

**VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS**

Päätös nro 54/2008  
26.9.2008

**Asia:** Kirjallinen varoitus

**Päätös, johon haetaan oikaisua**

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) 21.11.2007 A:lle antama virkamieslain 24 §:n mukainen kirjallinen varoitus.

Varoituksen perusteena oli, että A oli toiminut vastoin virkavelvollisuuksia ja laiminlyönyt niitä. A oli toistuvasti jättänyt noudattamatta työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Työnantaja on osoittanut A:n ainoaksi työtehtäväksi vammaisuuden ja siihen kohdistuvan julkisen tuen tarkastelua erityisesti iän suhteen koskevan kirjallisuuskatsauksen laatimisen, josta on ollut tarkoitus laatia tieteellinen raportti. Tehtävä on annettu A:lle 25.1.2006 mutta tehtävä ei ole vielä valmistunut. Kehittämispäällikkö B:n 14.11.2007 päivätystä muistiosta ilmenee, että A on saanut tehtävään tukea ja ohjausta esimiehiltä ja taustaryhmästä ja tehtävän määräaika on jatkettu useita kertoja. Lukuisista luonnoksista huolimatta A ei ole tehnyt raportista yhtään sellaista versiota, joka olisi lähellekään julkaisukelpoinen. A ei noudata esimiesten ja kollegoiden näkemyksiä ja ohjausta tehtävän sisällöstä, tekemisestä ja rakenteista.

**Oikaisuvaatimus**

A:lle annettu päätös kirjallisen varoituksen antamisesta on kumottava perusteettomana.

A ei ole toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan eikä laiminlyönyt niitä.

A ei ole toistuvasti jättänyt noudattamatta työnjohto- ja valvontamääräyksiä. A:lle 25.1.2006 annettu työtehtävä ei ole kokonaan tekemättä. Varoituspäätöksen liitteenä oleva muistio 14.11.2007 antaa harhaanjohtavan kuvan tavasta, jolla A on työtehtäväänsä tehnyt sekä virheellisen käsityksen hänen työtehtävässä tuottamiensa papereiden sisällöstä ja yhteiskunnallisesta merkityksestä.

Työnantaja ei ilmaissut selvästi, millaista tietoa A:n halutaan tuottavan, joten tehtävänanto on jäänyt jatkuvasti tulkinnanvaraiseksi. Työnantaja ei riittävän varhaisessa vaiheessa yksilöinyt työtehtävän kohteena olevan vammaislain ja iän suhteiden alaa eikä sitä, mitkä ovat "oikeat" menettelytavat tehtävän suorittamiseksi ja millaisiin johtopäätöksiin A:n oletetaan päätyvän. Tehtävämääräys 25.1.2006 oli suullinen, kirjallinen selvä tehtävämääräys annettiin vasta 16.4.2007. Suullisessa toimeksiannossa A määrättiin tekemään 28.2.2006 mennessä lyhyt muistio vammaislain ja iän suhteesta. Muistion tuli sisältää faktatietoa ja pohdintaa. Vasta kirjallisesta määräyksestä kävi selvästi ilmi, että tehtävänä oli kirjallisuuskatsauksen laatiminen saatavilla olevan tilasto- ja tutkimustiedon perusteella. A katsoi, ettei kirjallisuuskatsaukseen keskittyvästä työstä olisi yleistä hyötyä veronmaksajille.

A on suorittanut saamaansa työtehtävää erittäin aktiivisesti ja kokopäiväisesti. Työtehtävän sisältöä koskeva erimielisyys on luonteeltaan tieteellistä eikä varoituksen antaminen ole tästäkään näkökulmasta perusteltua.

#### **Vastine:**

Stakes on antanut vastineen. Virkamieslautakunnan tutkittavana ei ole se, kuinka annettu työtehtävä tulee suorittaa oikein vaan kysymys on siitä, onko A toiminut oikein virkamiehenä. B:n muistiosta käy ilmi, että ryhmäpäällikkö C on antanut 25.1.2006 A:lle tehtäväksi laatia taustaselvitystä vammaisia koskevan lainsäädännön kehittämiseksi. Aikaa selvitykselle on ollut reilu kuukausi. Aikaa on vuosilomakausi mukaan lukien kulunut yhdeksän ja puoli kuukautta, mutta työ ei ole johtanut työnantajan tarkoittamaan tulokseen. A:lle on koko prosessin ajan tarjottu tukea ja ohjausta. A on oikeassa siinä, ettei työ ole kokonaan tekemättä. A on tuottanut paljon paperia mutta ei ole tehnyt sitä mitä on pyydetty. Ohjaus on ollut riittävää eikä A:lle ole voinut jäädä epäselväksi minkälaista raporttia häneltä on odotettu. Työnantajan ja ohjaajien näkökulmasta ydinongelma on ollut se, että ohjauksesta huolimatta selkeäräjäinen, enimmilläänkin muutaman kuukauden työtehtävä on laajentunut teoreettisten totuuksien etsintään ja sellaisiin käsiteanalyysiin, joilla ei ole ollut yhteyttä työtehtävään.

#### **Vastaselitys:**

A on antanut vastaselityksen, jonka mukaan virkamiessuhteessa olevalla tutkijalla on oikeus valita tutkimusmenetelmänsä. Työn suorittaminen oikein on painavampi peruste työn ohjenuoraksi kuin toimiminen oikein virkamiehenä.

Asiallisesti ensimmäinen paperi oli aikataulussa. Työ jäi tosin julkaisematta eikä täyttänyt kaikkia työnantajan sille asettamia odotuksia. Työn asiasisältö täytti kuitenkin asetetut kohtuulliset vaatimukset. Virkamieslautakunnan tulisi

objektiivisen ja laaja-alaisen kuvan saamiseksi pyytää asiantuntijalausuntoja määräajassa tuotetusta ensimmäisestä paperista asiantuntijoilta kuten sosi-aali- ja terveysministeriöltä, Kuntaliitolta, joiltakin kunnilta, vammaisilta henkilöiltä ja heidän parissaan työskenteleviltä henkilöiltä. Virkamieslautakunnan tulisi myös pyytää lausunto niistä työpapereista, jotka A on tehnyt asiakastie-tojärjestelmän ja siihen kytkettävän normeja kuvaavan järjestelmän kehittämiseksi. Kaikki nämä paperit työnantaja on hyllyttänyt. Virkamieslautakunnan on myös selvityttävä asiantuntijoilla, ovatko A:n papereissaan esittämät seikat asiaan kuuluvia faktoja. Lausunto olisi pyydettävä myös siitä, onko A:n pape-rin hylkäämisen syynä se, että siinä kyseenalaistetaan suomalainen tasa-arvotutkimus.

A kiistää saamansa ohjeistuksen riittävyyden. Hänelle on jäänyt epäselväksi, millaista raporttia odotettiin.

## Virkamieslautakunnan ratkaisu

### Perustelut

#### Sovellettavat säännökset

Virkamiehen on virkamieslain 14 §:n mukaan suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käyttydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

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

#### Asiassa esitetty selvitys

Kehittämispäällikkö *B:n muistiosta 14.11.2007* käy ilmi, että Stakesin silloinen kehittämispäällikkö C antoi erikoistutkija A:lle 25.1.2006 suullisesti tehtäväksi laatia 28.2.2006 taustapaperi, jota voitaisiin hyödyntää vammaisia koskevan lainsäädännön kehittämisessä. Tarkastelun painoalueena tuli olla iäkkäiden vammaisten palvelujen järjestäminen. Muistion mukaan A toimitti esimiehelleen kommentoitavaksi useita versioita paperista Vammaislakien yhdistämisen ongelmia iän näkökulmasta. Asiassa järjestettiin kunkin version toimittamisen jälkeen palaveri jossa todettiin paperin olevan keskeneräinen ja ettei se vastaa annettuun tehtävään. Vuoden 2007 alussa A:n lähiesimieheksi tuli B, joka 20.2.2007 antamassaan kirjallisessa palautteessa kehotti A:ta jatkaamaan alkuperäisen tehtävän työstämistä sekä käyttämään ohjausta. Kehityskeskustelussa 15.3.2007 A totesi, että hänen tulisi saada työtehtävissään keskittyä muun ohessa käsitteiden tieteelliseen määrittelyyn. A pyysi keskustelua pääjohtajan kanssa. Keskustelu käytiin 26.3.2007 ja siinä todettiin, että Stakesissa ei voida käyttää resursseja A:n esittämään teoreettiseen lähestymistapaan ja että A:n tulee keskittyä työnantajan hänelle määräämään työtehtävään. B antoi A:lle 16.4.2007 kirjallisen tehtäväksiannon.

Asiakirjoissa liitteenä olevan *tehtäväksiannon* mukaan tehtävä on kirjallisuuskatsaus, joka tehdään saatavilla olevan tilastotiedon ja tutkimustiedon perus-

teella. Tehtäväksiannossa oli esimerkki raportin rakenteesta sekä maininta, että työtä varten asetetaan neljän hengen taustaryhmä ja että raportin tulee olla valmis julkaistavaksi 30.6.2007 mennessä. Tehtävälle annettiin myöhemmin jatkoaikaa 30.10.2007 saakka.

*B:n* muistion mukaan *A:n* kirjoituksia käsiteltiin taustaryhmän palaverissa. Palaverissa 27.6.2007 todettiin, että paperi on keskeneräinen eikä vastaa annettuun tehtävään. Paperi lähetettiin *A:n* pyynnöstä sosiaali- ja terveystieteiden osastolle *D:lle* kommentoitavaksi vakuutusteoreettisesta näkökulmasta.

*Ylijohtaja D:n* asiassa 31.8.2007 asiassa antama lausunto on asiakirjoissa.

*A* palautti 30.10.2007 raportin. Raportti on liitetty asiakirjoihin.

*B* antoi muistion mukaan 6.11.2007 *A:lle* suullisen palautteen raportista. Palautteen mukaan raportissa on joitakin mielenkiintoisia näkökulmia mutta esille tuodut asiat eivät yhdisty ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi eivätkä tuo konkreettisesti esiin lainsäädännön ongelmia tai tulevaisuuden kehittämistarpeita. Raportti ei etene loogisesti. *B:n* mukaan *A* ei ohjauksesta, tarjotusta lisäohjausmahdollisuudesta ja lisämääräajoista huolimatta ole tehnyt työnantajan hänelle määräämää työtehtävää.

*A* on 20.11.2007 *B:n* muistioon antamassaan vastineessa kertonut tehneensä monta hyvin vaikeaa tehtävää koskevaa selvitystä, jotka valottavat tehtävää ja sen ongelmia monista eri näkökulmista. Työhön orientoitumista vaikeutti se, ettei *D* kertonut, mihin laajempaan yhteyteen tehtävä liittyy. *A:n* palaverissa saama palaute oli varsin hedelmätöntä, muutoseikat nostettiin todellisten ongelmien selvittämistä tärkeämmiksi asioiksi. *A:n* tulisi voida työtehtävissään keskittyä oma- ja yhteisvastuun käsitteiden tieteelliseen määrittelyyn, operationalisointiin ja mittaamiseen lakisääteisessä vanhuus- ja vammaisturvassa sekä ns. standardoidun tietöalustan suunnitteluun tieteelliseltä pohjalta sosiaalihuollon normi- ja tieto-ohjauksen tarpeisiin.

### Oikeudellinen arvio

Virkamieslautakunnalle esitetyissä asiakirjoissa on asian ratkaisemiseksi riittävä selvitys, joten *A:n* pyytäminen lausuntojen ja lisäselvitysten hankkiminen ei ole tarpeen. *B:n* muistiosta ja *A:n* siihen antamasta vastineesta käy ilmi, että *B:n* ja *A:n* näkemykset siitä, miten *A:n* tehtäväksi annettu raportti olisi tullut laatia, ovat poikenneet perusteellisesti toisistaan. Työnantaja on edellyttänyt *A:lta* kirjallisuus- ja tilastotietoihin perustuvaa raporttia, jonka tuli kuvata vammaislain ja iän suhteeseen liittyviä ongelmia ja kehityskohteita. *A* on puolestaan halunnut itse valita työtapaansa ja keskittyä enemmän käsitteisiin ja teoreettisiin ongelmiin.

*A* on laatinut ensimmäisen raportin annetussa määräajassa. Raportti ei kuitenkaan ole vastannut työnantajan antamaa tehtävää. *A* ei myöhemminkään saamastaan ohjauksesta eikä myöskään kirjallisesta tehtävänannosta ja siinä olevista ohjeista huolimatta ole laatinut raporttia työnantajan edellyttämällä

tavalla. A:n 30.10.2007 eli lähes kaksi vuotta suullisen tehtävänannon jälkeen antama raportti ei ole vastannut työnantajan vaatimuksia.

Työnantajalla on työjohto-oikeutensa nojalla oikeus päättää, mihin asioihin raportissa on ollut keskityttävä ja minkä tyyppisen aineiston pohjalta raportti on ollut laadittava ja missä ajassa sen on oltava valmis. Arvioitaessa sitä, onko A laiminlyönyt työtehtäviään ei ole merkitystä sillä, että A:n näkemys siitä, mihin asioihin raportissa on keskityttävä, on olennaisesti poikennut työnantajan näkemyksestä.

Näissä oloissa Stakesilla on ollut perusteet antaa A:lle valtion virkamieslain 24 §:n mukainen kirjallinen varoitus.

## **Päätös**

Virkamieslautakunta hylkää oikaisuvaatimuksen.

## **Sovelletut oikeusohjeet**

Valtion virkamieslaki 14 § ja 24 §

## **Muutoksenhaku**

Valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Ulla-Maarit Heljasvuo

Virkamieslautakunnan päätös oli yksimielinen ja siihen osallistuivat puheenjohtaja Jukarainen, jäsenet Kulla, Paanetoja, Isomäki, Jalava, M. Nieminen, Komulainen ja Sipiläinen sekä varajäsen Kuusama.