

HÄMEENLINNAN HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA Lausunto hallintovalitusasiassa, joka koskee tietopyyntöön annettua
konsernijohtajan päätöstä 2.11.2023 § 178, Dnro 2545/03.04.04.04.01/2023

LAUSUNNON ANTAJA

Tampereen kaupunki

ASIAMIES JA PROSESSIOSOITE

Juristi Minna Kaipinen
Tampereen kaupunki
PL 487, 33101 Tampere
minna.kaipinen@tampere.fi
puh. 040 800 4581

VALITTAJA Sakari Antero Muurinen

VAATIMUKSET

Tampereen kaupunki vaatii, että valitus hylätään ja että Sakari Muurinen veloitetaan korvaamaan kaupungin oikeudenkäyntikulut asiassa korkolain 4.1 §:n mukaisine korkoineen kuukauden kuluttua tuomion antamisesta. Oikeudenkäyntikulut ovat tähän mennessä 600 euroa.

PERUSTEET**Taustaa**

Uutistuottaja Sakari Muurinen on pyytänyt 11.10.2023 Tampereen kaupungilta kaikki työntekijöille annetut kirjalliset varoitukset vuodesta 2018 alkaen. Tampereen kaupungin konsernijohtajan 1. varahenkilö, johtaja Mikko Nurminen on viranhaltijapäätöksellään 2.11.2023 § 178 hylännyt pyynnön lukuunottamatta varoituksia, jotka ovat palvelussuhteen irtisanomispäätöksen liitteenä. Muuriselle on toimitettu kyseiset palvelussuhteen irtisanomisen liitteenä olleet varoitukset vuodesta 2018 alkaen.

Perustelut

Tampereen kaupunki katsoo, että kaupungin antamat kirjalliset varoitukset ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 §:n 4 momentin mukaisia viranomaisten sisäistä työskentelyä ja toimintaa varten laadittuja asiakirjoja, joista saa antaa tietoa vain viranomaisen luvalla.

Toissijaisesti kaupunki katsoo, että varoitukset eivät ole valmisteluasiakirjoina julkisia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 9- kohdan perusteella. Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 8 luvun 35 §:n virkasuhteen irtisanominen edellyttää pääsääntöisesti varoituksen antamista. Samoin työsopimuslain 7 luvun 2 §:n mukaan työsuhteen irtisanominen edellyttää lähtökohtaisesti varoituksen antamista. Varoitus on siis laissa kytketty välittömästi virka- ja työsuhteen irtisanomiseen.

Varoitus ei ole valituskelpoinen päätös eikä kurinpitorangaistus, vaan se on luonteeltaan työnantajan työnjohtovaltaan kuuluvaa työnjohdollista

ohjausta viranhaltijalle/työntekijälle vastaisen varalle. Jos asiassa päädytään myöhemmin palvelussuhteen irtisanomiseen aiemmin annetun varoituksen perusteella, tulee varoitus irtisanomispäätöksen liitteenä julkiseksi, mikäli julkisuuslain 24 §:n mukaista salassapitoperustetta ei ole.

Julkisuuslain soveltaminen

Julkisuuslain tarkoituksena on lain esitöiden (HE 30/1998) mukaan antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus vaikuttaa julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Tampereen kaupunki katsoo, että kunnan antaessa työnantajana varoituksen työntekijälleen ei kyse ole julkisen vallan käyttöä koskevasta päätöksenteosta eikä asiassa ole muita asianosaisia kuin työntekijä, joten muilla tahoilla ei ole oikeuksia ja etuja valvottavanaan asiassa. Julkisuuslain perimmäiset tarkoitukset soveltuvat siis varsin huonosti kunnan työnantajan roolissa tapahtuvaan työnjohdolliseen toimintaan.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos ne sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Tampereen kaupunki katsoo, että varoitukset ovat työnantajan työnjohto-oikeuteen kuuluvia, sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, jotka arkistoidaan vain määräajaksi lähinnä työnantajan oikeusturvan takia. Kirjallisia varoituksia ei anneta työntekijälle eikä viranhaltijalle viranhaltijapäätöksellä, ne eivät ole kurinpitorangeistuksia eikä niitä merkitä työnantajan ylläpitämään rekisteriin kuten nimikirjaan tai diaariin. Kun ne on liitetty määräajaksi arkistoon, voi viranomaisen kuitenkin määrätä, että tietoa niistä annetaan vain viranomaisen luvalla.

Julkisuuslain 6 §:ssä määritellään ajankohta, jolloin asiakirja tulee julkiseksi, jos se on muiden säännösten mukaan julkinen. Julkisuuslain esitöiden mukaan 6 §:n säännökset ovat toissijaisia salassapitosäännöksiin sekä muihin tiedonsaantia rajoittaviin erityissäännöksiin nähden. Kyseisen pykälän 1 momentin 9-kohdan mukaan muu kuin momentin 1-3 sekä 5-8

kohdassa tarkoitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun asia jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun. Tämä kohta tulee sovellettavaksi ensisijaisesti viranomaisen sellaisessa asiassa laatimaan asiakirjaan, jossa ei anneta toimituskirjaa tai lähetetä asiakirjaa ulkopuolisille. Usein asian käsittely viranomaisessa päättyy muodolliseen toimeen, esimerkiksi ratkaisun antamiseen.

Varoitusasiassa ei anneta toimituskirjaa eikä asiakirjaa lähetetä ulkopuoliselle. Varoitusasiakirja annetaan vain työntekijälle itselleen eikä sen antamisesta tehdä viranomaisen päätöstä eikä toimituskirjaa. Asian käsittely päättyy vasta myöhemmin työnantajan tekemään päätökseen palvelussuhteen irtisanomisesta aiemmin annetun varoituksen perusteella ja varoitus liitetään päätöksen liiteasiakirjaksi. Muussa tapauksessa varoitus menettää merkityksensä ja poistetaan arkistosta.

KHO 2005:30, 30.5.2005/1267

Kunnallisia – Kirjallinen varoitus – Päätöksen valituskelpoisuus

Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä on ollut vuonna 2005 valitus, jossa kunnallinen viranhaltija on vaatinut tuomioistuinta muun muassa kumoamaan hänelle annetun kirjallisen varoituksen perusteettomana. Korkein hallinto-oikeus on hylännyt valituksen ja todennut vuosikirjapäätöksessään 2005:30, että *kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua ja täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.*

Korkein hallinto-oikeus on todennut myös, että *kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 35 §:n 1 momentissa säädetään siitä, milloin viranhaltija saadaan hänestä johtuvasta syystä irtisanoa. Edelleen mainitun pykälän 3 momentissa säädetään, ettei viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä.*

Hallituksen esityksessä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 196/2002 vp) on ensin mainitun lain 35 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu: "Varoituksen antamisen merkitys on siinä, että viranhaltija saa tiedon siitä, kuinka vakavana rikkomuksena työnantaja pitää hänen menettelyään. Varoitus on ennakkomuistutus siitä, millä tavoin työnantaja tulee reagoimaan varoituksessa tarkoitetun rikkomuksen tai laiminlyönnin toistuessa. Varoituksen tarkoituksena on antaa viranhaltijalle mahdollisuus korjata menettelynsä ja osoittaa siten, että edellytykset virkasuhteen jatkamiselle ovat olemassa."

Kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki ei sisällä erillistä varoituksen antamista koskevaa säännöstä. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säätämisen yhteydessä muutettiin myös kuntalain 45 §:ää lailla 305/2003 niin, ettei siinä enää ole säännöstä kirjallisesta varoituksesta.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ei ole säädetty erikseen varoituksen perusteista. Mainitun lain mukainen varoitus ei ole kurinpitorangaistus, eikä sitä merkitä nimikirjaan. Varoitukselle ei myöskään ole säädetty mitään määrämuotoa. Tähän nähden ja ottaen huomioon varoituksen tavoitteet sekä merkitys, varoitus on luonteeltaan työnantajan määräysvaltaan kuuluva työnjohdollinen ohjaus viranhaltijalle vastaisen varalle. Kun otetaan huomioon kuntalain 91 §, päätöksestä, jolla viranhaltijalle oli annettu varoitus ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Korkein hallinto-oikeus on siis katsonut edellä siteeratussa ratkaisussaan, että varoituksen antaminen on valmistelua eikä muutoksenhakukelpoinen päätös, vaikka varoitus oli annettu viranhaltijalle terveystalvelujen johtajan päätöksellä. Tampereen kaupunki ei tee muodollista päätöstä antaessaan varoituksen viranhaltijalle tai työntekijälle.

Vaikka edellä kerrotussa KHO:n päätöksessä on ollut erityisesti kyse siitä, onko varoituksesta annettu päätös muutoksenhakukelpoinen, pätee kaikki päätöksessä lausuttu varoituksen luonteesta työnantajan määräysvaltaan

kuuluvana työnjohdollisena ohjauksena vastaisen varalle myös nyt puheena olevaan asiaan.

KHO Muu päätös 339/2016

Virkamieslain mukaisten päätösten julkisuus

Valittaja viittaa valituksessaan korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen, Muu päätös 339/2016. Asiassa on kysymys Keskusrikospoliisin valtion virkamieslain mukaisessa menettelyssä tekemän neljän päätöksen julkisuudesta ja salassapidettävyydestä. Päätöksistä kolme on koskenut varoituksen antamista ja yksi virkasuhteen irtisanomista ja virantoimituksesta pidättämistä. Päätökset ovat olleet joko kokonaan tai osittain salassa pidettäviä julkisuuslain ja nimikirjalain perusteella.

Keskusrikospoliisi on käsitellyt asiat valtion virkamieslain mukaisessa virkamiesoikeudellisessa menettelyssä. Hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan, että voimassa olevaan valtion virkamieslakiin (750/1994) ei sisälly kurinpitomenettelyä koskevia säännöksiä. Hallinto-oikeus toteaa, että valtion virkamieslain mukaisia virkamiesoikeudellisia menettelyitä ovat kirjallinen varoitus (24 §), virantoimituksesta pidättäminen (40 §) ja virkasuhteen irtisanominen (25 §) sekä virkasuhteen purkaminen (33 §).

Tampereen kaupungin toimintaan ei sovelleta valtion virkamieslakia eikä varoituksia ole annettu virkamiesoikeudellisessa menettelyssä, vaan kyseessä on ollut pelkästään työnantajan työjohto-oikeuden alaan kuuluva työnjohdollinen ohjaus työntekijälle vastaisen varalle. Varoituksia ei ole myöskään annettu viranhaltijan päätöksellä kuten Keskusrikospoliisi on tehnyt. Valtion ja kunnan toimintaa säätelevä lainsäädäntö eroaa merkittävästi toisistaan.

Kyseisissä Keskusrikospoliisin päätöksissä ei ole viitattu yhdessäkään julkisuuslain 5 §:n 4 momenttiin eikä 6 §:n 1 momentin 9-kohtaan. Keskusrikospoliisin päätösten salassapidon perusteet poikkeavat siis täysin Tampereen kaupungin päätöksen perusteista. Myöskään hallinto-oikeus ja

korkein hallinto-oikeus eivät ole soveltaneet päätöksissään niitä julkisuuslain säännöksiä, joihin kaupunki viittaa päätöksensä perusteluissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden muusta päätöksestä 339/2016 ei ole siis saatavissa minkäänlaista oikeusohjetta puheena olevan asian ratkaisemiseen.

Yhteenveto


Tampereen kaupunki katsoo, että jos varoitusta ei pidetä julkisuuslain 5 § 4 momentissa tarkoitettuna sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana, tulee se katsoa julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 9-kohdan perusteella valmistelua koskevaksi asiakirjaksi, joka tulee mahdollisesti julkiseksi vasta siinä tilanteessa, kun palvelussuhde irtisanotaan varoituksen perusteella.

Valitus tulee edellä kerrotuilla perusteilla hylätä perusteettomana.

PYYDETTY LISÄSELVITYS

Hallinto-oikeuden lisäselvityksenä pyytämät asiakirjat toimitetaan erikseen.

Tampereella 30. päivänä tammikuuta 2024


Minna Kaipinen
varatuomari, Tampere

LIITTEET

1) valtakirja

