

Varoitus vai irtisanominen –
virkasuhteen päättymisen rajamailla
valtion virkamieslain mukaan

Kimmo Kaunisto

503439

Hallinto-oikeus, informaatio-oikeus ja sosiaali-oikeus

Turun yliopiston oikeustieteellinen

tiedekunta

14.5.2016

TURUN YLIOPISTO
Oikeustieteellinen tiedekunta

KIMMO KAUNISTO: Varoitus vai irtisanominen – virkasuhteen päättymisen rajamailla valtion virkamieslain mukaan

OTM-tutkielma, 83 sivua

Hallinto-oikeus

Toukokuu 2016

Turun yliopiston laaturjärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä. Opinnäytetyön ID-tunnistenumero Turnitinissä on 674427959.

Tämän OTM-tutkielman tarkoituksena on selvittää, missä kulkee valtion virkamieslain (750/1994) 24 §:n mukaisen kirjallisen varoituksen ja 25 §:n mukaisen irtisanomisen raja. Tutkielmassa pyritään siis toisin sanoen selvittämään, millaiseen ja kuinka vakavaan virkavelvollisuuksien rikkomistilanteeseen valtioon virkasuhteessa oleva virkamies voi syyllistyä, että hänelle katsotaan oikeasuhtaiseksi seuraamukseksi varoitus, ja yhtäältä myös se, mikä katsotaan niin vakavaksi virkavelvollisuuksien rikkomiseksi, että oikeasuhtaiseksi seuraamukseksi katsotaan virkasuhteen päättäminen eli virkamiehen irtisanominen. Tutkimuksen kohteena ovat valtioon julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa eli virkasuhteessa olevat virkamiehet.

Tutkimuskysymystä on pyritty selvittämään lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden lisäksi ennen kaikkea virkamieslautakunnan sekä korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteella. Tutkielma on oikeusdogmaattinen niiltä osin, kun asiassa perehdytään varoitus- ja irtisanomisperusteiden lainsäädännöllisiin lähtökohtiin sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyihin kannanottoihin. Toiselta metodiltaan tutkielma on oikeuspraktinen eli oikeuskäytäntöä valottava. Tutkielmassa tarkasteltavat virkavelvollisuuksien rikkomistapaukset on jaoteltu neljään eri kategoriaan niiden tyyppin mukaan. Nämä kategoriat ovat rikostuomiot, työaikasäännösten noudattamatta jättämiset, käyttäytymisvelvoitteen rikkomiset sekä virkatehtävien laiminlyönnit.

Tutkielman perusteella voidaan todeta, että virkamiehet – ammattiryhmiin katsomatta - rikkovat virkavelvollisuuksiaan. Työnantajaviranomaisella on kuitenkin käytössään riittävä ja laajaa seuraamusvalikoima puuttua näihin virkavelvollisuuksien vastaisiin tilanteisiin. Työnantajaviranomaisten tulee noudattaa tarkoin menettelysääntöjä, sillä niiden laiminlyönnit johtavat poikkeuksesta viranomaisten tekemien päätösten kumoamiseen.

Asiasanat: Hallinto-oikeus, virkamiesoikeus, kirjallinen varoitus, irtisanominen

SISÄLLYS

Tiivistelmä.....	I
Sisällysluettelo.....	II
Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	XV
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus.....	2
1.3 Tutkimusmetodi ja keskeiset oikeuslähteet	4
2 VIRKAMIES JA VIRKA	5
2.1 Virkamies	5
2.2 Virkamiesten oikeudellisen aseman perusteet ja sääntely.....	5
2.3 Virkamiesten oikeusaseman kehitys.....	6
3 VIRKAVASTUU JA SEN TOTEUTTAMINEN	7
3.1 Yleistä.....	7
3.2 Rikosoikeudellinen vastuu.....	8
3.3 Vahingonkorvausvastuu	11
4 VIRKAMIESOIKEUDELLISET SANKTIOT	13
4.1 Hallinnollisesta virkavastuujärjestelmästä yleisesti	13
4.2 Huomautus.....	14
4.3 Kirjallinen varoitus.....	19
4.4 Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen.....	23
4.5 Virkamiehen irtisanominen	25
4.6 Virkasuhteen purkaminen.....	31
5 MENETTELYSÄÄNNÖKSET VAROITUS- JA IRTISANOMISASIOISSA	33
5.1 Hallintolaki oikeusperiaatteineen sekä virkamieslain erityissäännökset.....	33
5.2 Hallinnon oikeusperiaatteet, erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet	35

5.3 Virkavelvollisuuksien vastaisen toiminnan selvittäminen	38
5.3.1 Yleistä	38
5.3.2 Työnantajaviranomaisen selvitysvelvollisuus	39
5.3.3 Virkamiehen selvitysvelvollisuus	41
5.3.4 Dokumentointi	42
5.3.5 Virkamiehen kuuleminen.....	43
5.3.6 Päätös ja sen perustelevminen	46
5.3.7 Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen	48
5.3.8 Ajallinen ulottuvuus: kohtuullinen aika vedota sanktioperusteeseen	49
6 VAROITUS- JA IRTISANOMISTILANTEET OIKEUSKÄYTÄNNÖN VALOSSA	51
6.1 Yleistä tilanteista	51
6.2 Rikostuomio	51
6.2.1 Yleistä	51
6.2.2 Virantoimituksessa.....	52
6.2.3 Virantoimituksen ulkopuolella	56
6.3 Työaikasäännösten noudattamatta jättäminen	60
6.4 Käyttäytymisvelvoitteen rikkominen	63
6.4.1 Yleistä	63
6.4.2. Virantoimituksessa.....	66
6.4.3 Virantoimituksen ulkopuolella	69
6.4.4 Ekskursio: Virkamies ja sananvapaus.....	71
6.5 Virkatehtävien laiminlyönti	73
6.5.1 Yleistä virantoimitusvelvollisuudesta.....	73
6.5.2 Käytännön tilanteita	75
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	79
8 LOPUKSI.....	82

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja, Juva 1989.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema, Keuruu 1995.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo: Uusi virkamiesoikeus, Keuruu 1988.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Mika – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos, Helsinki 2011. (Perusoikeudet/Kirjoittaja 2011).

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisilaki, Liettua 2012.

Kairinen, Martti – Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Ullakonoja, Vesa – Valkonen, Mika: Työoikeus. Neljäs, muuttamaton painos, Helsinki 2013. (Kairinen ym. 2013).

Kallio, Teuvo: Virkamieslautakunnasta. Teoksessa Työtuomioistuimien 50 vuotta. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1997.

Korkeamäki, Marika – Koskinen, Seppo: Sananvapautta vai sopimatonta ”ilmiantoa”? Edilex 21.6.2012 (www.edilex.fi, 20.4.2016).

Koskinen, Seppo: Kohtuullinen aika irtisanoa. Defensor Legis N:0 5/2003, s. 786–802.

Koskinen, Seppo: Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella. Edilex 26.4.2006 (www.edilex.fi, 8.5.2015).

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, Helsinki 2013.

Kulla, Heikki: Asian selvittämisestä virkamiesoikeuden irtisanomis- ja varoitussasioissa. Edilex 7.1.2014 (www.edilex.fi, 28.4.2015).

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet, Liettua 2012.

Kulla, Heikki: KHO 1.8.2001 T 1727; oikeustapauskommentti. Lakimies 2002/3, s. 446–456.

Kulla, Heikki: Vuoden 1926 virkamieslain lähtökohdista, teoksessa Wikström, Kauko – Tolonen, Juha – Kulla, Heikki (toim.): Juhlajulkaisu Olavi Rytkölä 1914 – 4/2 – 1984, Turku 1984, s. 1–11.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011.

(http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf, 3.5.2016).

Häyhä, Juha: Minun metodini, Helsinki 1997. Artikkelit ” Rikosoikeustutkimus, kriminaalipoliittinen orientaatio – ja metodi”, Lappi-Seppälä, Tapio (Lappi-Seppälä 1997).

Launiala, Mika: Syyttömyysolettamasta erityisesti esitutkinnan näkökulmasta. Edilex 2010/19 (www.edilex.fi/lakikirjasto/7232, 5.4.2016).

Launiala, Mika – Laaksonen, Emilia: Virkamiehelle annettava kirjallinen varoitus – Perusasioita valtion virkamieslain 24 §:n soveltamisesta. Edilex 2011/7 (www.edilex.fi/lakikirjasto/7703, 1.4.2015).

Länsineva, Pekka – Tuomisto, Jarmo – Wikström, Kauko – Viljanen, Veli-Pekka: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010, Porvoo 2010. Artikkelit ”Virkamiehen varoittaminen”, Heikki Jukurainen (Jukurainen 2010).

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Porvoo 2011.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Helsinki 2013.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki, Juva 2010.

Paananen, Kirsi: Virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen rikoksen perusteella. Saatavilla osoitteesta <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/6985>.

Parviainen, Mervi: Kenen on vastuu?, Helsinki 2010.

Rytkölä, Olavi: Virkamiesoikeus, Hämeenlinna 1978.

Rytkölä, Olavi: Virkamiesoikeus, Porvoo 1965.

Tarjanne, Tapio: Virkasuhteen lakkaaminen, Helsinki 1934.

Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa, Helsinki 1995.

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Pro&Contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä, Helsinki 2003.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 238/1984 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta

HE 755/1986 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

HE291/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi virkaehtosopimuslain muuttamisesta

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamiseksi

HE 204/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta

HE 4/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta.

Hallintovaliokunnan mietinnöt

HaVM 5/1994: Hallintovaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksestä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

HaVM 5/2006: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (4/2006) laeiksi poliin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 §:n ja 55 §:n muuttamisesta

Lakivaliokunnan mietinnöt

LaVM 1/2009 vp: Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi rikoslain 2 luvun 7 ja 10 §:n sekä valtion virkamieslain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 11/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseksi laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Oikeustapaukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

EOA Dnro 4285/4/06

EOA Dnro 1398/4/07

EOA Dnro 1799/4/09

Korkeimman oikeuden ratkaisut

KKO 1999:46

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

KHO 1989 A 15

KHO 1991:21

KHO 1.12.1995 T 5037

KHO 11.3.1996 T 705

KHO 31.12.1997 T 3443

KHO 18.3.1999 T 474

KHO 17.6.1999 T 1614

KHO 9.9.1999 T 2414

KHO 4.9.2000 T 1808

KHO 2000 T 1791

KHO 17.10.2000 T 2603

KHO 31.1.2000 T 157

KHO 8.3.2001 T 406

KHO 3.7.2002 T 1714

KHO 13.3.2003 T 562

KHO 2003 T 808

KHO 6.5.2003 T 1115

KHO 5.5.2003 T 1105

KHO 18.6.2004 T 1504

KHO 10.8.2004 T 1824

KHO 27.8.2004 T 2065

KHO 2.9.2004 T 2180

KHO 22.9.2004 T 2404

KHO 22.9.2004 T 2405

KHO 22.9.2004 T 2406

KHO 4.5.2006 T 1077

KHO 19.9.2006 T 2414

KHO 2007 T 420

KHO 31.7.2007 T 1885

KHO 4.10.2007 T 2537

KHO 4.10.2007 T 2540

KHO 2.11.2007 T 2806

KHO 6.11.2007 T 2826

KHO 22.11.2007 T 3032

KHO 5.12.2007 T 3148

KHO 12.12.2007 T 3219

KHO 2008 T 1172

KHO 25.2.2008 T 333

KHO 2008 T 563

KHO 19.8.2008 T 2003

KHO 27.2.2009 T 467

KHO 26.8.2009 T 2050

KHO 2009 T 552

KHO 2009 T 951

KHO 2009 T 1514

KHO 2009 T 3302

KHO 14.5.2010 T 1140

KHO 2011 T 1102

KHO 3.3.2011 T 516

KHO 24.3.2011 T 817

KHO 10.5.2011 T 1246

KHO 8.2.2012 T 216

KHO 2012 T 478

KHO 2014:52

Hallinto-oikeuksien ratkaisut

Rovaniemen HAO 13.11.2006 T 959

Helsingin HAO 22.12.2014 14/1065/2

Hämeenlinnan HAO 19.11.2015 15/0942/3

Käräjäoikeuksien ratkaisut

Pohjois-Savon KÄO R15/684

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut

Oka 1984, 74 ss

Oka 2.5.2002 Dnro 206/1/00

Valtakunnansyyttäjävirston ratkaisut

VKSV 14.10.2009 Dnro 21/45/09

Virkamieslautakunnan ratkaisut

VMLTK 225/1996

VMLTK 42/1998

VMLTK 32/1999

VMLTK 33/1999

VMLTK 95/1999

VMLTK 66/2001

VMLTK 30/2002

VMLTK 54/2002

VMLTK 33/2003

VMLTK 41/2003

VMLTK 91/2003

VMLTK 1/2004

VMLTK 121/2004

VMLTK 123/2004

VMLTK 12/2005

VMLTK 21/2005

VMLTK 26/2005

VMLTK 38/2005

VMLTK 43/2005

VMLTK 51/2005

VMLTK 53/2005

VMLTK 54/2005

VMLTK 72/2005
VMLTK 80/2005
VMLTK 99/2005
VMLTK 104/2005
VMLTK 15/2006
VMLTK 16/2006
VMLTK 25/2006
VMLTK 34/2006
VMLTK 42/2006
VMLTK 51/2006
VMLTK 59/2006
VMLTK 76/2006
VMLTK 77/2006
VMLTK 78/2006
VMLTK 89/2006
VMLTK 92/2006
VMLTK 2/2007
VMLTK 13/2007
VMLTK 20/2007
VMLTK 25/2007
VMLTK 33/2007
VMLTK 37/2007
VMLTK 44/2007

VMLTK 46/2007
VMLTK 47/2007
VMLTK 64/2007
VMLTK 97/2007
VMLTK 98/2007
VMLTK 100/2007
VMLTK 1/2008
VMLTK 17/2008
VMLTK 24/2008
VMLTK 25/2008
VMLTK 36/2008
VMLTK 39/2008
VMLTK44/2008
VMLTK 47/2008
VMLTK 53/2008
VMLTK 57/2008
VMLTK 62/2008
VMLTK 71/2008
VMLTK 76/2008
VMLTK 107/2008
VMLTK 2/2009
VMLTK 10/2009
VMLTK 15/2009

VMLTK 22/2009

VMLTK 29/2009

VMLTK 55/2009

VMLTK 58/2009

VMLTK 62/2009

VMLTK 128/2009

VMLTK 7/2010

VMLTK 13/2010

VMLTK 16/2010

VMLTK 17/2010

VMLTK 23/2010

VMLTK 60/2010

VMLTK 138/2010

VMLTK 140/2010

VMLTK 42/2011

VMLTK 39/2012

Virastojen päätökset

Pirkanmaan hätäkeskuksen päätös HAK/2011/1490

Hämeen hätäkeskuksen päätös HAK/2013/274

Turun hätäkeskuksen päätös HAK/2015/726

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi)
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HM	Hallitusmuoto
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KvhL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
NimikirjaL	Nimikirjalaki (1010/1989)
Oka	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PL	Perustuslaki (731/1999)
RL	Rikoslaki (39/1889)
VahKL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
VKSV	Valtakunnansyyttäjänvirasto
VirkamL	Valtion virkamieslaki (750/1994)
VirkamiesL	Laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan (AsK 202/1926)
VVirkamL	Valtion virkamieslaki (755/1986)

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Yksi oikeusvaltion keskeisimmistä määritelmistä on, että valtion yhteiskuntaan kohdistamien toimenpiteiden tulee olla lainmukaisia aina ja kaikissa tilanteissa. Tämä periaate on kirjattu myös perustuslakiin (731/1999, PL), jonka 2 § 3 momentin mukaan ”*julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin* (lainalaisuuden periaate). *Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia* (lakisidonnaisuuden periaate)”. *Lainalaisuuden periaate* tarkoittaa kiteytetysti sitä, että viranomaisen velvollisuutena on toimivaltansa rajoissa soveltaa lakia, eikä tästä poikkeaminen ole hyväksyttävää. *Lakisidonnaisuuden periaate* taas tarkoittaa viranomaisen velvollisuutta noudattaa sitä koskevaa lainsäädäntöä ja toimia tarkoin lain määrittämässä rajoissa. Näiden periaatteiden voidaan ajatella olevan yksilötasolla valtioon virkasuhteissa olevien henkilöiden eli virkamiesten velvollisuuksina heidän hoitaessa virkatehtäviään.

Velvollisuudet tuovat mukanaan aina myös oikeuksia. Kääntäen yllä oleva tarkoittaa sitä, että valtioon virkasuhteissa olevien ei tarvitse pelätä virkasuhteen päättyvän mielivaltaisesti ja ettei heihin muutoinkaan voida kohdistaa muita kuin lainmukaisia virkamiesoikeudellisia seuraamustoimenpiteitä. Irtisanomisen suhteen *jatkuvuusperiaate* turvaa perusteettoman irtisanomisen. Sen mukaan, mikäli virkasuhde irtisanotaan perusteetta, toimenpide ei saa oikeusvoimaa¹. Lähtökohtana viranhoidossa on virkasuhteen pysyvyys ja jatkuvuus, joka turvaa parhaalla tavalla valtion tehtävien hoitamisen mahdollisimman tehokkaasti ja asianmukaisesti. Sekä kirjalliseen varoituspäätökseen että irtisanomispäätökseen voidaan hakea muutosta oikeusasteista.

Valtion virkasuhteista säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994, VirkamL), jossa valtio määrittellään työnantajaksi ja virkamies työntekijäksi. Virkamieslakia täsmentäviä ja täydentäviä säännöksiä sisältyy valtion virkamiesasetukseen (971/1994) muun muassa viranhakumenettelyn sekä päätösvallan käyttämisen osalta. Lisäksi rikoslaki (39/1889) ja vahingonkorvauslaki (412/1974, VahKL) saattavat tulla kysymykseen virkavastuukysymyksissä.

¹ Mäenpää 2013, s. 1237.

Valtioon virkasuhteessa olevat virkamiehet käyttävät poikkeuksetta julkista valtaa, joka kohdistuu kansalaisiin. Julkisen vallankäytön seurauksena puututaan toisinaan merkittävästi kansalaisen perustavanlaatuisiin sekä perustuslaissa että kansainvälisissä juridisissa sopimuksissa taattuihin oikeuksiin. Valtiolla, jonka yhtenä tehtävänä on suojella kansalaisiaan ja taata heille laissa säädetyt oikeudet sekä osaltaan heille kuuluvat oikeusturvatakeet, tulee voida olla käytössään riittäviä keinoja senkaltaisissa tilanteissa, joissa valtioon virkasuhteessa olevat työntekijät eli virkamiehet toimivat vastoin valtion virkamieslaissa säädettyjä velvollisuuksiaan. Tällaisia tilanteita voidaan kutsua yleisesti ottaen virkavelvollisuuksien rikkomistilanteiksi, jotka voivat ilmetä joko tahallisina tekoina tai tuottamuksellisina laiminlyönteinä.

Tutkielmassa käsiteltävä aihe valikoitui itselleni omien intressieni vuoksi, sillä olen työskennellyt valtion palveluksessa erilaisissa tehtävissä tätä kirjoittaessani noin 12 vuotta; Poliisikoulun harjoittelujaksojen kautta Espoon sekä Loimaan kihlakuntien poliisilaitoksissa, ja vuodesta 2007 lähtien Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa. Näiden vuosien aikana olen törmännyt useasti tilanteisiin, joissa virkamies on toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan. Osassa tilanteista virkamies on joutunut virkamiesoikeudellisten seuraamusten kohteeksi, ja osassa taas virkamiehen virheelliseen toimintaan ei ole puututtu. Halusin laajentaa tietämystäni ja käsitystäni niistä sanktiokeinoista, joita viranomaisella on työnantajaroolinsa vuoksi lainsäädännön perusteella käytettävissään tällaisissa laiminlyöntitilanteissa sekä mahdollisesti ymmärtää ajatusta siitä, minkä takia käytettävissä olevia sanktiokeinoja ei kaikissa tilanteissa ole käytetty.

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, missä menee valtion virkamieslain 24 §:n mukaisen kirjallisen varoituksen ja 25 §:n mukaisen irtisanomisen raja. Pyrin siis toisin sanoen selvittämään, kuinka vakaavaan ja millaiseen virkavelvollisuuksien rikkomistilanteeseen valtioon virkasuhteessa oleva henkilö voi syyllistyä, että hänelle katsotaan oikeasuhtaiseksi seuraamukseksi varoitus, ja yhtäältä myös sen, mikä katsotaan niin vakavaksi virkavelvollisuuksien rikkomiseksi, että oikeasuhtaiseksi seuraamukseksi katsotaan virkasuhteen päättäminen eli virkamiehen irtisanominen.

Tutkielman pääpaino on siis kirjallisen varoituksen ja irtisanomisen parissa. Koska molemmat virkamiesoikeudelliset sanktiokeinot kuuluvat suurempaan kokonaisuuteen yksinä keinoina ”virkamiesoikeudellisessa seuraamusrattaassa”, koen tärkeäksi, että käsittelen tutkielmassa myös muita seuraamusvaihtoehtoja. *Suhteellisuusperiaatteen*² mukaisesti viranomaisen tulee aina kokonaisharkinnan perusteella arvioida käsillä olevassa tilanteessa, mikä on oikeasuhtainen sanktiokeino suhteessa teon tai laiminlyönnin vakavuuteen. Nämä virkamiesoikeudelliset sanktiokeinot lievimmästä ankarimpaan ovat suullinen huomautus, kirjallinen huomautus, kirjallinen varoitus, määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, irtisanominen ja purkaminen.

Tutkielma jakautuu johdantoon, kuuteen päälukuun, johtopäätöksiin sekä lopuksi-osioon. Ensimmäisessä pääluvussa käydään läpi yleisesti virkamieheen ja virkaan liittyviä asioita. Toisessa pääluvussa käydään pääpiirteittäin läpi virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu. Tämän jälkeen kolmannessa pääluvussa tarkastellaan itse virkamiesoikeudellista sanktiojärjestelmää ja esitellään tarkemmin eri seuraamusvaihtoehdot. Neljännessä pääluvussa käydään läpi tärkeimmät asiaan liittyvät hallinnon oikeusperiaatteet ja menettelyllisten sääntöjen valossa prosessin kulku varoitus- ja irtisanomisasiossa aina viranomaisen selvityselvöllisyydestä päätöksen muutoksenhakuun asti. Viides pääluke keskittyy erilaisiin virkavelvollisuuksien laiminlyöntitilanteisiin oikeuskäytännön valossa. Tapaukset on jaoteltu neljään kategoriaan otsikoin: rikostuomiot, työaikasäännösten noudattamatta jättämiset, käyttäytymisvelvoitteen rikkomiset sekä virkatehtävien laiminlyönnit. Jaottelu ei aina ole helppoa, sillä monessa tapauksessa virkamiehen moitittavaan käytökseen liittyy usean otsikon alle kategorisesti sopivaa toimintaa.

Henkilöllisesti aihe rajataan siten, että tutkielmassa keskitytään ainoastaan valtion virkamieslain alaisiin virkamiehiin, pois lukien tuomarit, joiden virkamiesoikeudellinen asema poikkeaa muista virkamiehistä usealla tavalla. Tutkielman ulkopuolella jäävät virkamieslain mukaisesti kaikki kuntaan virkasuhteessa olevat työntekijät eli kunnalliset viranhaltijat. Irtisanomisen osalta aiheen ulkopuolelle on rajattu virkamieslain 27 §:n mukainen kollektiivinen irtisanominen, jolla tarkoitetaan tuotannollisista ja taloudellisista perusteista tapahtuvaa irtisanomista. Asiallisesti rajaus on tehty siten, että

² Periaatteesta tarkemmin kohdassa 5.2.

tutkielmassa on keskitytty pääasiassa sekä jo lakkautetun virkamieslautakunnan³ että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin siltä osin, kuin niitä on ollut pääasiassa sähköisesti saatavilla. Tutkimusaineistossa on mukana myös suoraan virastoista hankittuja asiakirjoja aiheeseen liittyen.

1.3 Tutkimusmetodi ja keskeiset oikeuslähteet

Tutkielman metodi on ensinnäkin lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jonka keskeisimpänä tehtävänä on systematisoida ja tulkita oikeussäännöksiä.⁴ Terminologisesti metodi tarkoittaa tutkijan omaksumaa lähestymistapaa tai näkökulmaa tutkimuksensa kohteeseen⁵, kun taas lainoppi tutkii vallitsevan tulkinnan mukaan sitä, mikä on voimassa olevaa oikeutta. Lisäksi lainoppi tutkii laista ja muista oikeuslähteistä syntyvän materiaalin merkitystä.⁶ Lainopillista metodia voidaan kuvata lisäksi välineenä, jota lainopin harjoittaja käyttää siirtyessä tulkintaperusteista eli oikeuslähteistä kohti tulkintatuloksia eli tulkintakannanottoja.⁷ Tutkielma on oikeusdogmaattinen niiltä osin, kun asiassa perehdytään varoitus- ja irtisanomisperusteiden lainsäädännöllisiin lähtökohtiin sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyihin kantoihin. Tulkinnan lähtökohtana on näissä tilanteissa normatiivis-analyttinen. Toisena metodina tutkielma on oikeuspraktinen eli oikeuskäytäntöä valottava. Kirjallisen varoituksen antamista ja irtisanomista tutkitaan tällöin praktis-analyttisen tulkinnan avulla.⁸

Tutkimuksen lähtökohtana on, että läpikäytyjen ratkaisujen perusteella saatujen päätösten pohjalta pyritään yleistäen tekemään johtopäätöksiä vallitsevasta oikeuskäytännön doktriinista tutkielman aiheen suhteen. Erityisen tärkeää on löytää ne ratkaisut, jotka ovat relevantteja ja merkityksellisiä oikeusohjeiden kannalta ja toisaalta myös erottaa ne muusta aineistosta. Vaikka tutkielma on virkamiesoikeudellinen, se sisältää kytköksiä myös vahingonkorvausoikeudellisiin ja rikosoikeudellisiin doktriineihin.

Tutkimuksessa tarkastellaan tutkimuskysymystä lainsäädännön, oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön valossa. Oikeuslähteet on perinteisesti jaettu vahvasti velvoittaviin,

³ Virkamieslautakunnan päätöksiin viitattaessa käytetään asianumeroa eikä päätösnumeroa.

⁴ Aarnio 1989, s. 288.

⁵ Lappi-Seppälä 1997, s. 189.

⁶ Hirvonen 2001, s. 23.

⁷ Hirvonen 2011, s. 38.

⁸ Virolainen–Martikainen 2003, s. 17.

heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat laki sekä maantapa ja keskimmäiseen lainsäätäjän tarkoitus sekä tuomioistuinratkaisut. Viimeiseen ryhmään kuuluvat muut lähteet eli muun muassa oikeuskirjallisuus.⁹ Korkeimpien oikeuksien ratkaisulla on kuitenkin tärkeä merkitys lainsäädännön tulkinnalle, joten tosiasiallinen kategorinen sijainti näille on vahvasti ja heikosti velvoittavien lähteiden välimaastoon. Näillä ratkaisuilla on merkittävä rooli tässä tutkielmassa.

2 VIRKAMIES JA VIRKA

2.1 Virkamies

Virkamiehiä ovat valtion virkamieslain 1 §:n mukaan valtioon palvelussuhteessa eli virkasuhteessa olevat henkilöt. Virkasuhde käsitteenä vastaa yksityisoikeudellista palvelussuhdetta, työsuhdetta. Virkasuhteessa virkamies on työntekijän ja valtio työnantajan asemassa. Virkasuhde eroaa työsuhteesta muun muassa julkisen vallankäytön, yleisen edun toteuttamisen sekä objektiivisuuden, riippumattomuuden ja julkisen luotettavuuden osalta.¹⁰

Virkamieslaissa virkamiehen kelpoisuus jakautuu yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Näistä yleisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat ikä, kielitaito sekä sopivuus, kun taas erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat nimitettävän henkilön kansalaisuus, tutkinnot sekä käytännön kokemus ja perehtyneisyys tehtäväalueeseen.

2.2 Virkamiesten oikeudellisen aseman perusteet ja sääntely

Perustuslain 80 § 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Kyseinen perustuslain säännös koskee myös jokaista virkamiestä. Lailla voidaan valtuuttaa asetuksen tasoisesti vain tarkempia säännöksiä oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. On muistettava, että tällaisen yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuvan lain tulee täyttää perustuslain säännösten poikkeavuuden osalta perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä erityisesti täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.¹¹

⁹ Aarnio 1989, s. 330–247.

¹⁰ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 125–126.

¹¹ HE 1/1998 vp, s. 131.

Mielivaltaisiin syihin perustuvaa virkasuhteen päättäminen kielletään perustuslaissa. Lain 18 § 3 momentissa on kielletty erottamasta ketään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Hallituksen esityksessä 309/1993 todetaan erikseen, että mielivaltaisuukielto koskee kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, myös virkasuhdetta julkisyhteisöön.

Julkisoikeudellisen palvelussuhteen ehdoista voidaan lakien ja asetusten lisäksi määritellä myös jokaista valtion virkamiestä koskevin virkaehtosopimuksin, joiden tarkoituksena on määritellä tarkemmin muun muassa palkkaukseen, työaikaan ja vuosilomaan liittyvistä etuuksista.¹²

Koska valtion ja virkamiehen välinen palvelussuhde on tietyssä laajuudessa myös sopimussuhde, tämän palvelussuhteeseen liittyvistä ehdoista voidaan sopia sopimuksella osapuolten kesken.¹³ Tällöin virkamiehen ja työnantajan kesken laaditaan kirjallinen sopimus hänen palvelussuhteeseensa noudatettavista ehdoista (virkasopimus).¹⁴

2.3 Virkamiesten oikeusaseman kehitys

Virkamiehillä on nykyään samat oikeudet ja velvollisuudet kuin kenellä tahansa kansalaisella. Näin ei kuitenkaan aina ole ollut. 1960-luvulta lähtien virkamiesten erityistä vallanalaisuutta korostavaa lähtökohtaa on torjuttu oikeustieteessä ja oikeuskäytännössä.¹⁵ Aiemmin tällaisen suhteen perusteella pidettiin oikeutettuna rajoittaa tietyn ihmisryhmä perustavanlaatuisia oikeuksia, kuten virkamiehiä sekä laitoksessa olevia; jälkimmäisiä laitospöytä perusteella.¹⁶ Virkasuhde nähtiin virkamiesoikeudessa erityisenä vallanalaisuussuhteena, joka perusti julkisyhteisön ja virkamiehen välille tavallista työsopimussuhdetta kiinteämmän riippuvuussuhteen sekä uskollisuus- ja kuuliaisuusvelvollisuuden. Tulkinta johti siihen, että virkamiesten ei katsottu voivan vedota oikeuksiensa tueksi perusoikeuksiin tai muihin oikeussääntöihin kuten muiden työntekijöiden. Tämä aiheutti virkamiesten jäämisen ilman oikeusvaltiollisia takeita.¹⁷ Omanlaatuinen virkamiehen perusoikeuksia vahvistava vaikutuksena on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa taatuissa oikeuksissa, koska

¹² Mäenpää 2013, s. 1160.

¹³ Mäenpää 2013, s. 1183.

¹⁴ Mäenpää 2013, s. 1155.

¹⁵ Koskinen–Kulla 2013, s. 133; HE 309/1993 vp, s. 25.

¹⁶ HE 309/1993 vp, s. 25.

¹⁷ Perusoikeudet/Viljanen 2011, s. 107.

tällaisia oikeuksia ei voida valtion sisäisesti yksipuolisoin päätöksin rajoittaa ilman valtion syyllistymistä näiden ratifioitujen sopimusten rikkomiseen.¹⁸

Kun verrataan virkamiehen virkamieslain nojalla synnyttäviä velvollisuuksia työsopimuslain (55/2001) työsopimussuhteessa olevan työntekijän velvollisuuksiin, voidaan huomata, että näiden kahden välillä löytyy eroavaisuuksia. Valtion tehtävien luonne, erityisesti perustuslain 124 §:ssä säädetty julkinen valta ja sen käyttö, aiheuttaa tämänkaltaisia eroja työsopimussuhteisten työntekijöiden ja virkamiesten välillä.¹⁹

Vaikka tämän tutkielman tarkoituksena ei ole perehtyä niihin vastuisiin, joita oikeusnormit virkamiehelle asettavat, katson kuitenkin tarpeelliseksi käsitellä yleisellä tasolla erilaiset vastuukonstruktiot, jotka virkaan nimittäminen virkamiehelle luo. Vastuiden määrittelyn perusteella on helpompi ymmärtää virkamiesoikeudellisten sanktioiden käyttämisen perusteltavuutta sekä eri sanktiolajien välisiä rajanvetotilanteita, joita käsitelen myöhemmissä luvuissa.

3 VIRKAVASTUU JA SEN TOTEUTTAMINEN

3.1 Yleistä

Virkamiehillä on jokaista kansalaista koskevaa yleistä oikeudellista vastuuta tiukempi vastuu viran hoitamisessa. Tätä vastuuta kutsutaan *vir kavastuuksi*. Sitä voidaan kuvata eräänlaiseksi tehostetuksi ja laajennetuksi vastuun muodoksi, joka on sidoksissa virkamiehen virkatehtäviin ja virka-asemaan.²⁰ Tämä vastuun erityinen muoto on säädetty yksityisen oikeudellista vastuuta monipuolisemmin ja täsmällisemmin.²¹ On katsottu, että koska virkamiehet päättävät yksityisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista, eli toisin sanoen käyttävät julkista valtaa virkatehtäviensä hoidossa, heidän vastuunsa tulee olla tavallista kansalaista tiukempaa. Virkavastuu ei eroa yksityisen kansalaisen yleisestä oikeudellisesta vastuusta vain sen ankaruuden ja kattavuuden osalta vaan myös sen aktualisoituminen tapahtuu alemmalla kynnyksellä.

¹⁸ Mäenpää 2013, s. 1184.

¹⁹ HE 291/1993 vp, s. 32.

²⁰ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 211.

²¹ Mäenpää 2013, s. 1183–1184.

Vastapainona edelliselle virkamiehillä on erityinen oikeudellinen suoja virkatoimiensa hoitamisessa.²²

Virkavastuu perustuu aina lakiin. Perustuslain 118 § 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Monijäsenisen toimielimen jäsenenä hän on vastuussa sellaisesta päätöksestä, jota hän on kannattanut. Esittelijän vastuusta säädetään pykälän 2 momentissa. Sen mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty. Vastuu poistuu ainoastaan, mikäli hän on jättänyt eriävän mielipiteen päätettävästä asiasta. Vastuuta ei poista pelkästään päätöksestä poikennut esittely.²³

Virkavastuu käsitteenä voidaan ymmärtää monella eri tavalla. Yleiskielessä puhuttaessa virkavastuulla tarkoitetaan usein seuraamuksiltaan ankarinta vastuun muotoa eli *rikosoikeudellista vastuuta*. Muita virkavastuun toteuttamisen muotoja ovat *vahingonkorvausvastuu* ja *kurinpidollinen vastuu*.²⁴ Kurinpidollisen vastuun osalta voidaan puhua myös *virkavastuun toteuttamisesta hallinnollisessa menettelyssä*.²⁵ Oikeudellisen virkavastuun lisäksi on toisinaan mainittu sellainen *tosiasiallinen vastuu*, johon ei liity varsinaisia oikeudellisia pakotteita. Tällöin arvioinnin kohteena ovat virkatoimille asetettavat laadulliset vaatimukset. Arviointiperusteina toimivat lisäksi hallintolain (434/2003), HL) mukaiset hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, virkamiesetiikka sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuus. Vastuun aktualisoituminen voi tapahtua monin eri tavoin, esimerkiksi virkamiehen hitaana etenemisenä virkaurallaan. Yleisimmin seuraamus on kuitenkin virkamiehelle annettava huomautus, jota käsittelem tutkielmassani myöhemmin.²⁶

3.2 Rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellisen vastuun perustana toimii teosta tai laiminlyönnistä laissa säädetty rangaistusuhka. Rikoslain 40 lukuun on sisällytetty rikosoikeudellisen vastuun toteuttava sääntely. Luvun 11 §:n mukaan henkilöllinen ulottuvuus kattaa valtion virkamiehet ja kuntien viranhaltijat sekä muuhun julkisyhteisöön tai laitokseen virkasuhteessa olevat, luottamushenkilöt, julkista valtaa käyttävät henkilöt sekä sellaiset työsuhteiset henkilöt, jotka käyttävät julkista valtaa, hoitavat julkista hallintotehtävää tai

²² Koskinen–Kulla 2013, s. 255.

²³ Koskinen–Kulla 2013, s. 257.

²⁴ Koskinen–Kulla 2013, s. 256.

²⁵ Mäenpää 2013, s. 1217.

²⁶ Koskinen–Kulla 2013, s. 257.

joiden vastuusta on erityissäännöksen nojalla säädetty. Yhteistä tälle henkilöryhmälle on julkisen vallan käyttö, joka taas ilmentää yhteiskunnan yleistä etua ja toimintaa.²⁷

Rangaistavia ovat sellaiset teot, jotka ovat yhteiskunnan tai yksityisen kansalaisen kannalta erityisen moitittavia. Nämä virkarikokset voidaan jakaa muutamiin pääryhmiin säännösten sisällön suhteen. Erityisin kriteerein on määritelty lahjusrikokset (RL 40:1-3), virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5) ja virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:7 ja 40:8). Virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:10 ja 40:11) on taas säädetty verrattain yleisluontoisesti verrattuna edellä mainittuihin pykäliin.²⁸

Virkavelvollisuudella tarkoitetaan virkatehtävissä noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa velvollisuutta. Mikäli teko tai laiminlyönti on vähäinen, virkavelvollisuuden rikkomista ei katsota rangaistavaksi. Rangaistusuhka ulottuu siis toisin sanoen vain vähäistä vakavampiin virkavelvollisuuksien rikkomistilanteisiin.²⁹ Esimerkiksi menettelytapasäännösten rikkomiset, joilla ei ole yksityisten etujen tai viran asianmukaisen hoitamisen kannalta merkitystä, kuuluvat tähän kategoriaan. Vähäisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa virheiden lukumäärä ja toistuvuus, aiheutuuko virheestä haittaa tai vahinkoa sekä kuinka vakavasti virhe vaarantaa luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen.³⁰ Virkavelvollisuuksien rikkominen voi kuitenkin aiheuttaa vahingonkorvausvastuun, vaikka toiminta jäisikin rikosoikeudellisen vastuu ulkopuolelle. Rikkomisen vähäisyyttä pohdittaessa on arvioitava tilanne kokonaisuudessaan, erityisesti teon haitallisuuden, vahingollisuuden ja muiden seikkojen osalta.³¹ Toisin sanoen tilanteessa on käytettävä kokonaisharkintaa ja päätös tehdään pro et contra –argumenttien pohjalta.

Asiassa on syytä kiinnittää huomiota myös määräysten ja käytäntöjen selkeyteen.³² Kun kyse on harkinnan- tai tulkinnanvaraisista oikeuskysymyksistä, virkavastuun toteuttamiseen ei ole välttämättä tarvetta ryhtyä. Esimerkkitalanteena voidaan käyttää tapausta, jossa virkamiehen esittelemä tai tekemä päätös puretaan valituksen johdosta ilmeisen väärän lain soveltamisen vuoksi tai päätöksen lainvastaisuuden vuoksi. Mikäli sovellettava säännös on antanut päätöksentekijän tulkinnalle sijaa, tällaisessa tilanteessa

²⁷ Koskinen–Kulla 2013, s. 259.

²⁸ Mäenpää 2013, s. 1223.

²⁹ Koskinen–Kulla 2013, s. 261.

³⁰ Parviainen 2010, s. 58.

³¹ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 221–222.

³² Ks. EOA Dnro 1398/4/07; KKO 1999:46.

ei katsota olevan tarvetta rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiselle. Samoin voidaan toimia niissä tilanteissa, joissa päätöksen katsotaan oleva epätarkoituksenmukainen tai yksinkertaisesti huono, kunhan virkamiehen päätös on syntynyt lainsäädännön antaman harkintavallan rajoissa.³³

Rikoslain 40 luvun mukaan virkarikoksista voidaan tuomita yleinen rangaistus eli sakkoa tai vankeutta. Näiden rangaistusten lisäksi seuraamuksena voi olla virkamiehille tarkoitettu erityinen rangaistus. Näitä ovat *varoitus* ja *viraltapano*. Virkamies voidaan tuomita rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaan varoitukseen vain tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, mikäli teko ei ole kokonaisuutena arvioiden vähäinen³⁴. Tällaisessa tapauksessa varoitus toimii vaihtoehtona sakkorangaistukselle. Kun virkamies tuomitaan törkeästä lahjuksen ottamisesta tai törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä, hänet tulee tuomita lisäksi viraltapantavaksi. Muiden vakavampien rikosten osalta viraltapano on harkinnanvarainen seuraamus, ja se voidaan tuomita, mikäli rikos, josta virkamies tuomitaan, osoittaa tämän ilmeisen sopimattomaksi virkatehtäviinsä. Viraltapanon tarkoituksena on vapautua virkamiehestä, joka on rikollisella teollaan osoittanut ilmeisen sopimattomuutensa viranhoitoon.³⁵ Rikoslain 2 luvun 7 §:n mukaan, mikäli virkamies on siirtynyt rikoksen tekemisen jälkeen toiseen virkaan, käsittää viraltapano myös tämän viran menettämisen (suppeasisältöinen viraltapano)³⁶. Laajasisältöisen viraltapanon osalta rikoslain 7 luvun 2 §:ssä ja 7 luvun 10 §:ssä säädetään, että viraltapano käsittää kaikki ne virat ja julkiset tehtävät, joita virkamiehellä, julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tai julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä on. Laajasisältöinen viraltapano tulee kysymykseen yleensä silloin, kun virkamies tuomitaan törkeistä rikoksista. Viraltapantuun virkamieheen ei voida tämän seuraamuksen jälkeen kohdistaa virkamiesoikeudellisia seuraamuksia³⁷.

Virkarikoksesta tuomitut seuraamukset merkitään nimikirjalain (1010/1989, NimikirjaL) 4 §:n mukaisesti nimikirjaan. Tällainen tieto nimikirjassa salassa pidettävää (NimikirjaL 7 §).

³³ Mäenpää 2013, s. 1226.

³⁴ Pohjois-Savon KÄO R 15/684: Käräjäoikeus totesi hätäkeskuspäivystäjän syyllistyneen virkavelvollisuuksien rikkomiseen, kun tämä hälytti ambulanssin väärään osoitteeseen ja toimiessaan huolimattomasti laiminlöi suorittaa hätäilmoituksen perusteella tehtävän riskinarvion. Käräjäoikeus antoi hätäkeskuspäivystäjälle varoituksen.

³⁵ Koskinen–Kulla 2013, s. 262.

³⁶ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 223.

³⁷ Koskinen–Kulla 2013, s. 263.

Virkarikokset tuomitaan asettamalla virkamies syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa, oikeuspaikan ollessa yleensä kärjäoikeus. Virkarikokset ovat yleisen syytteen alaisia rikoksia, joissa syyteoikeus on syyttäjällä sekä yleisillä lainvalvontaviranomaisilla. Suoraan perustuslain 118 §:n nojalla myös yksityisellä henkilöllä katsotaan olevan oikeus vaatia virkamiehelle rangaistusta virkarikoksen johdosta.³⁸

3.3 Vahingonkorvausvastuu

Virkamiehen vahingonkorvausvastuu aktualisoituu korvausvelvollisuutena. Vastuun peruste on pääpiirteissään samanlainen kuin rikosoikeudellisessa vastuussakin, eli sen toteuttaminen edellyttää virkamieheltä virkavelvollisuuksien vastaista toimintaa tai laiminlyöntiä. Lisäedellytyksenä virkamiehen vahingonkorvausvastuulle on, että virkavirheestä on aiheutunut vahinkoa jollekulle. On hyvä huomata, että vahingonkorvausvastuu ei kaikissa tilanteissa edellytä, että virkamiestä olisi rangaistu virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta tai että tämä toiminta olisi edes rangaistavaa.³⁹

Perustuslain 118 § 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toiminnan tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan, kuin lailla säädetään. Vahingonkorvausta voidaan hakea myös suoraan itse virkamieheltä yleisten vahingonkorvaussäännösten mukaisesti, mutta vahingonkorvauslailla virkamiehen henkilökohtaista korvausvastuuta rajoitetaan olennaisesti. Lisäksi tätä vastuuta voidaan myös sovitella.⁴⁰

Julkisyhteisö on ensisijainen korvausvastuu virkamiehen aiheuttamasta vahingosta. Tätä kutsutaan vahingonkorvauslaissa *isännänvastuuksi*. Työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa. Mainitun lain 3 § 2 momentin mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Samanlainen korvausvelvollisuus on myös yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Julkisyhteisöllä on vastuu

³⁸ Koskinen–Kulla 2013, s. 263.

³⁹ Mäenpää 2013, s. 1228.

⁴⁰ Mäenpää 2013, s. 1229.

kuitenkin vain silloin, kun toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu⁴¹.

Koska edellä mainittujen oikeussääntöjen mukaan ensisijainen korvausvastuu on työntajalla, virkamiehen vastuu jää toissijaiseksi ensisijaiseen nähden.⁴² Korvausvastuun kanavointisäännösten perusteella virkamiehen tuottamuksellisesta virkavirheestä aiheutuva korvausvastuu kanavoidaan ensisijaisesti hänen työnantajaansa eli valtioon. Virkamies vastaa henkilökohtaisesti vain siitä määrästä, jota vahingonkärsijä ei saa valtiolta.⁴³

Valtion vastuun ensisijaisuus heijastuu virkamiehen korvausvastuuseen sitä alentaen. Käytännön syistä myös korvausvaatimuksen esittäminen suoraan valtiolle tai valtiolle ja virkamiehelle yhdessä on tarkoituksenmukaista riippumatta virkamiehen syyllisyyden asteesta.⁴⁴

Virkamiehen henkilökohtaisen vastuun suuruus riippuu hänen syyllisyytensä asteesta. Mikäli hänen syykseen voidaan lukea vain lievä tuottamus, korvausvastuu on yksinomaan valtiolla. Mikäli virkamiehen syyksi luetaan tuottamus, on tällöinkin valtiolla ensisijainen korvausvastuu suhteessa vahingonkärsijään. Tällaisessa tilanteessa virkamiehen omaa vastuuta asian suhteen voidaan kohtuullistaa. Virkamiehen aiheuttaessaan virantoimituksessa tahallisesti vahinkoa hän vastaa yhdessä valtion kanssa täyden korvauksen suorittamisesta vahingonkärsijälle. Tämänkaltaisissa tilanteissa virkamiehen korvausvastuun määrää voidaan sovittaa vain erityisistä syistä.⁴⁵

Mikäli virkamies on itse korvausvastuussa aiheuttamastaan vahingosta ja kanavointisäännösten mukaisesti valtion suorittaa vahingonkorvauksen vahinkoa kärsineelle, valtiolle syntyy regressioikeus häntä kohtaan. Tämä tarkoittaa, että valtiolla on oikeus vaatia virkamieheltä takaisin sitä määrää, jonka valtio on joutunut maksamaan vahinkoa kärsineelle. Valtiolla on regressioikeus ainoastaan tuottamuksella

⁴¹ RHO 13.11.2006 T 959: Käräjäoikeuden tuomiota ei muutettu. Häätäkeskuslaitos veloitettiin korvaamaan puolet tulipalon aiheuttamista vahingoista, koska sen palveluksessa oleva häätäkeskuspäivystäjä oli toiminut huolimattomasti hälyttäessään väärän pelastusyksikön rakennuspalopaikalle sillä seurauksella, että sammutustoimien aloittaminen viivästyi 11 minuuttia 4 sekuntia (VahKL 3 luku 2 §).

⁴² Koskinen–Kulla 2013, 270.

⁴³ Mäenpää 2013, s. 1230

⁴⁴ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 227.

⁴⁵ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 227.

tai tahallisuudella aiheutettujen vahinkojen osalta. Näiden osalta virkamies on velvollinen maksamaan työnantajansa suorittamasta määrästä sen osan, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon muun muassa teon laatu, aiheutetun vahingon suuruus, virkamiehen asema sekä muut olosuhteet.⁴⁶

4 VIRKAMIESOIKEUDELLISET SANKTIOT

4.1 Hallinnollisesta virkavastuujärjestelmästä yleisesti

Yllä olevan taustoituksen jälkeen tarkoitukseni on perehtyä tämän OTM-tutkielman kahteen varsinaiseen pääteemaan eli varoitukseen ja irtisanomiseen ja niiden väliseen suhteeseen. Esittelen ensin hallinnollisen virkavastuun kokonaisuuden asteittain ankaroituvan seuraamusjärjestelmän, jonka jälkeen siirryn syvällisempään tarkasteluun näiden kahden edellä mainitun seuraamusvaihtoehdon osalta. Tällä tavalla uskon lukijan saavan paremman kuvan lainsäädännön antamasta keinovalikoimasta virkamiehen toimiessa vastoin virkavelvollisuuksiaan. Katson loogisimmaksi esittelytavaksi edetä sanktiokeinoissa lievimmästä ankarimpaan, jolloin esitystapa tukee suhteellisuusperiaatteen sanomaa lievempien keinojen ensisijaisuudesta suhteessa ankarampiin keinoihin.

Edellä käsitellyt virkavastuun muodot eli rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu toteutetaan tuomioistuimessa siten, kuin lait näissä tapauksissa säätävät. Virkavastuu voidaan toteuttaa myös ns. hallinnollisena vastuuna, josta puhutaan myös *tosiasiallisena vastuuna*. Tällöin vastuu liittyy yleisesti ottaen virkamiehen toimintaan asetettaviin laadullisiin vaatimuksiin.⁴⁷ Tällaisessa tilanteessa virkavastuu toteutetaan hallintotasolla viranomaisen päätöksellä hallintolaissa säädettyssä menettelyssä. Lievimmillään virkamiehen moitittavaan tai muulla tavalla virheelliseen menettelyyn voidaan puuttua huomautuksella tai varoituksella. Mikäli viranomainen katsoo, etteivät nämä keinot ole oikeasuhtaisia keinoja puuttua virkamiehen toimintaan, voidaan virkamies asiallisten ja painavien perusteiden johdosta irtisanoa tai virkasuhde purkaa, mikäli virkamies rikkoo tai laiminlyö törkeästi virkavelvollisuuksiaan.⁴⁸

⁴⁶ Mäenpää 2013, s. 1230.

⁴⁷ Koskinen–Kulla 2013, s. 257.

⁴⁸ Mäenpää 2013, s. 1232.

Vastoin virkavelvollisuuksiaan toimimisen rangaistusjärjestelmä on muuttunut vuosien saatossa. Esimerkiksi vuonna 1926 säädetty valtion virkamieslaki (29/6 1926, VirkamiesL) tunki yleisinä kurinpitorangaistuksina sakon, varoituksen, virantoimituseron sekä viraltapanon. Tämän lisäksi lainsäädäntö tunki ns. erityisiä kurinpitorangaistuksina muun muassa alentamisen, erityisesti uskotun tehtävän menettämisen, virkasiirron, arestin, vapaapäivien menettämisen, palveluksessa olemisen vuorotta ja kiellon olla virantoimituspaikan ulkopuolella. Rankaisemisen edellytyksenä on ollut se, että tekijä on ollut syyntakeinen ja että teko on voitu lukea syyksi joko tahallisenä tai ainakin tuottamuksena tai laiminlyöntinä. Rangaistus voitiin langettaa pääsääntöisesti koko virkamieskunnalla tuomareita lukuun ottamatta.⁴⁹ Vuoden 1986 valtion virkamieslaki (755/1986, VVirkamL) tunki kurinpitorangaistuksina kirjallisen varoituksen, erottamisen sekä viraltapanon, ja virkamiehestä johtuvina virkasuhteen päättämistapoina irtisanomisen ja purkamisen.

Nykyisen voimassaolevan vuoden 1994 valtion virkamieslain mukaan muu kuin siinä mainittu seuraamus on mahdollista vain erityissäännöksen nojalla. Tällainen seuraamus on muun muassa määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, joka sijoittuu sanktiojärjestelmässä kirjallisen varoituksen ja irtisanomisen välimaastoon.

Eräänlaisena turvaamistoimena taas voidaan pitää *virantoimituksesta pidättämistä*, josta säädetään virkamieslain 40 §:ssä. Tällaista keinoa on mahdollista käyttää silloin, kun halutaan estää moitittavan menettelyn jatkuminen tai helpottaa tämänkaltaisen menettelyn selvittämistä.⁵⁰ Virantoimituksesta pidättämisestä voidaan käyttää muun muassa rikossyytteen ja sen edellyttämän tutkinnan ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa virkatehtäviään. Rikoksen luonne, virkatehtävien laatu ja virkamiehen asema vaikuttavat arviointiin.⁵¹ Sikäli tällaisessa tapauksessa ei ole kyse virkavastuun toteuttamisesta sanan varsinaisessa merkityksessä siten, kuin tässä tutkielmassa virkavastuulla tarkoitetaan: hallinnollisena seuraamuksena.

4.2 Huomautus

Huomautus on lievin mahdollinen hallinnollisen virkavastuun toteuttamisen muoto. Työnantajaviranomainen voi antaa virkamiehelle tämän toimiessa vastoin sääntöjä. Huomautus voidaan antaa joko suullisesti tai kirjallisesti, josta ensimmäisen katsotaan

⁴⁹ Rytkölä 1965, s. 60.

⁵⁰ Mäenpää 2013, s. 1233.

⁵¹ Mäenpää 2013, s. 1211.

olevan lievempi vaihtoehto suhteessa jälkimmäiseen. Huomautus on tarkoitettu sovellettavaksi käytännön tilanteisiin, joissa työnantajan pyrkimyksenä on saada virkamies kiinnittämään huomiota virheelliseen menettelyyn ja toimimaan vastaisuudessa sääntöjen mukaisesti.⁵² Tällaiset tilanteet katsottiin vuoden 1986 valtion virkamieslain mukaan liittyvän joko virkamiehen käyttäytymiseen ja menettelyyn⁵³.

Huomautuksen antaminen liittyy vahvasti tosiasialliseen hallintotoimintaan ja tosiasiallisen vastuuseen. Sitä annettaessa käyttö- ja arviointiperusteina toimivat virkamiehen toiminnan laadulliset vaatimukset yhdessä virkamiesetiikan ja hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden kanssa. Huomautuksen lisäksi vastuun toteutuminen voi ilmetä tämänkaltaisissa tilanteissa muun muassa virkamiehen hitaana etenemisenä urallaan.⁵⁴

Valtion virkamieslakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että huomautusmenettely on mahdollista ilman lain nimenomaista säännöstä työnjohdollisena ohjaavana menettelynä silloin, kun pelkkä puheeksi ottaminen ei ole oikeasuhtainen tai riittävä keino puuttua virkamiehen virheelliseen toimintaan.⁵⁵ Kyse ei ole tällaisissa tapauksissa kuitenkaan rankaisemisesta sanan varsinaisessa merkityksessä, vaikka virkamies sen voi tosiasiallisesti tämänkaltaisena kokeakin. Huomautusta antaessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen tapaan, jolla huomautus virkamiehelle annetaan. Tämän tulisi tapahtua asiallisesti ja ohjaavaan sävyyn, siten kuin virkamiehen käyttäytymisestä virkamieslain 14 §:ssä säädetään. Erityisesti kirjallista huomautusta annettaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen seikkaan, ettei tätä sekoiteta virkamieslain 24 §:n mukaiseen varoitukseen, joka annetaan valtion virkamiehille aina kirjallisesti.

Huomautuslajeja on olemassa kaksi: työnjohdollinen huomautus sekä ns. ohjaava huomautus. Työnjohdollinen huomautus nimensä mukaisesti on käytettävissä työnjohdollisena keinona esimiehellä suhteessa alaiseen tämän toimiessa moitittavalla tavalla. Huomautus on suhteessa muihin hallinnollisiin virkavastuun toteuttamisen

⁵² Pirkanmaan hätäkeskuksen päätös HAK/2011/1490: Hätäkeskus antoi hätäkeskuspäivystäjä A:lle kirjallisen huomautuksen, koska tämä oli kirjoittanut sanomalehteen mielipidekirjoituksen, jossa hän esitti paikkaansa pitämättömiä väitteitä Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistuksesta. A:n katsottiin toimineen vastoin lojaliteettiperiaatetta. A oli lisäksi liittänyt allekirjoituksen yhteyteen oman virkapaikkansa sekä hätäkeskuksen sijaintipaikan, jotka olivat omiaan aiheuttamaan sekaannusta lukijassa siten, että kirjoitus voitiin nähdä Hätäkeskuslaitoksen virallisena kantana.

⁵³ Bruun–Mäenpää–Tuori 1988, s.

⁵⁴ Koskinen–Kulla 2013, s. 257–258.

⁵⁵ HE 291/1993, s. 35.

muotoihin poikkeuksellinen, sillä siitä ei ole mainintaa valtion virkamieslaissa⁵⁶. Tarkoituksena oli myös uutta valtion virkamieslakia säädettäessä se, ettei vakiintunutta oikeustilaa huomautuksen sääntelemättömyyden osalta muutettaisi; näin myös tapahtui.⁵⁷

Huomautuksen antamisen katsotaan kuuluvan osaksi työnantajan direktio-oikeutta. Tällä tarkoitetaan työnantajalla olevan toimivaltaa johtaa ja valvoa työn suorittamisesta tarpeelliseksi katsomillaan työnjohto- ja valvontamääräyksillä.⁵⁸ Yleisesti ottaen on katsottu, ettei direktio-oikeus tarvitse tuekseen erillistä lainsäädännöllistä säännöstä.

EOA Dnro 1398/4/07: *Eduskunnan oikeusasiamies korosti ratkaisussaan, että valtion virkamieslain mukainen kirjallinen varoitus ja esimiehen antama laissa sääntelemätön työnjohdollinen huomautus tulee virkamiehen oikeusturvan vuoksi pitää mielestäni toisistaan selvästi erillään. Jos huomautus annetaan kirjallisesti, siinä olisi mielestäni syytä nimenomaisesti todeta, että kysymys ei ole virkamieslain 24 §:n mukaisesta seuraamuksesta ja että huomautuksen antamiseen ei myöskään voi näin ollen hakea oikaisua virkamieslautakunnalta. Myös ennen huomautuksen antamista on virkamiestä asianmukaisesti kuultava ja sikäli kuin huomautus on kirjallinen, se tulee myös perustella riittävästi halutun ohjausvaikutuksen aikaansaamiseksi.*

Työnjohdollisen huomautuksen lisäksi virkamiehelle voidaan antaa ns. ohjaava huomautus hallintolain 53 c §:n mukaisesti. Ohjaavalla huomautuksella tarkoitetaan huomautusta, jonka antajana on valtioneuvoston oikeuskansleri⁵⁹ tai eduskunnan oikeusasiamies⁶⁰. Nämä tilanteet ovat senkaltaisia, ettei niissä tapahtuneen virheen johdosta, ottaen huomioon virheen laadun, edellytetä lainsäädännöllisesti ryhtymistä

⁵⁶ Kunnallisten viranhaltijoiden osalta asia on samalla tavalla laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003), ViranhaltijaL 17.1 §.

⁵⁷ HE 291/1993, s. 35, HaVM 5/1994, s. 7.

⁵⁸ Mäenpää 2013, s. 1233.

⁵⁹ Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 6 §: ”Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheutta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.”

⁶⁰ Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 10 §: ”Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle. Jos aiheutta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. – – ”

syytetoimiin. Näissä tilanteissa edellä mainituilla viranomaisilla katsotaan olevan mahdollisuus, menettelyn nimen mukaisesti, ohjaavaan sävyyn kiinnittää virkamiehen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.⁶¹ Mikäli valvova viranomainen katsoo, ettei kokonaisarvion perusteella pelkkä valvottavan huomion kiinnittäminen riitä, valvottavalle voidaan antaa huomautus. Osa näistä valvovan viranomaisen suorittamista toimenpiteistä julkaistaan vuosittain toimintakertomuksissa:⁶²

Oka 2.5.2002 Dnro 206/1/00: *Valtioneuvoston oikeuskansleri antoi ulkoasiainministeriön yksikön päällikölle huomautuksen, koska tämä ei ollut virkamiehelle annettussa kirjallisessa huomautuksessaan selkeämmin ilmaissut, ettei kirjallisen huomautuksen tarkoituksena ollut kurinpidollisesti rankaista virkamiestä vaan kiinnittää tämän huomiota vastaisuuden varalle.*

EOA Dnro 4285/4/06: *Eduskunnan oikeusasiamies jätti ratkaisussaan syytteen nostamatta vähäiseksi katsomansa teon takia. Kuitenkin, koska virkamiehen, vankilan johtajan, katsottiin toimillaan syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuksien rikkomiseen, antoi virkamiehelle huomautuksen.*

EOA Dnro 1799/4/09: *Ratkaisussa eduskunnan oikeusasiamies antoi hätäkeskuspäivystäjän toimineelle vanhemmalle konstaapelille huomautuksen vastaisuuden varalle tämän hätäpuhelun käsittelyn suhteen tapahtuneen epäasiallisen käyttäytymisen johdosta.*

Huomautusmenettelyssä on noudatettava soveltuvin osin hallintolain periaatteita.⁶³ Hallintolain 53 d §:n mukaan hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla, joten mahdollisuus saattaa asia muutoksenhakuelimeen on poissuljettu.⁶⁴ Koska arviointikriteerit muun muassa hyvän hallinnon, hyvän hallintotavan ja virkamiesmoraalin osalta ovat verrattain väljät, tosiasiallisen vastuun aktualisoitumiseen huomautusmenettelyn suhteen voidaan perustellusta katsoa liittyvän ongelmia virkamiehen oikeusturvan kannalta. Virkamiehellä on kuitenkin oikeus tulla kuulluksi ennen hänelle annettavaa huomautusta.⁶⁵ Tällöin virkamiehellä on mahdollisuus saattaa työnantajan tietoon omat näkemyksensä ennen päätöksen tekemistä.

⁶¹ Mäenpää 2013, s. 1233.

⁶² Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 233.

⁶³ Mäenpää 2013, s. 1233.

⁶⁴ Ks. KHO 1991:21, jolloin tuolloin voimassa olevan VVirkamL:n 62 §:n mukaan virkamiehelle voitiin antaa kirjallinen varoitus. Sen ei Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa kuitenkaan katsottu olevan sellainen ylimääräiseen muutoksenhakuun oikeuttava päätös, joka olisi voitu poistaa kantelun johdosta.

⁶⁵ Koskinen–Kulla 2013, s. 258.

Huomautusta annettaessa on muistettava, että mikäli käsillä oleva tilanne on siten vakava, ettei asiaa voida käsitellä jäljempänä esitettävällä varoituksella, ei myöskään huomautus voi tulla kysymykseen oikeasuhtaista sanktiota pohdittaessa.⁶⁶ Alla oleva Valtakunnansyyttäjänviraston huomauttamiseen johtanut päätös jättää varaa kritiikille. Samaan tulokseen olivat päätyneet myös Launiala ja Laaksonen, jotka kiinnittivät huomiota muun muassa useiden asianosaisten oikeusturvan loukkaamiseen.⁶⁷

VKSV 14.10.2009 Dnro 21/45/09: *Kihlakunnansyyttäjälle on annettu vakava huomautus hänen virheellisen menettelynsä johdosta. Hänen esimiehenään toimivaa johtavaa kihlakunnansyyttäjää on pyydetty toimittamaan Valtakunnansyyttäjänvirastoon määräpäivään mennessä selvitys siitä, ovatko asianomaisen kihlakunnansyyttäjän tämän päätöksen jälkeen tekemät riittämättömään näyttöön perustuvat syyttämättäjättämispäätökset valtakunnansyyttäjän yleisen ohjeen mukaisesti laadittuja.*

Kihlakunnansyyttäjä oli vuonna 2008 tehnyt yli 20 asiassa riittämättömään näyttöön perustuvia syyttämättäjättämispäätöksiä noudattamatta valtakunnansyyttäjän 29.1.2007 antamaa yleistä ohjetta syyttäjille syyttämättäjättämispäätöksen laatimisesta ja sisällöstä VKS:2007:4.

Neljässä asiassa syyttämättäjättämispäätöksistä oli kanneltu. Kanteluiden johdosta aiemmin annetuilla päätöksillä syyttämättäjättämispäätökset oli kumottu. Kolmessa asiassa apulaisvaltakunnansyyttäjä oli määrännyt syytteen nostettavaksi ja yhdessä asiassa oli tehty seuraamusluonteisen syyttämättäjättämispäätös. Kanteluiden johdosta Valtakunnansyyttäjänvirastossa oli otettu omasta aloitteesta tutkittavaksi asianomaisen kihlakunnansyyttäjän vuonna 2008 tekemiä riittämättömään näyttöön perustuvia syyttämättäjättämispäätöksiä. Syyttämättäjättämispäätöksissä tarkoitetuissa asioissa ei ole suoritettu uutta syyteharkintaa.

Kihlakunnansyyttäjä ei ollut kuvannut päätöksissä tapahtumatietoja selkeästi, eikä hän ollut keskittynyt tapahtumatiedoissa epäillyn rikoksen tunnusmerkistön ja epäillyn henkilön välisen suhteen kannalta olennaisiin asioihin. Syyttämättäjättämispäätösten tapahtumatiedot oli suurelta osin kopioitu esitutkintapöytäkirjojen tutkintailmoituksista. Näin tapahtumatiedot olivat sisältäneet runsaasti epäolennaisia asioita.

Syyttämättäjättämispäätösten perusteluissa ei ollut todettu niitä riidanalaisia kysymyksiä, joita syyttäjä oli pitänyt olennaisina epäillyn rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen kannalta. Syytettä tukevaa ja syytettä vastaan puhuvaa näyttöä ei ollut selostettu saati punnittu avoimesti niin, että perusteluista olisi käynyt ilmi, miksi syyllisyyden tueksi esitetty näyttö ei

⁶⁶ Launiala—Laaksonen 2011, s. 6.

⁶⁷ Launiala—Laaksonen 2011, s. 6.

riittänyt syytteen nostamiseen. Eräissä tapauksissa syyllisyyden tueksi esitettyä keskeistä näyttöä ei ollut edes mainittu. Perusteluista ei ollut käynyt ilmi, miksi syyttäjä oli päättänyt syyttämättä jättämiseen, eikä se, mistä tunnusmerkistöntekijästä ei ollut riittävää näyttöä. Syyttämättäjättämispäätösten tapahtumatietoja ei ollut esitetty teemakohtaisesti ja ongelmakohtiin keskittyen eivätkä päätösten perustelutkaan olleet vastaavalla tavalla jäsentyneet.

Ratkaisut eivät olleet avoimia eivätkä vakuuttavia. Asianosaiset ja poliisi eivät olleet voineet päätöksistä todeta, mihin ratkaisut olivat perustuneet, eivätkä olleet voineet päätösten perusteella arvioida niiden oikeellisuutta. Kaikkien ratkaisujen perusteella ei jälkikäteisarvioinnissa ollut mahdollista vakuuttua edes siitä, että kihlakunnansyyttäjä oli lukenut esitutkintapöytäkirjaan sisältyvät kuulustelukertomukset. Päätökset olivat omiaan heikentämään luottamusta syyteharkintaratkaisuihin.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä oli aiemmin 16.4.2007 antamallaan päätöksellä kiinnittänyt asianomaisen kihlakunnansyyttäjän huomiota syyttäjän velvollisuuteen perustella ratkaisunsa avoimesti ja vakuuttavasti. Kihlakunnansyyttäjä ei ollut päätöksestä huolimatta ryhtynyt perustelemaan riittämättömään näyttöön perustuvia syyttämättäjättämispäätöksiä valtakunnansyyttäjän antaman ohjeen mukaisesti.

4.3 Kirjallinen varoitus

Varoituksen antamisen edellytyksistä säädetään valtion virkamieslain 24 §:ssä. Sen mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Varoituksen kohteena on virkamiehen sen kaltainen virheellinen menettely, jonka ei katsota ylittävän irtisanomiskynnystä, mutta jonka toisaalta voidaan katsoa olevan vakavampaa, jotta hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden mukaisesti oikeasuhtaisena toimenpiteenä voitaisiin pitää huomautusta. Varoituksesta ei tehdä merkintää nimikirjaan.⁶⁸ Kirjallinen varoitus ei ole varsinainen rangaistusseuraamus, toisin kuin rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittava varoitus. Kirjallista varoitusta voidaan luonnehtia hallintopäätökseksi, jonka avulla työnantaja kohdistaan moitteen virkamiehen virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaan sekä kiinnittää tämän huomion vastaisen varalle tapahtuvaan toimintaan.⁶⁹ Sen ulottuvuuden voidaan näin ollen katsoa ylettyvän niin menneeseen kuin tulevaan, sillä varoituksella moititaan virkamiestä virheellisestä toimintatavasta ja annetaan samalla painokas kehoitus muuttaa

⁶⁸ Koskinen–Kulla 2013, s. 265.

⁶⁹ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 231.

tämän toimintaa viraston edellyttämällä tavalla.⁷⁰ Koska varoituksen perusteena on virkavelvollisuuden rikkominen, on kyseessä olevan velvollisuuden sisällön oltava virkamiehen tiedossa ennen kuin hänelle annetaan varoitus.⁷¹ Varoituksen kohteena voivat olla kaikkien valtion palveluksessa olevien ammattiryhmien virkamiehet, valtion virkamieslain muuttamisesta annetun lain (288/2009) jälkeen myös tuomarit pois lukien korkeimpien oikeuksien presidentit⁷².

Aikaisempi, vuoden 1986 valtion virkamieslain piti niin varoitusta kuin erottamista virantoimituksesta enintään kuudeksi kuukaudeksi ja viraltapanao kurinpidollisina rangaistuksina, mutta nykyisen lain mukaan kurinpidollinen lähestymistapa on jäänyt pois. Nykyään merkitystä voidaan pitää lähinnä työnjohdollisena sanktiona. Kurinpidollisuus on säilynyt kuitenkin esimerkiksi puolustusvoimissa niin rangaistus- kuin ojennusmuodossakin.^{73 74}

Hallituksen esityksen 291/1993 mukaan uudessa valtion virkamieslaissa haluttiin säilyttää mahdollisuus reagoida sellaiseen moitittavaan käyttäytymiseen tai toimintaan, joissa irtisanominen ja purkaminen ovat liian ankaria keinoja suhteessa tapahtuneeseen sääntöjen vastaiseen toimintaan. Kirjallisen varoituksen todettiin olevan voimakkaampi keino kuin aikaisemman lain 62 §:n mukainen esimiehen huomautus. Edelleen hallituksen esityksessä on vedetty vuosien 1982—1992 aikana virkamieslautakunnissa käsitellyistä kurinpitoasioista se johtopäätös, ettei kurinpitovirasto rangaistuksia ollut käytetty keinoina virkavastuun toteuttamiseen, vaan nimenomaan irtisanomista kevyempänä menettelynä ja nopeampana keinona reagoida virkamiehen sääntöjen vastaiseen toimintaan. Hallituksen esityksen mukaan näissä tapauksissa irtisanomista tarkoituksenmukaisempi keino olisi ollut varoitus tai esimiehen antama huomautus.

Valtion virkamieslaissa ei edellytetä varoituksen antamista ennen oikeutta tehdä virkamiehen irtisanomista koskeva päätös, vaan varoitus toimii itsenäisenä virkamiesoikeudellisena sanktiona, toisin kuin kunnallisten viranhaltijoiden osalta,

⁷⁰ *Launiala—Laaksonen* 2011, s. 2–3.

⁷¹ *Kallio* 1997, s. 53.

⁷² Katso tarkemmat pohdinnat tuomarille annettavan varoituksen ja tuomiovallan riippumattoman aseman välisestä suhteesta, LaVM 1/2009 vp.

⁷³ Laki sotilaskurinpitoasioista ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014), erityisesti 3 §.

⁷⁴ *Koskinen—Kulla* 2013, s. 263–264.

joiden suhteen hallinnollisesta kurinpitäjärjestelmästä on luovuttu.⁷⁵ Edeltämättömyydestä huolimatta virkamiehelle annettava varoitus voidaan nähdä eräänlaisena kulminaatiopisteenä virkamiehen ja viraston välisessä suhteessa. Annettu varoitus näyttää nimittäin usein käytännössä kuvastavan alkavia paineita virkasuhteen päättämiseksi.⁷⁶ Valtion virkamiesten osalta perusteena varoituksen toimimisen itsenäisenä virkamiesoikeudellisena sanktiona on katsottu olevan se, että suuri osa virkamiehistä työskentelee sellaisessa asemassa, jossa heiltä voidaan edellyttää oman toimintansa sääntöjenmukaisuuden arviointia. Lisäksi osa virkamiehistä työskentelee erityisen korkeaa luottamusta edellyttävässä asemassa, että jo riittävän olennainen rikkomus estää virassa toimimisen ilman varoitustakin.⁷⁷ Varoitus voidaan kuitenkin ottaa huomioon irtisanomiskynnyksen ylittymistä harkittaessa varsinkin, jos käsillä oleva tilanne on sama tai samanlainen, josta virkamies on aiemmin saanut varoituksen. Varoituksen perusteena olevia rikkomuksia tai laiminlyöntejä ei voida yleensä kuitenkaan ottaa osaksi irtisanomisperustetta, koska varoitus annetaan virkamiehelle vastaisen varalle.⁷⁸

Varoituksen antamisen peruste on määritelty avoimella yleissäännöksellä, joka saa sisältönsä virkamiehen virkatehtävien sekä yhtäältä virkavelvollisuuksia koskevista säännöksistä. Perusteet ovat virkakohtaiset ja asettavat näin olleen velvoitteen arvioida näitä tapauskohtaisesti.⁷⁹ Keskeisenä säännöksenä tässä arvioinnissa toimii valtion virkamieslain 14 §, jonka mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Lisäksi säännös velvoittaa virkamiehen käyttäytymään asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Pohdittaessa periaatteellisia eroja rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen ja aikaisemman kurinpitomenettelyn välillä niitä voidaan nähdä useita. Varoitus annetaan ensinnäkin hallinnon sisäisessä menettelyssä, jolloin rikosoikeudenkäynniltä edellytettävä julkisuus ei toteudu. Toiseksi varoituksen antaminen on työnantajan

⁷⁵ KvHL 35.3 §:ssä on säännökset varoituksesta ja se korostaa varoitusta valtion virkamieslakia selvemmin ennakollisena toimenpiteenä. Säännöksen mukaan viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai on rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä.

⁷⁶ Kallio 1997, s. 44.

⁷⁷ Koskinen 2006, s. 4.

⁷⁸ Koskinen–Kulla 2013, s. 266.

⁷⁹ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 232.

harkinnassa (*opportunitteettiperiaate*), kun taas rikoksen tehnyt henkilö on periaatteessa aina saatettava pantavaksi syytteeseen (*legaliteettiperiaate*). Kolmanneksi varoituksen antamisen peruste on määritelty verrattain väljästi suhteessa rikoslain 40-luvun rikoksiin, jotka ovat teonkuvauksineen eksaktimmin määriteltyjä.⁸⁰

Tilanteet, joissa varoitusta voidaan käyttää, ovat käyttöpohjiltaan laajoja ja rajaamattomia. Varoituskynnyksen ylittyminen täyttyy yleensä, mikäli virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä ja työntuoja esittää tästä riittävän selvityksen. Asiassa tulee kuitenkin aina ottaa huomioon muun muassa suhteellisuusperiaate.⁸¹ Esimerkkinä voidaan mainita annetun työmääräyksen arvostelu esimiestä kohtaan työyhteisön edessä. Sinänsä epäasiallinen käyttäytyminen ei ole vielä varoituksen antamisen peruste, mikäli virkamies kuitenkin hoitaa työtehtävänsä asianmukaisesti.

Varoituksen käytön ylärajan voidaan kuitenkin päätellä olevan rikosoikeudellisen vastuun alarajan eli toisin sanoen ne tilanteet, jotka tulisi käsitellä rikoslain 40 luvun mukaisesti virkarikoksena ja joiden ei voitaisi katsoa olevan käsiteltävissä varoituksena.⁸² Erityisesti rikoslain 40 luvun 10 §, tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen tulee kyseeseen tuota rajaa määriteltäessä.⁸³ Tilanteet, joita ei voida käsitellä tuottamuksellisina virkarikoksina, tulisi käsitellä varoituksina.⁸⁴

Virkamiehen tuomitseminen virkarikoksesta ei oikeuskäytännön mukaan kuitenkaan estä työnjohdollisen kirjallisen varoituksen antamista.⁸⁵ Saman periaatteen katsotaan koskevan myös irtisanomista, purkamista sekä määräaikaista virantoimituksesta

⁸⁰ Koskinen–Kulla 2013, s. 266.

⁸¹ Jukurainen 2010, s. 337–341.

⁸² Koskinen–Kulla 2013, s. 266–267.

⁸³ RL 40 luvun 10 §: ”Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon.”

⁸⁴ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 232.

⁸⁵ KHO 5.5.2003 T 1105: Virkasäännön mukainen kirjallinen varoitus ei ole kurinpitorangeistus vaan luonteeltaan viranhaltijaan hallintopäätöksellä kohdistettu moite virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta ja kehoitus toimia vastaisuudessa virkavelvollisuuksien mukaisesti. Kirjallisen varoituksen luonne huomioon ottaen kaupunginhallitus oli voinut antaa opettajalle kirjallisen varoituksen siitä huolimatta, että hänet oli toiminnastaan opettajana aikaisemmin kärkeäjoikeuden antamalla tuomiolla tuomittu työturvallisuusmääräysten rikkomisen johdosta sakkorangeistukseen.

erottamista.⁸⁶ Tämä johtuu siitä, että rikosoikeudellisen sanktion tarkoituksena on toteuttaa rikosvastuuta (ns. *erityisestä* vaikutus), kun taas kirjallinen varoitus toimii moitteena virkamiehelle korjata menettelynsä tai käyttäytymisensä vastaisuudessa sen mukaiseksi, kuin virkavelvollisuus häneltä edellyttää. Oikeuskirjallisuudessa on laajasti katsottu, ettei tämä toimintatapa loukkaa kaksinkertaisen syyttämisen tai rankaisemisen (*ne bis in idem*) kieltoa, koska kielto tulee sovellettavaksi ainoastaan tilanteissa, joissa on kyse kahdesta rikosoikeudellisesta sanktiosta^{87, 88}. Varoituksen käyttämisen ulkopuolelle tulisi myös rajata tilanteet, joissa on kyse sellaisesta virkamiehen virheellisestä menettelystä, jolla loukataan ulkopuolisen oikeutta, tai sellaiset tilanteet, joissa asia on laadultaan sellainen, että se tulisi käsitellä pikemminkin tuomioistuinasiana.⁸⁹

4.4 Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Muutamille valtion erityisaloille on katsottu tarpeelliseksi säätää sellaisia tilanteita varten, jotka koskevat virkavelvollisuuden vastaista toimintaa, hallinnollinen sanktiokeino, joka olisi luonteeltaan ja tosiasiallisilta vaikutuksiltaan vakavampi kuin varoitus, mutta kuitenkin lievempi kuin irtisanominen. Näiden erityisalojen yhteisinä luonteina ovat tehtävien hoidolta sekä myös virkamiesten vapaa-ajan käyttäytymiseltä edellytettävät erityiset vaatimukset tehokkuuden, luotettavuuden sekä oikeusvarmuuden suhteen.⁹⁰ Näissä tehtävissä käytetään usein merkittävää julkista valtaa, jolla puututaan esimerkiksi poliisiin toiminnan suhteen usein kansalaisten perustuslaissa taattuihin perusoikeuksiin, kuten vapauten ja ruumiilliseen koskemattomuuteen. Tämän vuoksi on tärkeää, että näille erityisaloille on säädetty lainsäätäjän toimesta riittävä variaatio ankaruudeltaan erilaisia hallinnollisia sanktiokeinoja puuttua näissä viranomaisryhmissä tapahtuviin säännösten rikkomisiin.

Hallinnollisena virkamiesoikeudellisena seuraamuksena määräaikaista virantoimituksesta erottamista voidaan käyttää puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen,

⁸⁶ Koskinen–Kulla 2013, s. 267.

⁸⁷ Kulla 2012, s. 40: Kiellon keskeisenä edellytyksenä on, että molemmat annettavat sanktiot ovat rangaistuksiin rinnastettavia EIS 6 artiklan säännöksen sisällön mukaan. Arvioinnissa tekojen ja tekijän samankaltaisuudella ja seuraamusten identtisillä tarkoituksilla on keskeinen merkitys asian suhteen.

⁸⁸ Ks. KHO 19.9.2006 T 2414 s. 2: ”varoitus on voitu antaa siitä huolimatta, että A on samoista teoista tuomittu rangaistukseen yleisessä tuomioistuimessa.”

⁸⁹ Koskinen–Kulla 2013, s. 267.

⁹⁰ Mäenpää 2013, s. 1235.

poliisihallinnon ja Häätäkeskuslaitoksen palveluksessa olevia virkamiehiä kohtaan.⁹¹ Jokaisessa erityislaissa määräaikainen virantoimituksesta erottaminen on kestoaltaan 1–6 kuukautta. Virkamiehen palkanmaksu keskeytetään kurinpitorangaistuksen ajaksi.⁹² Soveltamistilanteet ovat sellaisia, joissa em. virastojen palveluksessa oleva virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä eikä huomautusta tai varoitusta katsota riittäväksi seuraamukseksi.⁹³ Soveltuvuusalueen määrittelyn toisena näkökulmana voidaan katsoa, että nykyään määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen avulla voidaan puuttua tehokkaammin niihin tilanteisiin, joihin ennen ei olisi voitu inhimillisyyssyyhin vedoten soveltaa virkamiehen irtisanomismahdollisuutta.⁹⁴ Tämä tulkinta on nähtävissä selkeästi sekä Rajavartiolaitoksen että poliisiorganisaatiota koskevien lakien esitöissä.⁹⁵ On myös huomattava, ettei määräaikainen virantoimituksesta erottaminen edellytä ”erityisen painavaa syytä”, jotta sitä voitaisiin käyttää laillisena perusteena, vaan riittävää on näkemys siitä, että virkavelvollisuuksien vastainen toiminta on ollut sen kaltaista, ettei asiaa voida käsitellä varoituksella.

Vaikka lainsäätäjän ilmeisen tarkoituksena onkin, että määräaikaista virantoimituksesta erottamista käytettäisiin tilanteissa, joissa kirjallinen varoitus on liian lievä toimenpide ja irtisanominen tilanteeseen nähden suhteeton, lakitekstejä tulkitsemalla voidaan kuitenkin todeta toimenpiteen olevan osittain päällekkäinen varoituksen ja irtisanomisen käyttöalojen suhteen.⁹⁶ Toisaalta taas erilaiseen lopputulokseen voidaan päätyä tulkittaessa poliisin ja Rajavartiolaitoksen asiaa koskevien lakien esitöitä. Esimerkiksi hallintovaliokunta totesi säädettäessä poliisin määräaikaista virantoimituksesta erottamista, että asiassa tulee ottaa huomioon suhteellisuus ja että tilanteet, joissa nuhteettomasti uransa toiminut poliisimies irtisanottaisiin tilanteessa, jossa ei voitaisi asian vakavuuden vuoksi käyttää varoitusta, ei ole suhteellisuusperiaatteen kannalta

⁹¹ Laki puolustusvoimista (551/2007) 48 §, laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005) 20a §, laki poliisin hallinnosta (110/1992) 15i § ja laki häätäkeskustoiminnasta (692/2010) 10 §.

⁹² Koskinen–Kulla 2013, s. 264.

⁹³ Mäenpää 2013, s. 1234–1235.

⁹⁴ Launiala–Laaksonen 2011, s. 8.

⁹⁵ HE 204/2006 eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta, s. 5, sekä HE 4/2006 eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta, s. 8.

⁹⁶ Launiala–Laaksonen 2011, s. 9.

hyväksyttävää.⁹⁷ Tilanteiden ainutlaatuisuudesta johtuen selkeää rajanvetoa on vaikea tehdä. Asiassa korostuu tapauskohtaisesti suoritettava kokonaisharkinta.

4.5 Virkamiehen irtisanominen

Yleisin virkasuhteen päättämisen muoto on irtisanominen.⁹⁸ Tämä suhde päättyy joko virkamiehen omasta tahdosta tai viranomaisen irtisanoessa virkasuhteen. Tämän esityksen ulkopuolelle jäävät niin omasta tahdosta tapahtuva irtisanominen sekä tuotannollisilla ja taloudellisilla eli *kollektiiviperusteella* tapahtuva irtisanominen.

Virkasuhteen päättymisjärjestelmä on kehittynyt vuosien saatossa. Vanhastaan oli ollut voimassa periaate, jonka mukaan valtakirjalla nimitettyä virkamiestä ei voitu panna viralta muutoin kuin tuomioistuimen päätöksellä virkarikoksen johdosta. Näin oli tulkittu muun muassa vuoden 1772 hallitusmuotoa (HM). Muun virkamiehen erottamiseksi virasta hallinnollisessa menettelyssä oli yleensä nimittävän virkamiehen harkinnassa, ja tämän päätöksen perusteeksi riitti yleensä ”yleisen edun” vaatimus. Lainsäädännön kehityksessä puhuttaessa vuoden 1926 virkamieslain kehittämistyössä yleisen edun vaatimuksen katsottiin olevan edelleen merkittävä syy viraltapanoon. Tämän vaatimuksen korostaminen hallinnollisen virasta vapauttamisen perusteena katsottiin viittaavaan aikaisempaan hallitsijakeskeiseen hallintojärjestelmään, vaikkakin lainvalmistelussa oli nähtävissä viitteitä siitä, että tämä peruste eli syy jäi määräytymään suurimmaksi osaksi virkamiehen oman käyttäytymisen kautta. Kurinpidollinen vastuu sai tiukan leiman, koska viraltapano saattoi seurata myös viran ulkopuolisesta käyttäytymisestä.⁹⁹ Vuoden 1926 virkamieslain aikaan virkasuhteen irtisanomisen ja purkamisen sijaan virkasuhteen lakkaamisesta käytettiin termiä viraltapano. Viraltapano jakautui rikosoikeudelliseen ja kurinpidolliseen viraltapanoon. Kurinpidollisesta viraltapanosta säädettiin mainitun lain 6 §:ssä, jossa viraltapanon perusteeksi säädettiin että jos virkamies toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tai virkatehtäviensä laiminlyönnillä on osoittanut, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran haltijana edellyttää¹⁰⁰. Huomiota

⁹⁷ HaVM 5/2006 hallituksen esityksestä (4/2006) laeiksi poliin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 §:n ja 55 §:n muuttamisesta.

⁹⁸ *Mäenpää* 2013, s. 1237.

⁹⁹ *Kulla* 1984, s. 1–13.

¹⁰⁰ Säännös koski valtakirjalla virkaan nimitettyjä muita kuin tuomarin viran haltijoita sekä toimikirjan saaneita pysyväisen toimen haltijoita (*Rytkölä* 1978, s. 249). Niihin virkoihin, jotka Tasavallan

kiinnitettiin näissä tapauksissa nimenomaan valtion etuun, koska luottamuksen tai kunnioituksen puutteen katsottiin olevan esteenä viran tehtävien hoitamiselle. Viraltapanon katsottiin olevan kurinpidollinen rangaistus.¹⁰¹ Kurinpitomenettely näissä tapauksissa oli erityinen hallintoprosessuaalinen menettely ja kurinpidolliseen viraltapanopäätökseen tyytymätön saattoi valittaa siitä virkaylioikeuteen. Kumpikaan kurinpidollinen viraltapanopäätös ei enää aiheuttanut eläkeoikeuden menetystä, kuten aikaisemman lainsäädännön aikana.¹⁰²

Vuoden 1986 valtion virkamieslain mukana verrattain hajanainen virkamieslainsäädäntö koottiin yhdeksi laiksi. Samalla yhtenäistettiin virkojen varsin erilaiset päättymistä koskevat säännöt erityisesti lisäämällä tasa-arvoisuutta ja heikommassa asemassa olevien palvelusuhteiden ehtojen turvallisuutta. Lisäksi pyrittiin yhtenäistämään valtion virkamiesten ja kunnan viranhaltijoiden ja työsuhteisen henkilöstön asemaa. Hallituksen esityksen HE 238/1984 mukaan ehdotettiin, että irtisanominen tulisi mahdolliseksi sekä virkamiehen että nimittävän virkamiehen puolesta. Muunlaisista virkasuhteen päättämistavoista, kuten virasta vapauttamisesta, luovuttiin. Tämän lainsäädännön mukana perustettiin uutena virkamieselimenä Virkamieslautakunta, jonka yhtenä tehtävänä oli käsitellä oikaisuvaatimuksia sekä irtisanomispäätöksissä että kurinpitopäätöksissä. Kurinpidollinen viraltapano, joka nykyisin mukaan vastaa virkasuhteen purkamista, säilytettiin ennallaan. Katsottiin, että säilyttäminen on tarpeen virkasuhteen päättämiseksi niissä tapauksissa, joissa virkamieslautakunta harkitsee virkamiehen rikkomuksen tai rikkomukset niin vakaviksi, että tämänkaltaisen seuraamus on tarpeellinen. Ensimmäistä kertaa laissa säädettiin irtisanomisperusteiden lisäksi myös ne syyt, jotka eivät oikeuta irtisanomiseen, mikä oli merkittävä uudistus verrattuna aikaisempaan irtisanomista koskevaan lainsäädäntöön. Pehmennystä verrattain ehdottomaan ja jäykkään virkasuhteen päättymistapaan tuli myös tilanteissa, joissa virkamies esimerkiksi sairauden tai vamman vuoksi katsottiin kykenemättömäksi hoitamaan virkatehtäviään. Lain mukaan virkamiehelle oli ensin pyrittävä löytämään viraston sisältä toinen virka, jonka virkatehtävistä suoriutumiseen hän kykenisi muuttuneen terveydentilan vuoksi.

presidentti täyttää, voitiin nimittämiskirjana antaa avoin kirje. Kirje annettiin aina myös armeijan ja laivaston upseerinvirkaan (*Rytkölä* 1965, s. 13)

¹⁰¹ Tarjanne 1934, s. 109–111.

¹⁰² *Rytkölä* 1978, s. 248–249.

Nykyinen, vuonna 1994 säädetty valtion virkamieslaki, jatkaa aiemman lain mukaista kehityskulkua. Lain nimenomaisena tarkoituksena on edelleen lähentää virkasuhdetta ja sen sääntelyä kohti työsopimuslainsäädäntöön unohtamatta kuitenkin valtion tehtävien hoidolta edellytettävää luotettavuutta, tehokkuutta ja oikeusvarmuutta.¹⁰³ Irtisanomista koskevien säännösten tulkinnassa on näin olleen korostettava niiden oikeusturvatehtävää. Vastuunalaisia julkisia tehtäviä hoitavien virkamiesten aseman tulee olla riippumaton ja asianmukaisesti turvattu. Tätä näkemystä painotettiin erityisesti lain eduskuntakäsittelyssä. Hallintovaliokunta muistutti, että virkamiesten virassapysymisoikeus on luotu suurelta osin takaamaan virkamiesten objektiivisuus sekä itsenäisyys ja että virkamiesten tehtävänä on turvata kansalaisille näille kuuluvat oikeudet ja edut. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että virkamiehillä tulee olla vahvempi palvelussuhdeturva kuin työsopimuslainsäädännön mukainen työsuhdeturva.¹⁰⁴

Tällä hetkellä virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella eli *individuaaliperusteisella* syyllä säädetään valtion virkamieslain 25 §:ssä. Irtisanominen tulee kysymykseen tilanteissa, joissa mikään lievemmistä sanktiovaihtoehdoista ei tule sovellettavaksi teon tai laiminlyönnin vakavuuden vuoksi. Irtisanominen voi tulla kysymykseen vain silloin, kun sen perusteena on erityisen painava syy. Pykälässä on lisäksi mainittu erikseen ne perusteet, joiden perusteella virkamiestä ei saa irtisanoa. Soveltamisalaltaan pykälä koskee kaikkia virkamiehiä tuomareita lukuun ottamatta. Tavallisin päättämisperuste on virkamiehen toiminta virassaan, kuten virkatehtäviensä laiminlyönti tai näistä kieltäytyminen¹⁰⁵. Tällaisia tapauksia ovat muun muassa laiminlyönnit ja virkavelvollisuuksien vastainen toiminta¹⁰⁶, alkoholin liiallinen käyttäminen¹⁰⁷, rikokset¹⁰⁸, poissaolot ja myöhästelyt¹⁰⁹, kilpaileva toiminta, sopimaton käyttäytyminen¹¹⁰ sekä sairaudet¹¹¹.

Vaikka irtisanomisen perusteena olevan toiminnan moitittavuus on perusteena harkittaessa irtisanomista, tulee asia kuitenkin viime kädessä ratkaista

¹⁰³ HE 291/1993, s. 27.

¹⁰⁴ HaVM 5/1994 vp, s. 3.

¹⁰⁵ Koskinen—Kulla 2013, s. 301.

¹⁰⁶ KHO 6.5.2003 T 1115, KHO 4.9.2000 T 1808

¹⁰⁷ KHO 11.3.1996 T 705, KHO 13.3.2003 T 562, KHO 22.9.2004 T 2404–2406

¹⁰⁸ KHO 10.8.2004 T 1824, KHO 18.6.2004 T 1504, KHO 18.3.1999 T 474

¹⁰⁹ KHO 1.12.1995 T 5037, KHO 9.9.1999 T 2414, KHO 2.9.2004 T 2180

¹¹⁰ KHO 17.10.2000 T 2603, KHO 27.8.2004 T 2065

¹¹¹ KHO 17.6.1999 T 1614

kokonaisharkintana.¹¹² Päätöksenteon tulee olla oikeudellisesti sidottua. Harkintavallan käytön ei tule rajoittua vain virkamiehen ja työnantajan väliseen suhteeseen,¹¹³ vaan siinä on otettava huomioon lisäksi kansalaisten edut ja odotukset viranomaistoimintaa kohtaan.¹¹⁴ On muistettava, että irtisanomisperusteet on muotoiltu siten, että viranomaisen voi irtisanoa virkamiehen, kun edellytykset ovat olemassa. Minkäänlaista velvollisuutta irtisanomiseen ei kuitenkaan ole. Mikäli virkamies on selvästi rikkonut tai laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan, on yleensä julkisen edun mukaista, että virkasuhde irtisanoaan.¹¹⁵ Kokonaisharkinnassa merkitystä tulee antaa myös virkamiesoikeudelliselle *suojeluperiaatteelle*, jonka mukaan epäselvissä tilanteissa tai ristiriitaisten selvitysten ollessa kyseessä asia on tulkittava virkamiehen eduksi.¹¹⁶

Kokonaisharkinnassa on ennen muuta kyse niiden erilaisten seikkojen yhteispunninnasta, jotka koskevat erityisesti tapahtunutta tekoa (esimerkiksi sen määrää, perusteita, astetta, toistuvuutta ja jatkuvuutta sekä vahingollisuutta), virkamiehen asemaa, tämän suhtautumista tekoon, viranomaisen suhtautumista tekoon, teon vaikutusta työpaikalla sekä teon vaikutusta yleiselle turvallisuudelle.¹¹⁷ Erityisen painavana syynä voidaan pitää etenkin virkavelvollisuuksien vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä. Irtisanomiskynnystä voi nostaa esimerkiksi pitkään jatkunut ja aiemmin nuhteeton virkasuhde sekä se, että virkavelvollisuuden vastaiselle toiminnalle on ollut erityisiä ja hyväksyttäviä perusteita. Irtisanomiskynnystä laskevana tekijänä voitaneen taas pitää tilannetta, jossa käsillä olevan irtisanomiasian perusteet ovat samoja, joista virkamiestä on jo aiemmin ojennettu huomautuksella tai varoituksella¹¹⁸. Ensimmäinen virkavelvollisuuksien laiminlyönti ei näin ollen välttämättä perusta oikeutta virkamiehen irtisanomiseen, vaan asiaan on ensin puututtava lievemmin keinoin.¹¹⁹ Myös viraston tai laitoksen aikaisemmalla käytännöllä on merkitystä. Mikäli aiemmin samanlaisiin tapauksiin ei ole puututtu tai niihin on puututtu tietyllä tavalla, ei virkamiestä voi irtisanoa vastaavanlaisen toiminnan vuoksi ilman ennakkohuomautusta.

¹¹² Launiala–Laaksonen 2011, s. 9–10.

¹¹³ HaVM 5/1994 vp, s. 2.

¹¹⁴ Mäenpää 2013, s. 1238.

¹¹⁵ Mäenpää 2013, s. 1238.

¹¹⁶ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 239.

¹¹⁷ Koskinen–Kulla 2013, s. 308.

¹¹⁸ Ks. VMLTK 99/2005 s. 5: ”Ne tapahtumat, joista on annettu aiemmin kirjallinen varoitus, eivät voi olla irtisanomisen perusteena, mikäli varoituksen antamisen jälkeen varoitukseen johtanut käyttäytyminen ei ole toistunut.”

¹¹⁹ Mäenpää 2013, s. 1239.

Muutoin viranomaisen rikkoo asiassa valtion virkamieslain 11 §:ssä säädettyä työntekijöiden tasapuolisen kohtelun vaatimusta.¹²⁰

Irtisanomisperusteena voi olla ainoastaan asiallinen syy, joten viranomaisen tehtävänä on hankkia riittävä selvitys perusteidensa tueksi. Viranomaisen irtisanomistoimivallan käytön tulee olla objektiivista ja suhteellisuusperiaatteen huomioonottavaa. Suhteellisuusperiaate merkitsee tässä yhteydessä myös sitä, että mikäli virkamiehen työtehtävien voidaan muuttaa tai hänet voidaan uudelleen sijoittaa viraston sisällä toiseen virkaan, näitä keinoja tulee käyttää ensisijaisena vaihtoehtona irtisanomiseen nähden¹²¹. Irtisanomistoimivallan käyttö ei saa muutenkaan olla syrjivää tai muulla tavoin harkintavallan väärinkäyttämistä. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää viranomaistoiminnalta irtisanomisen perustuvan yleensä vain seikkoihin, joilla on olennaista merkitystä virkatehtävien hoitamisen tai viraston toiminnan kannalta. Luonnollisestikaan virkamiehelle lain mukaan kuuluvien oikeuksien käyttö¹²² ei perusta työnantajalle irtisanomisoikeutta.¹²³ Virkamiehen tehtävänä on irtisanomistilanteissa osoittaa, että käsillä olevaan asia on johtunut jostakin hyväksyttävästä syystä, esimerkiksi sairaudesta.

Koska kokonaisharkinnassa on otettava huomioon virkamiesten eri tehtäviin kohdistuvat eritasoiset vaatimukset, saattaa irtisanomiskynnys muodostua erilaiseksi saman virkamiesryhmän sisällä hierarkkisesti asiaa tarkasteltaessa.¹²⁴ Aikaisemman valtion virkamieslain perusteluissa todetaan, että ”jos virkamies osoittautuu soveltumattomaksi sellaisiin erityisiin ominaisuuksia vaativiin tehtäviin, joissa hän voi aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle tai merkittäviä taloudellisia vahinkoja yhteiskunnalle, irtisanominen tulee kyseeseen helpommin kuin vähemmän vastuunalaisessa virassa tehtyjen virheiden johdosta”.¹²⁵ Tämä pitää paikkaansa myös nykyisen lain osalta. Valtion virkamieslain 26 §:ssä on erikseen mainittu eräiden virkojen osalta, että irtisanominen voidaan tehdä, kun siihen on viran luonne huomioon

¹²⁰ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 241–242.

¹²¹ Virkamieslain 25 § ei sisällä nimenomaista uudelleensijoittamisvelvollisuutta, mutta vastaavaa työoikeudellista säännöstä on vakiintuneesti tulkittu niin, että työnantajalla on tällainen velvollisuus (Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 244.)

¹²² Yhdenvertaisuuslain 16 §:n mukainen vastatoimien kielto: ”Henkilöä ei saa kohdella epäsuotuisasti eikä hänelle kielteisiä seurauksia aiheuttavalla tavalla sen vuoksi, että hän on vedonnut tässä laissa säädettyihin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, osallistunut syrjintää koskevan asian selvittämiseen taikka ryhtynyt muihin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi”.

¹²³ Mäenpää 2013, s. 1239.

¹²⁴ Ks. HE 291/1993, s. 33.

¹²⁵ HE 238/1984 vp, s. 43.

ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Tällaisia virkoja ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, puolustusvoimain komentaja, valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään, valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt sekä ministerin erityisavustaja. Johtavassa asemassa olevien virkamiesten kevennetyn irtisanomisperusteen taustalla on ajatus, jonka mukaan näiden virkamiesten tulee nauttia kansalaisten erityistä luottamusta.¹²⁶

Toiminnan ajallisen ulottuvuuden osalta irtisanomisperusteet liittyvät yleensä virkaan nimittämisen jälkeiseen aikaan, mutta joskus perusteet ovat saattaneet syntyä ennen palvelussuhteen syntyä.¹²⁷ Tällainen peruste on käsillä esimerkiksi silloin, kun virkaan nimittämisen ehtona on laissa säädetty tutkinto, jonka tutkintotodistuksen nimitetty virkamies on väärentänyt ja asia selviää työnantajalle virkanimityksen jälkeen (esimerkiksi nk. ”valelääkäri”).

Valtion virkamieslain 25 § 2 momentti sisältää myös rajoituksen ”erityisen painava syy”-lausekkeen pääsääntöön. Pykälässä säädetään, että erityisen painavana syynä ei voida pitää ainakaan seuraavia:

- 1) virkamiehen sairautta, vikaa tai vammaa, paitsi jos siitä on ollut seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen;
- 2) virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun; eikä
- 3) virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.

Yllä mainitun pykälän mukaan irtisanominen on tehtävä kohtuullisen ajan perusteella siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon. Lisäksi irtisanomisajasta säädetään valtion virkamieslain 30 §:n 6-kohtaisessa luettelossa. Mikäli

¹²⁶ Mäenpää 2013, s. 1243.

¹²⁷ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 240–241. Ks. Oka 1984, 74 ss.

keskeytymättömän palvelussuhteen kesto on pituudeltaan enintään yksi vuosi, on irtisanomisaika yhden kuukauden pituinen. Pisimmillään irtisanomisaika on kuusi kuukautta niissä tilanteissa, joissa virkamiehen palvelussuhde on jatkunut yli 15 vuotta. Irtisanomisajasta voidaan sopia toisin, enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Valtion virkamieslain 25 § 5 momentissa on säädetty raskaana oleville palvelussuhdeturva, jossa kielletään viranomaisesta irtisanomasta virkamiestä raskauden johdosta. Mikäli näin tapahtuu, on viranomaisen velvollisuus näyttää, ettei irtisanominen johtunut raskaudesta. Ehdoton kielto irtisanoa raskaana olevaa pykälä ei ole vaan näissä tilanteissa irtisanomisen peruste tulee olla jokin muu kuin raskaudesta johtuva, esimerkiksi poissaolot ja sairaudet.¹²⁸ Irtisanomiskielto on pykälän mukaan ehdoton silloin, kun virkamies on synnytyksen tai lapsen hoitoon liittyvillä lomilla tai vapailta.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että virkamiesten palvelussuhteen jatkuvuus on turvattu paremmin suhteessa työsopimussuhteessa oleviin työntekijöihin. Tämän on katsottu näkyvän ennen kaikkea irtisanomisperusteiden muotoilussa sekä myös siinä, että jatkuvuusperiaatteen mukaisesti tuomioistuimen kumottua viranomaisen päätöksen virkamiehen irtisanomisesta virkasuhde tulee suoraan lain nojalla jatkumaan samankaltaisena, kuin se oli ennen kumottavaa päätöstä.¹²⁹

4.6 Virkasuhteen purkaminen

Virkasuhteen purkaminen on ankarin keino, jolla työnantaja voi puuttua virkamiehen virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaan. Purkamista tulee käyttää viimekätisenä keinona silloin, kun mikään lievemmistä keinoista ei tule kysymykseen teon tai laiminlyönnin vakavuuden vuoksi. Koska virkasuhteen purkaminen on poikkeuksellinen tapa päättää virkasuhde, sen edellytyksiä on tulkittava ja sovellettava suppeasti¹³⁰. Niissä tilanteissa, joissa aiemman lain mukaan käytettiin kurinpidollista viraltapanoa, sovelletaan yleensä nykyisen lain mukaan purkamista koskevia sääntöjä.¹³¹

Virkasuhteen purkamisesta säädetään valtion virkamieslain 33 §:ssä. Sen mukaan virkasuhde voidaan purkaa heti, mikäli virkamies rikkoo tai laiminlyö törkeästi virkavelvollisuuksiaan. Näissä tilanteissa virkamies on toiminut tavalla, jonka

¹²⁸ Koskinen–Kulla 2013, s. 317.

¹²⁹ Koskinen–Kulla 2013, s. 19.

¹³⁰ Mäenpää 2013, s. 1247.

¹³¹ Koskinen–Kulla 2013, s. 265.

seurauksena työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkamiehen työskentelevän edes irtisanomisajan pituista aikaa palveluksessaan. Virkamiehen käyttäytyminen tai laiminlyönti on näissä tilanteissa arvostelultaan moitittavampaa kuin irtisanomistilanteissa. Soveltamisalaltaan virkasuhteen purkamisen piiriin kuuluvat kaikki virkamiehet pois lukien tuomarit.

Koska virkasuhteen purkamisen edellytykset on sidottu sanamuodon tasolla virkavelvollisuuden rikkomisiin, ne täyttyvät ainoastaan tilanteissa, joissa syy purkamiseen on individuaaliperusteinen. Tilanteiden, jolloin virkasuhteen purkaminen on mahdollista, ei tarvitse olla välittömästi kytköksissä virkavelvollisuuksien rikkomiseen tai laiminlyöntiin, vaan myös välilliset syyt, kuten poissaolot, epärehellisyys ja alkoholin väärinkäyttö voivat tulla kysymykseen, mikäli niiden seurauksena virkamies rikkoo tai laiminlyö törkeästi virkavelvollisuuksiaan.¹³² Luonteeltaan tällaiset tilanteet osoittavat olennaista piittaamattomuutta laissa säädettyistä velvollisuuksista tai ovat omiaan vakavasti heikentämään kansalaisten luottamusta viranomais toimintaan ja sen puolueettomuuteen. Lisäksi purkuperusteina voivat olla yleisön tai työyhteisön turvallisuuden merkittävä vaarantuminen virkamiehen toimien tai toimimattomuuden vuoksi, virkamiehen väkivaltainen käytös tai työnantajan toiminnan tahallinen vahingoittaminen. Näitä tilanteita vähäisemmät eivät voi johtaa virkasuhteen purkamiseen.¹³³

Valtion virkamieslain 34 §:n mukaan päätös virkasuhteen purkamisesta on tehtävä pääsääntöisesti kahden viikon kuluttua kirjallisesti. Määräaika lasketaan siitä, kun purkuperuste on tullut viranomaisen tietoon tai mikäli toiminta on jatkuvaa, siitä, kun tieto toiminnan lakkaamisesta tuli viranomaisen tietoon. Mikäli purkamiselle on pätevä este, viranomaisen saa purkaa virkasuhteen kahden viikon kuluessa esteen poistumisen jälkeen. Lain 34 § 2 momentissa säädetään esitutkinnan tai muun asian vaatiman selvityksen hankkimisen johdosta tapahtuneesta lykkäyksestä. Molempien edellä mainittujen seikkojen perusteella tapahtuneen lykkäyksen johdosta purkaminen on toimitettava kahden viikon kuluessa näiden perusteiden päättymisestä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluessa purkuperusteen ilmaantumisesta.¹³⁴

¹³² Koskinen–Kulla 2013, s. 334.

¹³³ Mäenpää 2013, s. 1247.

¹³⁴ KHO 27.2.2009 T 467: Virkasuhteen purkamista koskeva valtion virkamieslain 34 § 2 momentissa tarkoitettu kuuden kuukauden määräaika tuli laskea siitä, kun tieto purkamisen kohteena olevasta

Virkasuhteen päättyminen voi tapahtua myös koeajalla. Tällöin tulee ottaa erityisesti huomioon, ettei koeaikapurkua suoriteta syrjivän tai koeajan luonteeseen nähden epäasiallisilla perusteilla (VirkamL 10 §). Erityistä määräaika purkamiselle ei ole asetettu, vaan se voi tapahtua milloin tahansa koeaikana.¹³⁵

5 MENETTELYSÄÄNNÖKSET VAROITUS- JA IRTISANOMISASIOISSA

5.1 Hallintolaki oikeusperiaatteineen sekä virkamieslain erityissäännökset

Kun varoituksen ja irtisanomisen asialliselta kannalta katsottuna tärkein laki on valtion virkamieslaki¹³⁶, voidaan menettelyllisten säännösten osalta tärkeimpänä lakina pitää hallintolakia¹³⁷, erityisesti sen 31—33 §:iä. Viranomaisen toimintaa hallintopäätösten teossa ohjaavat aina myös hallintolain sisältämät hallinnon oikeusperiaatteet. Myös valtion virkamiesasetuksella on oma sijansa lainsäädännön kentässä muun muassa näiden toimenpiteiden antamiseen oikeutetun viranomaisen suhteen.

Mikäli varoituksen saanut tai irtisanottu virkamies valittaa saamastaan päätöksestä, tulevat kysymykseen menettelyllisiltä osin myös hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) säännökset¹³⁸. Unohtaa ei sovi myöskään perustuslain 21 §:n sisältämää oikeutta hyvän hallinnon takeista eikä liiemmin Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia, joista tässä yhteydessä tärkeimpänä voidaan mielestäni pitää Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS) ja erityisesti sen 6 artiklaa¹³⁹.

menettelystä oli saatu. Aikaa ei voitu ylittää sillä perusteella, että viranomainen oli pitänyt perusteltuna odottaa hovioikeuden päätöstä rikosasiassa.

¹³⁵ Mäenpää 2013, s. 1248.

¹³⁶ VirkamL 66 § 2. mom.: ”Viranomaisesta, joka antaa virkamiehelle varoituksen, lomauttaa tai irtisanoo virkamiehen, purkaa virkasuhteen, pidättää virantoimituksesta taikka siirtää virkamiehen 20 tai 21 §:n nojalla, säädetään valtioneuvoston asetuksella.”

¹³⁷ HL 2 § 2. mom.: ”Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen).”

¹³⁸ HLL 1 § 1. mom.: ”Tätä lakia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuimissa.” 2. mom.: ”Tätä lakia sovelletaan myös, kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta.”

¹³⁹ EIS 6 artikla 1 kohta: ”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta

Hallintolaki on menettelyllinen yleislaki hallintomenettelyiden osalta. Tärkeimpinä säännösteinä voidaan pitää erityisesti viranomaisen velvollisuutta selvittää asia riittävällä laajuudella huolellisesti ennen prosessin aloittamista, virkamiehen oikeutta tulla kuulluksi ennen päätöksen antamista, varoituksen perusteiden yksilöintiä, sekä viranomaisen velvollisuutta perustella tekemänsä päätös. Myös päätöksen tiedoksianto ja ennen kaikkea mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen päätökseen ovat tärkeitä menettelyllisiä seikkoja, joista on lain tasoisesti säädetty. Viranomaisen päätös antaa kirjallinen varoitus virkamiehelle tai irtisanoa tämä ovat molemmat hallintopäätöksiä, joihin päätöksen kohteena oleva voi hakea muutosta hallintotuomioistuimilta siten, kuin virkamieslaissa¹⁴⁰ ja edelleen hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Eri sanktiovaihtoehtoilla on erilaisia menettelyllisiä säännöksiä, esimerkiksi asian käsittelyyn valmistautumisen suhteen. Esimerkiksi irtisanomistilanteissa on pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle valtion virkamiesasetuksen 43 §:n 1 mom. mukaisesti annettava mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa, mikäli virkamies näin pyytää¹⁴¹. Viranomaisen on pykälän mukaan myös kerrottava tästä mahdollisuudesta virkamiehelle. Varoituksen osalta ei vastaavanlaista menettelyä tunneta. Virkamiehelle on syytä kuitenkin antaa riittävästi aikaa oman mielipiteensä antamiseen. Tässä riittävän ajan arvioinnissa on viranomaisen syytä ottaa huomioon esimerkiksi varoituksen ja irtisanomisen keskinäinen eroavuus sanktion ankaruuden osalta. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että kun oikeasuhtaista sanktiovaihtoehtoa pohditaan esimerkiksi näiden kahden edellä mainitun kesken, on noudatettavaa niitä menettelysääntöjä, jotka ovat asiallisesti tiukimmat. Viranomaisen on myös varmistuttava siitä, että virkamies saa

rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.”

¹⁴⁰ VirkamL 57 §: ”Valtioneuvoston tai viraston tekemään virkamiestä koskevaan päätökseen virkamies saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään...”

¹⁴¹ VMLTK 57/2008: A oli irtisanottu koulukodin ohjaajan tehtävistä. Koska A:lle oli irtisanomista koskevassa kuulemistilanteessa annettu ensin irtisanomisilmoitus ja vasta tämän jälkeen A:lle ja pääluottamusmiehelle oli annettu mahdollisuus lausua asiasta, lautakunta katsoi, ettei A:lle oltu annettu mahdollisuutta tulla kuulluksi ennen irtisanomispäätöksen tekemistä siten kuin virkamieslain 66 §, virkamiesasetuksen 43 § ja hallintolain 34 § määrää. Lautakunta hyväksyi A:n valituksen ja kumosi irtisanomisen. Lisäksi irtisanomisen perusteeksi vedotut erityisen painavat syyt olivat jääneet mainitsematta irtisanomispäätöksessä.

tosiasiallisen mahdollisuuden käyttää niitä oikeusturvan takeita, joihin hänellä on lain mukaan oikeus tukeutua.¹⁴²

5.2 Hallinnon oikeusperiaatteet, erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet

Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaate voidaan nähdä sekä viranomaisen velvollisuutena toimia lain säännösten mukaisesti että yhtäältä myös virkamiehinä työskentelevien oikeusturvatakeena: Työnantajan virkasuhteessa oleviin henkilöihin kohdistuvien toimenpiteiden on noudatettava tarkoin virkamieslakia sekä hallintolakia ja siitä johdettavia oikeusperiaatteita, jotka on tarkoitettu täydentämään hallintolain säännöksiä. Täydentäminen tarkoittaa samalla, että periaatteet otetaan huomioon menettelysäännösten rinnalla. Periaatteiden käyttö ei rajoitu ainoastaan menettelysäännöksiin vaan myös tosiasialliseen toimintaan sekä tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön. Eri hallinnonaloilla, kuten esimerkiksi poliisitoiminnassa, iso osa jokapäiväistä työtä on nimenomaan tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, jonka toimenpiteistä ei tehdä erillisiä hallintopäätöksiä. Alun perin hallinnon oikeusperiaatteiden katsottiin muodostuneen rajoittamaan viranomaistoiminnan harkintavallan käyttöä, mutta nyttemmin niiden katsotaan koskevan yleisesti kaikkea hallintoimintaa. Periaatteiden ohjausvaikutus ulottuu oikeussääntöjen soveltamiseen ja tulkintaan myös niissä tilanteissa, joissa viranomaisen päätösvalta on täsmällisesti säädetty.¹⁴³ Päätöksenteon lisäksi oikeusperiaatteet voivat toimia myös itsenäisinä muutoksenhakuperusteina. Mikäli muutoksenhakutuomioistuin katsoo hallintopäätöksen olleen jonkin oikeusperiaatteen vastaista, pidetään tämänkaltaisia tilanteita usein harkintavallan väärinkäyttönä, joka jo sellaisenaan mahdollistaa tehdyn hallintopäätöksen kumoamisen.¹⁴⁴

Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain 6 §:ssä. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa

¹⁴² Launiala–Laaksonen 2011, s. 32.

¹⁴³ Niemivuo–Keravuori–Rusanen–Kuusikko 2010, s.120–121.

¹⁴⁴ Mäenpää 2013, s. 147.

yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on lisäksi suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja luottamuksensuojan periaate. Näistä periaatteista tämän tutkielman kannalta merkittävimpinä voidaan pitää suhteellisuusperiaatetta ja yhdenvertaisuusperiaatetta. Yhdenvertaisuusperiaate on kuulunut oikeusjärjestykseen suhteellisen pitkään, toisin kuin suhteellisuusperiaate, joka tuli lainsäätöksi vasta voimassa olevan hallintolain myötä vuonna 2003.¹⁴⁵

Suhteellisuusperiaatetta voidaan tiivistäen kuvata seuraavalla tavalla: viranomaisen on suhteutettava toimenpiteensä voimakkuus sillä tavalla, että toimenpiteen kohteena olevan oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän. Ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa.¹⁴⁶ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomaisten toiminnan on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Periaate sisältää kolme elementtiä, joiden avulla toimen tai päätöksen suhteellisuutta arvioidaan. Ensinnäkin toimenpiteen on oltava tarpeellinen, soveltuva ja sopivassa suhteessa siihen päämäärään tai tavoitteeseen, johon toimenpiteellä pyritään. Toiseksi, hieman konkreettisemmin, on pohdittava toimenpiteen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välistä suhdetta erityisesti toimenpiteen kohteena olevan etujen ja oikeuksien näkökulmasta. Kolmanneksi edellytetään toimenpiteet oikeasuhtaisuutta. Vaikka toimeen tai päätökseen sisältyisi kohteena olevan kannalta negatiivisia tai rajoittavia vaikutuksia, ne eivät saa sisältää suurempaa pakkoa, kuin voidaan pitää välttämättöminä, jotta toimenpiteen tavoitteet saavutetaan. Toimenpiteen on oltava riittävän tehokas olematta kuitenkaan liian rajoittava toimenpiteen kohteena olevan oikeuksien suhteen.¹⁴⁷

Suhteellisuusperiaate vaikuttaa huomattavasti virkamieheen kohdistuvien toimenpiteiden valintaan kulloisessakin virkavelvollisuuksien laiminlyönti- ja rikkomistilanteissa. Asteittain jyrkkenevästä keinovalikoimasta on valittava sellainen keino, joka on oikeassa suhteessa tapahtuneeseen virkavelvollisuuden vastaiseen

¹⁴⁵ Lisää suhteellisuuden huomioon ottamisesta hallintotoiminnassa, ks. *Tähti* 1995, s. 359–361.

¹⁴⁶ *Kulla* 2012, s. 104.

¹⁴⁷ *Mäenpää* 2013, s. 157–158.

menettelyyn.¹⁴⁸ Valittavan toimenpiteen on oltava sen kaltainen, että sillä pystytään parhaalla ja lievimmällä mahdollisella tavalla puuttumaan virkamiehen virheelliseen toimintaan. Jälkikäteen on objektiivisesti oltava nähtävissä päätöksen ja tästä aiheutuneen tosiasiallisen seurauksen välinen suhteellisuus. Kohtuudella ja kokonaisarviointilla on tärkeä merkitys arvioitaessa tätä suhdetta.

Suhteellisuusperiaatteen lisäksi tärkeä merkitys viranomaisten tekemien toimien tai päätösten suhteen on yhdenvertaisuusperiaatteella. Sisällöllisesti tämä tarkoittaa, että ihmisiä on kohdeltava samalla tavalla samanlaisissa tilanteissa. Tämä tasapuolisuuden vaatimus on ilmaistu myös perustuslain 6 §:ssä. Yhdenvertaisuusperiaate on vertailuperiaate, jossa kahta tai useampaa tapausta verrataan toisiinsa. Verrattaessa on oltava selvillä ne henkilötahot, joita vertailu koskee, jaettava edut ja rasitukset, sekä vertailuperuste.¹⁴⁹ Esimerkiksi hallinnollisessa sanktioasiassa henkilötahoina ovat varoituksen saaneet, jaettava rasite on varoitus ja vertailuperusteena toimii varoituksen perusteena oleva toiminta.

Tasapuolisuuden keskeisenä vaatimuksen on, että viranomaisen sääntöjä tulkitessaan ja soveltaessaan kohtelee samanlaisia tapauksia samalla tavalla, mutta yhtäältä myös se, että erilaisissa tilanteissa otetaan huomioon tapausten erilaisuus. Päätösten on jälkikäteen oltava perusteltavissa objektiivisen asiallisesti, koska tavoitteena kaikessa viranomaistoiminnassa on näiden kohteena olevien yhtäläinen kohtelu. Valitun viranomaistoimintalinja on oltava myös johdonmukaista. Siihen edellyttää erityisesti yhdenvertaisuuteen sisältyvä mielivallan kieltö, sillä epäyhtenäinen tai jollakin muulla tavalla epäjohdonmukainen päätöksenteko viittaa muihin kuin asiallisiin perustein tehtyihin ratkaisuihin.¹⁵⁰

Suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sanomana on, että työnantaja on velvoitettu käyttämään sellaisia toimenpiteitä, joiden suhde virkavelvollisuuden vastaiseen menettelyyn on sopusoinnussa. Samoin, yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta virkamiehiä on kohdeltava samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla. Viimekätisen oikeudellisen arvion tehdyn hallintopäätöksen oikeasuhtaisuudesta tekee

¹⁴⁸ *Launiala – Laaksonen*, s. 5.

¹⁴⁹ *Kulla* 2012, s. 95.

¹⁵⁰ *Mäenpää* 2013, s. 148–152.

tuomioistuin¹⁵¹, jonne virkamiehellä on oikeus valittaa viranomaisen tekemästä päätöksestä.

5.3 Virkavelvollisuuksien vastaisen toiminnan selvittäminen

5.3.1 Yleistä

Viranomaisen saadessaan tiedon virkamiehen virheellisestä toiminnasta asia on harvoin selvillä riittävästi kuulemisen aloittamiseksi ja asian ratkaisemiseksi. Tästä syystä varoitus- sekä irtisanomismenettelyn ensimmäinen vaihe on asian selvittäminen.¹⁵²

Tässä selvitystyössä työnantajaviranomaisen rooli virkamiesasioissa on kaksijakoinen: yhtäältä se toimii virkamiehen työnantajana, mutta toisaalta on samaan aikaan myös hallintoviranomainen. Lähtökohtaisesti asiassa menetellään hallintolain menettelysäännösten mukaisesti, joita valtion virkamieslaki erityismenettelyineen täydentää.¹⁵³

Varoitus- ja irtisanomisperusteet eivät suoraan sääntele sitä, kenellä on vastuu perusteiden osoittamisesta. Hallintomenettelyn perussääntöjen mukaan kuitenkin viranomaisella on selvittämisvastuu niissä asioissa, joissa tämä on aloittanut menettelyn. Varoitus- ja irtisanomissäännöksiä on vakiintuneesti tulkittu siviiliprosessin osalta siten, että käsillä olevan perusteen olemassaolon osoittaminen on työnantajanviranomaisen velvollisuus.¹⁵⁴ Asia ilmenee osin myös hallintolain 45 §:n päätöksen perustelemista koskevasta säännöksestä, jonka mukaan hallintopäätöksestä on käytävä ilmi lopputuloksen lisäksi niin tosiasia-perustelu kuin oikeusperustelukin.¹⁵⁵

Virkamiesoikeudellisen asian voidaan jakaa selvittämisen osalta kahteen vaiheeseen. Ensimmäisen vaiheen funktiona on selvittää, onko asiassa ylipäätään syytä aloittaa virkamiesoikeudellinen menettely. Vielä tässä vaiheessa viranomaisella ei välttämättä aina ole selvillä, mikä virkamiesoikeudellinen sanktiokeino oli oikeasuhtainen käsillä olevassa tapauksessa.¹⁵⁶ Selvityksen toisessa vaiheessa viranomaisen velvollisuudeksi

¹⁵¹ Hallintolainkäyttölain mukaisesti ensiasteen muutoksenhakutuomioistuimena ovat hallinto-oikeudet, joiden päätöksistä voidaan valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

¹⁵² *Launiala-Laaksonen* 2011, s. 11.

¹⁵³ *Kulla* 2014, s. 86.

¹⁵⁴ *Bruun-Mäenpää-Tuori* 1995, s. 264.

¹⁵⁵ *Kulla* 2014, s. 85–86.

¹⁵⁶ *Launiala-Laaksonen* 2011, s. 11.

syntyy hallintolain 31 §:n mukaisesti asian selvittäminen, minkä pohjaksi viranomaisen velvollisuutena on viime kädessä hankkia riittävä aineisto asian ratkaisemiseksi.

Hallintolaissa on säädetty runsaasti erilaisia hallintoasian selvityskeinoja, muttei kuitenkaan tyhjentävästi. Laissa säädettyjä keinoja ovat muun muassa asiakirjan täydentäminen (22 §), selvityspyyntö (32 §), asianosaisen kuuleminen (34 §), suullinen vaatimus ja selvitys (37 §), katselmus (38 §), tarkastus (39 §), suullinen todistelu (40 §) sekä vaikutusmahdollisuuksien varaaminen (41 §).

Viranomainen voi keskeyttää seuraamusmenettelyn, mikäli siihen on asiallisia perusteita. Tällaisessa tilanteessa hallintoasia raukeaa, asiasta tehdään päätös, ja se annetaan tiedoksi asianosaisille.¹⁵⁷

5.3.2 Työnantajaviranomaisen selvitysvelvollisuus

Lähtökohtaisesti asian selvittämisvelvollisuus ja –vastuu on viranomaisella, jonka tehtävänä on selvittää hallintoasia niin perusteellisesti, että tässä asiassa voidaan tehdä tosiasioita vastaava, hyvin perusteltu ja lainmukainen päätös.¹⁵⁸ Hallintolain 31 § 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Asian *riittäväällä selvityksellä* tarkoitetaan viranomaisen velvollisuutta hankkia kaikki sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se katsoo voivan olevan merkitystä asiaa ratkaistessaan. Suhteellisuusperiaate tulee ottaa asiassa huomioon, mikä merkitsee, ettei viranomaisen tarvitse hankkia enempää selvitystä, kuin on tarpeen, muttei selvitys saa jäädä myöskään liian suppeaksi. Ilmeinen tarpeettomuusvaatimus rajoittaa osaltaan hankittavan tiedon ja selvitysten laajuutta. Mitään yksiselitteistä laajuutta tiedon ja selvitysten hankkimiselle ei ole olemassa vaan tarpeellisen hankkimisen laajuus on ratkaistava kokonaisharkinnalla tilanteiden yksilöllisyys huomioon ottaen.¹⁵⁹

Selvittämisen asianmukaisuudella taas tarkoitetaan sitä, että viranomaisen selvittämisen on oltava sen kaltaista, että asianosaisia ja muita mahdollisia selvityspyynnön kohteena olevia kohdellaan yhdenvertaisella tavalla. Mikäli viranomainen katsoo saadun selvityspyynnön olevan asiassa riittämätön, on tällä velvollisuus ohjata pyynnön

¹⁵⁷ Kulla 2014, s 87.

¹⁵⁸ Kulla 2014, s. 84.

¹⁵⁹ Niemivuo–Keravuori–Rusanen–Kuusikko 2010, s. 276–277.

kohteena olevaa esittämään asian ratkaisemisen kannalta tarpeellista lisäselvitystä, jotta asia tulee riittävällä tavalla selvitettyksi. Koska hallintoasian käsittely on lähtökohtaisesti *virallisperiaatteen* mukaista, asian käsittelyyn sisältyy myös yleinen huolellisuusvelvollisuus. Tämä tarkoittaa, että käsiteltävät asiat on selvitettävä perusteellisesti annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti. Tämän lisäksi virkavastuulla tehtävään selvitystyöhön on voitava luottaa ja sen pitää olla totuudenmukaista.¹⁶⁰ Asiaa objektiivisesti tarkasteltaessa on voitava olla selvillä siitä, että viranomaisen on toteuttanut virkatyönsä menettelysäännösten mukaisesti.

Koska hallintoasian selvittämisessä on kyse perustuslain kannalta merkityksellisistä asioista, ei asian huolellista selvittämistä voi korostaa liikaa. Varsinkin puhuttaessa irtisanomisesta, joka kohdistuu voimakkaasti virkamiehen taloudellisen toimeentulon ja sitä kautta koko elämiseen ja sen tasoon, virkamiehen ollessa perheellinen myös muihin henkilöihin, on selvää, että kaikki asiaan vaikuttavat seikat tulee selvittää huolellisesti. Hallintolain 6 §:ssä säädetyillä hallinnon oikeusperiaatteilla on omalta osaltaan tässä asiassa merkittävä rooli. Esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että samanlaisissa asioissa selvitystyö tehdään yhtä laajasti ja tehokkaasti. Puolueettomuusperiaate¹⁶¹ takaa asianosaisten tasapuolisen kohtelun, ja suhteellisuusperiaate taas ohjaa selvitettävän tiedon ja selvitysten rajat. Viimeisellä voidaan konkreettisesti tarkoittaa esimerkiksi viranomaisen velvollisuutta olla selvittämättä virkamieheen liittyviä arkaluonteisia tietoja enempää kuin on välttämätöntä valmistelutoimenpiteiden edellytysten vuoksi¹⁶². Näin ollen oikeusperiaatteilla on myös viranomaisen harkintavallan rajoittava tehtävä oikeusturvan antamisen lisäksi.¹⁶³

Työnantajaviranomaisella on harkintavaltaa seuraamusmenettelyn aloittamisen osalta, koska lainsäädännössä valtuutetaan harkinnan käyttöä usein sanan ”voidaan” avulla. Näin olleen konkreettisissa tilanteissa ei lainsäädäntö suoraan velvoita käyttämään tietty sanktiokeinoa, vaan viranomaisella on tässä suhteessa laajasti harkintavaltaa. Usein jo virkamiestä kuultaessa, mutta viimeistään asiaa päätettäessä, viranomaisen tulee tehdä

¹⁶⁰ Niemivuo–Keravuori–Rusanen–Kuusikko 2010, s. 277–278.

¹⁶¹ Virastojen ja hallinnonalojen välisistä seuraamuskäytäntöjen yhdenvertaisuuden arvioinnin vaikeudesta, ks. Kulla 2014, s. 89, alaviite 13.

¹⁶² Kulla 2014, s. 88.

¹⁶³ Kulla 2014, s. 88.

valinta esimerkiksi varoituksen ja irtisanomisen välillä. Valinnan tekeminen menettelyn aikana on sinänsä suotavaa, koska se voi vaikuttaa asiassa tarvittaviin selvityksiin.¹⁶⁴

5.3.3 Virkamiehen selvitysvelvollisuus

Hallintoasian selvittämisessä viranomainen ei ole ainoa, jonka on edistettävä asian selvittämistä. Hallintolain 31 § 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Säännöksellä jaetaan asian selvittämisvelvollisuutta myös asianosaisille, varoitus- ja irtisanomisasiassa siis virkamiehelle. Tämä johtuu hallintotoiminnan edellytyksistä lähtevästä, sinänsä väljästä tulkintaohjeesta, jossa on katsottu, että hallintoasiassa selvittämisvelvollisuus kuuluu yleensä sille, jolla on mahdollisuus esittää asiassa täydellisimmät ja luotettavimmat selvitykset. Tämä tulkintaohje rikkoo omalta osaltaan virallisperiaatteen sisältämää viranomaisen lähtökohtaista selvittämisvastuuta.¹⁶⁵ Mikäli asian selvittämisessä viranomaisen ja asianosaisen välillä ei ole eroja, velvollisuus hankki tiedot ja selvitykset on sillä taholla, joka voi tehdä sen helpoimmin, nopeimmin ja halvimmin. Kuten yllä todettiin, viimekätinen selvittämisvelvollisuus on kuitenkin viranomaisella.¹⁶⁶

Vaikka varoitus- ja irtisanomisasiossa virkamiehellä ei ole viimekätistä selvittämisvelvollisuutta, hänen on usein oman etunsa mukaista myötävaikuttaa asian selvittämiseen¹⁶⁷. On myös yleisprosessuaalisesti muistettava, että mikäli virkamies haluaa tietyn seikan otettavan huomioon menettelyssä, hänellä on siihen asianosaisena väittämistäakka, eli velvollisuus vedota tähän huomioonotettavaan tosiseikkaan. Mikäli virkamies ei kuulemisensa yhteydessä anna asiaan vaikuttavaa selvitystä, laiminlyönti jää usein hänen vahingokseen. Hallintolain esitöissä¹⁶⁸ virallisperiaatteeseen nojaten on katsottu, ettei asianosaisen passiivisuus poista viranomaisen velvollisuutta tutkia tiedossa oleva selvitys ja hankkia se viran puolesta. Tässä kokonaisharkinnassa on otettava huomioon asian laatu asianosaiselle, tämän oma näkemys selvityksen tarpeellisuudesta sekä hänen oma kykynsä selvittää asia.

Virkamiehen selvitysvelvollisuudella on rajoituksia, jotka indikoivat lähinnä menettelyn asianmukaisuuden vaatimusta sekä hallinnon lainalaisuutta. Tämä oikeus vaitioloon eli

¹⁶⁴ Kulla 2014, s. 86–87.

¹⁶⁵ Mäenpää 2011, s. 200–206.

¹⁶⁶ Kulla 2014, s. 84.

¹⁶⁷ Ks. myös Kulla 1998, s. 152.

¹⁶⁸ HE 72/2002, s. 87.

inkriminaatiokiello (itsekriminointisuoja) koskee tietoa, jonka mukaan virkamies myöntäisi syyllistyneensä lainvastaiseen menettelyyn, josta voitaisiin määrätä hänelle rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Toisin sanoen virkamiehellä on kieltäytymisoikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen. Vaikka oikeudenkäymiskaarta, jossa inkriminaatiokiellosta on säädetty, ei sovelleta hallintoasioiden käsittelyssä, voidaan vastaavan sisältöisen suojan katsoa kuuluvan perustuslain 21 §:n suojaamiin muihin hyvän hallinnon takeisiin. Kieltäytymisoikeuden perusteella virkamiehellä on oikeus kieltäytyä esittämästä selvitystä, joka voi saattaa hänet rikossyytteeseen tai hallinnollisen rangaistusseuraamuksen alaiseksi.¹⁶⁹

Inkriminaatiokiellon tarkoituksena on estää työnantajaviranomaista painostamasta virkamiestä todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyytensä. Tämä voisi aktualisoitua irtisanomistilanteissa esimerkiksi silloin, kun irtisanomisperusteina olevia tietoja voitaisiin käyttää hyödyksi myöhemmin vireille tulevassa rikosprosessissa. Käytännössä näissä tilanteissa työnantajaviranomainen siirtää asian esitutkintaan rikosilmoituksella, ellei esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä asiasta ole vielä vireillä. Asian edetessä tällä tavalla viranomaisella on hyväksyttävä peruste jäädä odottamaan näiden yllä mainittujen prosessien päättymistä ennen virkamiesoikeudellisen seuraamusmenettelyn jatkamista.¹⁷⁰

5.3.4 Dokumentointi

Kun asia etenee alustavaa selvitystyötä pidemmälle, viranomaisella on velvollisuus kerätä aineisto, jonka se katsoo tarpeelliseksi. Materiaalimäärän kasvaessa dokumentoinnin merkitys korostuu. Viranomaisen on kyettävä jälkikäteen osoittamaan, mihin se päätöksensä tueksi vetoaa, jotta päätöstä tarkasteltaessa voidaan päätöksen objektiivisen arvioinnin mukaan todeta olevan lain mukainen. Mikäli asiassa edetään muutoksenhakuelimeen, tarkan dokumentoinnin vaatimus korostuu entisestään. Kaikki käsittelyssä tuotettu tai käsittelyssä huomioon otettava materiaali, kuten selvitykset,

¹⁶⁹ Mäenpää 2011, s. 206–207.

¹⁷⁰ Kulla 2014, s. 92. Ks. saman sivun alaviite 24, erityisesti virkamieslain 34 § 2 momentin mukainen 6 kuukauden ehdoton takaraja purkuperusteen ilmaantumisesta suhteessa oikeudenkäynnin lykkäämiseen, KHO 27.2.2009 T 467.

lausumat ja käydyt keskustelut on kirjattava, esimerkiksi muistion muotoon (HL 42 §). Tällöin on jälkikäteen tehokkaampaa osoittaa, miten menettely on edennyt¹⁷¹¹⁷².

5.3.5 Virkamiehen kuuleminen

Oikeus tulla kuulluksi on perustuslain 21 § 2 momentissa taattu hyvän hallinnon tae. Saman säännöksen mukaisesti asiasta on säädettävä lailla. Näin onkin tehty, sillä hallintolain 34 § 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Edelleen, valtion virkamieslain 66 § 2 momentin mukaan, ennen kuin virkamies pidätetään virantoimituksesta tai irtisanotaan 25 tai 26 §:n nojalla, virkasuhde puretaan, virkamiehelle annetaan varoitus tai tehdään 5 § 1 momentissa tarkoitettu päätös viran siirtämisestä, virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Hallintolain 34 § 2 momentin mukaan kuulemisesta voidaan poiketa vain laissa erikseen mainituissa tapauksissa, esimerkiksi tilanteessa, jossa kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta, tai tilanteessa, joka ei siedä viivytystä¹⁷³. Koska lainsäädännössä ei ole asetettu kuulemisen edellytykseksi suullista käsittelyä, kuuleminen voi tapahtua myös kokonaan kirjallisessa menettelyssä. Tällöinkin on erityisen tärkeää, että virkamies saa nähdäkseen ja kommentoitavakseen kaiken sen materiaalin, jolla voi olla merkitystä asiassa.¹⁷⁴

Kuulemisella on hallintoasiassa neljä funktiota. Se lisää ensinnäkin asianosaisten oikeusturvaa, koska viranomaisen ei voi pääsääntöisesti ratkaista asiaa kuulematta asianosaisia. Tältä osin kuulemisvelvollisuus toteuttaa omalta osaltaan yleistä oikeusperiaatetta, jonkun mukaan viranomaisen on ennen päätöksentekoa kuultava asianosaista eli asian toista osapuolta (ns. *audi alteram partem* –periaate) Toiseksi, kuulemisen tasapuolisuus edesauttaa asianosaisia saamaan viranomaisella olevan informaation haltuunsa kaikilta osin. Kuulemisen tarkoituksena on myös edistää asian ratkaisemista, joten sen yhtenä funktiona toimii asian selvittäminen. Kuulemisinstituutio

¹⁷¹ Ks. VMLTK 60/2010, jossa viranomaisen väitti virkamieslautakunnalle selvittäneensä virkamiehelle kirjallisen dokumentoinnin ulkopuolisia merkittäviä asioita. Virkamies osoitti väitteen vääräksi nauhoittamansa äänitallenteen avulla.

¹⁷² Launiala – Laaksonen 2011, s. 11.

¹⁷³ Esimerkkinä Virkamieslautakunnan päätös VMLTK 33/2007, jossa se hylkäsi varoituspäätökseen haetun oikaisuvaatimuksen. Lautakunta katsoi valitusasian, sen luonne ja tutkinnallinen tarve huomioon otettaessa, olevan kiireellinen, jolloin voitiin käytännössä sivuuttaa asianosaisen oikeus tulla kuulluksi. Lautakunnan ratkaisua on kritisoitu virkamiehen oikeussuojan puuttumisen kannalta, mm. Launiala–Laaksonen 2011, s. 14.

¹⁷⁴ VMLTK 17/2010, s. 5.

lisää myös vuorovaikutteisuutta osapuolten välillä.¹⁷⁵ Suoritettu kuuleminen saattaa aiheuttaa tarpeen hankkia lisäselvitystä asiaan, jolloin asianosaista on kuultava uudestaan tästä lisäselvityksestä.¹⁷⁶

Menettelyllisesti viranomaisen voi tehdä käytännössä vasta virkamiehen kuulemisen jälkeen päätöksen siitä, mikä on yksittäistapauksessa oikeasuhtainen seuraamus sääntöjen vastaisesta toiminnasta. Tältä osin virkamiehen kuulemisella on olennainen merkitys siinä miettimis- ja harkitsemisprosessissa, jonka viranomaisen joutuu tekemään menettelysäännösten rikkomistilanteissa. Koska kuulemisen avulla virkamiehellä on oikeus tuoda oma näkemyksensä esiin ja esittää sen tueksi näyttöä ja tällä tavalla olennaisilta osin vaikuttaa oman asiansa käsittelyyn, virkamiehen on kuulematta jättäminen merkittävä hallintoprosessuaalinen menettelyvirhe ja sen sattuessa selkeä peruste hallintopäätöksen kumoamiselle kokonaan tai siltä osin kuin virkamiestä ei ole kuultu asiassa.¹⁷⁷

VMLTK 42/2006: *Puolustusvoimien vartiopäällikkö A oli irtisanottu ja pidätetty virantoimituksesta 5.5.2006 annetulla päätöksellä, sillä hänet oli tuomittu käräjäoikeudessa alaisensa B:n pahoinpitelystä ja vapaudenriistosta sakkorangaistukseen. Koska A:n työnantaja ei ollut varannut A:lle mahdollisuutta suullisesti tai kirjallisesti lausua B:n kuulemisesta laaditusta muistiosta, virkamieslautakunta kumosi työnantajan päätöksen.*

Ennen kuulemistilaisuutta asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika (HL 36 §). Ilmoitus kuulemisesta lähetetään virkamiehelle yleensä kirjeitse.¹⁷⁸ Tässä yhteydessä asianosaiselle on kerrottava, että asia voidaan ratkaista ilman virkamiehen kuulemista, mikäli vastaus ei saavu määräajassa (HL 33 § 2 mom.). Virkamiehen kuulemiseen valmistautumista helpottaa, mikäli hän tietää suurin piirtein, minkälaisia sanktiokeinoja viranomaisen asiassa harkitsee. Tämän vuoksi kuulemisilmoitus on riittävästi yksilöitävä esitettävien tosiseikkojen että seuraamusvaihtoehtojenkin osalta.¹⁷⁹ Yleistä ohjetta kuulemistilanteisiin voidaan saada seuraavasta tapauksesta:

KHO 31.12.1997 T 3443: *A oli asiakirjoista saadun selvityksen mukaan kutsuttu kuulemistilaisuuteen sähkösanomalla, josta ei selviä, että kysymys*

¹⁷⁵ Mäenpää 2011, s. 216–217.

¹⁷⁶ Launiala–Laaksonen, 2011, s. 13.

¹⁷⁷ Mäenpää 2013, s. 450. Katso myös VMLTK138/2010.

¹⁷⁸ Kulla 2012, s. 218.

¹⁷⁹ Launiala–Laaksonen, 2011, s. 13. Ks. myös KHO 10.5.2011 T 1246, s. 4–5.

oli kuulemisesta A:n virkasuhteen irtisanomista koskevassa asiassa. Kun A ei ollut ennen kuulemistilaisuutta myöskään saanut ennalta tutustua irtisanomisperusteita koskevaan aineistoon, A:lle ei ollut ole annettu riittäviä mahdollisuuksia valmistautua kuulemistilaisuuteen ja puolustautumiseen. Näin ollen A:ta ei ollut kuultu valtion virkamieslain 66 §:n 2 momentin ja hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Irtisanomispäätös kumottiin.

Mikäli kuulemisen tarkoitusta ei kerrota kuulemiskutsussa, kyseessä on menettelyvirhe, joka johtaa yleensä viranomaisen päätöksen kumoamiseen.¹⁸⁰

Virkamiehen kuulemiseen valmistautumisaikaa ei ole hallintolaissa tarkasti määritelty. Kuitenkin ajan tulee olla riittävä.¹⁸¹ Määräajan pituus riippuu asian laajuudesta ja toisaalta myös sen vakavuudesta. Mitä vakavammasta asiasta on kyse, sitä pidempi aikaa tulee virkamiehelle antaa, jotta hänellä olisi riittävästi aikaa valmistautua kuulemiseen ja omaa toimintaa puoltavien seikkojen hankkimiseen. Virkamieslautakunta on katsonut ratkaisuisissaan, että irtisanomistilanteissa annettava aika kuulemiseen valmistautuessa on ollut noin viikko, mutta joskus jopa tätä lyhyempi. Näin ollen, koska varoitus on seuraamuksena irtisanomista lievempi vaihtoehto, voidaan näissä tilanteissa mainittu aika katsoa yleensä riittäväksi.¹⁸²

Virkamiehen sairaus sinänsä ei ole este asian käsittelemiseksi, ellei kyse ole sellaisesta sairaudesta, joka estää virkamiehen kuulemiseen valmistautumisen, kuulemisen tai vaarantaa virkamiehen terveyden. Sairauden ollessa kyseessä virkamiehen on epäselvyyksien välttämiseksi parasta osoittaa asia viranomaiselle lääkärintodistuksella.¹⁸³ Vaikkei lääkärintodistuksesta ilmenisikään konkreettisesti kuulemisen estävä sairaus, viranomaisella ei voi sivuuttaa virkamiehen oikeutta kuulemiseen pelkästään tämän vuoksi vaan viranomaisen on pyrittävä selvittämään asia riittävästi¹⁸⁴. Kuitenkaan pelkkä lääkärinlausunto sairaudesta ei estä kuulemismenettelyn toimittamista asianmukaisesti; ei edes asiantuntijalääkärin suositus kuulemistilaisuuden siirtämiseksi muutamalla viikolla. Näissä tilanteissa virkamiehen

¹⁸⁰ VMLTK 47/2007, s. 4.

¹⁸¹ Ks. esim. KHO 5.12.2007 T 3148: ”Kuten virkamieslautakunta on todennut, valtion virkamieslaissa tai hallintolaissa ei ole säädetty määräaikaa asianosaisen kuulemiselle. Määräajan tulee olla kohtuullinen, jotta henkilö voi valmistautua tilaisuuteen ja esittää omat perusteensa asiassa”.

¹⁸² Launiala–Laaksonen 2011, s. 14–15. Ks. VMLTK 29/2009 ja 53/2008.

¹⁸³ Launiala–Laaksonen 2011, s. 15.

¹⁸⁴ VMLTK 66/2001, jota KHO ei päätöksellään KHO 3.7.2002 T 1714 muuttanut.

oikeus kuulemisen asianmukaiseksi takaamiseksi tulee turvata riittävästi¹⁸⁵. Menettelyssä kuulemista arvioidaan yleisesti ottaen sitä silmällä pitäen, oliko kuuleminen ollut mahdollista esimerkiksi avustajan välityksellä. Tässä arvioinnissa tulee ottaa huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset sekä tilanteeseen vaikuttavat seikat muutoinkin kokonaisuudessaan.¹⁸⁶

Hallintolain 34 § 1 momentin mukaan virkamiehelle on annettava käytettäväksi viranomaisen hankkimat ja saamat selvitykset käsiteltävään asiaan liittyen, minkä perusteella virkamies päättää itsenäisesti sen aineiston, johon hän haluaa nojata tai josta hän haluaa lausua. Kuten menettelyprosessi muutoinkin, myös kuuleminen on suositeltavaa laatia kirjalliseen muotoon.

5.3.6 Päätös ja sen perusteleminen

Oikeus saada perusteltu päätös on yksi hyvän hallinnon takeista, joita turvaa perustuslain 21 §. Tämän pykälän perustuslaillisen toimeksiannon edellyttämä lain säännös on hallintolain 45 §, jonka mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Pykälän toisessa momentissa säädetään poikkeus päätöksen perusteluvelvollisuudelle.

Päätöksen perustelemisella on monia tehtäviä. Päätöksen perusteleminen auttaa asianosaista ymmärtämään päätöksen johtaneet syyt ja arvioimaan päätöksen oikeellisuutta. Tämä taas voi vähentää asianosaisten tarvetta hakea muutosta. Perusteleminen palvelee myös muita kuin hallintopäätöksen kohteena olevaa; kuka tahansa saa käsityksen hallintopäätöksen sisällöstä, jolloin julkishallinnon läpinäkyvyys paranee. Lisäksi perustellun päätöksen pohjalta päätöksen antanut viranomainen pystyy arvioimaan oman toiminnan lainmukaisuutta ja linjakkuutta suhteessa muihin samankaltaisiin päätöksiin. Perusteltu päätös pakottaa viranomaista myös asioiden huolelliseen harkitsemiseen ja sitä kautta edesauttaa pääsemään asiassa oikeaan lopputulokseen.¹⁸⁷

¹⁸⁵ VMLTK 33/1999, jota KHO ei päätöksellään KHO 8.3.2001 T 406 muuttanut.

¹⁸⁶ Koskinen 2006, s 5–7.

¹⁸⁷ Niemivuo–Keravuori–Rusanen–Kuusikko 2010, s. 334.

Hallintopäätöksen perusteluille ei ole hallintolaissa asetettu tarkempia sisällöllisiä tai laadullisia vaatimuksia.¹⁸⁸ Hallintopäätöksen perusteluosion on kuitenkin oltava selkeä ja johdonmukainen. Siinä on riittävällä tavalla yksilöitävä päätökseen johtaneet syyt, kuten tehdyt selvitykset. Myös tosiseikat ja sovellettavat säännökset tulee mainita.¹⁸⁹ Perustelujen esittämisen tarkoituksena on informoida päätöksen kohteena olevalle, mikä on asian ratkaisseen kanta asiaan ja miten siihen on päädytty. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että asiassa tuodaan ilmi selvityttyjen seikkojen lisäksi niiden merkitys asiaan.¹⁹⁰ Selvää on, että merkityksellistä on selvittää tämä varsinkin asianosaisen vetoamiin argumentteihin.¹⁹¹

Yleisesti ottaen hallintopäätös tulee tehdä pääsääntöisesti kirjallisesti (HL 43 §) ja siihen on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet (HL 46 §) sekä valitusosoitus (HL 47 §). Hallintolain hallintopäätöksille antamaa pääsääntöä tarkennetaan valtion virkamieslain 66 § 1 momentissa, jonka mukaan irtisanomista koskeva päätös on kuitenkin tehtävä aina kirjallisesti. Tästä pääsäännöstä ei ole poikkeusta, joten muulla tavoin, esimerkiksi suullisesti tehty irtisanominen ei ole pätevä.

Kirjallisen varoituksen antamisella ei sinänsä ole tarkoitus ratkaista yksittäistä oikeusriitaa tai vahvistaa sitä, mitä on pidettävä oikeana yksittäisessä, konkreettisessa tapauksessa. Kirjallisen varoituksen ensisijaisena funktiona onkin kiinnittää vastoin sääntöjä toimineen virkamiehen huomio virheelliseen menettelyynsä ja siihen, että tämä pyrkisi toimimaan vastaisuudessa siten, kuin hänen kuuluisi säännösten mukaan toimia. Tätä seikkaa vasten päätöksen perustelemisen informatiivinen merkitys korostuu.¹⁹² Tärkeää on huomata myös se, että kun kirjallisen varoituksen antamisen eräänlaisena funktiona on antaa se ”vastaisuuden varalle”, ikään kuin ohjaamaan käyttäytymistä virkavelvollisuuden täyttymisen suuntaan, viranomaisen tulee esittää virkamiehelle riittävät selvitykset virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta.¹⁹³ Muutoin varoituksen antamisella tavoiteltu päämäärä jää saavuttamatta.

¹⁸⁸ Mäenpää 2013, s. 523.

¹⁸⁹ Kulla 2012, s. 270–271.

¹⁹⁰ Mäenpää 2013, s. 542.

¹⁹¹ Launiala–Laaksonen 2011, s. 17.

¹⁹² Launiala–Laaksonen 2011, s. 17.

¹⁹³ Jukurainen 2010, s. 340.

Irtisanomispäätöksen tekee valtion virkamiesasetuksen (971/994, VirkamiesA) 29 §:n mukaan nimittävä virkamies. Pykälä sisältää joidenkin korkeiden virkojen irtisanomismenettelyyn tästä poikkeavat säännöt. Kirjallisen varoituksen osalta päätöksen varoituksen antamisesta tekee valtion virkamiesasetuksen 39 §:n mukaisesti virasto, jossa varoituksen kohteena oleva virkamies työskentelee. Tarkemmasta toimivallasta voidaan säätää virastokohtaisin työjärjestyksin. Esimerkiksi Häätäkeskuslaitoksen työjärjestyksen mukaan toimivalta kirjallisen varoituksen antamiseen on viraston toimipisteen eli häätäkeskuksen päälliköllä, kun taas irtisanomispäätöksen tekee viraston johtaja.

5.3.7 Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen

Ennen vuoden 2013 virkamieslain muutosta (177/2013), jolla virkamieslautakuntaa koskevat säännökset kumottiin ja virkamieslautakunta lakkautettiin, viranomaisen varoitusta ja irtisanomista koskevaan päätökseen tyytymätön virkamies oli oikeutettu hakemaan muutosta virkamieslautakunnalle osoitetun oikaisuvaatimuksen muodossa. Tämän muutoksen jälkeen muutoksenhakekeino viranomaisen päätöksen on hakea siihen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (VirkamL 54 §) siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus tehdään pääsääntöisesti sille hallinto-oikeudelle, jonka piirissä valituksen kohteena olevan viranomaisen toimialue on (HLL 12 §).

Mikäli viranomaisen irtisanomispäätös kumotaan, se tarkoittaa jatkuvuusperiaatteen mukaisesti sitä, että virkamies on oikeutettu palaamaan aikaisempaan virkaansa ja virkasuhde jatkuu katkeamattomana yhä edelleen (VirkamL 53.3 §). Virkamiehelle on korvatta hänelle lainvastaisen irtisanomisen johdosta saamatta jäänyt ansio tiettyine vähennyksineen.¹⁹⁴

Koska lainsäädännöllä ei ole mahdollista kattaa jokaista yksilöllistä juridista kiistaa, joita yhteiskunnassa vääjäämättä jatkuvasti syntyy, jälkikäteinen sääntöjen tulkinta jää muutoksenhakuelinten varaan. Varoitus- ja irtisanomisasioiden osalta ratkaisevassa roolissa ovat erityisesti jo lakkautetun virkamieslautakunnan antamat ratkaisut sekä

¹⁹⁴ Koskinen–Kulla 2013, s. 397–398.

nykyisellään hallinto-oikeuksien sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, joihin paneudutaan myöhemmin tässä tutkielmassa.

5.3.8 Ajallinen ulottuvuus: kohtuullinen aika vedota sanktioperusteeseen

Virkamieslaissa ei ole erikseen säädetty aikaa varoitusmenettelyyn ryhtymiselle toisin kuin irtisanomisen toimittamiselle, johon on valtion virkamieslain 25 § 3 momentin mukaan henkilökohtaisella perusteella suoritettavan irtisanomisen vuoksi ryhdyttävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että irtisanomisperusteeseen on vedottava muutamasta viikosta kolmeen kuukauteen siitä, kun se on tullut viranomaisen tietoon¹⁹⁵. Mikäli kyse on jatkuvasta virheellisestä toiminnasta, irtisanomisperusteen ”vanhentumisaika” lasketaan viimeisestä yksittäisestä rikkomisesta tai laiminlyönnistä.¹⁹⁶ Koska varsinaista säännöstä kohtuullisen ajan merkityksestä ei ole, asia ratkaistaan yksittäistapauksin.¹⁹⁷

Kirjallisen varoituksen osalta virkamieslaissa ei ole erikseen säädetty aikaa sille, milloin viranomaisen on vedottava varoituksen perusteena olevaan virheelliseen menettelyyn. Näin ollen vetoamisajalle on haettava tukea muualta lainsäädännöstä, lähinnä irtisanomiseen sekä määräaikaiseen virantoimituksesta erottamiseen¹⁹⁸. Jälkimmäisen osalta asiaa koskevissa laeissa säädetään, että asia on pantava vireille kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asia tuli työnantajaviranomaisen tietoon.¹⁹⁹ Kun otetaan huomioon aiemmin tarkastellun irtisanomisajan toimittamisväli muutamasta viikosta jopa kolmeen kuukauteen, voidaan päätellä, että varoitustapauksien vireillepanoaika ei voi olla ainakaan pidempi kuin kolme kuukautta, joka on siis myös enimmäisaika määräaikaisen virantoimituksesta erottamisen suhteen.²⁰⁰

¹⁹⁵ Oikeuskäytännössä on hyväksytty kolmen kuukauden pituisia vetoamisaikoja, kuten ratkaisussa KHO 31.1.2000 T 157.

¹⁹⁶ *Bruun–Mäenpää–Tuori* 1995, s. 265.

¹⁹⁷ *Koskinen–Kulla* 2013, s. 339.

¹⁹⁸ Ks. *Launiala–Laaksonen* 2011, s. 33.

¹⁹⁹ Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 20 a §, laki puolustusvoimista 48 § ja laki poliisin hallinnosta 15 a §.

²⁰⁰ Oikeuskäytännössä on otettu kantaa muun muassa kirjallisten huomautusten ja käsiteltävänä olevan kirjallisen varoituksen väliseen ajalliseen suhteeseen. Virkamieslautakunnan päätöksessä 39/2008 poliisilaitos oli antanut konstaapeli A:lle kirjallisen varoituksen 25.2.2008. Poliisilaitos oli vedonnut päätöksensä perusteluissa muun muassa A:lle 18.6.2004 ja 26.2.2007 annettuihin kirjallisiin huomautuksiin. Lautakunta totesi, että huomautuksista kuluneen ajan ja niihin johtaneesta A:n käyttäytymisestä saadun selvityksen johdosta huomautuksia ei voitu enää ottaa huomioon kirjallista varoitusta harkittaessa.

Varoituksen antamisen osalta on ratkaisukäytännössä katsottu, että mikäli virkamiehen tarkastelun kohteena oleva toiminnan selvittäminen on aikaa vievää, voidaan kohtuullinen aika katsoa alkaneeksi silloin, kun asiasta on riittävästi näyttöä virkamiesoikeudellisen menettelyn aloittamiselle. Muun muassa esitutkinnan voidaan katsoa siirtävän tätä aloitusaikaa.²⁰¹ ”Kohtuullisessa ajassa” –käsitteen venyttämistä vallitsevasta muutaman viikon ajan käsityksestä huomattavasti pidemmäksi vastoin lainvalmistelussa ja oikeuskirjallisuudessa esitetystä asettaa tulkinnan perustellusti alttiiksi siihen kohdistuvalle kritiikille.²⁰²

Ajallista ulottuvuutta pohtiessa tulee ottaa huomioon myös se asia, että hallintoprosessia aloittaessa työnantajaviranomaisella ei ole useinkaan tiedossa lopullista seuraamusvaihtoehtoa, vaan käsitys oikeasuhtaisesti seuraamusvaihtoehdosta voi syntyä esimerkiksi vasta virkamiehen kuulemistilaisuuden jälkeen. Näin ollen olisi virkamiehen oikeusturvan kannalta erittäin kyseenalaista, esimerkiksi pohdittaessa seuraamusvaihtoehtoina varoitusta ja irtisanomista, että toiseen näistä vetoaminen olisi prekludoitunut. Tämän prekludoitumisen seurauksena valittavaksi tulisi mahdollisesti jopa ankarampi seuraamusvaihtoehto vain sen takia, että ainoastaan se asia voitaisiin laittaa vireille.²⁰³ Kun otetaan huomioon kirjallisen varoituksen perimmäinen tarkoitus toimia nopeana reagointikeinona virkamiehen menettelysäännösten vastaiseen toimintaan, voidaan perustellusti katsoa, että prekludoituminen ei voi tapahtua ennen kuin kolme kuukautta on kulunut siitä hetkestä, kun työnantajaviranomainen sai tiedon hallintoprosessin käynnistämiseen johtuneesta virkamiehen virheellisestä toiminnasta.

VMLTK 23/2010: kirjallisen varoituksen perusteena olevat tapahtumat olivat tulleet esimiesten tietoon 1.9.2009 ja kuulemiseen varoituksen antamista varten oli ryhdytty vasta 8.1.2010 eli yli 4 kuukautta myöhemmin. Virkamieslautakunta totesi, että varoituksen perusteena oleviin tapahtumiin ei ollut vedottu kohtuullisessa ajassa. KHO 20102 T 478: ei muutosta.

²⁰¹ Ks. VMLTK 26/2005.

²⁰² Koskinen 2003, s. 802.

²⁰³ Launiala–Laaksonen 2011, s. 19.

6 VAROITUS- JA IRTISANOMISTILANTEET OIKEUSKÄYTÄNNÖN VALOSSA

6.1 Yleistä tilanteista

Virkamies voi toimia vastoin valtion virkamieslaissa säädettyä virkavelvollisuuttaan monella eri tavalla. Yleisimpiä tilanteita, joissa virkamiehen virkavastuu aktualisoituu virkamiesoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kautta, ovat muun muassa rikostuomio, työaikasääntöjen noudattamatta jättäminen, sopimaton käyttäytyminen, työvelvollisuuden laiminlyönti, annettujen määräysten ja ohjeiden noudattamatta jättäminen, työtehtävistä kieltäytyminen sekä yhteistyövaikeudet.²⁰⁴ Tutkielman esitysteknisistä syistä ratkaisut ja päätökset on jaoteltu sen mukaan, mitä virkavelvollisuutta virkamies on tarkastelun alaisissa tapauksissa rikkonut. Jako tapahtuu neljään eri kategoriaan, jotka ovat varoituksen tai irtisanomisen perusteena oleva 1) rikostuomio, 2) työaikasääntösten rikkominen, 3) virkamiehelle lain nojalla asetettu käyttäytymisvelvollisuus sekä 4) virkatehtävien laiminlyönti. Oikeuskäytäntö muodostuu pääosin virkamieslautakunnan ratkaisukäytännöstä sekä korkeimman hallinto-oikeuden tuomioista. Käsittelen sekä varoitus- että irtisanomistapaukset yllä mainitun jaon mukaisesti kunkin otsikon alla. Yhtenä keskeisimmistä oikeusohjeista asiassa toimii valtion virkamieslain 14 §, jota voidaan kutsua eräänlaiseksi yleissäännökseksi virkavelvollisuuksien suhteen.

6.2 Rikostuomio

6.2.1 Yleistä

Virkamies voi rikkoa virkavelvollisuuttaan syyllistymällä rikokseen, joka tapahtuu joko virantoimituksessa tai sen ulkopuolella. Molemmissa tilanteissa virkamiesoikeudellisen seuraamusjärjestelmän lopputulemana voi olla varoitus tai irtisanominen, mikäli näille lainsäädännössä asetetut edellytykset täyttyvät. Varoituksen osalta virasto ilmaisee paheksuntansa virkamiehen rikollista toimintaa kohtaan ja moittii tätä sekä kehottaa häntä muuttamaan toimintaansa lain mukaiseksi. Irtisanomisen osalta virasto toteaa, että rikoksesta johtuvien erittäin painavien syiden vuoksi virassa jatkamisen edellytyksiä ei asianosaisen virkamiehen suhteen ole enää olemassa.

²⁰⁴ *Launiala-Laaksonen* 2011, s. 3.

Kuten edellä kohdassa 4.3 todettiin, *ne bis in idem* -sääntöä ei voida katsoa rikotun, vaikka virkamiehelle annettaisiinkin hallinnollinen seuraamus rikostuomion johdosta. Koska hallinnolliset seuraamukset, esimerkiksi kirjallinen varoitus ja irtisanominen, poikkeavat selvästi rikosoikeudellisista rangaistuksista, näitä ei voida pitää kaksinkertaisina rangaistuksina rikosoikeudellisesti asiaa tarkasteltaessa.²⁰⁵

Mikäli virkamiehelle annetaan rikostuomion perusteella varoitus tai hänet irtisanotaan, päätöksen perusteena olevan rikostuomion tulisi olla nähdäkseen lainvoimainen.²⁰⁶ Tämä johtuu syyttömyysolettamasta, jonka mukaan jokaista on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Syyttömyysolettama on kumottavissa tuomioistuimen lainvoimaisen tuomion lisäksi siihen rinnastettavalla syyttäjän tai esitutkintaviranomaisen päätöksellä.²⁰⁷ Mikäli syyttömyysolettamaa ei asianmukaisesti kumota, seuraamuksen antanut virasto syyllistyy asiassa virkamiehen ihmisoikeuksien loukkaamiseen rikkomalla EIS 6 artiklaa.²⁰⁸ Mielestäni on kuitenkin tehtävä tapauskohtainen harkinta sen suhteen, millaisia tietoja epäilystä rikoksesta on saatavilla, samoin kuin rikoksen vakavuusasteesta. Toisaalta, mitä törkeämmästä rikoksesta virkamiestä epäillään ja mitä selvemmin jo esitutkinnan aikana esitutkinta puhuu virkamiehen syyllisyyden puolesta, sitä perustellumpaa olisi käyttää turvaamistoimenpiteenä virantoimituksesta pidättämistä ja tehdä päätös virkamiesoikeudellisesta seuraamuksesta vasta lainvoimaisen tuomion jälkeen.

6.2.2 Virantoimituksessa

Virkamieslain 14 § 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Selvää on, että mikäli virkamies virkatehtäviä hoitaessaan syyllistyy tuottamukselliseen tai tahalliseen rikokseen, hän menettelee vastoin virkavelvollisuuksiaan. Mikäli tuomioistuin ei tuomiota antaessaan pane virkamiestä viralta, työnantajan harkintavaltaan jää, millaisia virkamiesoikeudellisia seuraamuksia se kohdistaa asianosaiseen virkamieheen. Luonteeltaan vähäiset, lähinnä ajattelemattomuudesta tapahtuneet teot, jotka ovat johtaneet sakkotuomioihin, on

²⁰⁵ Kulla 2012, s. 40.

²⁰⁶ Kirjallisen varoituksen osalta, ks. *Launiala–Laaksonen* 2011, s. 23.

²⁰⁷ *Launiala* 2010, s. 15–17.

²⁰⁸ *Launiala* 2010, s. 18.

katsottu sen kaltaisiksi, että varoitus on oikeasuhtaisin seuraamus²⁰⁹.²¹⁰ Mikäli teko tapahtuu toiminnassa, johon liittyy vahva kansalaisten perusoikeuksiin puuttumisen aspekti, kuten vapautensa menettäneiden käsittelyn kohdalla, suhteellisen ankaraa seuraamustakin voidaan pitää perustellusti hyväksyttävänä sakkotuomiosta huolimatta, kuten seuraavasta ratkaisusta käy ilmi:

VMLTK 98/2007: *Poliisilaitos oli 25.10.2007 irtisanonut ja pidättänyt välittömästi virantoimituksesta vartija A:n, koska hänen epäiltiin läheneelleen vastakkaista sukupuolta olevaa tutkintavankia poliisivankilassa. Käräjäoikeus tuomitsi A:n 12.6.2008 virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoihin. Virkamieslautakunta kumosi poliisilaitoksen päätöksen vedoten esitutkinnan keskeneräisyyteen, A:n kiistämiseen sekä tämän pitkään ja nuhteettomaan virkauraan (äänestys 5-4).*

KHO 2009 T 3302: *Korkein hallinto-oikeus kumosi virkamieslautakunnan päätöksen ja piti poliisilaitoksen päätöksen voimassa. Oikeus esitti perusteluina, että poliisilaitoksen oli ollut oikeus arvioida käytössä olevilla tiedoilla irtisanomisen oikeasuhtaisuutta. Koska tutkintavanki oli alisteisessa asemassa suhteessa A:han, ja kun teosta annettu tuomio oli tullut lainvoimaiseksi, teko osoitti A:n siinä määrin sopimattomaksi virkaansa, että erityisen painava syy irtisanomiseen oli olemassa.*

Korkeimman hallinto-oikeuden perustelut jättävät sijaa kritiikille. Virkamieslautakunta on perustellusti lausunut, että seuraamuspäätöksiä tehdessään poliisilaitoksella ei ole ollut käytössään muuta materiaalia kuin tapauksen esitutkinta-aineisto, ei esimerkiksi tuomioistuimen lainvoimaista tuomiota. Tapauksessa, jossa epäillyn ja asianomistajan kertomukset eroavat toisistaan, tulisi erityisesti pidättäytyä käyttämästä sellaisia seuraamusvaihtoehtoja, jotka ovat jo luonnostaankin huomattavan ankaria virkamiestä kohtaan. Vaikka kyseessä oli lähtökohtaisesti vakava, vapautensa menettäneen henkilön perusoikeuksiin vahvasti kajoava (irtisanomistilanteessa vasta väitetty) teko, A puolustautui asiassa relevantilla ja huomioon otettavalla seikalla ja kyseenalaisti, millaiseksi jää virkamiehen oikeusturva vastaavissa tilanteissa, mikäli pitkä ja nuhteeton virkaura voidaan päättää pelkästään toisen henkilön väitteen perusteella. Riittävä virkamiesoikeudellinen toimenpide tapauksessa olisi ollut virantoimituksesta pidättäminen, joka olisi riittänyt turvaamaan sen, että virkamies ei olisi voinut jatkaa virassaan siihen asti, kunnes asiassa on näytetty lainvastainen teko toteen oikeuden tuomiolla. Tämän jälkeen asiassa olisi voitu pohtia, mitä virkamiesoikeudellisia seuraamuksia virkamiehelle tulisi antaa.

²⁰⁹ VMLTK 55/2009, VMLTK 71/2008.

²¹⁰ *Launiala-Laaksonen* 2011, s. 24.

Rikollinen toiminta virkatehtäviä suorittaessa ei johda automaattisesti irtisanomiseen. Kuitenkin erityisesti törkeät rikokset osoittavat virkamieheissä usein sellaista säännöistä piittaamatonta käytöstä, että työnantaja voi irtisanoa asianosaisen virkamiehen.

Irtisanomiskynnys madaltuu, mikäli kyse on virkamiesryhmästä, jonka käyttäytymisvaatimusta on lainsäädännössä erityisesti korostettu. Tällaisia virkamiehiä ovat muun muassa poliisimiehet, rajavartijat sekä sotilaat.²¹¹ Poliisimiesten osalta oikeuskirjallisuudessa on todettu, että individuaaliperusteisia irtisanomisperusteita ovat muun muassa alkoholin väärinkäyttöön, omaisuusrikoksiin, virkavelvollisuuden laiminlyöntiin tai sopimattomaan käyttäytymiseen liittyvät tapaukset.²¹² Omaisuusrikosten kohdalla näyttäisi siltä, että anastetun omaisuuden arvolle ei anneta lainkaan painoarvoa vaan toteennäytetyn omaisuusrikoksen kohdalla irtisanominen on katsottu oikeasuhtaiseksi puuttumiskeinoksi.²¹³

VMLTK 54/2002: *Poliisilaitos oli irtisanonut ja pidättänyt virantoimituksesta rikosylikonstaapeli A:n 18.6.2002, koska hänet oli tuomittu käräjäoikeuden tuomiolla 27.5.2002 näpistyksestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta 40 päiväsakkoon. A oli anastanut löytötavaroista 5,80 euroa. Virkamieslautakunta katsoi perusteluissaan, että kokonaisuutta arvioitaessa rikoksen lisäksi tuli ottaa huomioon anastetun omaisuuden määrä, sekä pitkä virkaura. Lautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen (äänestys 5-4).*

KHO 2003 T 808: *A:n tehtäviin rikostutkijana kuului omaisuusrikosten selvittäminen. Teko oli tapahtunut virantoimituksessa ja kohdistunut poliisilaitoksen löytötavaroihin. A oli siten rikkonut virkavelvollisuuksiaan tavalla, joka ei vastannut hänen tehtäviään ja asemaansa. Toiminnan seurauksena poliisin arvo, erityisesti luottamus poliisia kohtaan, oli voinut kärsiä siitä. Irtisanomiseen oli siten ollut erityisen painava syy ja A voitiin pidättää virantoimituksesta välittömästi. Virkamieslautakunnan päätös kumottiin ja oikaisuvaatimus hylättiin.*

Virkamieslautakunnan perustelut olivat mielestäni oikeutettuja, sillä virkamiesoikeudellista seuraamusta harkittaessa tilannetta tulee arvioida

²¹¹ Laki poliisin hallinnosta 15f § (873/2011); laki puolustusvoimista 42 § (551/2007); laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 20 § (577/2005).

²¹² *Helminen–Kuusimäki–Rantaeskola* 2012, s. 832.

²¹³ Ks. myös VMLTK 128/2009: Poliisilaitos irtisanoi ja pidätti virantoimituksesta vanhemman konstaapelin, koska tämä oli syyllistynyt vapaa-ajalla näpistykseen vieden yhteensä 76,95 euron arvosta omaisuutta tavaratalosta. Virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja perusteli päätöstään sillä, että kyseessä oli vähäinen näpistys ja että kyse oli pikemminkin yksittäisestä satunnaisesta käytöksestä kuin suunnitelmallisuudesta. Myös konstaapelin pitkälle ja nuhteettomalle virkauralle annettiin painoarvoa.

kokonaisuutena. Vaikkakin poliisimieheltä odotetaan muita virkamiehiä lainkuuliaisempaa käyttäytymistä, painoarvoa on annettava myös virkamiehelle langetettuun rangaistukseen sekä tässä tapauksessa anastuksen kohteena olevan omaisuuden vähäiselle määrälle. Lievempiä seuraamuksia olisi voitu perustellusti käyttää. Seuraamukset lähinnä ajattelemattomuudesta johtuneesta vähäisestä rikoksesta olivat virkamiehelle tässä tapauksessa kohtuuttomat.²¹⁴

Virkamiehen virka-asemalla on myös vaikutuksensa arviointiin, sillä mitä korkeammassa virassa virkamies toimii, sitä suurempi vaatimuksia ja odotuksia häneen kohdistuu. Tämä käy ilmi seuraavan ratkaisun perusteluista:²¹⁵

VMLTK 33/2003: *Lääninhallituksen poliisiosasto antoi 31.3.2003 poliisipäällikkö A:lle kirjallisen varoituksen, koska hänet oli tuomittu käräjäoikeudessa 13.3.2003 kunnianloukkauksista ja virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen. Hovioikeus ei muuttanut 16.5.2005 antamallaan tuomiolla käräjäoikeuden ratkaisua. Virkamieslautakunta totesi, että poliisipäällikkönä A:lle voitiin asettaa tavanomaista korkeammat vaatimukset virkavelvollisuuksien noudattamisen suhteen ja että A oli laiminlyönyt käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. A:lle voitiin antaa varoitus siitä huolimatta, että hänet oli tuomittu samoista teoista rangaistukseen yleisessä tuomioistuimessa. KHO 2006 T 2414: ei muutosta.*

Yleisen luottamuksen menettämisen kynnyksen voidaan katsoa olevan suhteessa matalampi, kun tehdyn rikoksen ja virkamiehen työtehtävien kesken on olemassa asiallinen yhteys. Tällainen liityntä voidaan katsoa olevan esimerkiksi taloushallintoa hoitavalla virkamiehellä, joka syyllistyy kavallukseen, tai talousrikoksia tutkivalla poliisimiehellä, joka syyllistyy verorikokseen:

VMLTK 1/2004: *Poliisilaitos oli 26.11.2003 tekemällään päätöksellä irtisanonut omaisuus- ja talousrikosten parissa työskentelevän ylikonstaapeli A:n. Päätöksen perusteena oli 10.11.2003 annettu käräjäoikeuden tuomio, jolla A tuomittiin 11 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen kirjanpitorikoksesta ja törkeästä veropetoksesta. A valitti asiasta virkamieslautakuntaan vedoten siihen, ettei tuomio ollut lainvoimainen. Lautakunta katsoi, että poliisilaitokselle oli erityisen painavat syyt irtisanoa A. Teot, joista hänet tuomittiin, olivat samankaltaiset rikokset, joiden parissa*

²¹⁴ Ks. myös VMLTK 20/2007: Virkamieslautakunta totesi, että poliisilaitoksella oli erityisen painava syy irtisanoa vanhempi konstaapeli A, koska hänet oli tuomittu hovioikeudesta kahdesta varkaudesta yhteensä 30 päiväsakon sakkorangaistukseen. A oli anastanut kahdella eri kertaa poliisilaitoksen löytötavaratoimistosta yhteensä 45 euroa.

²¹⁵ Ks. myös VMLTK 30/2002: Apulaispoliisipäällikkö tuomittiin rattijuopumuksesta. Ottaen huomioon poliisimiehen asema irtisanominen oli laillinen.

hän työskenteli. Tämän vuoksi irtisanomiseen voitiin ryhtyä, vaikka tuomio ei ollut lainvoimainen. Virkamieslautakunta hylkäsi A:n valituksen. Hovioikeus ei 31.8.2006 antamallaan tuomiolla muuttanut käräjäoikeuden ratkaisua. KHO 2007 T 420: ei muutosta.

Varsinkin irtisanomista harkittaessa työnantajaviranomaisen tulisi ottaa huomioon myös seuraamuksen tosiasialliset seuraukset virkamiehelle, koska ne voivat muodostua varsinaista rikosoikeudellista rangaistusta ankarammaksi ja aiheuttaa tekoon nähden kohtuuttoman seurauksen.²¹⁶

6.2.3 Virantoimituksen ulkopuolella

Pelkkä epäily virkamiehen vapaa-ajalla tekemästä rikoksesta ei pelkästään riitä irtisanomisperusteeksi, vaikka rikossyyte ja esitutkinta vaikuttaisivat virkamiehen edellytyksiin hoitaa virkatehtäviään. Tällaisissa tapauksissa virkamies voidaan yleensä pidättää virantoimituksesta. Mikäli virkamies tuomitaan vapaa-ajalla tehdystä rikoksesta, mutta tuomioistuin ei katso rikoksen osoittavan virkamiestä ilmeisen sopimattomaksi työskentelemään virkamiehenä eikä se tuomitse rikoslain 2 luvun 10 §:n mukaista viraltapanaa, irtisanomisen toimittamiselle ei välttämättä ole erityisen painavia syitä:

VMLTK 64/2007: *Hätäkeskuksen päällikkö oli tuomittu vapaa-ajalla tapahtuneesta alaisensa pahoinpitelystä sakkorangaistukseen. Virkamieslautakunta totesi, että ”johtavassa asemassa olevan henkilön syyllistyminen pahoinpitelyyn alaistaan kohtaan on usein virkasuhteessa vaadittavan luottamuksen menettämistä. Virkamiesoikeudellinen päätöksenteko virkasuhteen pysyvyydestä ei ole kuitenkaan suoraan sidoksissa rikosoikeudelliseen arvioon.” Koska merkkejä yleisen luottamuksen menettämiseen ei ollut, eikä hätäkeskuksen arvon kärsimistä esitetty riittävää selvitystä, ja päällikön virkaura oli ollut muutoin pitkä ja*

²¹⁶ HE 4/2006 vp, s. 5: ”Valtiovarainministeriön palvelussuhdeturvatyöryhmä on 9 päivänä kesäkuuta 1997 valmistuneessa muistiossa (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 12/97) ehdottanut, että poliisilainsäädännössä voitaisiin säätää viranomaiselle oikeus erottaa poliisimies määräajaksi virantoimituksesta. Työryhmä- muistion mukaan erällä virkamiesryhmillä kuten poliisimiehillä virkavelvollisuuksiin kuuluva käyttäytymisvelvollisuus ulottuu myös vapaa-aikaan. Muistion mukaan virkamieslautakunnassa on ollut esillä 13 tapausta, joissa irtisanominen perustui virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymiseen. Näissä tapauksissa irtisanomiskynnys on poliisimiesten osalta muodostunut varsin matalaksi, koska varoituksen antamista ei ole pidetty tarpeeksi ankarana seuraamuksena. Esimerkiksi syyllistyminen rattijuopumukseen vapaa-aikana on voinut olla irtisanomisperuste, vaikka ura muuten on ollut moitteeton. Poliisimiehen sijoittuminen työmarkkinoille on ollut irtisanomisen jälkeen vaikeaa. Työryhmä ehdotti, että määräaikainen virantoimituksesta erottaminen olisi näihin tilanteisiin sopiva ratkaisu ja asiasta voitaisiin säätää erikseen poliisilainsäädännössä. Arvion mukaan noin kymmenen poliisimiestä irtisanotaan vuosittain päihteiden käytön seurauksena. Lievän rattijuopumuksen tilanteissa käytetään nykyisin pääsääntöisesti varoitusta.”

nuhteeton, perusteita irtisanomiseen ja virasta pidättämiseen ei ollut. Sisäasiainministeriön päätös kumottiin.

Tällainen syy voi kuitenkin olla olemassa, mikäli tuomio merkitsee sitä, ettei virkamies ole enää kykeneväinen hoitamaan virkatehtäviään.²¹⁷ Tällainen tilanne voisi olla käsillä esimerkiksi silloin, jos kansalaisten viranomaistoiminnalle asettava yleinen luottamus virkamiehen kykyyn hoitaa asianmukaisesti virkatehtäviään heikkenee rattijuopumusrikokseen syyllistymisen vuoksi. Tällaiset tilanteet on katsottu oikeuskäytännössä hyväksytyksi syyksi irtisanoa virkamies. Mikäli samanlaisiin tekoihin on syyllistytty useammin kuin kerran, irtisanomiskynnys madaltuu²¹⁸. Erityisesti poliisivirkamiesten osalta, joiden virkatehtäviin rattijuopumusvalvonta sisältyy, on oikeuskäytännössä katsottu, että törkeään rattijuopumukseen syyllistynyt poliisimies on voitu poikkeuksetta irtisanoa virastaan sekä pidättää virantoimituksesta irtisanomisajaksi.²¹⁹

VMLTK44/2008: *Poliisilaitos oli 31.3.2008 irtisanonut ja pidättänyt virantoimituksesta ylikonstaapeli A:n päihtyneenä yksityisasunnossa tapahtuneena pahoinpitelyn vuoksi. Poliisilaitos oli jo aiemmin 10.4.2007 pidättänyt A:n virantoimituksesta epäillyn törkeään rattijuopumuksen sekä törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamisen vuoksi, joista käräjäoikeus hänet tuomitsi myöhemmin 5.5.2008. A oli muutoinkin ollut lyhyen ajan sisään ollut pidätettynä virantoimituksesta, jolloin hänelle oli tehty hoitoonohjaussopimus sekä annettu kirjallinen varoitus. Virkamieslautakunta totesi perusteluissaan, että esimiesasemassaan häneen kohdistuu tavallista korkeammat vaatimukset virkavelvollisuuksien noudattamisen suhteen. Edellä mainittuihin tekoihin syyllistyessään A laiminlöi kiistatta poliisille kuuluvan käyttäytymisvelvollisuuden siten, että poliisin arvo kärsi toiminnan vuoksi. A:n pitkällä ja moitteettomalla virkauralla ei ollut merkitystä tekojen luonteiden ja vakavuuksien vuoksi. Poliisilaitoksella oli ollut erityisen painavat perusteet irtisanoa A.*

VMLTK 140/2010: *Poliisilaitos oli 20.9.2010 tekemällään päätöksellä irtisanonut rikosylikonstaapeli A:n virkasuhteen ja pidättänyt tämän virantoimituksesta, koska A:n epäiltiin syyllistyneen törkeään rattijuopumukseen. A tuomittiin teosta käräjäoikeuden 1.12.2010 antamalla tuomiolla ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Virkamieslautakunta totesi, että poliisimiehen syyllistymistä törkeään rattijuopumukseen on pidettävä vakavana ja moitittavana tekona ja päätyni tulkintaan, että pitkästä ja moitteettomasta urastaan huolimatta poliisilaitoksella oli oikeus irtisanoa A.*

²¹⁷ Mäenpää 2013, s. 1241.

²¹⁸ VMLTK 2/2009.

²¹⁹ Ks. poikkeukset muun muassa VMLTK 25/2007, jonka johdosta KHO 2008 T 563, sekä VMLTK 51/2005, joissa irtisanomispäätös kumottiin.

Teko osoitti A:n myös siinä määrin soveltumattomaksi tehtäväänsä, ettei virantoimitusta voitu jatkaa.

Lievemmissä rattijuopumustapauksissa oikeasuhtaiseksi seuraamukseksi voidaan katsoa kirjallinen varoitus.²²⁰ Tällöinkin asiassa tulee ottaa huomioon muun muassa virkamiehen asema ja tehtävät, sekä samanlaisten tekojen toistuvuus:²²¹

VMLTK 32/1999: *Liikkuva poliisi oli 16.3.1999 tekemällään päätöksellä irtisanonut ja pidättänyt virantoimituksesta liikenteenvalvontatehtävissä työskennelleen vanhempi konstaapeli A:n, koska tämä oli tuomittu 22.2.1999 rattijuopumuksesta 45 päiväsakkoon sekä ehdolliseen ajokieltoon. A:n uloshengitysilmassa oli ollut 0,42 mg/l. alkoholia ajon jälkeen. Kyseisissä tehtävissä työskennelleen poliisimiehen ajaessa autoa välittömästi työvuoronsa päätyttyä tämä oli käyttäytynyt tavalla, joka ei vastannut hänen tehtäviään ja asemaansa. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen (äänestys 5–2). KHO 2000 T 1791: ei muutosta.²²²*

Yleisön luottamuksen menettäminen on katsottu riittävän painavaksi syyksi irtisanomiselle, eikä lieventävinä seikkoina ole pidetty virkamiehen henkilökohtaisia syitä tai ominaisuuksia. Valvontaviranomaisten suhteen verrattain tiukkaa linjaa voidaan perustella sillä, että asiassa syntyy kiistatta luottamuspula yhteiskuntaa kohtaan yllä kuvatun kaltaiseen rikokseen syyllistymisen johdosta.

Joka tapauksessa, mikäli virkamies syyllistyy vapaa-ajalla rikokseen, liittynän virkavelvollisuuksien rikkomiseen tulee olla olemassa, jotta hallinnollinen seuraamus voitaisiin virkamiehelle antaa. Työnantajaviranomaisen tulee pohtia ja arvioida, millä tavalla ja kuinka paljon virkamiehen virkavelvollisuuksien vastainen toiminta vaikuttaa virkamiehen viranhoitoon²²³. Mikäli viranomaisen ei päättämisperusteena ole vedonnut

²²⁰ HE 4/2006 vp, s. 5.

²²¹ VMLTK 44/2007: Poliisipäällikkö oli syyllistynyt rattijuopumukseen, liikenne rikkomukseen sekä törkeään rattijuopumukseen. Käyttäytymistä pidettiin poliisipäällikölle sopimattomana siten, että poliisin arvon katsottiin kärsineen. Oikaisuvaatimus hylättiin.

²²² Ks. VMLTK 225/1996: Vanhempi konstaapeli tuomittiin rattijuopumuksesta, koska hänen veren alkoholipitoisuus oli ajon jälkeen 0,78 promillea. Poliisimies ei ollut esimiesasemassa eikä muutenkaan sellaisessa asemassa, johon olisi liittynyt korostettua vastuuta vapaa-ajan käyttäytymisen suhteen. Oikaisuvaatimus hyväksyttiin ja irtisanomispäätös kumottiin.

²²³ VMLTK 21/2005 ja 38/2005, joiden johdosta KHO 31.7.2007 T 1885: Se seikka, että vanhempi konstaapeli A työskenteli hätäkeskuksessa törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen syyllistyessään, ei vähentänyt poliisimiehelle asetettuja erityisiä vaatimuksia käyttäytymisen suhteen; VMLTK 17/2008.

mihinkään muuhun seikkaan kuin tehtyyn rikokseen, ylemmän tuomioistuimen alioikeuden kumoavaa päätös yleensä poistaa viranomaiselta irtisanomisperusteen²²⁴:

VMLTK 97/2007: Poliisilaitos oli irtisanonut konstaapeli A:n 25.10.2007 ja pidättänyt hänet virantoimituksesta vapaa-ajalla epäillyn pahoinpitelyn vuoksi. A oli kuulusteluissa kiistänyt syyllisyytensä. Syyttäjävirsto teki 18.3.2008 syyttämättäjäyttämispäätöksen, koska asiassa ei ollut näyttöä rikoksesta tai todennäköisiä syitä epäillyn syyllisyyden tueksi. Virkamieslautakunta totesi, että syyttämättäjäyttämispäätöksen vuoksi asiassa ei ollut näytetty, että A olisi syyllistynyt vapaa-ajalla virkamiehelle sopimattomaan käytökseen. Poliisilaitokselle ei sen vuoksi ollut oikeutta irtisanoa A:ta tai pidättää tätä virasta. KHO 26.8.2009 T 2050: ei muutosta.

Virkamiehelle voidaan myöntää virkavapautta virastaan, ja sen antamisesta säädetään valtion virkamieslain 23 §:ssä. Osa virkavapauden perusteista on senkaltaisia, että näissä tilanteissa viranomaisen on myönnettävä virkavapaus suoraan lain nojalla. Vaikka virkamies on virkavapaalla virastaan, häneen voidaan kohdistaa virkamiesoikeudellisia sanktioita siinä missä viranhoidossa oleviinkin. Pitkään jatkunut virkavapaus saattaa kuitenkin olla asiassa lieventävänä perusteena, kuten seuraavaan virkamieslautakunnan päätöksen perusteluissa mainitaan:

VMLTK 62/2009: Poliisilaitos oli 28.4.2009 tekemällään päätöksellä irtisanonut A:n vanhemman konstaapelin virasta ja pidättänyt hänet virantoimituksesta. Käräjäoikeus oli tuominnut A:n 6.11.2008 antamassaan tuomiossa 80 päiväsakkoon hänen syyllistyttyään 21.8.2008 törkeään rattijuopumukseen. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden tuomiota. A oli ollut rikokseen syyllistyessään lähes vuoden virkavapaalla. Lautakunta totesi, että poliisiin on myös vapaa-aikana käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisiin tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Velvollisuuden katsottiin ulottuvan myös virkavapaalle, mutta pitkä virkavapaus voi lieventää velvollisuuden sitovuutta yksittäistapauksessa. Kun huomioon otettiin virkavapauden pituus sekä A:n pitkä ja nuhteeton virkaura, lautakunta katsoi, ettei erityisen painavia syitä irtisanomiseen ollut. Lautakunta kumosi poliisilaitoksen päätökset irtisanomisen sekä virantoimituksesta pidättämisen osalta. (Äänestystulos 5-3). KHO 2011 T 1102: ei muutosta.

Virkamieslautakunta totesi perusteluissaan, että törkeään rattijuopumukseen syyllistymistä oli pidettävänä vakavasti moitittavana käyttäytymisenä, joka ei sovi etenkään poliisissa työskentelevän virkamiehen arvolle. Lähtökohtaisesti erityisen painavat syyt olivat olemassa. Kuitenkin mielestäni on perusteltua,

²²⁴ Koskinen–Kulla 2013, s. 306. Ks. VMLTK 64/2006: Mikäli viranomainen oli vedonnut päätöksessään muuhun kuin rikostuomioon, seuraamus (kirjallinen varoitus) voitiin antaa.

että kokonaisuudessaan annettiin painoarvoa yli vuoden jatkuneelle vuorotteluvapaalle, koska sinä aikana hän ei kuitenkaan ole ollut virkaansa kuuluvien tehtäviensä kanssa tekemisissä, eikä poliisin arvo kärsi asiassa yhtä vakavasti kuin poliisimiehen, joka on aktiivisesti viranhoitotehtävissä. Eron seuraamusvalinnassa näiden kahden tilanteen välillä tulisi olla olemassa.

6.3 Työaikasäännösten noudattamatta jättäminen

Työaikasäännösten noudattaminen on yksi iso kokonaisuus, josta virkamieslautakunta sekä oikeusistuimet ovat antaneet ratkaisujaan. Virkamies voi rikkoa virkavelvollisuuttaan tilanteissa, joissa hän ei noudata sovittuja työaikoja tai on luvatta pois töistä. Mitä enemmän edellä mainitut tilanteet vaikuttavat viraston toimintaan ja toisaalta mitä enemmän näitä tilanteita on ollut, sitä perustellummin virkamiestä voidaan rangaista seuraamuksilla. Seuraamusten ankaruuteen vaikuttaa luonnollisesti myös se, onko virkamiestä kehoitettu aiemmin muuttamaan toimintaansa vastaavien tekojen vuoksi.

Virkamiehen työn laatu vaikuttaa myös asiaan. Mikäli virkamies työskentelee asiakaspalvelutyössä, hänen täsmällinen töihin tuleminen on tärkeämpää kuin sellaisen virkamiehen, jolla on oikeus käyttää liukumaa työajoissaan. Huolimaton toiminta ei yleensä myöskään ole peruste irtisanomiselle, elleivät toiminnasta aiheutuvat seuraukset ole merkittäviä ja suuria.²²⁵

Työaikojen noudattaminen suhteen ongelmia voi ilmaantua ajoissa töihin saapumisessa²²⁶, hetkellisenä luvattomana poissaolona kesken työvuoron²²⁷ tai työpaikalta liian aikaisin poistuttaessa²²⁸. Vähäiset, toistuvatkin myöhästelyt eivät välttämättä ole peruste kirjalliselle varoitukselle:

²²⁵ Mäenpää 2013, s. 1240.

²²⁶ VMLTK 100/2007.

²²⁷ VMLTK 72/2005: Konstaapeli oli poistunut saman työvuoronsa aikana kaksi kertaa yhteensä kahdeksi tunniksi luvatta pois työtehtävistä. Virkamieslautakunta katsoi, ettei kirjallista varoitusta voitu antaa.

²²⁸ VMLTK 59/2006, jonka johdosta KHO 2008 T 1172: ATK-yksikön päällikkö oli poistunut työpaikaltaan useasti yleensä muutamaa minuuttia ennen sallittua. Kirjallinen varoitus voitiin antaa toiminnan toistuvuudesta ja esimiesasemasta johtuen.

VMLTK 58/2009: *Tullitarkastaja A oli saapunut työpaikalle liukuma-ajan jälkeen viiden kuukauden aikana yhteensä kahdeksan kertaa, ylitysten ollessa ajallisesti 1–15 minuuttia. KHO 24.3.2011 T 817: ei muutosta.*

Yllä olevassa tapauksessa osa myöhästelyistä johtui muun muassa yllättävistä sääolosuhteista. Ratkaisukäytännössä on myös erikseen todettu, ettei esimerkiksi lapsen viemistä päivähoidon, väsymystä tai pitkää työmatkaa voida pitää sellaisina perusteina, jotka loisivat virkamiehelle hyväksyttävän syyn poiketa työaikamääräyksistä.²²⁹ Mikäli kyseessä on vähäiset liukuman ylitykset, mutta ylitykset ovat jatkuneet työnantajan sanktiosta huolimatta, varoitus voidaan antaa.²³⁰

Yleensä yhden päivän poissaolo ei vielä oikeuta antamaan virkamiehelle edes kirjallista varoitusta vaan oikeasuhtaisena seuraamuksena voidaan pitää huomautusta. Jälkimmäiseen tapaukseen seuraamusvalinnan oikeellisuudessa vaikutti lisäksi viraston aiempi käytäntö vastaavanlaisissa tilanteissa sekä inhimillisyyden mahdollisuus erehtyä työvuoron ajankohdasta epäsäännöllisistä työajoista johtuen:

VMLTK 76/2008: *Finavian virkamies A oli ollut poissa töistä 6.3.2008 ilmoittamatta asiasta työnantajalleen, jonka johdosta Finavia oli antanut A:lle asiasta kirjallisen varoituksen. Virkamieslautakunta totesi, että koska kyse oli yhdestä päivästä ja A:n virkaura oli ollut muutoin nuhteeton, varoitus oli ollut liian ankara seuraamus tekoon nähden ja hyväksyi valituksen.*

VMLTK 39/2008: *Vanhempi konstaapeli A oli jättänyt saapumatta uudenvuodenpäivänä klo 13 alkavaan työvuoroon. Asiassa ei ollut näytetty, etteikö A:n poissaolo olisi voinut johtua erehdyksestä. A ei ollut aiemmin ollut luvatta poissa töistä. Koska poliisilaitoksen aiemman käytännön mukaisesti yksittäistä poissaoloa ilman lisäperustetta ei ollut katsottu kirjallisen varoituksen arvoiseksi, oli A:n tapauksessa hänelle annettu varoitus liian ankara seuraamus tekoon nähden. Virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen.*

Mikäli virkamiehen poissaolo jatkuu useamman päivän, eikä hän pysty jälkikäteenkään selvittämään hyväksyttävää syytä poissaololleen, viranomaisen on katsottu voivan antaa asiasta kirjallinen varoitus.²³¹ Hyväksyttävänä syynä ilmoittamatta jättämiselle voitaisiin pitää esimerkiksi virkamiehen vakavaa sairastumista, jonka johdosta hän on sairaalahoidossa tajuttomana, eikä näin ollen kykene ilmoittamaan sairaudestaan

²²⁹ VMLTK 10/2009.

²³⁰ VMLTK 107/2008.

²³¹ VMLTK 25/2005, VMLTK 76/2006, VMLTK 36/2008.

työnantajalleen. Mikäli virkamies vetoaa sairauteen, hänen tulee voida jälkikäteen todistaa, että poissaolo johtui hyväksyttävästä syystä²³².

Ratkaisukäytännössä on järjestäen havaittavissa, etteivät vähäiset poikkeamat tai lyhytaikaiset poissaolot eivät ole irtisanomisperuste yksittäisenä tekona. Virkamiehen irtisanomista voidaan pitää sallittuna seuraamuksena, mikäli edellä mainitut teot ovat olleet toistuvia²³³ ja jatkuneet lievempien seuraamuskeinojen käyttämisen jälkeenkin, kuten alla olevista tapauksista on nähtävissä:

VMLTK 10/2008: *Elintarviketurvallisuusvirasto Evira oli irtisanonut laborantti A:n 18.12.2007 tekemällään päätöksellä, koska A oli pitkäaikaisesti ja toistuvasti jättänyt virkatehtävänsä hoitamatta ja laiminlyönyt työaikamääräysten noudattamisen. A:lle oli annettu 18.5.2004 kirjallinen varoitus työaikasäännösten rikkomisesta, epäasiallisesta käyttäytymisestä sekä liukuvaa työaika koskevien säännösten rikkomisesta ja sallitun työajan miinussaldon ylittämisestä. A:lle oli ilmoitettu 12.9.2007 käydyissä kehityskeskusteluissa, että irtisanomistoimenpiteisiin ryhdytään. Perusteena oli, että vuoden 2004 kirjallisen varoituksen jälkeen A oli jatkanut virkavelvollisuuksien vastaista toimintaa, vaikka häntä oli useaan kertaan huomautettu asiasta suullisesti ja sähköpostitse sekä vuosittaisissa kehityskeskusteluissa; tuloksetta. Virkamieslautakunta katsoi, että Eviralla oli näissä olosuhteissa erityisen painava syy irtisanoa A. KHO 2009 T 1514: ei muutosta.*

VMLTK 104/2005: *Ympäristöministeriö irtisanoi ja pidätti virantoimituksesta ministeriön apulaistarkastaja A:n 2.12.2005 tekemällään päätöksellä. Kyseisenä vuotena A:lle oli annettu aiemmin kaksi kirjallista varoitusta luvattomien poissaolojen johdosta. A:ta oli huomautettu samankaltaisesta syystä useasti vuodesta 2003 lähtien. Virkamieslautakunta hylkäsi A:n oikaisuvaatimuksen.*

Arvioitaessa irtisanomisperusteen syntymistä asiassa on kiinnitettävä huomiota poissaolon pituuden ohella myös poissaolon syyhyn.²³⁴ Kuten yllä olevan päätöksen perusteluista on havaittavissa, jälkikäteinen lääkärintodistus poissaolon vuoksi

²³² VMLTK 123/2004

²³³ VMLTK 15/2006, jonka johdosta KHO 6.11.2007 T 2826: Työaikojen ja virkatehtävien laiminlyönnin olivat jatkuneet useamman vuoden, joiden johdosta ennen irtisanomispäätöstä oli annettu kirjallinen huomautus sekä kolme kirjallista varoitusta.

²³⁴ Työsopimuslain 8:3 § 1 momentti: ”Jos työntekijä on ollut poissa työstä vähintään seitsemän päivää ilmoittamatta sinä aikana työnantajalle pätevää syytä poissaololleen, työnantaja saa käsitellä työsopimusta purkautuneena poissaolon alkamisesta lukien.” Virkamieslaissa ei ole virkamiesten osalta vastaavaa sääntelyä. Ks. myös KHO 1989 A 15, jossa henkilö voitiin irtisanoa, koska hän oli ollut poissa virantoimituksesta ilmoittamatta 18.1.–26.1.1988 välisen ajan ja kun otettiin huomioon henkilön käyttäytymisestä saatu selvitys.

tilanteessa, jossa poissaoloille on mahdollisesti voinut olla sairauten liittyviä perusteluja, ei poista luvattomien poissaolojen moitittavuutta. Samoin, aiemmat kirjalliset varoitukset ja pitkäaikainen huomauttelu johtivat perustellusti siihen, että irtisanominen voitiin katsoa oikeasuhtaiseksi seuraamukseksi virkamiehen moitittavaa toimintaa kohtaan.

Sairauteen liittyvissä irtisanomistilanteissa tulee muistaa, että valtion virkamieslain 25 § 2 momentti kieltää käyttämästä erityisen painavana syynä sairautta, vikaa tai vammaa, paitsi jos siitä on ollut seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen²³⁵. Olennainen ja pysyvä heikentyminen on arvioitava tapauskohtaisesti. Pysyvyydellä tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarkoiteta elinikäistä tai lopullista heikentymistä.²³⁶ Viranomaisen tulee irtisanomistilanteessa näyttää toteen, että virkamiehen toiminta ei ole johtunut sairaudesta eikä hänellä sen vuoksi myöskään ole oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen:

VMLTK 7/2010: *Puolustusvoimat oli irtisanonut A:n opistoupseerin virasta tekemällään päätöksellä, sillä A oli ollut poissa virantoimituksesta ilman hyväksyttävää syytä 1.6.–10.11.2009 välisen ajan ilmoittamatta tästä työnantajalleen. A oli laiminlyönyt velvollisuutensa hakea ajoissa virkavapautta ja todistaa sairaudesta johtuva poissaolon peruste lääkärintodistuksella. Laiminlyönnin perusteeksi oli esitetty myöhemmin vaikea-asteinen masennus. A:n menettely on voinut johtua sairaudesta. Koska asiassa ei ollut esitetty, että A:n työkyky olisi alentunut olennaisesti ja pysyvästi ja että hänellä olisi ollut tällä perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, A:n irtisanomiselle ei ollut näiden seikkojen valossa erityisen painavaa syytä. Oikaisuvaatimus hyväksyttiin. KHO 8.2.2012 T 216: ei muutosta.*

6.4 Käyttäytymisvelvoitteen rikkominen

6.4.1 Yleistä

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että valtion virkamieslain 14 § 2 momentti, joka edellyttää virkamiehen käyttäytyvän asemansa ja tehtäviensä mukaisella tavalla, ei aseta virkamiehille suurempaa käyttäytymisvaatimusta suhteessa muihin kansalaisiin.²³⁷

²³⁵ Ks. virkamieslautakunnan päätös työkyvyttömyyseläkkeestä ja irtisanomisesta: VMLTK 1/2008, jonka johdosta KHO 2009 T 951.

²³⁶ Koskinen–Kulla 2013, s. 311.

²³⁷ Launiala–Laaksonen 2011, s. 23.

Lähtökohtana on, että virkavelvollisuudet kohdistuvat vain virkamiehiin heidän ollessaan virantoimituksessa. Sopivan käyttäytymisen vaatimus voidaan kuitenkin lailla laajentaa koskemaan myös virkamiehen yksityiselämää varsinkin erityistä luottamusta tai arvostusta vaativien virkojen suhteen. Yleensä tällaisia virkoja ovat ylimmät virat, tuomarin virat sekä virat, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.²³⁸ Jälkimmäisen osalta erityisiä käyttäytymisvelvoitteita on asetettu muun muassa poliisimiehiä, ammattisotilaita ja rajavartiomiehiä kohtaan.²³⁹

Kaikessa virkamiestoiminnassa tulee ottaa huomioon virkamiesetiikka, jota konkretisoivat muun muassa puolueettomuuden, objektiivisuuden ja julkisen luetettavuuden vaatimukset. Näitä arvoja vastaan toimimalla rikotaan hyvinkin herkästi niitä velvoitteita, joita muun muassa moraalinormit ja eettiset periaatteet viranomaistoiminnalle asettavat.

Käyttäytymisvelvoitteen kannalta tärkeää on myös olla lojaali työnantajalleen. *Lojaliteettivelvollisuus* asettaa virkamiehille vaatimuksen olla ryhtymättä toimiin, jotka ovat ristiriidassa hänen asemassaan olevalta virkamieheltä vaadittavan menettelyn kanssa. Tulee kuitenkin huomata, että sananvapautta tai muita yleisiä oikeuksia edellä mainittu velvollisuus ei rajoita.²⁴⁰

Pohdittaessa esimerkiksi irtisanomisperusteen olemassaoloa, on otettava huomioon eri virkamiesryhmiin kohdistuvat erilaiset vaatimukset.²⁴¹ Tämä tarkoittaa sitä, että tasapuolisuuden vaatimusta ei sovelleta virkamiehistöön kokonaisuudessaan vaan vertailu tehdään saman virkamiesryhmän sisällä tai vertaamalla toiseen samankaltaiseen virkamiesryhmään.²⁴² Virkamiehen asemalla voidaan myös katsoa olevan merkitystä arvioitaessa käyttäytymisvelvoitteen taso. Kiteyttäen voidaan todeta, että mitä korkeammassa asemassa virkamies on²⁴³ ja mitä vaativampia virkamiehen tehtävät ovat laadultaan, sitä korkeampi hänelle asetettu käyttäytymisvelvollisuus on. Korkeampi velvoite on sinänsä ymmärrettävää, sillä johtavassa asemassa olevien virkamiesten tulee osoittaa esimerkillistä toimintaa edustamansa viraston henkilökuntaa kohtaan. Nämä

²³⁸ PeVL 11/2005 vp, s. s 6.

²³⁹ Laki poliisi hallinnosta 15 f §, laki puolustusvoimista 42 §, ja laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 20 §.

²⁴⁰ *Mäenpää* 2013, s. 1200.

²⁴¹ HE 291/1993 vp., s. 37.

²⁴² *Kallio* 1997, s. 49.

²⁴³ Ks. aiemmin kohta 6.2.3 (VMLTK 64/2007).

virkamiehet toimivat usein myös virastonsa eräänlaisena julkikuvana kansalaisia kohtaan, joten heidän kohdallaan on erityisen tärkeää, ettei kansalaisten luottamus viranomaista kohtaan vaarannu. Korkeampi velvoite toimii, tai sen ainakin toivotaan toimivan, ennen kaikkea preventiivisellä tavalla.

Kuten muissakin virkavelvollisuuksien rikkomistilanteissa, myös käyttäytymisvelvoitteen osalta asiassa tehdään kokonaisharkinta. Huomioon otettavia elementtejä voivat olla esimerkiksi toiminnan aihe, toiminnan kohde, tilanteen kesto, virkamiehen aiempi käyttäytyminen, virkasuhteen kesto ja virkamiehen oma suhtautuminen tapahtuneeseen.²⁴⁴

Alkoholi on oikeuskäytännön valossa ollut mukana monessa tapauksessa. Alkoholiongelmaa pidetään yleensä sairautena ja hoitoonohjaus on ensisijainen keino puuttua henkilön virkatehtäviä haittaavaan alkoholinkäyttöön. Virkatehtävien hoitamista päihtyneenä pidetään virkamiehelle sopimattomana käytöksenä ja siten virkavelvollisuuksien rikkomisena²⁴⁵. Seuraamusharkinnassa tulee ottaa huomioon muun muassa päihtymyksen aste²⁴⁶, turvallisuuden vaarantuminen, virkatehtävien laatu, toiminnan toistuvuus²⁴⁷, virkamiehen asema ja virkamiehen käyttäytyminen päihtyneenä.²⁴⁸ Tapauksissa, joissa alkoholilla on ollut osaa asiaan, on havaittavissa, että usein alkoholiongelmat ovat jatkuneet pitkään²⁴⁹. Kun lievemmät keinot eivät ole muuttaneet virkamiehen käyttäytymistä, viranomaiselle ei jää muuta vaihtoehtoa kuin irtisanoa tämä:

VMLTK 51/2006: *Poliisilaitos irtisanoi ja pidätti virantoimituksesta 29.5.2006 komisario A:n ongelmallisen, ainakin vuoden 2005 keväästä jatkuneen, alkoholinkäytön ja siitä johtuneiden tapahtumien vuoksi. A oli tavattu toistuvasti päihtyneenä työpaikalla ja hänellä oli useita selvittämättömiä poissaoloja. A:lle oli annettu aiemmin kirjallinen varoitus ja hänet oli ohjattu hoitoon alkoholiongelman vuoksi. Virkamieslautakunta totesi, että asiassa ei ollut esitetty A:n alkoholiongelmasta tai*

²⁴⁴ Kairinen ym. 2013, s. 781.

²⁴⁵ Turun hätäkeskuksen päätös HAK/2015/726: Hätäkeskuspäivystäjälle annettiin kirjallinen varoitus, koska hän saapui päihtyneenä virantoimitukseen.

²⁴⁶ VMLTK 2/2007: Virkamies oli kiistatta saapunut työpaikalla lievästi alkoholin vaikutuksen alaisena. Edellytykset estyvä hoitamasta asianmukaisesti virkatehtäviään jäivät toteen näyttämättä. Irtisanomispäätöksen oikaisuvaatimus hyväksyttiin.

²⁴⁷ VMLTK 41/2003: Irtisanomiskynnys ylitettiin kevyemmin toistuvien rattijuopumusten vuoksi.

²⁴⁸ Mäenpää 2013, s. 1240–1241.

²⁴⁹ VMLTK 99/2005: Virkamiehelle oli annettu alkoholinkäytön aiheuttamien ongelmien vuoksi vuosien 1999–2002 aikana yksi kirjallinen huomautus ja kaksi kirjallista varoitusta, sekä vuonna 2005 kirjallinen varoitus. Virkamies irtisanottiin vuoden 2005 lopussa.

mielenterveysongelmista sellaista näyttöä, jotta niitä olisi voitu pitää valtion virkamieslaisissa tarkoitettuna sairautena. Poliisilaitoksella oli ollut erityisen painava syy irtisanoa A. Oikaisuvaatimus hylättiin. KHO 4.10.2007 T 2537: ei muutosta.

Yleisen luottamuksen voidaan katsoa menetetyksi, mikäli poliisimies syyllistyy vapaa-ajallaan väkivaltaan, kuten alla oleva tapaus osoittaa:

VMLTK 54/2005: *Poliisilaitos oli irtisanonut vanhempi konstaapeli A:n 7.4.2003 tekemällään päätöksellä. Taustalla olivat vapaa-ajalla tapahtunut runsas alkoholin käyttö, joka oli johtanut useisiin kotihälytystehtäviin A:n kotiin. A oli saanut tätä ennen suullisia ja kirjallisia huomautuksia virkatehtävien laiminlyönnistä sekä kirjallisen varoituksen sopimattomasta käyttäytymisestä. Koska A oli jatkanut toimintaansa siten, että hänen alkoholinkäytön vuoksi poliisi oli jouduttu kutsumaan edelleen selvittämään riitoja A:n asunnolle, jonka johdosta luottamus A:n kykyyn hoitaa asianmukaisesti virkatehtäviään oli alentunut sekä poliisin arvo oli kärsinyt, lautakunta totesi poliisilaitoksella olleen erityisen painava syy irtisanoa A.*

KHO 2.11.2007 T 2806: *Oikeus totesi, että A:lla oli ollut mahdollisuus muuttaa käytöstään poliisilaitoksen käyttäessä sanktiokeinoja lievemmästä ankarampaan. Kirjallisen varoituksen antamisen yhteydessä A:lle tehtiin selväksi, että mikäli vastaavanlainen käytös jatkuu, virkasuhde tullaan päättämään. Oikeus hylkäsi valituksen.*

6.4.2. Virantoimituksessa

Ratkaisukäytännössä olevista käyttäytymisvelvoitteen rikkomistilanteista tyypillisimpiä tapauksia virantoimituksessa näyttävät olevan epäasiallinen käyttäytyminen joko kollegoita tai viraston ulkopuolisia kohtaa, vääristelevä tai asiaton sisäinen tai julkinen kirjoittelu²⁵⁰, sekä väkivaltainen käyttäytyminen. Erityisesti viimeksi mainittua toimintaa, sen kohdistuessaan työtovereihin tai viranomaistoiminnan kohteena oleviin, voidaan pitää erittäin vakavana virkavelvollisuuksien laiminlyöntityyppinä. Erityisen moitittavaa toimintaa on aiemmin mainittujen erityisen käyttäytymisvelvoitteen alaisten virkamiesryhmien keskuudessa.²⁵¹

²⁵⁰ VMLTK 25/2008: Kirjallinen varoitus, jota aiemmin virkamiehelle oli annettu suullinen huomautus ja kirjallinen huomautus; VMLTK 34/2006, jonka johdosta KHO 12.12.2007 T 3219: Kirjallinen varoitus, jota aiemmin virkamiehelle oli annettu kirjallinen huomautus; VMLTK 80/2005: Kirjallinen varoitus, jota aiemmin virkamiehelle oli annettu kirjallinen huomautus.

²⁵¹ VMLTK 95/1999: "Irtisanomisperusteiden olemassaoloa arvioitaessa on otettava huomioon virkamiesten toisistaan poikkeaviin tehtäviin kohdistuvat erilaiset vaatimukset ja tehtävistä johtuvat erityiset edellytykset."

Käyttäytymisvelvoitteen rikkominen voi ilmetä *epäasiallisena käytöksenä* työtovereita tai ulkopuolisia kohtaan esimerkiksi epäasiallisina sähköpostikirjoituksina²⁵², nimittelyinä, aggressiivisuutena tai jatkuvana toisiin kohdistuvana perusteettomana arvosteluna. Varsinkin työyhteisön sisällä tapahtuneissa epäasiallisen käytöksen tilanteissa taustalla on usein pitkään jatkuneita ongelmia, jotka selvittämättöminä tulehduttavat työyhteisö työilmapiiriin, kuten alla olevassa tapauksessa oli käynyt:

VMLTK 78/2006: *Verovirasto oli antanut 9.2.2006 tekemällään päätöksellä toimistotarkastaja A:lle kirjallisen varoituksen, jonka perusteena oli käyttäytyminen työtovereita kohtaan epäasiallisesti ja yleisten hyvien tapojen vastaisesti. Käytöksestä oli ollut terveydellistä haittaa A:n kollegalle ja koko työyhteisön toiminnalle. Epäasiallinen käytös oli ollut loukkaavaa, uhkaavaa, väheksyvää sekä alentuvaa, ja kaiken kaikkiaan toiminta oli jatkunut vuosia. A:ta oli huomautettu aiemmin kurinpitoseuraamusten uhalla muuttamaan käytöstään työyhteisön normien mukaiseksi. Oikaisuvaatimus hylättiin. KHO 25.2.2008 T 333: ei muutosta.*

Mikäli epäasiallinen käytös on jatkunut pitkään ja virkamiestä on kehoitettu useasti muuttamaan käyttäytymistään asialliseksi, perusteet kirjallisen varoituksen antamiseen ovat yleensä olemassa:

VMLTK 39/2012: *Vankilan johtaja oli antanut 1.6.2012 vartija A:lle kirjallisen varoituksen, koska tämä oli käyttäytynyt epäasiallisesti työtoveriaan kohtaan. A:lle oli annettu 29.9.2006 sekä 19.12.2006 kirjalliset varoitukset, joissa toisen perusteena oli ollut muun muassa epäasiallinen käytös. Oikaisuvaatimus hylättiin.*

Kuitenkaan yksittäinen epäasiallinen käyttäytymistilanne ilman aiempaa vastaavaa toimintaa ei suhteellisuusperiaate huomioon ottaen välttämättä ole peruste kirjallisen varoituksen antamiselle²⁵³:

VMLTK 42/2011: *Virasto oli 10.5.2011 antanut kihlakunnanulosottomies A:lle kirjallisen varoituksen 4.4.2011 tapahtuneen lähiesimieheen kohdistuneen epäasiallisen käytöksen vuoksi. Koska varoitus oli perustunut yksittäiseen tekoon eikä virasto ollut väittänyt, että A olisi aiemmin käyttäytynyt vastaavalla tavalla, oikaisuvaatimus hyväksyttiin ja varoitus kumottiin (äänestys 6–3). Virkamieslautakunta otti asiassa huomioon perustuslaissa jokaiselle taatun ilmaisunvapauden sekä hallintolaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen.*

Toisaalta voi syntyä tilanteita, joiden perusteella jo virkamiehen yksittäinen moitittava teko voidaan katsoa niin vakavaksi, ettei irtisanomista lievempiä keinoja voida

²⁵² VMLTK 15/2009, jonka johdosta KHO 3.3.2011 T 516.

²⁵³ VMLTK 47/2008.

kohtuudella edellyttää käytettävän. Seuraavassa tapauksessa virkamies, vanhempi konstaapeli, toimi erityisen käyttäytymisvelvoitteen alaisena:

Hämeenlinnan HAO 15/0942/3: *Poliisilaitos oli irtisanonut ja pidättänyt virantoimituksesta vanhempi konstaapeli A:n 25.11.2014 tekemällään päätöksellä, koska A tuomittiin käräjäoikeudessa 23.10.2014 henkilörekisteririkoksesta ja virkavelvollisuuksien rikkomisesta. A oli hakenut Poliisiasian tietojärjestelmästä ja poliisin henkilökuvarekisteristä tietoja 20-vuotiaasta henkilöstä, jolla oli ollut konflikti oman poikansa kanssa, sekä myöhemmin pysäyttämistilanteessa käyttänyt hyväkseen rekisteristä saamiaan tietoja. Samaisessa tilanteessa A oli uhannut edellä mainittua henkilö sillä, että tämä saattaa joskus tulla A:n kollegoiden pahoinpitelemäksi. A:n virkatoimien kohde tallensi sekä toimitti myöhemmin julkisuuteen videotallenteen tapahtuneesta. Hallinto-oikeus totesi, että poliisin kansalaisiin kohdistama väkivalta voi vakavalla tavalla vaarantaa luottamusta poliisin tehtävien hoitoon, mikä vuoksi myös sellaisen väkivallan mahdollisuudella uhkaamista on pidettävä erityisen moitittavana. Hallinto-oikeus totesi lisäksi, ettei poliisilaitokselta ollut A:n pitkistä ja nuhteettomasta virkaurasta huolimatta voitu edellyttää irtisanomista lievenpien toimenpiteiden käyttämistä. Valitus hylättiin.²⁵⁴*

Mikäli epäasiallinen käytös on jatkunut pidempään, eivätkä lievemmat keinot ole muuttaneet virkamiehen käyttäytymistä, irtisanomisen on viranomaisen viimesijaisena keinona katsottu olevan oikeasuhtainen seuraamus:

VMLTK 46/2007: *Virasto irtisanoi A:n 4.5.2007 tekemällään päätöksellä epäasiallisen käytöksen vuoksi. A oli saanut aiemmin samasta syystä suullisen varoituksen sekä kaksi kirjallista varoitusta. A oli väittänyt tullessaan työpaikkakiusatuksi, mutta virkamieslautakunta ei löytänyt seikkoja A:n väitteiden tueksi. Sen sijaan A:n käyttäytymisellään oli todistettavasti huonontanut työilmapiiriä työyhteisössä. Koska A:n toiminta oli jatkunut pitkään, eivätkä aiemmin annetut lievemmat seuraamukset olleet muuttaneet A:n käyttäytymistä, lautakunta katsoi virastolla olleen erityisen painava syy irtisanoa A. KHO 14.5.2010 T 1140: ei muutosta.*

Virkamiehen kohdistuessa epäasiallisen käytöksensä viraston ulkopuolelle asiassa tulee arvioitavaksi, ovatko yhteydenotot olleet omiaan vahingoittamaan viranomaisten julkikuvaa. Mitä suurempaa vahinkoa virkamies on epäasiallisella toiminnallaan aiheuttanut, sitä perustellumpaa seuraamuksen antaminen on.²⁵⁵

Väkivaltainen käyttäytyminen viranomaistoiminnan kohteena olevia tai työyhteisön jäseniä kohtaan saattaa muodostua erityisen painavaksi syyksi irtisanoa virkamies,

²⁵⁴ Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa asiassa on haettu muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

²⁵⁵ VMLTK 62/2008.

eivätkä vakavimmissa tapauksissa kirjallinen varoitus tai muut seuraamukset voi tulla kysymykseen. Molemmissa edellä mainituissa tilanteissa työnantajalla on velvollisuus puuttua velvollisuuksien vastaiseen toimintaan virkavastuunsa nojalla. Virkamiesoikeudellisen seuraamuksen lisäksi väkivaltaisen käyttäytymisen kohdalla kyseeseen tulee usein lisäksi rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täytyminen. Lievät fyysisen väkivallan käyttämiseen johtaneet tapaukset voidaan käsitellä kirjallisella varoituksella, kuten seuraavassa virkamieslautakunnan käsittelyssä olleessa tapauksessa oli toimittu:

VMLTK 77/2006: *Virasto oli antanut 11.9.2006 kokki A:lle kirjallisen varoituksen, jonka perusteena oli ollut 27.7.2006 työvuoronsa aikana tapahtunut välikohtaus. A:n oli väitetty heittäneen kolmen kilon painoisen tyhjän peltipurkin kohti työtoveriaan B:tä. Kyseisen työvuoron aikana A:n ja B:n välillä oli tapahtunut kaksi muutakin välikohtausta. Kun otettiin huomioon tekohetkellä A:n ja B:n välinen riitaisia ilmapiiri sekä todistajien kertomukset, A:n käyttäytymisen ei voitu katsoa olevan virkamiehelle sopivaa käytöstä. Oikaisuvaatimus hylättiin. KHO 19.8.2008 T 2003: ei muutosta.*

6.4.3 Virantoimituksen ulkopuolella

Virkamies syyllistyy virkavelvollisuuksien rikkomiseen virantoimituksen ulkopuolella silloin, kun häneen kohdistuu vapaa-aikanakin sitovia velvollisuuksia. Irtisanomisen edellytykset voivat täytyä esimerkiksi virkamiehen rikkoessa valtion virkamieslain 17 §:n vaitiolovelvollisuutta sekä 15 §:n velvollisuutta pidättäytyä luottamusta heikentävistä eduista. Esimerkiksi paheksuttava käytös ja menettely vapaa-ajalla eivät riitä irtisanomisen perusteeksi, ellei virkamies törkeällä tavalla väärinkäytä virka-asemaansa tai toimi siten, että luottamus viranomaistoimintaa kohtaa vakavasti vaarantuu.²⁵⁶

Kuten aiemmin kohdassa 6.4.1. mainitsin, eräille virkamiesryhmille (poliisimiehet, rajavartijat ja ammattisotilaat) on katsottu tarpeelliseksi asettaa korkeampi käyttäytymisvaatimus verrattuna muihin virkamiehiin. Näitä virkamiehiä kohtaan käyttäytymisvaatimus ylettyy myös virantoimituksen ulkopuolelle. Esimerkiksi poliisimiehen tulee myös vapaa-aikana käyttäytyä siten, ettei poliisin arvo kärsi eikä

²⁵⁶ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 243–244.

yleinen luottamus poliisia kohtaan heikkene²⁵⁷. Seuraavassa tapauksessa poliisimies oli käyttäytynyt uhkaavasti sivullista kohtaan:

VMLTK 16/2006: Poliisilaitos oli 6.2.2006 antanut vanhempi konstaapeli A:lle kirjallisen varoituksen epäasiallisesta käyttäytymisestä vapaa-ajalla sattuneen liikenneonnettomuuden yhteydessä. Toinen henkilö oli törmännyt polkupyörällä liikkuneeseen A:han ja tämän kyydissä olleeseen lapseen. A oli katsonut vastapuolen syylliseksi, käynyt käsiksi tähän ja torunut häntä tavalla, jonka vastapuoli oli perustellusti kokenut uhkaavana. Vastapuoli oli tiennyt A:n olevan poliisimies, joten A:n käyttäytyminen oli omiaan vaarantamaan luottamusta poliisitoimintaa kohtaan. Oikaisuvaatimus hylättiin (äänestys 4–2).

Epäasiallisen käytöksen toistuvuudella on merkitystä harkittaessa seuraamusvaihtoehtoa. Mikäli virkamiehen käyttäytymiseen on jouduttu puuttumaan aiemminkin samankaltaisen syyn vuoksi, eikä virkamies ole muuttanut käyttäytymistään, perusteet kirjallisen varoituksen antamiseen ovat yleensä olemassa:

VMLTK 16/2010: Rajavartiosto oli antanut rajavartija A:lle kirjallisen varoituksen, koska tämä oli riehunut päihtyneenä kotona siten, että naapuri oli joutunut kutsumaan poliisit kahdesti paikalle saman yön aikana. Poliisilaitos oli peruuttanut A:n aseluvat johtuen A:n käytöksestä ja koska hän ei ollut säilyttänyt niitä asianmukaisesti. Rajavartiosto joutui pohtimaan A:n sopivuutta kantaa virka-asetta työtehtävissä. Se totesi, että koska A:n virkatehtäviin kuului ampuma-aseiden käsittely, A käytti julkista valtaa kansalaisia kohtaan ja hänen päihteiden alaiseen käytökseen oli jouduttu aikaisemminkin puuttumaan, varoitus voitiin antaa. Oikaisuvaatimus hylättiin.

Kuitenkin jo yksittäinen tilanne voidaan katsoa niin vakavaksi asiaksi, että se on omiaan vaarantamaan kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan, kuten alla olevassa päätöksestä käy ilmi:

VMLTK 13/2010: Poliisilaitos oli antanut vanhempi konstaapeli A:lle kirjallisen varoituksen. A oli riidellyt vapaa-aikana voimakkaan päihtymyksen alaisena vaimonsa kanssa, jonka päätteeksi hän oli uhannut hakea haulikon ja ampua vaimon. Vaimo oli ilmoittanut asiasta hätäkeskukseen. Vaikka uhkaus ei ollut tapahtunut julkisella paikalla, A on toiminut vastoin poliisimiehelle yksityiselämässä vaadittua käyttäytymisvelvoitetta ja on ollut omiaan vaarantamaan luottamusta hänen kykynsä hoitaa virkatehtäviä asianmukaisesti, erityisesti vastaavanlaisia tilanteita tulevaisuudessa. Oikaisuvaatimus hylättiin.

²⁵⁷ VMLTK 43/2005, jonka johdosta KHO 4.10.2007 T 2540.

6.4.4 Ekskursio: Virkamies ja sananvapaus

Niin kansalaisten kuin virkamiestenkin sananvapaus on turvattu lailla. Perustuslain 12 § 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus on turvattu jokaiselle myös EIS:n 10 artiklassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa. Virkamiesasema ei estä sananvapauden käyttämistä tai oikeuta viranomaista puutumaan tähän oikeuteen. Virkamiehen sananvapautta rajoittaa toisaalta se, ettei hän saa käyttää asemaansa muuhun tarkoitukseen, kuin mitä hänen virkatehtävänsä häneltä edellyttävät.²⁵⁸

Keskeisimmät virkamiehen sananvapautta rajoittavat lait ovat julkisuuslaki sekä virkamieslaki. Tärkein rajoittava tekijä on salassapito- ja vaitiolovelvollisuus, joka määräytyy julkisuuslain 22–24 §:ien mukaan. Edellä mainitut rajoituksen eivät kuitenkaan estä virkamiestä esittämästä julkisesti mielipiteitään, tietoja tai kritiikkiä myös oman viranomaisorganisaation toiminnasta, kunhan virkamies toimii edellä mainittujen rajoitteiden puitteissa. Virkamiehen esittäessä julkisesti mielipiteitään virkatehtäviinsä tai viranomaisen toimialaan kuuluvista asioista voidaan edellyttää asiallisuutta, asianmukaisuutta sekä yleisten sopivuusvaatimusten noudattamista. Koska kyse on perustuslaissa turvatusta oikeudesta, ei tulkintoja tule tehdä kovinkaan tiukasti.²⁵⁹ Sananvapauden rajoituksia asettaessa kyse on aina vapautta painottavan pääsäännön ja virkamiehen virkavelvollisuuksien yhteensovittamisesta. Lähtökohtana on, että sananvapauden rajoituksella pitää olla aina oikeusperuste.²⁶⁰ Työnjohto- ja valvontamääräyksillä ei voida yleensä suoraan rajoittaa sananvapautta. Esimerkiksi etukäteinen kieltä kirjoittaa mielipiteitään sanomalehteen on vailla vaikutusta.²⁶¹

Viranomaistoiminnan ankaraakaan arvostelua ei estä asianmukaisuuden vaatimus sillä perusteella, että kritiikki olisi jollakin tavoin julkiseen edun tai viranomaisen omien intressien vastaista. Arvostelua voidaan pitää epäasiallisena, mikäli se on erityisen yksipuolista, epäasiallista tai jyrkkää taikka sen nimenomaisena tarkoituksena on työyhteisön vahingoittaminen. Asiallisuusvaatimus täytyäkseen edellyttää, että esitetyt

²⁵⁸ Mäenpää 2013, s. 1186.

²⁵⁹ Mäenpää 2013, s. 1187.

²⁶⁰ Koskinen–Kulla 2013, s. 141.

²⁶¹ Kulla 2002, s. 452.

tiedot eivät ole virheellisiä²⁶², olennaisilta osin puutteellisia tai tarkoituksellisen yksipuolisia. Selvästi lainvastainen kannanotto ei täytä asiallisuuden vaatimuksia. Virkamiehen tulee kiinnittää huomiota myös siihen, pidetäänkö hänen kannanottoaan viranomaisen virallisena kannanottona vai onko kyseessä virkamiehen oma mielipide, joka voi poiketa viraston virallisesta kannasta. Esittäjän virka-asetalla saattaa myös olla vaikutusta toiminnan asianmukaisuuden arvioinnissa.²⁶³ Huomioitavaa on myös se, että luonnollisestikaan asianmukaisuuden vaatimus ei kuitenkaan edellytä, että virkamiehellä tulisi olla lupa esittää mielipiteensä ainoastaan viranomaisen haluamalla tai edellyttämällä tavalla.²⁶⁴ Edellä esitetyn asianmukaisuuden vaatimuksen lisäksi virkamiehen sananvapautta voidaan katsoa rajoittavan myös lojaliteettivelvollisuuden eli virkamiehen lojaalisuuden työnantajaansa kohtaan.²⁶⁵

Tilanteissa, joissa viranomainen katsoo virkamiehen ylittäneen sen, mitä on pidettävä asiallisena kannanottona, tulee ottaa edellä mainitut asiat huomioon. Tapauksia on pohdittava objektiivisesti ja erityisesti siitä näkökulmasta, millaisena kansalaiset virkamiehen kannanoton näkevät ja ymmärtävät. Irtisanomiskynnyksen osalta oikeuskirjallisuudessa on todettu muun muassa, että virkamiehen osallistuessa julkiseen keskusteluun ja arvostellessaan viraston toimintaa, irtisanominen voidaan katsoa oikeasuhtaiseksi seuraamukseksi, mikäli virkamies toimii samalla törkeästi virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, esimerkiksi paljastamalla julkisuuteen salassa pidettäviä tietoja. Tätä lievemmissä tapauksissa voidaan turvautua kirjalliseen menettelyyn edellytysten täytyessä²⁶⁶. Poliisimiesten osalta sananvapauden rajoja on käsitelty ratkaisussa KHO 1.8.2001 T 1727, joka pysytti voimassa poliisilaitoksen antaman kirjallisen varoituksen konstaapelille, joka julkaisi yksityishenkilönä pakinatyyllisen kirjoituksen ilmaisjakelulehden nimimerkillä ”Kysyy kummastellen Malmin poliisi”:

VMLTK 42/1998: *Poliisilaitos oli antanut konstaapeli A:lle kirjallisen varoituksen, jonka perusteena oli pakinatyyllinen kirjoitus ilmaisjakelulehden nimimerkillä ”Kysyy kummastellen Malmin poliisi” palstalla, joka toimi poliisin ja kansalaisten epävirallisena tiedotuskanavana*

²⁶² VMLTK 15/2009.

²⁶³ Mäenpää 2013, s. 1187.

²⁶⁴ Koskinen–Kulla 2013, s. 141.

²⁶⁵ Korkeamäki–Koskinen 2012, s. 12.

²⁶⁶ Ks. KHO:2014:52, jossa Suojelupoliisi antoi osastopäällikölle kirjallisen varoituksen tämän toimiessaan ohjesäännön vastaisesti osallistuessaan viraston toimialaan kuuluvaan, yleistä mielenkiintoa herättävän kirjan julkistamistilaisuuteen ilmoittamatta siitä ohjesäännön mukaisille henkilöille.

rikosten suhteen. Poliisilaitoksen ohjeistuksen mukaan kyseiselle palstalle kirjoittaessa asia tuli ensin hyväksyttävä poliisilla ennen julkaisemista. Koska A kirjoitti palstalle yksityishenkilönä, eikä kirjoittaminen kuulunut hänen virkavelvollisuuksiinsa, A:n ei katsottu rikkoneen virkavelvollisuuksiaan. Lautakunta totesi myös, että koska kirjoitus oli pakinatyylinen, joka salli normaalia vapaamman mielipiteenilmaisua, poliisilaitoksella ei ollut oikeutta antaa asiasta kirjallista varoitusta. Oikaisuvaatimus hyväksyttiin (äänestys 4–4, lievemmän kannan hyväksi).

KHO 1.8.2001 T 1727: *Korkein hallinto-oikeus totesi, että vaikka A ei ollut kirjoittanut kirjoitusta poliisin ominaisuudessa, hänen täytyi ymmärtää, että lukijalle oli voinut syntyä mielikuva poliisin virallisesta kannasta. Tätä tulkintaa puolsi myös ko. nimimerkin käyttö. Kirjoituksen sisältö huomioon ottaen A ei ollut käyttäytynyt virkatehtäviensä ja –asemansa vaadittavalla tavalla. Poliisilaitoksella oli ollut oikeus antaa A:lle asiasta kirjallinen varoitus.*

6.5 Virkatehtävien laiminlyönti

6.5.1 Yleistä virantoimitusvelvollisuudesta

Virkamiehen virantoimitusvelvollisuudesta säädetään virkamieslain 14 § 1 momentissa. Sen mukaan virkamiehen on hoidettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Kiteyttäen yllä mainitulla tarkoitetaan nimenomaan yleistä virantoimitusvelvollisuutta.²⁶⁷ Virkamiehen on hoidettava ne tehtävät, jotka hänen virkakohtaiseen tehtäväkuvaansa kuuluvat, ja tästä velvollisuudesta voidaan poiketa lähinnä esteellisyytilanteissa²⁶⁸ sekä sellaisissa tilanteissa, joissa virkamiehen oma tai muiden henki ja terveys on vakavasti vaarannettuna.²⁶⁹ Myös sellaisia virkakäskyjä, jotka ovat selkeästi vastoin lakia, voidaan jättää noudattamatta.²⁷⁰ Kuten muissakin yllä jaotelluissa moitittavissa tilanteissa, kirjallinen varoitus ja irtisanominen ovat mahdollisia seuraamuksia virkatehtävien laiminlyönnin kohdalla.

Virkamiehen tehtävät ovat virkasidonnaisia. Tämä tarkoittaa, että tehtävät on määritelty virkakohtaisesta. Virkasidonnaisuus voi ilmetä lainsäädännöllisesti, joko lain tai asetuksen tasoisesti, mutta yleensä virkaan liittyvistä tehtävistä säädetään viraston

²⁶⁷ Koskinen–Kulla 2013, s. 174.

²⁶⁸ Mäenpää 2013, s. 1194. Ks. VMLTK 64/2006 poliisimiehen esteellisyydestä.

²⁶⁹ Koskinen–Kulla 2013, s. 178. Pl. tilanteet, joissa virkamiehen työtehtävät sisältävät vaaramentin, kuten esimerkiksi poliisimiehillä on.

²⁷⁰ Koskinen–Kulla 2013, s. 174.

työjärjestyksessä²⁷¹. Lisäksi työtehtävät voivat perustua työnantajan direktio-oikeuden nojalla annettuihin määräyksiin, jotka usein täydentävät työjärjestyksessä annettuja tehtäviä. Virkamiehen yksi keskeisimmistä tehtävistä onkin noudattaa työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä.²⁷²

Jotta virkatehtävien hoitamisen taso säilyisi jatkuvasti korkeana, virkamies on veloitettu osallistumaan työnantajansa järjestämään koulutukseen. Nykyisessä virkamieslaissa ei ole suoraan tähän velvoittavaa säännöstä, mutta oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa tätä velvollisuutta on pidetty selvänä. Järjestettävän koulutuksen ja virkatehtävän välillä tulee olla korrelaatio.²⁷³ Virkamiehellä katsotaan tämän lisäksi olevan itsenäinen velvollisuus ylläpitää ja kehittää ammattitaitoaan.

Koska tarkoituksenmukaisinta on, että julkisilla varoilla kustannettava viranomaistoiminta on mahdollisimman tehokasta, sen tulee olla mahdollisimman tehokasta ja taloudellista sekä ammattitaitoista ja huolellista. Vaatimus sinänsä sisältyy perustuslain 21 §:ään, joka takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Yllä mainitut asianmukaisuuden ja viivytyksettömyyden vaatimukset esitetään valtion virkamieslain hallituksen esityksen HE 291/1993 ensimmäisessä kappaleessa, jossa todetaan uuden lain tarkoituksena olevan ”*palvelussuhde, joka turvaa valtion tehtävien hoitamisen tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen*”. Virkamiehelle tämä asettaa selkeästi määritellyn velvollisuuden olla viivyttelämättä tai muutoinkaan hoitamatta tehtäviään moitittavalla tavalla, esimerkiksi vastoin viraston sisäisiä määräyksiä tai ohjeita. Jotta virkamies kykenee suoriutumaan näistä vaatimuksista, työnantajaviranomaisen on huolehdittava, ettei yksittäisen virkamiehen työtaakka käy liian raskaaksi²⁷⁴.

²⁷¹ Esimerkiksi Hätäkeskuslaitoksen osalta virasto on laatinut kunkin virkanimikkeen osalta (häätäkeskuspäivystäjä, ylipäivystäjä, vuoromestari jne.) mallitoimenkuvan, jossa on kuvattu ne tehtävät, jotka kuuluvat kyseistä virkanimikettä hoitavan virkamiehen tehtäviin. Henkilöstön kanssa vuosittain käytävillä kehityskeskusteluilla varmistetaan osaltaan se, että virkamies tietää hänen virkaansa kuuluvat tehtävät ja toisaalta sen, mitä häneltä vaaditaan.

²⁷² Koskinen–Kulla 2013, s. 174.

²⁷³ Bruun–Mäenpää–Tuori 1995, s. 167.

²⁷⁴ Koskinen–Kulla 2013, s. 177.

6.5.2 Käytännön tilanteita

Kuten yllä totesin, virkatehtävät määritellään usein viraston sisäisillä työjärjestyksillä, tai virkatehtävien hoitamisvelvollisuus syntyy yksinkertaisimmillaan työnantajan direktio-oikeuden nojalla. Tämän oikeuden nojalla muodostuvien virkatehtävien osalta tulee kuitenkin huomioida, että työnantajan virkamiehelle antaman työnjohdollisen määräykset tulee voida sisällöltään sitoa ja niiden täytyy liittyä välittömästi virkamiehen virkaan sisältyviin tehtäviin.²⁷⁵

Yksi yleisimmistä tavoista rikkoa virkavelvollisuuksiaan on *laiminlyöä virkatehtäviensä hoitaminen*. Oikeuskäytännöstä on löydettävissä lukuisia tapauksia, joissa virkamies ei ole hoitanut asianmukaisesti niitä tehtäviään, jotka välittömästi liittyvät hänen virkatoimeensa. Ensisijainen keino puuttua virkamiehen virkatehtävien laiminlyöntiin on huomauttaa häntä korjaamaan toimintaansa asianmukaiseksi. Tämän jälkeen kirjallinen varoitus tulee mahdolliseksi. Mikäli virkamies kokee työtaakkansa liian suureksi, tulee se näyttää toteen. Pelkkä virkamiehen subjektiivinen näkemys asiaan ei ole peruste jättää virkatehtävät hoitamatta. Moitittavammaksi toiminta muuttuu, mikäli laiminlyönti aiheuttaa seurauksia ulkopuolisille:

VMLTK 89/2006: *Yliopiston kasvitieteellisen puutarhan puutarhuri ei ollut istuttanut kasveja siten kuin hänen virkatehtäviinsä olisi kuulunut. Tästä oli seurauksena se, ettei kasveja voitu käyttää pääasialliseen käyttötarkoitukseen eli yliopisto-opiskelijoiden kurssimateriaalina. Koska asiassa ei ollut toteennäytetty, että puutarhurin virkatehtävät olisivat olleet ylimitoitettut, virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen ja pysytti yliopiston antaman kirjallisen varoituksen voimassa.*

Kuitenkin, mikäli virkamies kykenee osoittamaan, ettei hänellä ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta suoriutua niistä tehtävistä, jotka hänelle on annettu niiden liiallisen määrän suhteen, perusteita kirjalliselle varoitukselle ei ole.²⁷⁶

Mielenkiintoinen peruste olla hoitamatta työtehtäviään asianmukaisesti on vedota salassapitovelvollisuuteen. Presumptio on kuitenkin se, että viranomaisen virkamiehelle määräämät virkatehtävät ovat lainmukaisia kaikkine niihin liittyvine vaatimuksineen.

²⁷⁵ VMLTK 37/2007, jonka johdosta KHO 12.12.2007 T 3221.

²⁷⁶ VMLTK 91/2003, jonka johdosta KHO 22.11.2007 T 3032 (ei muutosta). Tapauksessa virkamiehen todellista työaikaa oli vähentänyt lisäksi pitkäaikainen sairauspoissaolo.

Näin ollen salassapitovelvollisuus ei yksinään voi olla syynä laiminlyödä virkatehtäviään²⁷⁷.

Viivyttely on yksi yleisimmistä virkatehtävien laiminlyönnin muodoista. Viivyttelyn tulee yleensä olla tahallista, jotta asiassa voidaan antaa kirjallinen varoitus; yleensä ratkaisua on haettu ensin muilla keinoin²⁷⁸. Vertailukohteena voidaan viivyttelytilanteissa käyttää vastaavassa asemassa olevan virkamiehen viranhoitamistapaa. Virkamiesten aikaansaavuuteen vaikuttavat usein muun muassa henkilökohtaiset ominaisuudet, koulutus ja työkokemus, ja erot virkamiesten välillä voivat olla toisinaan huomattavat.²⁷⁹ Työnantajalla on kuitenkin oikeus määrittellä tietynlainen taso työn laadulle ja sille tahdille, johon jokaisen virkamiehen tulisi yltää. Mikäli virkamies ei kykene tähän, tulee pohdittavaksi erityisesti syyt, jotka johtavat tähän poikkeukselliseen tilanteeseen verrattuna muihin virkamiehiin. Alla olevassa tapauksessa virkamiehen työtaakkaa oli kevennetty aiemmin, mutta virkamies ei ollut muuttanut toimintatapaansa:

VMLTK 92/2006: *Taideteollinen korkeakoulu oli antanut 17.10.2006 tekemällään päätöksellä amanuenssi A:lle kirjallisen varoituksen, koska tämä ei ollut hoitanut asianmukaisesti kaikkia virkatehtäviään. Lisäksi A oli viivytellyt virkatehtäviensä hoitamisessa sillä seurauksella, että viivyttely oli vaikuttanut opiskelijoiden taloudelliseen asemaan. A:ta oli suullisesti huomautettu aiemmin ja hänen työkuormaansa oli huomattavasti vähennetty. Kun otettiin huomioon laiminlyöntien laatu, niiden jatkuvuus, sekä aikaisemman toimenpiteet, kirjallinen varoitus katsottiin voivan antaa. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen. KHO:2009:552: ei muutosta.*

Virkatehtävien laiminlyönti voi ilmetä myös siten, että virkamies jättää noudattamatta virkatehtäviinsä kuuluvan *valvontavelvollisuutensa*. Virkamieslautakunnan päätöksessä VMLTK 1/2011 puolustusvoimien luutnantille annettua varoitusta pidettiin oikeasuhtaisena puuttumiskeinona, koska luutnantti oli poistunut vartiopaikaltaan, vaikka hänen piti vartioida varusmiehiä sekä puolustusvoimien omaisuutta.

Virkatehtävistä kieltäytyminen on kiistatta virkavelvollisuuden rikkomista. Lähtökohtaisesti virkamiehen on toteutettava esimiehensä virkakäskyt. Virkakäskyjä annettaessa tulee kiinnittää huomiota niiden selkeyteen, jotta niiden vastaanottaja

²⁷⁷ VMLTK 22/2009.

²⁷⁸ VMLTK 121/2004.

²⁷⁹ Launiala-Laaksonen 2011, s. 30.

ymmärtää ne varmasti²⁸⁰. Erityisen tärkeää käskyjen noudattaminen on turvallisuusviranomaisten palveluksessa työskentelevien virkamiesten keskuudessa:

VMLTK 40/2011: *Poliisilaitos oli antanut 18.5.2011 tekemällään päätöksellä antanut vanhempi konstaapeli A:lle kirjallisen varoituksen, koska tämä ei ollut noudattanut partiojohtajan virkakäskyä ja muutoinkin jättänyt noudattamatta tehtävän, joka selvästi kuului hänelle. Virkamieslautakunta katsoi, että erityisen käyttäytymisvelvollisuuden lisäksi poliisimiesten on työn luonne huomioon ottaen erittäin tärkeää, että virkakäskyjä noudatetaan. Koska kirjallisen varoituksen tarkoituksena on kiinnittää virkamiehen huomio vastaisuuden varalle, sillä seikalla, että kyseessä oli ollut yksittäinen tapahtuma, ei ollut merkitystä. Lautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen.*

Työaikana nukkumisessa on selkeästi kyse virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä.²⁸¹ Pääasiassa virkamiesten virkatehtävien hoitamiseen ei sisälly nukkumista työajalla. Poikkeuksia tästä pääsäännöstä löytyy esimerkiksi puolustusvoimista. Asiassa tulee muutenkin ottaa huomioon eri viranomaisryhmien väliset tehtäväkuvat. Kuitenkin, vaikkei virkatehtäviin sisältyisikään mahdollisuutta nukkua, hetkellistä nukahtamista ei kuitenkaan välttämättä voida pitää perusteena kirjalliselle varoitukselle²⁸².

Virkamieheen ei voida kohdistaa virkamiesoikeudellista seuraamusta tilanteessa, jossa virkatehtävien *laiminlyönti johtuu sairaudesta*. Mikäli työnantajaviranomaisen tiedossa on, että laiminlyönnit ovat voineet johtua sairaudesta, syntyy viranomaiselle virkamieslautakunnan tulkinnan mukaan selvitysvelvollisuus ennen virkamiesoikeudellisten seuraamusten kohdistamista virkamieheen²⁸³:

VMLTK 13/2007: *Tullipiiri oli antanut 16.1.2007 A:lle kirjallisen varoituksen, koska tämä oli toistuvasti kieltäytynyt virkatehtävien hoitamisesta. Tätä ennen A:lle oli annettu 11.9.2006 asiasta kirjallinen huomautus ja 26.10.2006 hänen kanssaan oli käyty keskustelu. Psykologin lausunnon mukaan A ei sovellu asiakaspalvelutehtäviin, ja tämä tieto oli ollut tullipiirin tiedossa ennen varoitustenmenettelyyn ryhtymistä. Virkamieslautakunta katsoi, että tullipiirin olisi tullut selvittää A:n terveydentila ennen varoitustenmenettelyyn ryhtymistä. Koska oli olemassa perustelu syy olettaa, ettei A:n niskoittelu virkatehtävien hoitamisesta johtunut niskoittelusta tai välinpitämättömyydestä, edellytyksiä kirjallisen varoituksen antamiselle ei ollut olemassa. Oikaisuvaatimus hyväksyttiin.*

²⁸⁰ VMLTK 53/2005: Poliisilaitoksen vanhemmalle konstaapelille antama kirjallinen varoitus kumottiin virkamieslautakunnan toimesta muun muassa sen vuoksi, ettei ollut näyttöä siitä, että virkamies olisi jättänyt nimenomaisen työnjohtomääräyksen suorittamatta.

²⁸¹ Launiala–Laaksonen 2011, s. 31.

²⁸² VMLTK 24/2008.

²⁸³ Launiala–Laaksonen 2011, s. 34.

Seuraavassa tapauksessa virkamieslautakunta kumosi viraston irtisanomispäätöksen, koska oli epäiltävissä, että virkamiehen alkoholin nauttiminen työpaikalla työtehtävien aikana oli perimmältään johtunut hänen perussairaudestaan:

VMLTK 12/2005: *Hätäkeskuslaitos oli 31.5.2005 tekemällään päätöksellä irtisanonut ja pidättänyt virantoimituksesta vanhempi konstaapeli A:n, koska A oli esiintynyt päihtyneenä työpaikalla virantoimituksessa sekä uhannut tappaa esimiehensä. Käräjäoikeus oli tuominnut A:n virkavelvollisuuden rikkomisesta, laittomasta uhkauksesta sekä kunnianloukkauksesta 50 päiväsakkoon. A oli nauttinut alkoholia työvuoronsa aikana sillä seurauksella, että A:n työtoverit luulivat hänen saaneen sairauskohtauksen. A oli sammunut paikalle hälytettyyn ambulanssiin, jonka johdosta hän nukkui humalansa pois sairaalassa yön yli. Seuraavana päivänä A oli soittanut hätäkeskukseen ja uhannut tappaa sekä muutoin halventanut omaa esimiestään. Vastineessaan A kiisti alkoholin nauttimisen ja kertoi käyttäytymisen johtuneen hänelle jo vuonna 1998 todetusta mielenterveys sairaudesta, jonka vuoksi hän on ollut myös hoidettavana. Sairaudestaan kuului ennalta arvaamaton ja harkitsematon käytös. A ei ollut koskaan tuonut sairauttaan ilmi työnantajansa tietoon. Virkamieslautakunta totesi, että käyttäytymisellään A oli tullut kykenemättömäksi suorittamaan virkatehtäviään ja, ottaen huomioon hänen vastuullisen aseman hätäkeskuspäivystäjänä, uhannut vaarantaa vakavasti avun tarpeessa olevien hengen ja terveyden. Lautakunta totesi kuitenkin, että koska oli epäiltävissä, että A:n käytös oli johtunut perimmältään hänen perussairaudesta, työnantajaviranomaisen olisi irtisanomisen ja virantoimituksesta pidättämisen sijaan tullut määrätä A virkamieslain 19 §:n mukaisiin tutkimuksiin hänen työkykynsä arvioimiseksi. KHO 4.5.2006 T 1077: ei muutosta.*

Kuten virkamieslautakunta totesi, hätäkeskuspäivystäjän työ on vastuullista työtä, eikä virkatehtävien hoitaminen alkoholin vaikutuksen alaisena ole missään nimessä hyväksyttävää. A ei ollut tuonut koskaan työterveystarkastuksissa työnantajansa tietoon sairaudestaan, joka voisi merkittävästi vaarantaa kansalaisten asianmukaisen hätäkeskuspäivystäjien saannin, vaikka hänellä oli ollut siihen useasti mahdollisuus. Valtion virkamieslain 19 § 1 momentin mukaan virkamiehen on pyynnöstä annettava viranomaiselle tehtävän hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja, mutta tämä velvollisuus ei edellytä virkamiestä kertomaan tietoja oma-aloitteisesti. Mikäli viranomaisen tiedossa olisi ollut, että A:lla on kuvatonkaltainen sairaus, hänet olisi todennäköisesti lähetetty terveydentilatutkimuksiin sen selvittämiseksi, onko A soveltuva henkilö suoriutumaan hätäkeskuspäivystäjän tehtävistä.

Irtisanomisperusteena voi toimia myös *virkamiehen selviytymättömyys virkatehtäviensä hoidosta*. Muutoksen tulee olla pysyvä ja olennainen, eikä se saa johtua valtion virkamieslain 25 § 2 momentissa mainituista kielletyistä irtisanomisperusteista, ellei virkamies ole näiden johdosta oikeutettu työkyvyttömyyseläkkeeseen. Ensisijaisesti virkamies on pyrittävä kouluttamaan uusiin tehtäviin, ylläpitämään työkykyä muulla tavalla sekä järjestä työtehtävät uudella tavalla. Mikäli virkamiehen työkyvyn aiheuttaa lievä sairaus, vamma tai vika, se saattaa olla peruste virkamiehen tehtävien uudelleenjärjestelylle.²⁸⁴

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Johtopäätöksinä voidaan todeta, että virkamiesoikeudellisten seuraamusten käyttöön liittyvien menettelysäännösten noudattamisessa on työnantajaviranomaisilla runsaasti puutteita ja ongelmia. Kuten erityisesti virkamieslautakunnan ratkaisukäytännöstä on havaittavissa, menettelysäännösten noudattamatta jättäminen johtaa poikkeuksetta päätösten kumoamiseen. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, sillä menettelysäännöt on säädetty nimenomaisesti virkamiehen oikeusturvan takeeksi. Ongelmia oli havaittavissa muun muassa puutteellisessa dokumentoinnissa, tilanteiden ja niihin vetoamisen välisen kohtuullisen ajan ylittämässä sekä virkamiehen oikeudessa tulla kuulluksi. Erityisesti hallintolaisissa ja valtion virkamieslaissa on ajoittain melko yksityiskohtaisestikin säädetty menettelylliset ohjeet prosessin kulusta, joita työnantajaviranomaisten olisi syytä noudattaa, jotta päätökset pysyisivät voimassa. Kirjallisen varoituksen osalta olisi selkeää, mikäli lainsäädännössä olisi määritelty aika, johon mennessä viranomaisen on vedottava päätöksen perusteena olevaan tilanteeseen. Huomioitavaa on, että vaikka päätös menettelysäännösten noudattamatta jättämisen perusteella kumoutuisikin, se ei estä asian uudelleenkäsittelemistä työnantajavirastossa²⁸⁵. Päätöksen perusteluihin on myös kiinnitettävä huomiota. Sekä virkamiehen oikeusturvan kannalta että mahdollisissa muutoksenhakutilanteissa työnantajaviranomaisen näkökulmasta on tärkeää, että varoituspäätös perustellaan riittävän kattavasti asiallisilla argumenteilla.

Mitä tulee itse tutkielmassa jaoteltuihin virkavelvollisuuksien rikkomistapauksiin, rikostuomioiden osalta voidaan todeta, että tuomion perusteella voidaan virkamiehelle

²⁸⁴ Mäenpää 2013, s.1241.

²⁸⁵ Ks. Helsingin HAO 22.12.2014 14/1065/2.

antaa kirjallinen varoitus tai irtisanoa tämä ja että rikos on voinut tapahtua virantoimituksessa tai vapaa-ajalla. Olennaisinta on selvittää tapahtuneen rikoksen ja virkamiehen virkatehtävien välinen yhteys ja ennen kaikkea rikoksen vaikutus virkatehtävien hoitamiseen. Tästä yhteysvaatimuksesta voidaan poiketa lähinnä vain rikosten törkeiden tekemuotojen osalta. Näyttää siltä, että varoitusta on voitu käyttää erityisesti niissä tilanteissa, joissa rangaistus on jäänyt alle 30 päiväsakkoon²⁸⁶. Esimerkiksi poliisimiehen syyllistyessä törkeään rattijuopumukseen virastolla on lähes poikkeuksetta oikeus irtisanoa virkamies, kun taas rattijuopumuksen osalta asia voitaisiin käsitellä varoituksella tai määräaikaisella virantoimituksesta erottamisella. Harkinnassa on otettava huomioon muun muassa virkamiehen asema, virkatehtävien luonne sekä mahdollinen alkoholiongelma.

Työaikasäännösten noudattamatta jättämisten osalta on nähtävissä, että vähäiset myöhästymiset eivät oikeuta kirjallisen varoituksen antamiseen. Mikäli myöhästymiset ovat toistuvia ja ne ovat jatkuneet pitkään, varoitukselle saattaa olla perusteita. Irtisanomistilanteisiin johtaneissa tapauksissa oli kyse yleensä vuosia jatkuneista ongelmista, joita oli yritetty korjata aiemmin lievempien seuraamusten muodossa. Luvattomien poissaolojen osalta voidaan todeta, että yhden päivän luvaton poissaolo ei oikeuta varoituksen antamiseen. Mikäli nämä poissaolot jatkuvat useamman päivän, varoitus voidaan antaa. Irtisanomisen käyttäminen on perusteltua erityisesti silloin, kun toiminta on ollut jatkuvaa ja lievemmat puuttumiskeinot eivät ole auttaneet. Lukumääräisten poissaolojen ja irtisanomisen välistä suhdetta pohdittaessa on syytä huomioida työsopimuslain mukaisen seitsemän päivän luvattoman poissaolojakson ja siitä katsottavan työntekijän irtisanoutumisen merkitys. Työaikasäännösten noudattamatta jättämistilanteissa tulee erityisesti huomioida laiminlyöntien vaikutus sekä omaan työyhteisöön että hallinnon ulkopuolisiin.

Käyttäytymisvelvoitteen osalta voidaan todeta, että valtion virkamieslain 14 §:n mukaista käyttäytymisvelvoitetta voidaan rikkoa muun muassa nimittelemällä, lähettämällä sähköposteja tai perusteettomasti arvostelemalla työnantajaansa. Mitä pidempään epäasiallinen toiminta on jatkunut, sitä perustellumpaa on käyttää virkamiesoikeudellisia seuraamuksia. Yksittäinen teko on harvoin peruste edes

²⁸⁶ *Launiala-Laaksonen* 2011, s. 33.

varoitukselle, mutta mikäli toiminta on ollut jatkuvaa ja virkamiehen käyttäytymiseen on puututtu aiemmin lievempien seuraamusten avulla, irtisanominen voi tulla kysymykseen. Virantoimituksen ulkopuolella rangaistavaksi sopimaton käyttäytyminen muuttuu niiden virkamiesryhmien osalta, joille on asetettu erityinen käyttäytymisvelvoite. Alkoholilla on usein osuutta asiaan erityisesti vapaa-ajalla tapahtuneissa rikkomistilanteissa. Fyysinen väkivalta on peruste kirjallisen varoituksen antamiselle ja hyvin herkästi myös irtisanomiselle.

Virkamiehen keskeisin velvollisuus on virantoimitusvelvollisuus, jonka nojalla virkamiehen tulee hoitaa hänen virkansa kuuluvat tehtävät. Nämä virkatehtävät tulee suorittaa asianmukaisesti ja tehokkaasti. Työnantajan direktio-oikeuden nojalla virkamiehen tulee noudattaa hänelle annettuja ohjeita, eikä niiden noudattamiseen saa vaikuttaa virkamiehen oma mielipide asian suhteen. Virkakäskyjen ja työnjohtomääräysten tulee olla selkeitä. Kieltäytyminen virkatehtävien hoitamisesta tai niiden suorittamisen tahallinen hidastaminen voivat yksittäisinä tekoinakin olla peruste kirjalliselle varoitukselle. Mikäli toiminta on jatkunut pitkään ja virkamiehen toimintaa on aiemmin puututtu virkamiesoikeudellisilla sanktioilla, saattaa kyseeseen tulla myös irtisanominen. Arvioitaessa virkatehtävien hoitamisen normaalia ajallista suoriutumisaikaa voidaan vertailu tehdä muihin samaa työtä tekeviin virkamiehiin. Mikäli virkamies vetoaa sairauteensa syyksi virkatehtävien laiminlyöntiin, häneen ei voida kohdistaa virkamiesoikeudellisia sanktioita. Työnantajaviranomaisen velvollisuutena on selvittää sairausasia ennen virkamiesoikeudellisen päätöksen tekemistä, mikäli virastolla on ollut tiedossa, että virkamiehen laiminlyönnit ovat voineet johtua sairaudesta²⁸⁷.

Työnantajanviranomaisen kannalta on olennaisinta mieltää, milloin kirjallinen varoitus tai irtisanominen voidaan katsoa oikeasuhtaiseksi puuttumiskeinoksi virkamiehen virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaan. Varoituksen kohdalla tukea päätöksenteolle voidaan hakea ennen kaikkea huomautuksen ja irtisanomisen välisestä suhteesta, ja irtisanomisen kohdalla taas varoituksen ja purkamisen välisestä suhteesta. Tosin joidenkin ammattiryhmien kohdalla tähän arvioon otetaan mukaan myös määräaikainen virantoimituksesta erottaminen.²⁸⁸

²⁸⁷ Launiala–Laaksonen 2011, s. 34.

²⁸⁸ Launiala–Laaksonen 2011, s. 33.

8 LOPUKSI

Johdantokappaleessa tutkielman tavoitteeksi asetettiin selvittää rajanveto kirjallisen varoituksen ja irtisanomisen välillä. Edellä asiaa pyrittiin tarkastamaan hallinnollisena sekä lähinnä ratkaisukäytännön kautta selvittämään sellaiset tilanteet, joissa oikeasuhtaisena seuraamuksena on pidetty varoitusta tai irtisanomista. Käsitykseni näiden virkamiesoikeudellisten seuraamuskeinojen riittävydestä vahvistui: työnantajaviranomaisella on käytössään kattavat ja monipuoliset, ja ennen kaikkea riittävät keinot puuttua virkamiehen virheelliseen toimintaan. Keinovalikoiman avulla työnantajaviranomaisella on mahdollisuus suunnata virkamiehen moitittavaa toimintaa ”oikealle uralla” tilanteissa, joissa tämä on toiminut vastoin sääntöjä. Kokonaan toinen kysymys on, osaavatko ne virkamiehet, joille on lainsäädännössä tai muutoin annettu oikeus ja toisinaan jopa velvollisuus, käyttää näitä keinoja, kun tarve niille ilmenee. Oman esimieskokemukseni perusteella voin todeta, että tällaisiin tilanteisiin puuttuminen ei ole kaikkein mieluisimpia tehtäviä esimiestoiminnassa, mutta usein kuitenkin välttämätöntä jo pelkästään virkamiehen oman tai virkatoiminnan kohteen oikeusturvan kannalta, sekä työyhteisön hyvinvoinnin takaamiseksi. Jatkuva virkavelvollisuuksien laiminlyönti ja puuttumattomuus siihen kuormittaa tarpeettomasti työyhteisöä ja vaikuttaa negatiivisesti työtehtävien hoitamiseen.

Dokumentoinnin merkitystä virkamiesoikeudellisten asioiden hoitamisessa ei voida koskaan korostaa liikaa. Mitä enemmän havaintoja virkamiehen moitittavasta toiminnasta on kirjattu ylös, sitä paremmin ja vakuuttavammin työnantajaviranomainen kykenee perustelemaan päätöstään. Asioiden tarkka kirjaaminen luo samalla oikeusturvaa virkamiehelle, jotta häntä kohtaan esitetyt väitteet on jälkeenpäin todettavissa. Kaikessa viranomaistoiminnassa tulee ottaa huomioon myös suhteellisuusperiaate: viranomaisen virkamieheen kohdistamien sanktioiden tulee olla suhteessa tapahtuneeseen moitittavaan toimintaan.

Myös yhdenvertaisuuteen tulisi kiinnittää huomiota. Valtion virkamieslain 11 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiesten tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Esimerkiksi Häätäkeskuslaitoksen osalta tilanne on toisinaan ongelmallinen. Päivystystyössä työskentelevät virkamiehet on nimitetty joko hätäkeskuspäivystäjän tai

vanhemman konstaapelin virkaan. Lähtökohtaisesti hätäkeskuspäivystäjän virassa oleviin virkamiehiin ei kohdistu esimerkiksi samanlaista erityistä käyttäytymisvelvoitetta vapaa-ajan suhteen kuin mitä kohdistuu poliisivirassa oleviin. Tämä voi pahimmillaan aiheuttaa sen, että virkamiehiä kohdellaan samanlaisissa tilanteissa eri tavalla. Esimerkiksi alaviitteessä 222 käsitellyssä tapauksessa hätäkeskuksessa työskennellyt vanhempi konstaapeli irtisanottiin, koska hänet oli tuomittu vapaa-ajalla tapahtuneesta törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta sakkorangaistukseen. Hämeen hätäkeskuksen päätöksessä HAK/2013/274 hätäkeskuspäivystäjän virassa toiminut virkamies oli tuomittu samanlaisesta teosta samanlaiseen rangaistukseen, mutta päivystäjään kohdistuvassa virkamiesoikeudellisessa seuraamusmenettelyssä päädyttiin lopputulokseen, ettei virkamieheen kohdistettu lainkaan kurinpidollisia toimia. Toisin kuin virkamieslautakunta totesi alaviitteen 222 päätöksen perusteluissa, asiassa tulisi huomioida hätäkeskusten osalta poliisimiehen asema ja tehtävät, sillä hätäkeskuksessa työskentelevän vanhemman konstaapelin virkatehtävät poikkeavat täysin esimerkiksi poliisilaitoksella järjestyspoliisin tehtävissä työskentelevän virkatehtävistä.²⁸⁹

Työnantajaviranomaisen tulisi sanktiopäätöstään tehdessä ottaa huomioon myös muita päätöksestä aiheutuvia mahdollisia välittömiä vaikutuksia, kuten seuraamuksen saaneen virkamiehen mahdollinen viran entistä heikompi hoitaminen. Tämä saattaa heijastua työyhteisöön negatiivisella tavalla. Tämä taas on omiaan lisäämään menettelyvirheiden kiertoa virheellisesti toimineen virkamiehen osalta, minkä työnantajaviranomaisen tulisi pystyä katkaisemaan. Toisin sanoen sanktioiden antaminen ei saa olla koskaan itseisarvo. Työnantajaviranomaisen tulisi ensisijaisesti puuttua virkamiehen virheelliseen toimintaan ns. *soft law* -tyylisillä keinoilla, mutta kuitenkin siten, että valittava toimintatapa tai seuraamus olisi riittävän tehokas. Joka tapauksessa tulee aina muistaa, että vastuu virkavelvollisuuksien noudattamisesta on viimekätisesti virkamiehellä itsellään. Hän vastaa itsenäisesti tekemistään virheellisistä toimista ja niistä mahdollisesti koituvista seurauksista.

²⁸⁹ Nykyisin Hätäkeskuslaitoksen poliisivirat muutetaan hätäkeskuspäivystäjän viroiksi sitä mukaa, kun näihin virkoihin nimitettyjen virkamiesten virkasuhde syystä tai toisesta lakkaa.