkään hyvitetä.

A:n operaattoreille 3.7.2009 lähettämä viesti ei sisältänyt mitään kannanottoa vaan selvityksen siitä, miksi virasto pyytää jo aiemmin pyytämänsä ehdot uudelleen. Selityksellä hän halusi varmistaa, että operaattorit varmasti lähettävät viimeiset voimassa olevat ehdot. Asia liittyi A:n jo aiemmin selvittämään ilmiöön, jossa verkosta tulostui erällä operaattoreilla eri päiville päivättyjä versioita ehdoista. A sai viestiinsä asialliset vastaukset operaattoreilta ja osin eri versiot ehdoista kuin C:lle oli aiemmin toimitettu.

A on toimittanut varoituksen kohdassa 3 tarkoitetut raportit viraston vastuuhenkilöille sähköpostitse heti, kun ne olivat saapuneet virastoon. Firma x täytti postipalvelulain kirjeiden kulkunopeutta koskevat laatustandardit selvästi. A ei ole tiennyt viraston 21.6.2005 kirjeen kulkunopeudesta antamasta kirjeestä. A pidettiin kirjeen antamisen aikaan asiasta täysin sivussa, eikä kirjeen sisällöstä ja tarkoituksesta ole hänen kanssaan koskaan keskusteltu. Kirjeiden kulkunopeuden seurannasta ei ole keskusteltu tai sovittu A:n kanssa mitään muuta kuin, että hän on raportoinnin vastuhenkilö. Firma x:n toimittamat raportit, joista näkyy ensi silmäyksellä kirjeiden kulkunopeuden toteutuma, on lähetetty myös C:lle. Jos C olisi halunnut ryhtyä niiden perusteella johonkin toimiin, hänen olisi tullut kertoa asiasta A:lle.

A on C:lle 27.5.2009 lähettämässään viestissä todennut, että työryhmän jäsenen tehtävän kunnollinen hoitaminen edellyttää osallistumista kahdesti vuodessa pidettäviin kokouksiin. Viestissään A on vielä todennut, että jos tehtävän hoitaminen tällä tavoin ei ole mahdollista, virasto ilmoittanee uuden yhteyshenkilön. C vastasi A:n kysymyksiin työryhmän työskentelystä ja viraston vastuuhenkilöstä toteamalla, että A voi edelleen toimia viraston yhteyshenkilönä työryhmään ja seurata työtä asiakirjojen pohjalta, mutta kokoukseen ei ainakaan tällä kertaa ole aikaisemman linjauksen mukaisesti syytä osallistua. A on useaan kertaan esittänyt, että toimintaan liittyvät tehtävät C:n yksikössä jaettaisiin hänelle. Nyt sekä C että D käyvät yleiskokouksissa ja ovat ottaneet vastuulleen toimintaan liittyvät tehtävät. A on myös useaan otteeseen esittänyt uuden vastuuhenkilön nimeämistä. Näihinkään esityksiinsä A ei ole saanut mitään vastausta, eikä hän tiedä, onko uusi vastuuhenkilö ilmoitettu .

A on palaverissa 21.8.2009 kertonut esimiehelleen toimittaneensa toukuussa 2008 johtaja E:lle muistion, joka liittyi juuri samaan asiaan kuin mistä A:n oli laadittava kirjallinen esitys. A oli lisäksi keskustellut viraston TAY-vastuista ja tehtävistä sekä niiden mahdollisesta lakkaamisesta E:n kanssa useaan otteeseen myöhemminkin. Hän oli myös pitänyt alustuksen aiheesta kahdessa E:n isännöimässä tilaisuudessa. Koska viraston TAY-vastuuta oltiin A:n esitysten vastaisesti irtisanomassa, sanoi hän C:lle, että E ei varmaankaan enää tarvitse kirjallista yleisesitystä asiassa ja että pelkkä keskustelutilaisuus olisi A:n osalta tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto. C lähetti kuitenkin A:n tarkastettavaksi laatimansa kirjallisen esityksen, jonka A hyväksyi 25.8.2009. C oli myös laatinut A:n vuoden 2008 lopulla toimittaman materiaalin pohjalta pääjohtajalle muistion postipalvelujen standardisointiin liittyvistä tehtävistä virastoista.

A on saamansa kirjallisen huomautuksen jälkeen käynyt kaikissa tulosalue- ja yksikköpalavereissa sekä yksikön koulutus- ja suunnittelupäivillä. Syyskuun puolenvälin jälkeen määrääjat A:n tehtäväksi annetuissa projekteissa päättyivät, eikä hän ollut saanut C:ltä mitään vastauksia niitä koskeviin kysymyksiinsä eikä palautetta C:lle toimittamistaan luonnoksista. A sai vastauksen kysymyksiinsä ja palautteen luonnoksistaan 16.11.2009 H:n ja C:n tekemän kurinpitoselvityksen ja C:n 23.10.2009 päivätyn muistion muodossa. Kuten C:n muistioista ilmenee, A on 20.10.2009 vastannut yksikön suunnittelupäivästä poissaoloa koskevaan C:n tiedusteluun, että yksikön työsuunnitelmien valmistelu on hänelle mahdotonta niin kauan kuin hänen työtehtäviään ei ole saatu järjestettyä aiemmin sovittu mukaisesti eikä hän saa niihin muutamankaan hänelle uskottuun asiaan kommentteja lukuisista kyselyistään huolimatta. Tilanteen kärjistettyä A ei ilmoituksensa mukaisesti ole 19.10.2009 lukien osallistunut yksikköpalavereihin tai muuhun yksikön toiminnan suunnitteluun, koska hänen työjärjestelynsä ovat hänen monista yrityksistään huolimatta jääneet käsittelemättä eikä hän ole saanut C:ltä yli kahteen kuukauteen vastauksia tehtäviään koskeviin kysymyksiinsä, ehdotuksiinsa ja luonnoksiinsa.

Viraston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä esittelijänä toimineen hallintojohtaja B:n esteellisyyden vuoksi. Luottamus B:n puolueettomuuteen varoitusta koskevan asian käsittelyssä on selkeästi vaarantunut hänen A:n esimiehenä vuosina 1997–2006 tähän kohdistamien toimien ja varoitukseen liittyvissä asioissa aikaisemmin tekemiensä ja esittelemiensä päätösten vuoksi. Luottamusta B:n puolueettomuuteen heikentävät seuraavat seikat:

- A ja B ovat vuonna 1997 hakeneet viraston johtajan paikkaa. Nimityksensä jälkeen B kehotti A:ta hakeutumaan toisiin tehtäviin, koska hänellä ei ollut tarjota tälle motivoivia tehtäviä. A:n lähes kolmen vuoden ajan hoitama apulaisjohtajan virka jäädytettiin, ja hänet palasi hoitamaan lakimiehen virkaansa.
- B on esittellyt apulaisjohtaja C:n nimityksen yksikkönsä päällikön ja apulaisjohtajan virkaan. Ennen nimitystään C oli työskennellyt virastossa lyhyehkön aikaa lakimiehenä. Virkaa myös hakenut A odotti aikaisemman esimieskokeuksensa ja haettavana olleen viran aikaisemman hoitamisen sijaisena vaikuttavan hänen edukseen nimityksestä päätettäessä.
- B on usean vuoden ajan ollut myös tulosalueen johtajan H:n esimies.
- B on vuonna 2001 vapauttanut A:n määräämättömäksi ajaksi pitämistään yksikkökokouksista, koska A esitti eri asioista omia mielipiteitään, jotka eivät ilmeisesti vastanneet B:n mielipiteitä asioista. Tämän jälkeen A ei B:n kanssa sopimansa mukaisesti ole ilman eri määräystä osallistunut tämän pitämiin kokouksiin.
- B ei A:n esimiehenä toimiessaan koskaan puhunut tälle mitään yksikön kehittämistä ja mahdollisista uusista tehtäväalueista eikä myöskään tarjonnut tälle mitään uusia tehtäviä.
- B on koko ajan suhtautunut vähättelevästi xx-asioiden hoitamiseen, mitä osoittavat esimerkiksi neuvottelukunnan lakkauttaminen vuosina 1999–2000 ja korvausasioita koskevan suositusmenettelyn lakkauttaminen vuonna 1999. Hän on esittänyt näkemyksensä, että postinjakelun merkitys tulee huomattavasti vähenemään lähitulevaisuudessa. B on suhtautunut vähättelevästi myös xx- toimintaan liittyviin viraston tehtäviin, mikä vaikutti näitä tehtäviä hoitaneen ylitarkastaja J:n hakeutumiseen työkyvyttömyyseläkkeelle A:n vuorotteluvapaan aikana.
- B on siirtänyt A:n omasta aloitteestaan C:n alaisuudesta yksikköjoon ulkopuolelle alaisekseen 1.6.2005 lukien. Siirron piti edistää A:n työmotivaatiota ja -olosuhteita. Siirrosta alkoi kuitenkin A:n tehtävien mielivaltainen siirtäminen C:n yksikölle ja sinne sittemmin siirretylle lakimies D:lle.
- Jo aiemmin 23.3.2005 B oli aiheetta suuttunut A:n keskustelusta kiinteistö-päällikkö K:n kanssa ja ilmoittanut, ettei A enää hoida yksikön toimintaa liittyviä tehtäviä. Seuraavana vuonna hän lakkautti perille saapumattomien postilähetysten käsittelyyn liittyvät viraston vuosittaiset tarkastukset eri toimipisteissä ja poisti A:lta mitään selvittämättä yksikön toimintaan liittyvät tehtävät. Yksikön toiminnan valvonta ja tulkintojen antaminen oli ollut A:n vastuulla vuodesta 1994 lähtien, ja hän oli haastatellut ja esittänyt yksikköön valittavat henkilöt toiminnan siirtyessä Y:stä viraston vastuulle.
- B on 7.9.2005 aloittanut kurinpitomenettelyn, joka johti varoituksen antamiseen A:lle. Varoituksen antamisen syynä oli se, että A oli tehnyt virkamatkan noudattamatta B:n mielipidettä. Virkamatka tuli virastolle 520 euroa halvemmaksi kuin mitä se olisi tullut B:n esittämää matkustamistapaa käytettäessä. H johtajan sijaisena ja tarkastaja L matkalaskujen tarkastajana hyväksyivät matkan. A oli etukäteen tarkastanut asiasta vastaavilta, että hänen käyttämänsä matkustamistapa oli virastossa noudatetun käytännön ja ohjeistuksen

mukainen. Varoitusta antaessa pääjohtaja totesi, että tämä nyt on tällainen "varoitusta" ja että sitä ei merkitä edes nimikirjaan. Täysin aiheeton varoitusta annettiin B:n painostuksesta ikään kuin hänen kasvojensa säilyttämiseksi.

– B on esitellyt A:n palkan alentamisen. Asian käsittelyssä ei noudatettu viraston ohjeistusta.

– B:n on valmistellut A:n 8.1.2010 epäasiallisesta kohtelusta ja kiusaamisesta tekemään ilmoitukseen viraston vastauksen, jossa ilmoitus todettiin kaikilta osin aiheettomaksi. A lähetti ilmoituksensa myös viraston työsuojeluvaltuutelle odotuksien, että asia otettaisiin esille viraston työsuojelutoimikunnassa. B on kuitenkin työsuojelutoimikunnan puheenjohtajana estänyt asian käsittelyn toimikunnassa. Hän on myös estänyt tosiasiallisen kuulemisen toteutumisen A:n ilmoituksen käsittelyssä. Kuulemistilaisuudessa 14.1.2010 johtaja H ei vastannut mitään A:n ilmoituksessaan ja vastineessaan esille tuomiin asioihin. B katsoi tämän tarpeettomaksi. B myös keskeytti A:ta edustaneen työsuojelun varavaltuutetun sovittavan puheenvuoron.

Vastine ja selitykset

Virasto on vastineessaan vaatinut oikaisuvaatimuksen hylkäämistä.

Vastineessa on todettu muun ohessa, että virastossa on käytössä liukuva työaika, jossa virkamiehen tuloliukuma on kello 6.30–9.30 ja 15.00–20.00. Kiinteänä työaikana kello 9.30–15.00 kaikkien on lounastaukoa lukuun ottamatta oltava työpaikalla, joille työtehtävien hoitaminen muuta edellyttää. Henkilön työtehtävien ja työyksikön tilanteen salliessa työaika voidaan esimiehen nimenomaisella luvalla satunnaisesti tasoittaa myös saapumalla töihin vasta aamuliukuman jälkeen tai lähtemällä töistä ennen iltaliukuman alkamista. Tuulosalueella työajan käyttöä on lisäksi ohjeistettu siten, että jokainen henkilö sopii työajalla tapahtuvista yksityisistä ja työasioihin liittyvistä menoistaan etukäteen esimiehensä kanssa.

A:n työajan käytössä vuoden 2007 lopulla ilmenneiden ongelmien vuoksi hänelle annettiin sekä suullisesti että kirjallisesti määräys noudattaa virastossa voimassa olevia ohjeita ja määräyksiä sekä sopia kaikista työaikana tapahtuvista menoista etukäteen esimiehensä kanssa. Vuoden 2008 loppupuolella työaikaseurannasta ilmeni, että A:lla oli ollut lukuisia menoja työaikana, joista hän ei ollut informoinut esimiestään. Työajan käytöstä annetuista määräyksistä keskusteltiin uudestaan A:n, apulaisjohtaja C:n ja johtaja H:n kesken ja työajan käytöstä annetut ohjeet annettiin vielä kerran kirjallisesti A:n tiedoksi. Apulaisjohtaja C antoi 19.1.2009 A:lle kirjallisen huomautuksen, koska tämä oli muun muassa laiminlyönyt noudattaa esimiehen määräystä sopia etukäteen työaikana tapahtuvista menoista ja useista kirjallisista pyynnöistä huolimatta edelleen jättänyt raportoimatta työajalla käytyjen palaverien sisällöstä.

Kesäkuussa 2009 A osallistui standardisointityöryhmän kokoukseen Firma x:n tiloissa Helsingissä. Kokouksesta oli tiedotettu esimiestä etukäteen, ja kokouksen oli kokouskutsun mukaan määrä kestää kello 10:stä kello 12:een. A ei sopinut eikä etu- tai jälkikäteen tiedottanut esimiestään muista palavereista tai työajan käytöstä muilta osin kyseisenä päivänä. A:n ilmoittamasta palaverista tai sisällöstä ei myöskään jälkikäteen raportoitu esimiehelle. A aloitti kyseisen

työpäivänsä kello 10 ja päätti sen oman ilmoituksensa mukaan kello 14. Myöskään tähän hänellä ei ollut viraston ohjeen edellyttämää lupaa.

A:lle annettujen kirjallisten työohjeiden mukaan viraston selvityspyynnöt ja päätökset sekä kaikki ohjeistukset tai linjaukset, jotka sisältävät viraston kannanottoja, tehdään esittelystä yksikön päällikölle, joka esittelee asian tarvittaessa tulosalueen johtajalle. Ohjeiden mukana yksikön päällikkö tai tuloalueen johtaja allekirjoittavat asiakirjan ennen sen lähettämistä virastosta. Ohjeissa on myös todettu, että mikäli johonkin asiaan on poikkeuksellisesti tarpeen ottaa kantaa sähköpostitse, asia käsitellään yksikön päällikön kanssa ja linjaukselle on selkeä päällikön hyväksyntä ennen sen lähettämistä viraston ulkopuolelle. Kysymyksessä olevaan projektiin liittyvien palaverien yhteydessä A:lle korostettiin määräystä myös suullisesti useaan kertaan. Määräyksen noudattaminen oli erityisen tärkeää siksi, että viestintäpalvelujen kuluttajaehdottoja koskevat ensimmäiset viraston päätökset olivat valmisteltavana yksikössä ja päätöksiä pidettiin jo niiden valmisteluvaiheessa merkittävänä koko viraston kannalta. Siksi oli keskeisen tärkeää, että kaikki sopimusehtoja koskevat kannanotot valmisteltaisiin huolellisesti ja koordinoitusti kahden projektin kesken. A:lle korostettiin vielä erityisesti, ettei mitään selvityspyynnöjä, kannanottoja tai linjauksia saa lähettää yrityksille esimiehen loman aikana. Annetuista määräyksistä huolimatta A esitti yrityksille 3.7.2009 lähettämässään sähköpostiviestissä seuraavan selkeän kannanoton kyseisen yritysten sopimusehtojen viestintämarkkinalain vastaisuudesta.

Kirjeiden kulkunopeuden seuranta vuonna 2009 määrättiin A:n tehtäväksi. Kirjallisessa tehtävälistauksessa tehtävän sisällöksi määriteltiin kirjeiden kulkunopeuden seuranta ja vuosiraporttien ja grafiikan tekeminen julkaistavaksi verkkosivuilla. A:lle annettuun kirjalliseen työohjeeseen sisältyi lisäksi seuraava ohje: "Tiedot käydään läpi annettujen ohjeiden ja lainsäädännön kannalta. Mikäli tiedoista ilmenee jotain toimenpiteitä edellyttävää, asiasta raportoidaan yksikön päällikölle." Kaikki kirjallisesti listatut tehtävät ja niiden hoitamisesta annetut kirjalliset ohjeet käsiteltiin lisäksi A:n ja hänen esimiehensä välillä käydyissä kehityskeskusteluissa ja kehityskeskustelujen jatkopalaverissa alkuvuodesta 2009. A:lle annetussa kirjallisessa työohjeessa on kerrottu yksityiskohtaisesti, mistä kaikki asiaan liittyvä aineisto löytyy. Ohjeet sisältävät muun muassa dokumentinhallinnan kansion numeron, jonne on talletettu kaikki asiaan liittyvä aineisto, mukaan lukien virastoon asianomaiset ohjeet. Lisäksi jokaisen Firma x:n lähettämän kulkunopeusraportin lähetekirjeessä on viitattu kyseiseen viraston ohjeeseen. Kirjeiden kulkunopeus oli vuoden 2009 kahdella ensimmäisellä neljänneksellä jäänyt selkeästi alle viraston asettamien vaatimusten. Alitus oli niin merkittävä, että erityisesti A:n itsensäkin esiin tuomalla kokemuksella olisi pitänyt pystyä helposti päättelemään, ettei viraston asettama vaatimus tule täyttymään koko vuoden tuloksen osalta. Kirjeiden kulkunopeus jäi koko vuoden 2009 osalta selvästi alle viraston edellyttämän tason, ensimmäistä kertaa nykyisen lainsäädännön voimassa ollessa. Tästä olisi ehdottomasti tullut raportoida esimiehelle mahdollisten toimenpiteiden harkitsemiseksi.

A:lle vuodelle 2009 annettuihin tehtäviin kuului valmistella vastaukset yksikön päällikön osoittamiin kansainvälisiin kyselyihin. A oli toiminut eurooppalaisen yhteistyöjärjestön työryhmän yhteyshenkilönä virastossa. A:lle annettiin tehtäväksi valmistella vastaus työryhmän lähettämään kyselyyn. A kieltäytyi hoitamasta työryhmän seurantaa sekä valmistelemasta vastauksia kyselyyn sillä

perusteella, ettei hänelle sallittu matkustamista työryhmän kokouksiin. Kieltäytyminen ilmenee selkeästi myös A:n oikaisuvaatimuksesta. Oikaisuvaatimuksesta ilmenee selkeästi myös se, että työtehtävästä kieltäytymisen syy oli A:n esimiehen ja viraston johdon näkemyksistä poikkeava käsitys siitä, miten tehtävää tulisi virastossa hoitaa.

Virasto järjesti johtaja H:n johdolla palaverin standardoimistehtävien lopettamiseen liittyvistä käytännön toimista. H edellytti, että palaveriin valmistellaan kirjallinen esitys, joka toimitetaan ennen palaveria hänen nähtäväkseen. Esityksen valmistelu määrättiin A:n tehtäväksi. A kieltäytyi yksiselitteisesti valmistelemasta esitystä ja palaveri pidettiin C:n valmisteleman esityksen pohjalta. Kieltäytyminen ilmenee selkeästi myös oikaisuvaatimuksesta samoin kuin se, että A oli esimiestensä kanssa eri mieltä siitä, miten palaveri tulisi hoitaa.

Palattuaan vuorotteluvapaalta vuonna 2007 A järjestelmällisesti osallistumatta kaikkiin tulosalueen ja yksikön kuukausipalaveriin sekä tulosalueen ja viraston asiantuntijoille järjestettyyn koulutukseen. C antoi A:lle kirjallisen huomautuksen tammikuussa 2009 muun muassa tulosalueen palaveriin ja koulutukseen osallistumisen järjestelmällisestä laiminlyönnistä. A:lle vuonna 2009 annetuissa kirjallisissa työohjeissa edellytettiin osallistumista tulosalueen palaveriin ja koulutukseen, ellei poisjäämisestä sovita joko esimiehen tai tulosalueen johtajan kanssa. Tätä määräystä korostettiin myös lukuisissa A:n kanssa käydyissä palaverissa muun muassa tulosalueen johtajan kanssa. Kuten A:n oikaisuvaatimuksesta ilmenee, hän jäi pois yksikön vuosisuunnitelmien valmistelupalaverista. Poisjäännistä ei sovittu esimiehen kanssa, eikä asiasta edes kerrottu esimiehelle. Asiasta käydystä keskustelusta huolimatta A jätti samalla viikolla saapumatta myös yksikön kuukausipalaveriin, jossa vuosisuunnitelman käsittelyä jatkettiin.

A ei ole oikaisuvaatimuksessaan tuonut esiin seikkoja, jotka tukisivat hänen väitteitään hallintojohtaja B:n esteellisyydestä.

Hallintojohtaja B on antanut vastineen hänen kohdistetun esteellisyysväitteen johdosta.

A on antanut vastaselityksen.

Virkamieslautakunnan ratkaisu ja perustelut

Perustelut

Esteellisyyttä koskeva oikaisuvaatimusperuste

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;

- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettava erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen keskeinen tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Pelkästään asianosaisen epäluottamus virkamieheen tai viranomaisen toimintaan ei vielä perusta esteellisyyttä kyseisen lainkohdan perusteella, vaan luottamuksen vaarantumiseksi on oltava erityinen syy, jonka tulee merkitykseltään rinnastua hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohdissa säädettyihin erityisiin esteellisyyksiperusteisiin. Tällainen syy voi olla esimerkiksi virkamiehelle erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhde asianosaiseen.

A on oikaisuvaatimuksessaan luetellut useita B:n hänen esimiehenään vuosina 1997–2006 toimiessaan tekemiä toimia, jotka hänen käsityksensä mukaan osoittavat heidän keskinäisten väliensä tulehtuneisuutta. A ei kuitenkaan ole esittänyt mitään konkreettista näyttöä siitä, että kyseisten toimien vaikuttimeksi olisi ollut B:n kielteinen ja asenteellinen suhtautuminen A:han. A:n luetellut B:n tekemiset ovat sellaisia, että niille on ajateltavissa muitakin selityksiä kuin B:n väitetty kielteinen suhtautuminen A:han. Useille näistä B:n toimista löytyy asiakirjoista muita ymmärrettäviä syitä. Esimerkiksi A:n siirtäminen takaisin apulaisjohtaja C:n alaisuuteen on B:n vastineen mukaan johtunut siitä, että yhteistyö asioissa A:n ja yksikön välillä ei ollut toiminut tyydyttävästi kuin ajoittain. Oikaisuvaatimuksessa mainitussa B:n suuttumisessa A:n keskustelusta kiinteistöpäällikkö K:n kanssa on B:n ja A:n 23.3.2005 käymän sähköpostiviestien vaihdon perusteella ollut kyse siitä, että B oli katsonut A:n ryhtyneen hoitamaan tehtävää, jota tälle ei ollut annettu. Mitä tulee A:lle vuonna 2005 annettuun varoitukseen, B on osallistunut tuon asian käsittelyyn pyytämällä A:lta selvitystä tämän palvelun kautta varaamasta matkasta. B oli aiemmin ilmoittanut A:lle kielteisen kantansa kyseiseen matkavaraukseen ja kehottanut antamaan varausjärjestelyt matkasihteerin hoidettavaksi, kuten virastossa noudatettu matkustusta koskeva ohjeistus edellytti. Tätä taustaa vasten ei ole perusteltua syytä uskoa, että A:lle tuolloin annetun varoituksen taustalla olisi oikaisuvaatimuksessa mainittuja epäasiallisia vaikuttimia.

A:n palkan tarkistaminen on B:n vastineen mukaan johtunut A:n lähiesimiehen henkilökohtaisen palkanosan määrittelemistä varten tekemästä suoriutumisarviosta, jossa A:n suoriutumistason oli arvioitu heikentyneen. Tämän selvityksen valossa A:n palkan alentamista ei voida pitää osoituksena hänen ja B:n välisestä kiistasuhteesta tai B:n asenteellisesta suhtautumisesta A:han.

A ei ole enää vastaselityksessään väittänyt, että B olisi estänyt hänen 8.1.2010 epäasiallisesta kohtelusta ja kiusaamisesta tekemänsä ilmoituksen käsittelyn työsuojelutoimikunnassa. A:n oikaisuvaatimuksessa esittämät väitteet asian selvittämisen laiminlyönnistä hänen tekemänsä ilmoituksen käsittelyssä liittyvät kirjallista varoitusta koskevassa asiassa 14.1.2010 pidettyyn kuulemistilaisuuteen. B on hänen kohdistetun esteellisyyttä väitteen johdosta antamassaan vastineessa todennut A:lle ilmoitetun, että kyseisessä kuulemistilaisuudessa ei käsitellä tämän vireille panemaa kanteluasiata, joka käsitel-

lään eri yhteydessä. A:n tekemän ilmoituksen johdosta on hankittu selvitykset ilmoituksessa esitettyjen syytösten kohteena olleelta esimieheltä ja tämän esimieheltä ennen asian ratkaisua. Näin ollen ei voida katsoa, että B olisi esittänyt asian selvittämisen. Se, että virasto on päätenyt kyseisessä asiassa A:lle kielteiseen ratkaisuun, ei sinänsä ole osoitus puolueettomuuden vaarantavasta kiistasuhteesta tai ennakkoasenteesta. Viraston vastauksen liitteenä olevasta B:n laatimasta perustelumuistiosta 1.3.2010 ei myöskään ilmene seikkoja, jotka viittaisivat tällaisen kiistasuhteen tai ennakkoasenteen olemassaoloon.

Edellä todetut seikat huomioon ottaen luottamus B:n puolueettomuuteen ei ole hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla vaarantunut. Viraston päätös varoituksen antamisesta ei siten ole esittelijän esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä syntynyt.

Varoituksen antamisen edellytykset

Sovellettavat säännökset

Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.

Samana lain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Työaikaa koskevien määräysten noudattaminen

Työantajan antamien työaikamääräysten mukaan A:n on tullut olla kiinteänä työaikana kello 9.30–15.00 työpaikalla, jollei työtehtävien hoitaminen ole muuta edellyttänyt. Tulosalueella työajan käytöstä annetun ohjeiden mukaan A:n on lisäksi tullut sopia työajalla tapahtuvista työasioihin liittyvistä menoistaan etukäteen esimiehensä kanssa.

A on 3.6.2009 osallistunut standardisointiryhmän kokoukseen Firma x:n tiloissa Helsingissä. A ei ole koko päivänä käynyt työpaikallaan. Oman ilmoituksensa mukaan hän on aloittanut työpäivänsä kello 10 ja päättänyt sen kello 14. A on merkinnyt työajan seurantarjestelmään poissaolon syyksi virkamatkan, jolloin koko päivä on laskettu työajaksi.

A:n esimiehelle toimittaman kokouskutsun mukaan kokouksen oli määrä kestää kello 10:stä kello 12:een. A ei ollut sopinut esimiehensä kanssa muista työpaikan ulkopuolella pidettävistä palavereista kyseisenä päivänä eikä siten ollut myöskään saanut lupaa olla poissa työpaikaltaan niistä johtuen. A ei liioin ollut pyytänyt eikä saanut lupaa poistua työpaikalta ennen kello 15:tä. Olemalla koko päivän poissa työpaikaltaan A on siten laiminlyönyt noudattaa edellä selostettuja työnantajan työajasta antamia määräyksiä. Se, että A on pitänyt työnantajan määräysten noudattamista epätarkoituksenmukaisena, ei ole oikeuttanut häntä rikkomaan niitä.

Kirjallinen kannanotto yrityksille

A:lle annettujen kirjallisten työohjeiden mukaan viraston selvityspyynnöt ja päätökset sekä kaikki ohjeistukset tai linjaukset, jotka sisältävät viraston kannanottoja, tehdään esittelystä yksikön päällikölle, joka esittelee asian tarvittaessa tulosalueen johtajalle. Ohjeissa on myös todettu, että mikäli johonkin asiaan on poikkeuksellisesti tarpeen ottaa kantaa sähköpostitse, asia käsitellään yksikön päällikön kanssa ja linjaukselle on selkeä päällikön hyväksyntä ennen sen lähettämistä viraston ulkopuolelle.

Apulaisjohtaja C:n muistiossa 23.10.2009 on todettu, että A:n kanssa 12.6.2009 pidetyssä palaverissa sovittiin lisämateriaalin pyytämisestä yrityksiltä. Palaverissa sovitun mukaan A:n tuli laatia selvityspyyntöluonnokset siten, että ne olivat esimiehen luettavissa 20.7.2009. Esimies korosti vielä palaverin päätteeksi, ettei mitään selvityspyyntöjä tai kannanottoja lähde virastosta esimiehen loman aikana. A pyysi esimiehensä loman aikana 3.7.2009 lähettämällään sähköpostiviestillä yrityksen lakimiehiltä lisämateriaalia. Viesti sisälsi lisäksi seuraavan kannanoton yritysten aikaisemmin toimittamien ehtoista.

Edellä selostetusta ilmenee, että A on saamiensa kirjallisten ohjeiden vastaisesti ja esimiehen nimenomaisista kielloista piittaamatta lähettänyt yrityksille lisäselvityspyynnön, jolle ei ollut esimiehen hyväksyntää. A:n on saamiensa selkeiden ohjeiden perusteella tullut ymmärtää rikkovansa työantajan määräyksiä.

Kirjeiden kulkunopeuden seurantaan liittyvien tehtävien laiminlyönti

A:lle annetun kirjallisen työohjeen mukaan hänen on tullut käydä kirjeiden kulkunopeudetta koskevat tiedot läpi sekä annettujen ohjeiden että lainsäädännön kannalta ja raportoida yksikön päällikölle, mikäli tiedoista ilmenee jotain toimenpiteitä edellyttävää. A:lle annetussa kirjallisessa työohjeessa on myös kerrottu, mistä asiaan liittyvä aineisto löytyy. Viraston vastineen mukaan kaikki A:lle kirjallisesti osoitetut tehtävät ja niiden hoitamisesta annetut kirjalliset ohjeet on käsitelty myös A:n ja hänen esimiehensä välillä käydyissä kehityskeskusteluissa ja kehityskeskustelujen jatkopalaverissa alkuvuodesta 2009.

Viraston vastineen mukaan kirjeiden kulkunopeus oli vuoden 2009 kahdella ensimmäisellä neljänneksellä jäänyt selkeästi alle viraston asettamien vaatimusten. Kirjeiden kulkunopeus oli myös koko vuoden 2009 osalta jäänyt selvästi alle viraston edellyttämän tason.

A:lle kirjeiden kulkunopeuden seurannasta annetuista ohjeista on ilmennyt, että kirjeiden kulkunopeutta on seurattava myös viraston ohjeiden kannalta. A:lle toimitetuista kirjeiden kulkunopeutta koskevista raporteista on käynyt ilmi, että kirjeiden kulkunopeus oli jäänyt alle viraston ohjeissa edellytetyn tason. A:n olisi saamiensa ohjeiden mukaan pitänyt raportoida tästä yksikön päällikölle, mitä hän ei ole tehnyt. Näin menetellessään A on laiminlyönyt työnantajan antamia työnjohtomääräyksiä. Se, että Firma x:n raportit kirjeiden kulkunopeudesta on toimitettu myös A:n esimiehelle, ei ole oikeuttanut A:ta laiminlyömään raportointitehtäväänsä.

Työryhmän yhdyshenkilön tehtävien laiminlyönti

Virasto on varoituspäätöksessään todennut A:n kieltäytyneen toimimasta työryhmän yhteyshenkilönä sekä jättäneen valmistelematta viraston vastauksen edellä mainitun työryhmän lähettämään kyselyyn. A ei ole tätä kiistänyt. Sen sijaan A on todennut, ettei hän ollut saanut tehdä kyseistä tehtävää sen tärkeyden edellyttämällä tavalla. Virkamiehen ja työnantajan erimielisyys virka-tehtävän tarkoituksenmukaisesta hoitamistavasta ei oikeuta virkamiestä jättämään työnantajan hänelle antamaa tehtävää hoitamatta. A on siten laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan kieltäytyessään toimimasta työryhmän yhteyshenkilönä sekä jättäessään valmistelematta viraston vastauksen edellä mainitun työryhmän lähettämään kyselyyn.

Kirjallisen esityksen laatimisesta kieltäytyminen

A tehtäväksi annettiin kesäkuussa 2009 kirjallisen esityksen laatiminen elokuussa järjestettävään palaveriin. A ei ole laatinut häneltä pyydettyä kirjallista esitystä, ja esimiehen tiedusteltua häneltä asiasta 21.8.2009 hän on kertonut pitävänsä kirjallisen esityksen laatimista tarpeettomana. A:n kertomuksestaan ei ilmene, että esimies olisi vapauttanut hänet kyseisen tehtävän suorittamisesta. A:n on siten katsottava kieltäytyneen edellä tarkoitettua kirjallisen esityksen laatimisesta. Se, että A on pitänyt kirjallista esitystä tarpeettomana, ei ole oikeuttanut häntä kieltäytymään esimiehen antamasta tehtävästä.

Yksikön vuosisuunnitelman valmistelu vuodelle 2010

A ei ole kiistänyt sitä, että hän on jättänyt tietoisesti saapumatta yksikön suunnittelupäivään 19.10.2009 ja yksikön kuukausipalaveriin 22.10.2009. A ei ole oikaisuvaatimuksessaan esittänyt mitään todellista estettä edellä mainittuihin kokouksiin osallistumiselle. Tyytymättömyys esimiesten toimintaan ei oikeuta virkamiestä jättämään saapumatta työpalaveriin, joihin työnantaja on edellyttänyt virkamiehen osallistuvan. A on jättämällä tahallaan saapumatta yksikön suunnittelupäivään 19.10.2009 ja yksikön kuukausipalaveriin 22.10.2009 laiminlyönyt esimiesten antamia työjohtomääräyksiä ja siten virkavelvollisuuksiaan.

Yhteenveto

Virkamieslautakunta on edellä katsonut A:n syyllistyneen kaikkiin niihin virkavelvollisuuksien laiminlyönteihin, joista häntä on varoitettu. A:lle on siten voitu antaa kirjallinen varoitus.

Päätös

Virkamieslautakunta hylkää oikaisuvaatimuksen.

Sovelletut lainkohdat

Valtion virkamieslaki 14 § 1 momentti ja 24 §
Hallintolaki 27 § ja 28 § 1 momentti 7 kohta

Muutoksenhaku

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Jussi-Pekka Lajunen

Virkamieslautakunnan päätös oli yksimielinen ja siihen osallistuivat puheenjohtaja Jukarainen, jäsenet Kulla, Paanetoja, Äijälä, Isomäki, M. Nieminen ja Komulainen sekä varajäsenet Kuusama ja Tarnanen.