

## Päiväkodinjohtajan virkasuhteen irtisanomisesta päättäminen

SL 21.04.2022 § 79  
612/01.01.04.01/2022

### Valmistelijat

Sivistystoimenjohtaja Mikko Ripatti, p. 044 417 4202  
Varhaiskasvatuspäällikkö Anna-Liisa Sairanen, p. 044 417 4303  
Henkilöstöpäällikkö Susanna Laine, p. 044 417 4060  
Vs. hallintojohtaja-kaupunginlakimies Markus Hämäläinen, p. 050 470 9394

### Selostus

Sivistyslautakunta on 19.11.2020 (§ 194) kokouksessaan päättänyt esittää kaupunginhallitukselle, että se tekisi esitutkintapyyntönsä poliisille Kellarpellon päiväkodinjohtajan mahdollisesta virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta. Kaupunginhallitus on kokouksessaan 23.11.2020 § 458 päättänyt selvittämään Kellarpellon päiväkodin johtajan mahdollista virkavelvollisuuksien vastaista toimintaa.

Päiväkodinjohtaja Markku Hämäläinen on virkasuhteessa Savonlinnan kaupunkiin. Päiväkodinjohtaja on ollut kaupungin palveluksessa yli kaksi kymmentä vuotta ja päiväkodinjohtajana vuodesta 2002.

Päiväkodinjohtajaa on kuultu 3.9.2020. Kuulemisen yhteydessä päiväkodinjohtajalle annettiin kirjallinen varoitus.

Päiväkodinjohtaja on saanut 10.3.2022 sakkotuomion tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Tässä tuomiossa on kyse osin samoista seikoista, joista 3.9.2020 pidetyn kuulemisen yhteydessä annettiin varoitus.

Päiväkodinjohtajaa on 21.3.2022 päivätyn kutsun perusteella kuultu 28.3.2022 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa. Kuultavalle ilmoitettiin mahdollisuudesta käyttää avustajaa tilaisuudessa. Kuulemistilaisuudessa kuultavalla oli mahdollisuus esittää ko. asiaan seikkoja, joita työnantaja ottaa huomioon arvioissaan virkasuhteen jatkumisedellytyksiin.

### Oikeuslähteistä

Päiväkodin toiminnan järjestämiseen sovelletaan varhaiskasvatuslakia (540/2018). Lain tavoitteena on sen 3 §:n 1 momentin 4. kohdan mukaan varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö.

Varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensijaisesti huomioitava lapsen etu. Edelleen varhaiskasvatuslain 10 §:n (varhaiskasvatuksen järjestäminen ja tuottaminen) mukaan varhaiskasvatusympäristön on oltava kehittävä, oppimista edistävä sekä terveellinen ja turvallinen lapsen ikä, kehitys ja muut edellytykset huomioon ottaen. Lasta tulee suojata väkivallalta, kiusaamiselta ja muulta häirinnältä. Toimitilojen ja toimintavälineiden on oltava terveellisiä, turvallisia ja asianmukaisia, ja niissä on huomioitava esteettömyys.

Hallintosäännön 75 § (viranhaltijoiden erityinen ratkaisovalta ja keskeiset vastuualueet) päiväkodinjohtajaa koskevan määräyksen 1. kohdan mukaan hän vastaa varhaiskasvatuksen sekä esiopetuksen järjestämisestä yksikkönsä osalta.

Lastensuojelulain 2 §:n mukaan lasten ja perheiden kanssa toimivien

viranomaisten on tuettava vanhempia ja huoltajia heidän kasvatustehtävässään ja pyrittävä tarjoamaan perheelle tarpeellista apua riittävän varhain sekä ohjattava lapsi ja perhe tarvittaessa lastensuojelun piiriin. Edelleen lastensuojelulain 25 §:n mukaan lasten päivähoidon parissa työskentelevän on velvollinen salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (KVhl) 17 § 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Virkavirheen seuraamuksena viranomainen voi irtisanoa tai purkaa palvelussuhteen (Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, s. 1301, 2018).

KVhl 43 § 1 momentin mukaan ennen työnantajan suorittamaa irtisanomista viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi virasuhteen päättämisen syistä perusteluineen. Viranhaltijalla on oikeus häntä kuultaessa käyttää avustajaa. Oikeudesta käyttää avustajaa on ilmoitettava viranhaltijalle.

KVhl:n 35 §:ssä on säädetty, että työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole asiallinen ja painava. Tällaisena syynä voidaan pitää virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaista viranhaltijan henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi viranhaltija ei enää kykene selviytymään tehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet kokonaisuudessaan (KVhl 35 §:n 1 mom.).

Virkamiehen virkasuhde voidaan irtisanoa, jos virkavirhe muodostaa riittävän painavan perusteen irtisanomiselle. Törkeä virkavirhe voi muodostaa perusteen virkasuhteen purkamiselle (Olli Mäepää: Hallinto-oikeus, s. 1303, 2018). Irtisanomista koskeva päätöksenteko perustuu oikeudellisesti sidottuun kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon useita eri tekijöitä. Harkintavallan käyttö ei rajoitu vain työnantajan ja virkamiehen väliseen suhteeseen, vaan siinä on otettava huomioon myös kansalaisten edut ja odotukset sekä viranomaisen toiminnan asianmukaisuuteen kohdistuvat vaatimukset. Merkitystä on myös virkamiesoikeudellisella suojeluperiaatteella, joka muun muassa edellyttää, että virkasuhdetta ei saa irtisanoa ristiriitaisen selvityksen perusteella ja epäselvät tilanteet on tulkittava virkamiehen eduksi. Harkintavaltaa käytettäessä irtisanomiskynnystä nostaa pitkään kestänyt virkasuhde ja nuhteeton virkaura. Saman suuntaisesti voi vaikuttaa se, että velvollisuuksien vastaiselle menettelylle on ollut erityisiä ja hyväksyttäviä perusteita. Irtisanomisen kynnystä sen sijaan laskee se, että virkavelvollisuuksien vastainen menettely jatkuu, vaikka virkamiehelle on annettu sitä koskeva huomautus tai varoitus. Jos virkamies on selvästi rikkonut tai laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan, julkisen edun mukaista on yleensä irtisanoa virkasuhde. Irtisanomisen edellytyksenä olevaa asiallista

ja painavaa syytä arvioitaessa on annettu merkitystä sille, että kyseessä on huolimattomuus, joka voi aiheuttaa olennaista vaaraa yleiselle turvallisuudelle tai laajamittaista haittaa. Samoin johtavassa asemassa olevan virkamiehen menettelyn arvioinnissa on erityistä painoarvoa myös luottamuksella hänen toimintansa puolueettomuuteen, riippumattomuuteen ja asianmukaisuuteen (Mäenpää, s. 1318).

Tavallisin irtisanomisperusteena arvioitava virkavelvollisuuksien vastainen menettely on viranhaltijan virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönti, joka voi ilmetä mm. yksittäisen virkatehtäviin kuuluvan tehtävän täyttämättä jättämisenä, virkatehtävien puutteellisena hoitona. Irtisanomisperuste voi olla myös viranhaltijan ilmeinen huolimattomuus työssä ja työnantajan direktio-oikeuden tai muun toimivallan rajoissa antamien määräysten noudattamatta jättäminen ja epäasianmukainen käyttäytyminen. Myös perusteeton työstä kieltäytyminen sekä viranhaltijan epärehellisyys ja siitä aiheutuva luottamuspula voi olla irtisanomisen perusteena. Syyntä asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettu huomioon työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet kokonaisuudessaan (KT:n virkasuhdeopas).

Viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä (KVhl 35 §:n 3 mom.).

Työnantajan on ennen irtisanomista selvitettävä, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla viranhaltija muuhun virkasuhteeseen KVhl 35 §:n 4 mom.).

Jos irtisanomisen perusteena on niin vakava virkasuhteeseen liittyvä rikkomus, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista 3 ja 4 momentissa säädettyä ei tarvitse soveltaa (KVhL 35 § 5 mom.).

Irtisanomisaika KVTES kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen 8 luvun 5 §:n mukaisesti työnantajan irtisanoessa viranhaltijan virkasuhteen on vähintään 6 kk, jos palvelussuhde on jatkunut yli 12 v keskeytyksettä.

### Arviointia

Asiassa on arvioitu, että viranomaisella ei ole oikeutta purkaa virkasuhdetta (KVhl 41 §).

Palvelussuhteen irtisanomisen osalta on ensiksi arvioitava, onko päiväkodinjohtaja laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan.

Liitteenä mainitussa kuulemismuistiossa on selvitetty ja katsottu, että päiväkodinjohtajan virkavelvollisuuksiin hallintosäännön 75 §:n nojalla on kuulunut erityisesti vastata varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen järjestämisestä yksikkönsä osalta.

Asiaa on arvioitu erityisesti varhaiskasvatustilain 4 §:n ja 10 §:n sekä lastensuojelulain 2 ja 25 §:ien sisältämien vastuiden ja velvollisuuksien valossa.

Päiväkodinjohtaja ei ole selvityksen perusteella puuttunut vakavasti lapsen turvallisuuteen kohdistuneeseen tekoon riittävällä tavalla, vaikka hänellä on se mahdollisuus ollut. On selvää, että päiväkodinjohtajan nimenomaisiin virkatehtäviin on kuulunut huomioida lapsen etu varhaiskasvatusta järjestettäessä. Päiväkodinjohtajan tehtäviin on

nimenomaisesti kuulunut huolehtia varhaiskasvatuslain 10 §:n nojalla toimintayksikön turvallisuudesta, mikä tässä tapauksessa on jäänyt toteutumatta. Asiassa on arvioitu, että päiväkodinjohtajalla on asemassaan ollut velvollisuus lastensuojelulain 25 §:n nojalla tehdä lastensuojeluilmoitus, mitä hän ei kuitenkaan ole tehnyt.

Edelleen edellisessä kappaleessa viitatus asian jälkeen päiväkodista on karannut kaksi lasta. Päiväkodinjohtajan tehtäviin on nimenomaisesti kuulunut huolehtia varhaiskasvatuslain 10 §:n nojalla toimintayksikön turvallisuudesta, mikä tässä tapauksessa on jäänyt toteutumatta. Ottaen huomioon suojelun tarpeessa olevien lasten ikä ja vahingonmahdollisuus, ei laiminlyöntiä voida pitää vähäisenä.

Edellä mainitut kuulemisen kohteena olleet ja muut asiaan vaikuttavat tapahtumat on katsottu selvitettyiksi, ilman, että niiden paikkaansa pitävyyttä olisi syytä epäillä.

Asiassa on annettu painoarvoa myös päiväkodinjohtajan toiminnan rikosoikeudelliseen luonnehdintaan. Asiassa annetusta tuomiosta on päiväkodinjohtajan ilmoituksen mukaan valitettu. Lainvoimaa vailla oleva tuomio ei pelkästään voi olla irtisanomisen perusteena.

Asiassa on arvioitu myös muiden edellä mainittujen kuulemismuistioiden mukaisten, selvitettyjen katsottujen virheiden tai laiminlyöntien merkitystä. Ne on katsottu vähemmän merkitykselliseksi, mutta edelleen niiden on kuitenkin katsottu kokonaisarviointissa osoittavan luottamuspulaa viranhaltijan kykyyn suoriutua asianmukaisesti virkatehtävistään.

Asiassa on arvioitu myös kuvattujen puutteiden merkitystä toimintaympäristön kannalta. Kyseessä on päiväkotia, jossa on suojaamattomassa asemassa olevia pieniä lapsia. Myös heidän perheensä ovat toiminnan piirissä. Toiminnassa korostuu erityisesti lasten suojeluperiaate ja luottamus siihen, että julkinen valta kykenee turvaamaan pienten lasten ympäristön ja olosuhteet.

Kuten varhaiskasvatuslaissa todetaan, keskeistä päiväkodinjohtajan toimintaa ja palvelussuhteen irtisanomiskynnystä arvioitaessa on se, kykeneekö päiväkodinjohtaja asianmukaisesti turvaamaan lain edellyttämän turvallisen ympäristön palvelun piirissä oleville lapsille. Toiseksi kysymys on siitä, täyttyykö kuntalaisten odotukset julkisen vallan toteutumiseen riittävällä tavalla. Tämän luottamuksen voidaan katsoa siinä määrin rikkoontuneen, ettei palvelussuhteen jatkamiselle ole edellytyksiä.

Asiassa on annettu merkitystä sille, että päiväkodinjohtajan toimintaa on voitu arvostella annetun varoituksen jälkeenkin. Kun kyseessä on varsin samankaltainen tilanteesta, turvallisuuspuutteesta, voidaan katsoa tämän osoittavan päiväkodinjohtajan moitittavan toiminnan jatkuneen annetun varoituksen jälkeen.

Irtisanomista vastaan puhuu päiväkodinjohtajan palvelussuhteen pituus, joka on noin 20 vuotta.

Päiväkodinjohtaja on saanut myönteistä palautetta henkilöstöjohtamisesta vuoden 2021 henkilöstökyselyn jälkeen. Tätä osoittaa henkilöstön kirjelmointi työnantajalle, jossa ainakin kirjeen lähettäjät katsovat päiväkodinjohtajan toimineen hyvin tehtävässään. Positiivinen palaute henkilöstöjohtamisen osalta ei kuitenkaan asiaa kokonaisuutena arvioiden muuta toiseksi, eikä sillä voikaan olla asiassa ratkaisevaa merkitystä.

Päiväkodinjohtaja on esittänyt asiaan kantansa kuulemispöytäkirjoissa. Viranomaisen näkemyksen mukaan esitetyt perusteet eivät ole erityisiä tai hyväksyttäviä perusteita.

Edellä mainituin tavoin se, että rikosasiansa annettu tuomio ei ole lainvoimainen, on otettu asiassa huomioon irtisanomista vastaan puhuvana seikkana. Kokonaisarvioinnissa on kiinnitetty kuitenkin huomiota erityisesti syyskuun 2020 kuulemistilaisuudessa käytyihin asioihin ja siihen, että samankaltaiset puutteellisuudet ovat toistuneet.

KVhl 35 §:n 4 momentin mukaisesti on selvitetty, voitaisiinko päiväkodinjohtaja siirtää toiseen virkasuhteeseen. Savonlinnan kaupungin varhaiskasvatuksessa ei ole muuta virkasuhdetta, johon hänet voitaisiin siirtää. Pitkällisen harkinnan tuloksena on kuitenkin katsottu, että on kohtuullista tarjota hänelle työsopimussuhteista työtä varhaiskasvatuksen opettajana.

Lautakunta katsoo, että päiväkodinjohtajana virantoimituksen vastaiset menettelyt muodostavat asiallisen ja painavan syyn hänen virkasuhteensa irtisanomiseen ja päätös perustuu kokonaisharkintaan. Lautakunta viittaa näiltä osin koko päätöksen perusteena olevaan aineistoon. Lautakunta ei pidä laiminlyöntejä ja virkavelvollisuuksien vastaisia menettelyjä vähäisinä.

Hallintosäännön 69 §:n mukaan lautakunta on toimivaltainen päättämään päiväkodinjohtajan palvelussuhteen irtisanomisesta.

Asiakirjat kokousmateriaalina.

Esittelijä	Sivistystoimenjohtaja Ripatti Mikko
Päätösehdotus	Sivistyslautakunta päättää irtisanoa päiväkodinjohtaja Markku Hämäläisen virkasuhteen tiedoksiannosta alkaen 6 kuukauden irtisanomisaikaa noudattaen.
Käsittely	<p>Kaupunginhallituksen edustaja Olli-Pekka Kristiansson ilmoitti olevansa esteellinen (hallintolaki 28 § 1 mom 7 kohta) ja poistui kokousyhteydestä asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi.</p> <p>Jäsen Heli Pitkänen teki seuraavan muutosesityksen "Päätös tehdään sen jälkeen, kun oikeus on lausunut lainvoimaisen päätöksen".</p> <p>Lautakunnan jäsenet kannattivat yksimielisesti Heli Pitkäsen muutosesitystä.</p>
Päätös	<p>Sivistyslautakunta päätti, että tässä vaiheessa lautakunta ei näe perusteita irtisanoa päiväkodinjohtajan virkasuhdetta, mutta asiaan palataan, kun oikeus on lausunut lainvoimaisen päätöksen.</p> <p>Sivistystoimenjohtaja jätti pykälään eriävän mielipiteen.</p>
Tiedoksi	Markku Hämäläinen Henkilöstöhallinto