

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Annettu Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 1997

Asia: Irtisanomista ja virantoimituksesta pidättämistä koskeva oikaisuvaatimus

Päätökset, joihin haetaan oikaisua:

Lapin lääninveroviraston 7.11.1996 tekemät päätökset, joilla A:n virkasuhde on irtisanottu ja hänet on pidätetty välittömästi virantoimituksesta.

Oikaisuvaatimukset:

A on pyytänyt irtisanomista ja virantoimituksesta pidättämistä koskevien päätösten kumoamista.

Asian käsittely:

Lapin lääninverovirasto on antanut asiasta vastineen ja A sen jälkeen vastaselityksensä. Lisäksi asiassa on järjestetty suullinen käsittely 19.3.1997 ja suullinen jatkokäsittely 23.4.1997.

Virkamieslautakunnan ratkaisu:

Perustelut:

A:n virkasuhde on päätöksillä 7.11.1996 irtisanottu ja samalla hänet on välittömästi pidätetty virantoimituksesta. Päätöksiä on perusteltu virkavelvollisuuksien rikkomisella ja virkavelvollisuuksien vastaisella toiminnalla.

Valtion virkamieslain (750/94) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä sekä käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Käyttäytymisvelvollisuuden on katsottu ulottuvan myös vapaa-ajalle muun muassa silloin, kun virkamies on asemassa, johon voi liittyä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Sanotun lain 25 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei syy ole erityisen painava. Hallituksen esityksessä valtion virkamieslaiksi (HE 291/1993 vp. s. 37) todetaan, että irtisanomisperusteen olemassaoloa arvioitaessa on huomioon otettava valtion palveluksessa olevien virkamiesten toisistaan poikkeaviin

tehtäviin kohdistuvat erilaiset vaatimukset. Mainitun lain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta välittömästi irtisanomisen jälkeen, jos irtisanomisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti osoittaa virkamiehen siinä määrin soveltumattomaksi tehtäväänsä, ettei virantoimitusta voida jatkaa tai jos virantoimituksen jatkuminen irtisanomisajan voi vaarantaa kansalaisen turvallisuuden.

Selvitys tapahtumista

Lääninverovirasto on perustellut irtisanomispäätöksen seuraavin syin. 1) A on kirjoittanut verohallinnon toimintaa voimakkaasti arvostelevat ja paikkaansapitämättömät kirjoitukset Finanssi-lehdessä 3/1996 ja Pohjolan Sanomissa 11.10.1996 ja on antanut vastaavan sisältöisen lausunnon TV 1:n uutislähetyksessä 9.10.1996 sekä on kuulemiskirjeen jälkeenkin jatkanut saman sisältöistä arvosteluaan mm. Iltalehdessä ja Radio Österbottenissa. Lääninveroviraston mukaan A:n lausumat, väitteet ja yleistyksiset eivät pidä yhtä totuuden kanssa, kuten virastossa tehty selvityskin osoittaa. Antamalla virheellisen kuvan lääninveroviraston työn laadusta A:n lausumat ja kirjoitukset alentavat viraston arvostusta ja luottamusta verovelvollisten keskuudessa sekä loukkaavat syvästi tarkastus- ja perintätehtävissä toimivien virkamieskunniaa ja vaikeuttavat heidän ja koko verohallinnon toimintaa. 2) A on hidastellut työtehtävien hoidossa ja on toiminnallaan vaikeuttanut työyhteisön työskentelyä. 3) A on puhelinohjausta hoitaessaan hatarin perustein tuonut esiin verohallintoa arvostelevia käsityksiään. 4) A on ollut poissa virkapaikalta 16. - 18.9.1996, jolle ajalle hän on 24.9.1996 hakenut palkallista virkavapautta oman sairauden vuoksi lääkärintodistusta esittämättä. A on kuitenkin asiainut 16.9.1996 valtiovarainministeriössä Helsingissä. 5) A on 9.10.1996 lähettänyt telefaxin erään yrityksen toimitusjohtajalle lääninveroviraston nimissä omassa yksityisasiassaan ja on samalla tuonut esiin sellaisia verohallinnon atk-järjestelmiin liittyviä seikkoja, joiden saattaminen yleiseen tietoisuuteen ei ole asianmukaista.

Päätöstä pidättää A virantoimituksesta lääninverovirasto on perustellut sillä, että irtisanomiseen johtaneet perusteet osoittavat A:n siinä määrin sopimattomaksi tehtäväänsä, ettei virantoimitusta voida jatkaa.

A on kiistänyt rikkoneensa virkavelvollisuuksiaan, tehnyt väitteen luottamusmiehen jättämisestä kuulematta sekä katsonut, että Lapin lääninverojohdaja B on ollut jäävi suorittamaan irtisanomista.

B:n esteellisyys

A on katsonut Lapin lääninverojohdaja B:n esteelliseksi päättämään A:n virkasuhteen irtisanomisesta, koska A:n tekemä kantelu B:tä vastaan oli vireillä eduskunnan oikeusasiamiehellä ja koska A:n valitusta B:n antamasta kirjallisesta varoituksesta ei tuolloin vielä ollut ratkaistu korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Virkamiehen esteellisyysperusteista säädetään hallintomenettelylain 10 §:ssä.

Virkamieslautakunta katsoo, että varoituksen antaminen, varoitusta koskeva muutoksenhaku tai kantelun kohteeksi joutuminen ei sellaisenaan aiheuta virkamiehelle esteellisyyttä hoitaa virkatehtäviään. Selvitystä ei ole esitetty B:n puolueettomuuden vaarantumisesta muustakaan erityisestä syystä siten, että hän olisi ollut esteellinen käsittelemään A:n irtisanomisasiaa.

Kerrotulla perusteella virkamieslautakunta hylkää väitteen B:n esteellisyydestä.

Luottamusmiehen kuuleminen

A on kertonut, että hänen pyynnöstään huolimatta luottamusmiestä ei ole kuultu ennen irtisanomista.

Valtion virkamiesasetuksen 43 §:n mukaan on ennen päätöksen tekemistä virkamiehen irtisanomisesta valtion virkamieslain 25 §:n nojalla viranomaisen ilmoitettava virkamiehelle mahdollisuudesta pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemiseen ja kuultava näitä, mikäli virkamies sitä pyytää.

Kirjelmillä 18.10.1996 ja 25.10.1996 sekä 5.11.1996 lääninverovirasto on kehottanut A:ta ilmoittamaan, haluaako hän käyttää oikeuttaan luottamusmiehen kuulemiseen. Kirjelmässään 1.11.1996 A on pyytänyt lääninverovirastoa kuulemaan luottamusmiehenä C:tä Suomen Lakimiesliitosta.

Luottamusmiehellä tarkoitetaan valtion virkamiesasetuksen 43 §:ssä viraston luottamusmiesorganisaatioon kuuluvaa henkilöstön edustajaa. Selvityksen mukaan C ei kuulu lääninveroviraston luottamusmiesorganisaatioon. Sen vuoksi hän ei ole valtion virkamiesasetuksen 43 §:ssä tarkoitettu pääluottamusmies tai luottamusmies eikä A:lla ole ollut valtion virkamieslakiin perustuvaa oikeutta vaatia C:n kuulemista luottamusmiehenä.

Tämä on käynyt ilmi lääninveroviraston kirjeestä 5.11.1996 A:lle. Työnantajan ilmoittamisvelvollisuus A:n oikeudesta pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemiseen on kuitenkin täytynyt jo kirjeillä 18.10.1996 ja 25.10.1996. C:n kuulemista koskevan vaatimuksen johdosta lääninverovirastolla ei ole ollut oikeutta vastoin A:n suostumusta kuulla viraston pääluottamusmiestä tai luottamusmiestä.

Koska A ei ole vastannut lääninveroviraston pyyntöön 5.11.1996, on A:n menettely ollut perusteltua ymmärtää haluttomuudeksi pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemiseen. Selvitystä ei ole esitetty siitä, että A:lla olisi laillisen esteen vuoksi ollut perusteltu syy laiminlyödä mainittu ilmoituksensa työnantajalle.

Kerrotun perusteella virkamieslautakunta hylkää A:n väitteen luottamusmiehen kuulematta jättämisestä.

Oikeudellista arviointia

1) A:n tehtäviin esittelijänä on kuulunut ennakkotietojen ja kirjallisten ohjausten valmistelu sekä neuvonta ja puhelinohjaus arvonlisäveroasioissa. Kun otetaan huomioon A:n asema julkisen vallan käyttäjänä arvonlisäveroasioiden valmistelussa ja asiakaspalvelussa, häneltä on voitu edellyttää virka-asemansa ja tehtäviensä mukaista käyttäytymistä myös viranhoidon ulkopuolella.

Virkamiehellä on oikeus esittää avoimessa julkisessa keskustelussa kriittisiäkin mielipiteitä työnantajansa toiminnasta kenenkään sitä ennakolta rajoittamatta. Kuitenkin laissa säädetyt virkavelvollisuudet rajoittavat eräiltä osin virkamiehen sananvapautta. Arvioitaessa näitä rajoituksia kussakin tapauksessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti kritiikin asiallisuuteen ja sopivuuteen. Kritiikki on epäasiallista erityisesti silloin, kun virkamies vääristelee tosiasioita tai kritiikki ilmeisesti ei vastaa tosiasioita. Kritiikin asiallisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota myös virka-asemaan ja siihen, onko virkamies toiminut virka-aikana vai sen ulkopuolella, ja onko virkamies esittänyt arvostelun mainiten virka-asemansa vai yksityishenkilönä. Sopivuutta arvioitaessa otetaan huomioon arvostelun tarkoitus ja vaikutukset. Virkamies saa käyttää asemaansa ainoastaan virkatehtävien edellyttämiin tarkoituksiin. Arvostelussaan virkamiehen pitää kiinnittää huomiota myös siihen, onko arvostelulla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia viraston toimintaan ja hänen edellytyksiinsä hoitaa myöhemmin tehtäviään yhteistyössä muiden virkamiesten kanssa.

A on myöntänyt oikeiksi irtisanomisperusteina käytetyt esiintymiset julkisuudessa. Perusteina käyttäytymiselleen hän on vedonnut vannomaansa virkavalaan sekä siihen, etteivät hänen huomautuksensa työnantajalle olleet johtaneet A:n toivomiin muutoksiin virastossa.

Työnantajan mukaan A on käyttäytymisellään rikkonut virkavelvollisuuttaan.

Virkatehtävien osalta virkamieslautakunta toteaa, että A on antanut tarkasteltavana olevat kriittiset lausumansa ollessaan arvonlisäveroryhmän esittelijänä, jonka tehtävänä oli lisäksi ennakkotietojen ja kirjallisten ohjausten valmistelu sekä neuvonta ja puhelinohjaus. Virkatehtävien rajautumisesta arvonlisäverotukseen on seurannut, ettei A:lla ole myöskään voinut olla ammatillista varmuutta väittämistään epäkohdista ainakaan arvonlisäverotuksen ulkopuolelta.

Suullisessa käsittelyssä 23.4.1997 totuusvakuutuksen nojalla kuultuna A kertoi tarkoittaneensa rajoittaa kritiikkinsä vain verotusmenettelyyn hänen itsensä hoitamissa veroasioissa. Tältä osin virkamieslautakunta toteaa, ettei A ole esimerkiksi irtisanomisperusteena mainitussa kirjoituksessaan Finanssi-lehteen tehnyt mainittua rajoitusta ainakaan riittävällä tarkkuudella. Kirjoituksesta ei myöskään käy ilmi, että A on ollut arvonlisäveroryhmän esittelijä eikä se, että hän on viimeksi vuonna 1993 toiminut ennakkoperintälain 22 §:n mukaisena tarkastuskertomusten maksuunpanijana.

A:n kriittinen arvostelu verotuksesta perustuu olennaiselta osaltaan hänen väitteisiinsä tarkastuskertomusten virheellisyydestä. Väitteidensä tueksi hän ei kuitenkaan ole esittänyt selvitystä tosiasioista kuten esimerkiksi valvontaviranomaisten kannanottoja, hallintotuomioistuinten ratkaisuja tai muuta selvitystä, jotka osoittaisivat, että kertomukset olisivat ilmeisesti olleet huomattavalta osaltaan tahallisesti väärin laadittuja tai muuten virheellisiä. Todistajana kuullun vanhemman verotarkastajan D:n mukaan A on ollut käsittelemässä vain noin neljäsosaa kaikista tarkastuskertomuksista, ja niidenkään maksuunpanossa A ei ole juuri lainkaan kiinnittänyt huomiota mahdollisiin virheisiin. Todistajana kuullun vanhemman verotarkastajan E:n mukaan kyseisenä aikana virastossa laadituista tarkastuskertomuksista ainoastaan muutama on osoittautunut virheelliseksi, kun huomioon otettiin muutoksenhakuviranomaisten ratkaisut.

A:n väitteet virheellisistä tarkastuskertomuksista perustuvat siten hänen mielipiteisiinsä, joiden asiallisuutta ei ole osoitettu todeksi eikä niitä myöskään voida pitää ilmeisenä totena. A:n vastuulle jää näin ollen oikeudelliselta perusteeltaan toteennäyttämättömien, yleistettyjen väitteiden esittäminen virheellisistä tarkastuskertomuksista ja niiden aiheuttamista oikeudenmenetyksistä verovelvollisille.

A viittaa itsekin puheenaolevassa Finanssi-lehden kirjoituksessaan verolainsäädännön monimutkaisuuteen ja tulkinnanvaraisuuteen. Kuitenkaan hän ei ole ottanut asiaa huomioon väittäessään, että vallan väärinkäyttö kukoistaa verohallinnossa ja että verottaja pistää kenet tahansa konkurssiin virheellisillä tarkastuskertomuksillaan.

Virkamiehen ilmaisuvapauden kannalta on hyväksyttävää, että hän voi osallistua julkiseen keskusteluun yhteiskunnallisista epäkohdista. Tältä kannalta asiaa tarkastellen on kuitenkin todettava, että A:n olisi tullut ymmärtää, että julkinen keskustelu salassapidettävistä asioista on mahdollista vain rajoituksin. Hyväksyttävää ei sen vuoksi ole julkisuudessa esittää yleistettyjä väitteitä epäkohdista, jotka sisällöltään merkitsevät väitettä tunnistettavan virkamiesryhmän tai virkamiehen syylistymisestä virkavirheeseen näiden voimatta vastaavasti puolustautua julkisuudessa.

A:n käyttäytymistä irtisanomisperusteena punnittaessa on otettava huomioon hänen käynnistäneen julkiset esiintymisensä oma-aloitteisesti ja muuallakin kuin alan ammattijulkaisuissa. Eryteisesti perustelemattomilla ja paikkansa pitämättömillä väitteillään vallan väärinkäytöstä ja tarkastuskertomusten virheellisyydestä A on antanut tiedotusvälineille, yleiselle mielipiteelle ja verovelvollisille aiheen epäillä koko yritysverojärjestelmän lainmukaisuutta ja oikeudenmukaisuutta. A:n kritiikki on haitannut myöhemmin merkittävästi viraston toimintaa erityisesti verotarkastuksissa ilmenneenä luottamuspulana, mikä käy ilmi todistajana kuultujen D:n ja E:n kertomuksista. Näistä kertomuksista ilmenee myös, että A:n perusteettomat väitteet ovat olleet heikentämässä eräiden verotarkastajien kykyä hoitaa virkatehtäviään.

A on perustellut menettelyään muun muassa vetoamalla siihen, että hänen huomautuksensa työnantajalle eivät ole johtaneet hänen toivomiinsa tuloksiin. Hän on kuitenkin toisaalta kertonut ryhtyneensä sanottujen epäkohtina pitamiensä seikkojen perusteella kanteluihin ja muihin toimenpiteisiin. Oikeudellisesti hyväksyttävää perustetta ei ole esitetty sille seikalle, miksi A

jatko julkista kritiikkiään senkin jälkeen, kun hän jo oli saattanut väittämänsä epäkohdat asianomaisten viranomaisten tutkittavaksi. Menettelyllään A on saattanut oman toimintansa tarkoitusperät epäuskottaviksi.

2) Arvioitaessa A:n virkatehtävien hoitoa, on otettava huomioon, että lääninverovirasto on antanut hänelle 7.11.1995 kirjallisen varoituksen virkatehtävien laiminlyönnistä. Tässä asiassa huomiota on kiinnitettävä erityisesti A:n toimintaan varoituksen antamisen jälkeen. A:n totuusvakuutuksen nojalla antamasta kertomuksesta käy ilmi, että hän on suhtautunut vastahakoisesti hänelle annettuihin tehtäviin. Syynä tähän on ollut lähinnä hänen pyrkimyksensä siirtyä kansainvälisiin verotustehtäviin, joihin hän on itse kouluttautunut. A:lla on myös ollut viraston sisällä kiistoja eräiden arvonlisädirektiivien soveltamisesta hänen vaatiessaan direktiivien soveltamista. Lääninveroviraston mukaan näitä kiistoja ei kuitenkaan ole käytetty irtisanomisen perusteena. Todistajana kuullun osastopäällikkö F:n kertomuksesta ilmenee, että A on hoitanut tehtävänsä muita virkamiehiä selvästi hitaammin ja että A:n ja hänen esimiestensä välillä on ollut jatkuvia yhteistyövaikeuksia ja vakava luottamuspuola. Kun otetaan huomioon A:lle aikaisemmin varoituksella annettu kehoitus parantaa virkatehtävien hoitoa, hänen toimintansa ei voida pitää asianmukaisena.

3) A:n moitittavasta toiminnasta puhelinohjauksessa ei ole esitetty tarkempaa selvitystä. A on itse kiistänyt perusteen toteamalla toimineensa puolueettomasti ja oikeudenmukaisesti. Hänen verovelvollisille antamiaan kehoituksia oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseen ei sellaisenaan voida pitää virheellisenä toimintana. Näin ollen A:n toimintaa tältä osin ei ole voitu käyttää irtisanomisperusteena.

4) A on ollut poissa virkapaikalta 16. - 18.9.1996. Myöhemmän ilmoituksensa perusteella hänelle on myönnetty virkavapaus sairauden perusteella. Hän asioi kuitenkin 16.9.1996 valtiovarainministeriössä muussa kuin virka-asiassa. On uskottavaa, että ainakin tuona päivänä A oli työkykyinen hoitamaan virkatehtäviään. Sen vuoksi A:n toimintaa ei voida pitää asianmukaisena.

5) A on 9.10.1996 käyttänyt lääninveroviraston telefaksia yksityisen viestinsä lähettämiseen. Tältä osin virheellinen toiminta on ollut niin vähäistä, että sillä ei ole merkitystä arvioitaessa irtisanomisen lainmukaisia edellytyksiä.

A on vaatinut virkamieslautakuntaa odottamaan eduskunnan oikeusasiamiehen päätöstä ennen asian ratkaisemista. Kertomansa mukaan hän on saattanut lääninverojohdaja B:n suorittamien virkasiirtojen lainmukaisuuden eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittaviksi.

Ottaessaan viimeksi mainittuun vaatimukseen kantaa virkamieslautakunta viittaa aluksi tämän ratkaisun alkuosaan, jossa virkamieslautakunta on hylännyt A:n väitteen B:n jääviydestä suorittaa irtisanominen. Virkasiirroilla on lisäksi vain kaukainen yhteys käsiteltävänä oleviin A:n virkasuhteen irtisanomiseen ja pidättämiseen virantoimituksesta. Vielä virkamieslautakunta toteaa, että A:n virkasuhteen irtisanominen on pääasiallisesti perustunut hänen verotustoimintaa kritisoivaan käyttäytymiseensä. Käyttäytymistä selvittävistä tosiseikoista ei asiassa ole erimielisyyttä. Tosiseikkojen painavuuden oikeudelliseen arviointiin asiassa on esitetty riittävästi näyttöä. Asian selvitettyyn tilaan nähden virkamieslautakunta näin ollen hylkää A:n vaatimuksen ratkaisun lykkäämisestä odottamaan eduskunnan oikeusasiamiehen päätöstä kanteluihin.

Kaiken edellä esitetyn perusteella virkamieslautakunta katsoo, että A on toistuvasti arvostellut julkisuudessa yritysverotusta ja verohallintoa esittämällä perustelemattomia, ilmeisesti paikkansapitämättömiä ja vääristeleviä väitteitä. Menettely on ollut tahallista ja jatkuvaa. A on arvostellessaan esiintynyt Lapin lääninveroviraston esittelijänä. Arvostelu on myöhemmin haitannut merkittävästi lääninveroviraston toimintaa. A:n toiminta on ollut epäasiallista ja sopimatonta. Edelleen A on laiminlyönyt virantoimitusvelvollisuutensa edellä kohdissa 2) ja 4) mainituin tavoin. Työnantajalla on ollut perusteltu syy menettää luottamuksensa A:n kykyyn hoitaa vastaisuudessa virkatehtäviään esittelijänä. Käytöksellään A on rikkonut virkavelvollisuuttaan siinä määrin, että työnantajalla on asiaa kokonaisuutena arvioiden ollut riittävän painava viranhoidollinen syy virkasuhteen irtisanomiseen ja A:n pidättämiseen välittömästi virantoimituksesta.

Päätös:

Hylätään väite B:n esteellisyydestä ja samoin väite luottamusmiehen kuulematta jättämisestä.

Oikaisuvaatimus hylätään sekä virkasuhteen irtisanomisen että virantoimituksesta pidättämisen osalta.

Todistelukustannuksina määrätään maksettavaksi

G:lle	päivärahana 148 markkaa ansionmenetyksenä 200 markkaa matkakustannusten korvauksena 2031 markkaa
H:lle	päivärahana 148 markkaa ansionmenetyksenä 200 markkaa matkakustannusten korvauksena 2184,46 markkaa
I:lle	päivärahana 148 markkaa ansionmenetyksenä 200 markkaa matkakustannusten korvauksena 1294 markkaa
K:lle	päivärahana 148 markkaa matkakustannusten korvauksena 1973,82 markkaa
L:lle	päivärahana 148 markkaa matkakustannusten korvauksena 780 markkaa
M:lle	päivärahana 148 markkaa matkakustannusten korvauksena 820 markkaa

eli yhteensä 10 571,28 markkaa, joka jää valtion vahingoksi. Sen lisäksi määrätään A suorittamaan hyväksymiensä laskujen perusteella G:lle 3152 markkaa, H:lle 752 markkaa, I:lle 952 markkaa, K:lle 2 markkaa, L:lle 470 markkaa sekä M:lle 2 markkaa.

Todistelukustannukset yhteensä 15 901,28 markkaa.

Sovelletut lainkohdat:

Suomen hallitusmuoto (94/1919) 10 §:n 1 momentti, valtion virkamieslain 14 §, 25 §:n 2 momentti, 40 §:n 2 momentti 4 kohta, 53 § ja 54 §, valtion virkamiesasetuksen 43 § sekä hallintomenettelylain 10 §.

Muutoksenhaku:

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Virkamieslautakunnan päätös oli yksimielinen ja siihen osallistui puheenjohtaja Kallio, jäsenet Kairinen, Kulla, Hyvönen, A. Nieminen, M. Nieminen, Salo ja Sipiläinen sekä varajäsen Äijälä.