

KEMI-TORNION AMMATTIKORKEAKOULU

Virkamiehen vastuuasema julkisen vallan käytössä

Kristiina Lehtosaari

Liiketalouden opinnäytetyö
Julkishallinnon suuntautumisvaihtoehto
Tradenomi (AMK)

TORNIO 2011

SISÄLTÖ

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1	JOHDANTO	5
1.1	Opinnäytetyön lähtökohta, tavoite ja rajaus	6
1.2	Tutkimusmenetelmä ja sen perustelu.....	7
1.3	Lyhenteitä	9
2	JULKINEN VALTA JA JULKISEN VALLAN KÄYTTÖ	10
2.1	Virka, virkamies, viranhaltija, viranomainen ja virkasuhde.....	10
2.2	Julkisen vallan käyttö	11
2.3	Hyvä hallinto	17
3	VIRKAMIEHEN VASTUUASEMA	22
3.1	Virkamiesoikeudellinen tai hallinto-oikeudellinen vastuu	22
3.2	Rikosoikeudellinen vastuu	31
3.3	Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu	43
4	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	47
	LÄHTEET.....	52

TIIVISTELMÄ

Lehtosaari, Kristiina. 2011. Virkamiehen vastuuasema julkisen vallan käytössä. Opinnäytetyö. Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu. Kaupan ja kulttuurin toimiala. Sivuja 56.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on tutkia, miten virkamiehen julkisen vallan käyttö on oikeutettu ja mitä virkamiehen vastuu virkatoimistaan tarkoittaa. Oikeustapausten ja oikeuskanslerille tehtyjen kanteluesimerkkien avulla osoitetaan, miten virkamies on julkista valtaa käytettyään asetettu vastuuseen tai vapautettu vastuusta ja miten virkavelvollisuuden rikkomisesta on virkamiestä rangaistu. Olennainen osa tutkimusta on myös selvittää, mitä on julkinen valta ja hyvä hallinto.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena aineistotutkimuksena. Työn teoreettinen ja samalla empiirinen osa koostui julkis-, kunnallis- ja hallinto-oikeudellisesta kirjallisuudesta, ajantasaisesta lainsäädännöstä ja tutkimuskysymyksiin olennaisesti liittyvien oikeustapausten kokonaisuudesta, jota on huolellisesti analysoitu rakentamalla tutkimusongelmaan vastaava raportti. Teoria ja empiria kietoutuvat tässä työssä yhteen, koska virkamiehen vastuuaseman käsittelyssä lainsäädäntö on tärkein ja olennaisin osa teoriaa, jota puolestaan oikeustapauksilla eli lainkäytön toteuttamisella tässä työssä tutkitaan.

Havaitsin, että virkamiehen vastuuasema perustuu lainsäädäntöön ja lainsäädäntö suojaa yksilöä julkisen vallan perusteettomalta tai laittomalta käytöltä jo vallankäytön varhaisessa vaiheessa, ennakoivasti. Mikäli virkamies on kuitenkin tehnyt virheen, syyllistynyt laiminlyöntiin tai lainvastaiseen menettelyyn, virheellinen päätös tai menettely voidaan korjata. Päätös voidaan myös oikaista, muuttaa tai kumota ja hallintopäätöksessä oleva virhe voidaan saattaa valituksella hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Virheellisen toiminnan johdosta on mahdollista hakea myös korvausta. Yksilön perustuslaillista oikeusturvaa suojataan tehokkaasti.

Avainsanat: julkinen valta, virkavastuu, virkavirheet

ABSTRACT

Lehtosaari, Kristiina 2011. The official's use of public authority and his responsibility for the official actions. Bachelor's Thesis. Kemi-Tornio University of Applied Sciences. Business and Culture. Pages 56.

The goal of this thesis is to examine how the use of public authority is legitimated and what it means for the officials to be responsible for the official acts. By using the examples of legal cases and complaints submitted to the Chancellor of Justice it is shown, how the official is brought to account or absolved from the responsibility, and how the officials have been punished for not fulfilling their obligations. An integral part of this survey is to find out what the public authority and the good governance mean.

This survey was carried out as a qualitative research. The theoretical and at the same time empirical part of this thesis consists of the public, municipal and administrative literature, updated legislation and the whole of the legal cases related to the survey questions. To finally construct this Thesis report, all the survey questions have thoroughly been analysed. Legislation is the most important and integral part of the theory on this survey. By studying legal cases which actually execute the laws, the theory and the empirical part of this survey are connected together.

I found out that the official's responsibility of his actions is based on legislation and the legislation protects proactively the individual from the use of unjust or illegal use of public authority. In cases where the official has made a mistake, committed dereliction of duty or illegal action, the incorrect decision or action can be corrected. The decision can also be amended, changed or reversed, and further more the mistake in the administrative action can be taken into the administrative court so they can solve the case. It is also possible to claim for compensation because of the incorrect action. The legal protection of an individual is effectively protected.

Key words: public authority, responsibility of an official for the legality of his actions, neglect of duty

1 JOHDANTO

Opettaja määrää oppilaalleen jälki-istuntoa, Kelan virkailija myöntää asiakkaalle kuntoutuspsykoterapiakorvauksen ja lääkäri lähettää potilaansa pakkohoitoon. Millä oikeudella henkilön yksityisyyteen, jopa koskemattomuuteen, puututaan? Millä oikeudella virkailija päättää jakaa julkisia eli verotuksella hankittuja varoja tietyille kansalaisille? Mikä on virkailijan vastuu toimistaan?

Kauko Heurun (2003, 64) mukaan kaikki julkisen vallan käyttö johdetaan perustuslaista, ja myös hallinnon perusta määräytyy perustuslaista. Suomen perustuslakiin sisältyy kolme arvoa: ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa ja erityisesti edellä mainittujen yksilön perusoikeuksien keskeinen asema (Heuru 2003, 64). Perustuslain 1. luvun 2 §:n kolmannessa momentissa määritellään yksiselitteisesti, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PeL 731/1999, 2 §). Tässä perustuslain pykälässä kiteytyy virkamiehen julkisen vallankäytön rajat, oikeus ja vastuu. Perustuslaki yleislakina kuitenkin jo sanamuodoillaan säättää etsimään lisäohjeistusta toiminnan rajoille, oikeutukselle ja vastuujaolle erityislaeista, kuten hallintolaista, laista kunnallisesta viranhaltijasta tai valtion virkamieslaista.

Jaakko Husa ja Teuvo Pohjolainen (2008, 1) kirjoittavat, että vuonna 2000 voimaan tullut uudistettu Suomen perustuslaki on vahvistanut hallitus- ja hallintojärjestelmämme oikeusvaltiollisia piirteitä. Kauko Heurun (2003, 64) mukaan perustuslaissa on tehty selkeä jako hallitusvaltaan, joka kuuluu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle ja hallintoon, joka on jätetty järjestettäväksi tavallisella lailla. Tehokkuus, tuottavuus ja taloudellisuus ovat alisteisia kansanvaltaiselle lainsäädäntöohjaukselle ja yksi oikeusjärjestyksen keskeisimmistä tehtävistä on ohjata ja organisoida julkinen vallankäyttö (Husa & Pohjolainen, 2008, 1). Hallintovaltaa voidaan antaa ainoastaan rajatuissa tapauksissa yksityisille luonnollisille tai juridisille henkilöille, ja merkittäviä julkisen vallan käytön tehtäviä voivat hoitaa vain viranomaiset. (PeL 731/1999, 124 §.)

Valtion ja julkisen vallan ohjaamisen kannalta olennaisin tekijä on Suomen perustuslaki. Perustuslain ensimmäisen luvun yleisillä valtiosääntöperiaatteilla on merkitystä kai-

kelle julkiselle hallinnolle ja niillä on normatiivinen eli ohjeellinen ja hallintoon ulottuva ohjaava sisältö. (Husa & Pohjolainen 2008, 63.) Kyse on lainsäädännön toimeenpanosta, jota virkamies toimillaan työssään toteuttaa.

”Virkavastuu kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, joita koskee perustuslain 22 §:ssä tarkoitettu perusoikeuksien turvaamisvelvoite”, toteaa entinen hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi vastauksessaan kirjalliseen kysymykseen vuonna 2008 (Kiviniemi 2008). Kyseisessä perustuslain pykälässä säädetään, että nimenomaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kyse on siis vallasta, vastuusta ja siitä, kuinka eettisesti, moraalisesti ja oikeudellisesti valtaa toisiimme käytämme, huolehdimme toisistamme ja säilytämme järjestyksen yhteiskunnassamme.

1.1 Opinnäytetyön lähtökohta, tavoite ja rajaus

Työni lähtökohtana on kiinnostukseni virkamiehen vastuuaseman ja julkisen vallan määrittelyyn ja oikeutukseen sekä virkavirheen ja -rikoksen seuraamuksiin. Entisen pääministerin Matti Vanhasen toimien lainmukaisuuden arviointi Raha-automaattiyhdistyksen avustusten jakamisessa on lisännyt myös suuren yleisön mielenkiintoa tähän aiheeseen ja nostanut päättäjien vastuukysymykset voimakkaammin esille myös muissa julkisissa yhteyksissä. Mitä seurauksia tuottamuksellisesta tai tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta on ja millä perusteella virkamies jätetään tuomitsematta rangaistukseen?

Opinnäytetyölläni ei ole toimeksiantajaa, eikä tutkimuksella saavuteta taloudellista hyötyä. Tutkimuskysymyksiäni ovat, miten virkamiehen julkisen vallan käyttö on lainsäädännöllä säädetty, mitä virkamiehen vastuu virkatoimistaan tarkoittaa ja millaisia seuraamuksia mahdollisesta virkavirheestä virkamiehelle on. Tarkastelen myös, mitä on julkinen valta ja miten virkamiehen vastuu lainsäädännössä määritellään. Tutkin myös oikeustapauksia, joissa virkamies on asetettu vastuuseen tai vapautettu vastuusta julkista valtaa käytettyään, sekä miten virkavelvollisuuden rikkomisesta on virkamiestä mahdollisesti rangaistu.

Rajaan opinnäytetyöni ulkopuolelle kirkkolain alaiset virat ja oikeustapausten tarkastelemisesta tosiasialliset hallintotoimet eli keskityn vain varsinaisiin julkisen vallan käyttöä koskeviin oikeustapauksiin. Aiheen laajuuden vuoksi rajaan työstäni pois myös syvälliset alempien hallintoelinten toimintaa ohjaavat kuvaukset. Yksinkertaistamisen vuoksi käytän julkista valtaa käyttävän henkilön tittelinä sanaa virkamies, vaikka julkista valtaa käyttää myös viranhaltija.

Tärkein työlleni asettamani tavoite on oman yleissivistykseni, ammatillisen identiteettiini ja osaamiseni kasvattaminen. Voin hyödyntää tämän opinnäytetyön antamaa oppia omassa työssäni kunnallisena toimenhaltijana. Toinen tavoitteeni on tuottaa selkeä ja havainnollinen raportti, josta lukijan on helppo käytännön esimerkkien avulla muodostaa käsitys julkisen vallan käytön oikeutuksesta ja virkamiehen asemasta julkisen vallan käyttäjänä. Idealistinen haaveeni on kasvattaa myös lukijan yleissivistystä tämän raportin avulla.

1.2 Tutkimusmenetelmä ja sen perustelu

Tutkimuksessa käytän kvalitatiivista eli laadullista tutkimusotetta. Sirkka Hirsjärven, Pirkko Remeksen ja Paula Sajavaaran (1997, 157) mukaan lähtökohtana kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa on todellisen elämän kuvaaminen. Jorma Kananen (2008, 24) puolestaan toteaa, että laadullinen tutkimus käyttää sanoja ja lauseita, kun taas määrällinen tutkimus perustuu lukuihin. Jorma Kananen (2008, 25) mainitsee myös, että laadullinen tutkimus on usein kuvailevaa eli deskriptiivistä, tutkija on kiinnostunut prosesseista, merkityksistä ja ilmiön ymmärtämisestä sanojen, tekstien ja kuvien avulla. Metsämuuronen (2008, 14) toteaa, että laadullisessa tutkimuksessa tekstianalyysin avulla pyritään ymmärtämään kulttuurin jäsenten käyttämiä kategorioita.

Jorma Kananen (2010, 48 - 49) mukaan kolme tärkeintä tiedonkeruumenetelmää ovat havainnointi, temahaastattelu ja erilaiset dokumentit, joista viimeksi mainittu perustuu menneen tiedon analysointiin eri tekniikoin. Jorma Kananen (2010, 65) kirjoittaa myös, että ongelma voidaan ratkaista kokonaan kirjallisen aineiston avulla. Jorma Kananen (2010, 63) mukaan kirjallisia aineistoja ovat tekstidokumentit, visuaaliset tallenteet ja audiovisuaaliset aineistot.

Työni tutkimusaineisto koostuu julkis-, kunnallis- ja hallinto-oikeudellisesta kirjallisuudesta, ajantasaisesta lainsäädännöstä ja tutkimuskysymyksiin olennaisesti liittyvistä oikeustapauksista. Julkisesta hallinnosta, virkamiehestä ja vastuukysymyksistä on saatavilla kirjallisia ja sähköisiä aineistoja, joita myös hyödynnän tässä työssä. Kansainvälisiä lähteitä en tähän työhön ole etsinyt, koska aiheeni koskee suomalaista vallankäyttöä ja Suomessa toimivan virkamiehen vastuuasemaa.

Opinnäytetyöni aihe on teoreettinen, joten tutkimusongelmien ratkaisemiseksi ja selkeän tutkimusraportin kirjoittamiseksi analysoin aineistoa vastuualueittain systemaattisesti ja huolellisesti lukemalla, vertaamalla eri kirjoittajien näkemyksiä aiheesta, kirjoittamalla muistiinpanoja, tekemällä yhteenvetoja ja pohtimalla. Tätä aihetta ei voi tutkia määrällisesti ja vastaukset tutkimusongelmaan löytyvät vain tekstin merkityksen ymmärtämisen ja analysoinnin kautta.

Opinnäytetyössäni on kaksi osaa: julkista valtaa ja vallan käyttöä koskevan pääotsikon alla keskityn virkamiehen vastuuta ja vallankäyttöä perustelevaan teoriaan ja esimerkeihin oikeuskäytännöstä, ja virkamiehen vastuuasemaa koskevan pääotsikon alle keään oikeustapauksia, joita tarkastelen kirjallisen materiaalin ja lainsäädännön avulla.

Kirjallisen aineiston etsimisessä ja valinnassa käytin VESA-asiasanastoa. Hakusanoina toimivat ”julkinen valta”, ”virkamies”, ”vastuu” ja ”virkavastuu”. Kirjallista aineistoa lainasin Oulun yliopiston kirjastosta, Haukiputaan kunnankirjastosta ja myös Kiimingin, Vihannin ja Tyrnävän kirjastoista, jotka kuuluvat yhdentoista Oulun ympäristökunnan kirjaston muodostamaan OUTI-kirjastoverkostoon, ja Oulun ammattikorkeakoulun liiketalouden ja kulttuurin yksikön kirjastosta sekä luonnonvara-alan yksikön kirjastosta.

Lainsäädäntöä tutkin Internetistä Valtion säädöstietopankki FINLEX –verkkopalvelusta ja oikeustapauksia Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun kirjasto- ja tietopalvelujen etäkäyttöyhteyden avulla EDILEX-verkkopalvelusta käyttäen aiemmin mainittuja sanoja katkaisumerkeillä (esimerkiksi jul* ja vall*), jottei sanan taivuttamisen vuoksi jäisi tieto löytymättä. Lähtökohtana materiaalin valinnassa pidin ajantasaisimman ja sisällöltään aiheen tutkimista parhaiten tukevan tiedon löytämistä.

1.3 Lyhenteitä

Työssäni käytän lyhenteitä erityisesti lähdeviittauksissa seuraavasti:

Hallintolainkäyttölaki	Hall
Hallintolaki	HL
Hallituksen esitys	HE
Kuntalaki	KL
Korkein hallinto-oikeus	KHO
Korkein oikeus	KKO
Laki kunnallisesta viranhaltijasta	KVhL
Maankäyttö- ja rakennuslaki	MRL
Perusopetuslaki	PerusopetusL
Rikoslaki	RL
Suomen perustuslaki	PeL
Tieliikennelaki	TieliikenneL
Valtion virkamieslaki	VirkamL
Vahingonkorvauslaki	VahL.

2 JULKINEN VALTA JA JULKISEN VALLAN KÄYTTÖ

2.1 Virka, virkamies, viranhaltija, viranomainen ja virkasuhde

Kuntalaissa määritetään, että tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. - - (KL 365/1995, 44 §.) Valtion virkoja voidaan kuitenkin perustaa vain valtion palkkaukseen käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa, ja säännökset virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella (VirkamL 750/1994, 4 §). **Virka** on siis julkisten tehtävien muodostama kokonaisuus, ja se on muodostettu erityisessä järjestyksessä lainsäädännön määrittelemällä tavalla (Koskinen & Kulla 2009, 10, 17). Julkista valtaa voi käyttää vain virkasuhteessa joko valtioon, kuntaan tai muuhun julkiseen yksikköön. Valtion virkamieslaki määrittelee virkasuhteen valtion virkamiehen osalta seuraavasti: virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja **virkamies** työn suorittajana (VirkamL 750/1994, 1 §). Laissa kunnallisesta viranhaltijasta (KVhL 304/2003, 2 §) ”- **viranhaltijalla** tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan.”

Perustuslaissa määritellään, millainen virkamiehen tulee olla ominaisuuksiltaan, jotta hänet voidaan nimittää virkaan. Hänen tulee olla taitava, kyvykäs ja kansalaiskunnoltaan koeteltu (PeL 731/1999, 125 §). Nämä määritykset tarkoittavat nykykielellä lähinnä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja, laadullisia edellytyksiä pystyä tekemään jotakin ja nuhteettomuutta (Koskinen & Kulla 2009, 88 – 89).

”**Viranomainen** on julkisia tehtäviä hoitava valtion tai muun julkisyhteisön toimielin”, kirjoittavat Seppo Koskinen ja Heikki Kulla (2009, 12). Julkista valtaa voi siis käyttää vain viranomaisiksi organisoidut valtion ja kunnan toimielimet virkamiehineen ja luottamushenkilöineen sekä muut julkista tehtävää suorittavat tahot, joille tämä tehtävä on annettu.

Virkasuhde sisältää erityisiä velvollisuuksia ja virkavastuuta, mutta virkamies nauttii myös erityistä suojaa virantoimituksessa itsenäisestä asemastaan johtuen (Koskinen &

Kulla 2009, 14). Valtion virkamieslain 2 § turvaa virkamiehen oikeudenmukaista asemaa työnantajaan nähden. Olennaista on, millaisin edellytyksin viranomaisen voi puuttua virkamiehen etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Tämä näkyy esimerkiksi siten, että virkamiehen irtisanominen virastaan on monimutkaisempaa kuin tavallisen työsopimuslain alaisen työntekijän työsuhteestaan.

Rikoslain 16. luvussa säädetään rikoksista viranomaisia vastaan ja erityisesti pykälissä yksi, kaksi ja kolme kielletään virkamiehen vastustaminen, virkamiehen väkivaltainen vastustaminen ja haitanteko virkamiehelle (RL 39/1889/39, 16:1 – 3 §). Tavallinen työsopimussuhde ei ole tällä erityisellä tavalla suojattu. Samoin valtion virkamiehellä on erityinen oikeus tulla kuulluksi, mikäli häntä ollaan pidättämässä virantoimituksesta, annettaessa varoitus tai päätettäessä viran siirtämisestä (VirkamL 750/1994, 66 §). Kunnallista viranhaltijaa on kuultava esimerkiksi ennen virkavapaan keskeyttämistä tai peruuttamista ja ennen terveystarkastukseen tai -tutkimukseen määräämistä (KVhL 304/2003, 28 §, 19 §).

2.2 Julkisen vallan käyttö

Suomen perustuslain 1. luvun 2 §:n kolmannessa momentissa määritellään yksiselitteisesti, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PeL 731/1999, 2 §). Tätä kutsutaan laillisuusperiaatteeksi. Jaakko Kanervan (2011, 32) mukaan julkishallinnon erityispiirteitä ovat julkisen vallan käyttö, virkamieshallinto, byrokratia julkishallinnon organisaatiomuotona, hallinnon demokraattinen ohjaus, julkisen edun toteuttaminen, julkinen luottamus ja toiminnan julkisuus. Julkisen vallan käyttö on Jaakko Kanervan (2011, 33) mukaan keskeinen osa viranomaistoimintaa, vain hallintoelimen tai virkamiehen oikeus, ja yksipuolista pakkovaltaa, joka tosin eduskunnan myötävaikutuksella on lähtöisin kansalta. Julkisen vallan käyttö edellyttää sääntelyn lain tasolla (Kanerva 2011, 33).

Suvianna Hakalehto-Wainion (2008, 70) mukaan julkisen vallan käytön määritelmä ei ole täysin vakiintunut, koska sille on eri oikeudenaloilla annettu toisistaan poikkeavia merkityksiä. Julkinen valta subjektiivisena tarkasteltuna tarkoittaa sitä tahoa, jolla on hallinto-oikeudellisia velvollisuuksia, ja jota vastaan yksityistä ihmistä suojellaan pe-

russoikeussäännöksillä. Toimintakäsitteenä puolestaan julkinen valta liittyy valtiovallan kolmijako-oppiin ja hallintotoiminnan sisältämän toimivallan määrittelyyn. (Hakalehto-Wainio, 71.)

Kauko Heurun (2003, 66) mukaan julkinen valta on oikeudellisessa mielessä mahdollisuutta säilyttää, perustaa, muuttaa tai kumota oikeudellisia tai muita olosuhteita. Julkisen vallan käyttäjä voi yksipuolisesti määrätä, käskä tai sallia tiettyjä vallan käytön kohteen yksityisyyteen liittyviä toimia. Julkisen vallan ydin on yksipuolisuus ja velvoittavuus ja siihen liittyy pakko tai pakon uhka eli voidaan puhua velvoittavasta julkisesta vallasta. (Heuru 2003, 67, 69.)

Julkinen valta on kuitenkin oikeusjärjestyksen sitomaa ja vain lainsäädännöllä vallan käyttöön oikeutettujen henkilöiden käytettävissä. ”Koska virkaan asettaminen on säännelty jo perustuslaista lähtien, menettelyllä on haluttu turvata päätöksenteon lainmukaisuutta, yhtenäisyyttä, objektiivisuutta ja myös oikeusturvaa” (Kanerva 2011, 34). Sillä seikalla, että julkista valtaa saa käyttää vain laillisesti siihen oikeutettu virkamies, suojataan yksilöä, jonka asema suhteessa vallan käyttäjään on lähtökohtaisesti heikompi.

Esimerkki 1. Virkamiehen toimivalta. Kuopion hallinto-oikeudessa (Kuopion HAO 10/0608/2) oli vuonna 2010 käsiteltävänä tapaus, jossa otettiin kantaa siihen, millainen on yksityisen lääkärikeskuksen lääkärin toimivalta hänen määrätessään potilasta tahdosta riippumattomaan hoitoon.

Yksityisen lääkärikeskuksen yleislääketieteen erikoislääkäri oli laatinut A:ta koskevan tarkkailulähetteen (Lomake M I). Lähetteen mukaan A ei ollut vielä sillä tavoin kuntoutunut, että vapaaehtoinen hoitomuoto olisi ollut mahdollinen ja siten mielenterveyslain 8 §:ssä tarkoitetut edellytykset tahdosta riippumattomaan hoitoon olivat lähetteen mukaan todennäköisesti olemassa.

Niuvanniemen sairaalaan erikoislääkärin laatiman tarkkailulausunnon (Lomake M II) mukaan mielenterveyslain 8 §:n tarkoittamat edellytykset A:n tahdosta riippumattomalle psykiatriseen sairaalaan ottamiselle olivat olemassa. Niuvanniemen sairaalan ylilääkärin tekemän hoitoonmäärittämispäätöksen (Lomake M III) mukaan tarkkailulähetteen, tarkkailulausunnon ja sairauskertomuksen perusteella mielenterveyslain 8 §:n edellytykset A:n tahdosta riippumattomalle hoidolle täyttyivät.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 § ilmentää niin sanottua virkamieshallintoperiaatetta. Sen mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille. Tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain lailla. Sikäli kun kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä, tehtäviä ei kuitenkaan voida antaa muille kuin viranomaisille edes tavallisella lailla. Kuntalain 44 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Laissa ei ole olemassa säännöstä, jonka voitaisiin katsoa oikeuttavan kyseessä oleviin mielenterveysasioihin liittyvän julkisen vallan käyttämisen siirtämiseen viranomaiselta yksityisen palveluntuottajan työntekijälle.

Lähetteen (Lomake M I) laatinut lääkäri ei ollut virkasuhteessa Kuopion kaupunkiin eikä Niuvanniemen sairaalaan vaan hän oli yksityisen lääkärikeskuksen työntekijä. Mielenterveyslain mukaiseen tarkkailuun lähettäminen on merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Merkittävää julkista valtaa käyttävän tulee olla virkasuhteessa. Koska tarkkailulähetteen laatinut erikoislääkäri ei ollut laatinut lähetettä virkasuhteessa, hänellä ei yksityisen yrityksen työntekijänä ollut toimivaltaa lähettää A:ta mielenterveyslain mukaiseen tarkkailuun. A:n tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen ei ollut tapahtunut lainmukaisesti. Sen vuoksi hallinto-oikeus jätti vahvistamatta hoitoon määräämistä koskevan päätöksen. (Kuopion HAO 10/0608/2.)

Päätöksen perusteluina Kuopion hallinto-oikeus käytti Suomen perustuslain 2 § eli oikeusvaltioperiaatetta, 7 § eli oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 19 § eli oikeutta sosiaaliturvaan, 118 § eli vastuuta virkatoimista, 124 § eli hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, kuntalain 2 § eli kunnan tehtävämäärittelyjä, 44 § eli kunnan henkilöstöä koskevaa säädöstä ja mielenterveyslain 8 § eli hoitoon määräämisen edellytyksiä, 9 § eli tarkkailuun ottamisen perusteita ja 29 § eli terveyskeskuslääkärin toimintavelvollisuuden säädöstä.

Olennaista tämän päätöksen ratkaisussa on nimenomaan se, että henkilön määrääminen pakkohoitoon on merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeL 731/1999, 124 §), jolloin päätös pakkohoitoon määräämisestä voidaan tehdä vain virkasuhteessa. Yksityisen lääkärikeskuksen työntekijä ei ole virkasuhteessa kuntaan, valtioon tai muuhun julkiseen yksikköön. Perustuslain 124 § ei anna tässä asiassa hallinto-oikeudelle mitään muuta

ratkaisuvaihtoehtoa kuin jättää vahvistamatta hoitoon määräämistä koskevan päätöksen, kuten oikeuskäytännön tekstistäkin ilmenee.

Jaakko Kanervan (2011, 14) mukaan julkisen vallan käyttö jaotellaan hallintotoimiin, valvontaan, hallintopakkoon ja -sanktioihin sekä oikeusnormien antamiseen. Hallintotoimi on siis ”hallintoviranomaisen tekemä yksittäinen toimi, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia yksityisen asemaan” (Kanerva 2011, 15). Myös Suvianna Hakalehto-Wainion (2008, 72) mukaan suurin osa julkisen vallan käytöstä on hallinnollista sääntelyä eli hallintoratkaisujen ja muiden päätösten tekemistä. Näistä esimerkkeinä mainittakoon Kelan kuntoutuspsykoterapiakorvauksen myöntäminen, rakennusluvan myöntäminen tai työntekijän määrääminen esimerkkiruokailijaksi koulussa tai muussa laitoksessa. ”Hallintotoimintaa on myös hallintoviranomaisen tosiasiallinen toiminta, joka sisältää julkisen vallan käyttöä. Tätä on esimerkiksi poliisin antama pysäyttämiskäsäsky”. (Kanerva 2011, 15.)

Viranomaiselle on annettu oikeus valvoa, että viranomaisen antamaa lupaa tai lainsäädäntöä noudatetaan, toteaa Jaakko Kanerva (2011, 16). Viranomaisen suorittamaan valvontaan kuuluvat tiedonsaanti-, tarkastus- ja tarkkailuoikeus. Erilaisiin viranomaisen antamiin käskyihin saattaa liittyä uhkasakko, mikäli käskyä ei noudateta. Uhkasakon, teettämisen tai keskeyttämisen käyttö on välillistä hallintopakkoa, kun taas käskyn noudattamatta jättämisestä määrättävä voimakeino, esim. poliisin virka-apu lainvastaisen toiminnan lopettamiseksi, on välitöntä hallintopakkoa. (Kanerva 2011, 16 - 17.)

Viranomaisen oikeus valvontaan toteutuu esimerkiksi siten, että rakennustyö voidaan rakennustarkastusviranomaisen toimesta keskeyttää, mikäli rakennustyömaalla ei ole noudatettu maankäyttö- ja rakennuslain määräyksiä (MRL 132/1999, 180 §). Samoin viranomaisella on oikeus määrätä hallinnollisia sanktioita eli rangaistukseen verrattavia seuraamuksia lainvastaisen menettelyn johdosta. Poliisin antama väliaikainen ajokielto törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen syyllistyneelle on esimerkki tällaisesta sanktiosta (TieliikenneL 267/1981, 76 §).

Esimerkki 2. Oikeuskanslerin huomautus. Oikeuskanslerin käsitteli kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen velvollisuutta valvoa ympäristöluvan täytäntöönpanoa, kun kunnassa toimiva yritys oli laiminlyönyt noudattaa vahvistettuja lupaehtoja. Oikeus-

kansleri antoi kunnan ympäristöviranomaiselle huomautuksen lainvoimaisen päätöksen toimeenpanon valvonnan laiminlyönnistä. Viranomaisella on velvollisuus noudattaa lakia ja myös huolehtia siitä, että velvollisuuden kohde toimii siten kuin laissa on säädetty.

Korkein hallinto-oikeus oli vahvistanut yritykselle ympäristöluvan ehdot ensimmäisen kerran 31.3.2004 ja viimeksi muutetut lupaehdot 28.4.2010. Asiassa oli tullut riidattomasti esiin, että yritys oli laiminlyönyt noudattaa osittain sekä 2004 että 2010 vahvistettuja lupaehtoja. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli yhden kerran vuonna 2008 yrittänyt poliisin virka-avulla panna täytäntöön hallintopakkopäätöstä siinä kuitenkaan onnistumatta. Lupaehtojen rikkominen jatkui osittain vielä kantelun ratkaisemisen hetkellä. Kunta esitti oikeuskanslerille antamassaan selityksessä muun ohessa, että kunnassa oli ymmärretty yritykselle asetettujen lupaehtojen kohtuuttomuus ja että pidättäytyessään tiukoista valvontatoimista kunnan ympäristöviranomaiset olivat käyttäneet vain tervettä harkintavaltaa. Noudattamatta jätetyt lupaehdot, joita kunta selityksessään ilmoitti pitävänsä kohtuuttomina, oli kuitenkin lähes samansisältöisinä päätetty alun perin kunnan ympäristölautakunnassa 30.1.2009.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että perustuslain 2 §:n vaatimukset julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia merkitsevät, että kaikilla hallintoviranomaisilla on velvollisuus noudattaa tuomioistuimen lainvoimaista päätöstä. Kunta ei voi ryhtyä kyseenalaistamaan ja arvioimaan lainvoimaisen tuomioistuinratkaisun perusteita uudelleen, soveltaa päätöstä haluamallaan tavalla tai jättää se täytäntöön panematta. Kun ylin toimivaltainen tuomioistuin on antanut asiassa ratkaisunsa, kunnan viranomaisten velvollisuus on omalta osaltaan toimia siten, että päätös voidaan viipymättä panna täytäntöön. Muunlainen tilanne olisi oikeusvaltioperiaatteen vastainen ja kestämaton. Kyse oli paitsi ylimmän lainkäyttöviranomaisen päätösten noudattamatta jättämisestä myös viranomaistoiminnan yleisestä uskottavuudesta ja luotettavuudesta.

Oikeuskansleri katsoi, että kunnan ympäristölautakunta oli ylittänyt harkintavaltansa rajat pidättäytyessään tarkoituksellisesti valvonta- ja hallintopakko-toimenpiteistä tilanteessa, jossa ympäristöluvan ehtoja selvästi ja todistettavasti ei ollut noudatettu. Kunnan itsensä päättämien lupaehtojen rikkomiseen puuttumatta jättämisen perusteleminen sillä, että korkeimman hallinto-oikeuden vahvistamat ehdot olivat kohtuuttomia, vaikutti ristiriitaiselta eikä ollut omiaan antamaan kunnan toiminnasta asianmukaista ja luotettavaa vaikutelmaa. Lisäksi tietoinen pidättäytyminen toimenpiteistä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöön panemiseksi ilmensi oikeusvaltiolle vierasta ja viranomaiselle sopimatonta ajattelutapaa.

Oikeuskansleri antoi vuosien 2004 ja 2010 välillä toimineelle kunnan ympäristölautakunnalle huomautuksen laiminlyönnistä ryhtyä riittävän tehokkaksiin toimenpiteisiin siitä huolehtimiseksi, että yrityksen lainvoimaisen ympäristöluvan ehtoja noudatetaan. Lisäksi hän kiinnitti kunnanhalli-

tuksen huomiota esittämiinsä näkökohtiin asianmukaisesta viranomaistoinnista ja sen perustuslain 111 §:n mukaiseen velvoitteeseen antaa oikeuskanslerille kaikki pyydytyt tiedot ja selitykset. (OKV/181/1/2009.)

Perustuslain 2 §:n laillisuusperiaate on tämän oikeustapauksen ratkaisun perusta. Koska viranomaisella ei ole muuta mahdollisuutta kuin noudattaa lakia, oikeuskanslerin oli annettava kunnan ympäristölautakunnalle huomautus valvonnan laiminlyönnistä. Ilmeisesti kunta ei ollut antanut oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan suorittamiseksi tarpeellisia ja yksityiskohtaisia tietoja tapauksesta, koska oikeuskansleri huomautti kuntaa asiasta perustuslain 111 §:n nojalla. Samoin oikeuskanslerin huomautus asianmukaisesta ja luotettavasta vaikutelmasta sekä kunnan tietoinen pidättäytyminen toimenpiteistä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöön panemiseksi, ilmensi oikeuskanslerin mielestä oikeusvaltiolle vierasta ja viranomaiselle sopimatonta ajattelutapaa. Tämän huomautuksensa hän perusti hallintolain 6 §:ään, jossa säädetään hallinnon oikeusperiaatteista.

Jaakko Kanervan (2011, 18) mukaan hallinnon antamat oikeusnormit ovat oikeussääntöjä sisältäviä, mutta yleisiä määräyksiä, jotka aina perustuvat perustuslain 80 § valtuutukseen, ja näitä ovat esimerkiksi kunnan ympäristönsuojelumääräykset. Oikeusnormeja ei pidä sotkea hallintonormeihin, joilla julkisen hallinnon sisäiset toimet ja toiminnan järjestäminen on määritelty. Esimerkiksi Haukiputaan kunnan Intranetissä on ohjeet omaehtoisen kouluttautumisen soveltamisesta, samoin kuin myös palkattoman virkapaan hakemisesta. Näitä sisäisiä toimintoja ohjaavia hallintonormeja käytetään suunnitteluun, ohjaukseen, lainvalmisteluun tai hallinnon ylläpitoon. ”Hallinnon sisäinen toimivalta perustuu lain erityissäännökseen, toimielimelle kuuluvien laissa määriteltyjen tehtävien hoitamiseen tai ylempään viranomaisen tehtävänantoon” (Kanerva 2011, 20).

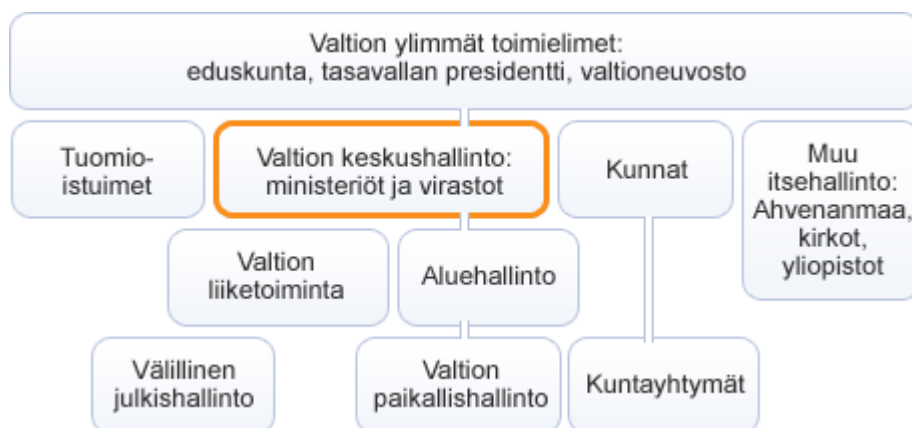
Julkisen vallan käyttö on käyttäjänsä oikeuttavaa ja velvoittavaa, toteaa Kauko Heuru (2003, 66). Peruskoulun luokanopettaja on siten paitsi oikeutettu myös velvoitettu selvittämään oppilaansa poissaolon syyt oppilaan huoltajalta, sillä perusopetuslain 26 § velvoittaa opetuksen järjestäjän seuraamaan poissaoloja ja ilmoittamaan huoltajalle luvattomista poissaoloista (PerusopetusL 628/1998, 26 §). Samanlaista viranomaista velvoittavaa julkisen vallan käyttöä vuonna 2009, kun oikeuskansleri tutki entisen pääministeri Matti Vanhasen esteellisyyttä Raha-automaattisäätiön tukien jakopäätöksissä (OKV/1280/1/2009).

2.3 Hyvä hallinto

Julkisten asioiden hallinnolla eli julkishallinnolla tarkoitetaan valtion asioiden ja eduskunnan säätämien tehtävien hoitamista. Hallinnosta Kauko Heuru (2003, 71) toteaa klassista määritelmää siteeraten, että hallinto on sitä, mikä ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä. Hallinto on kuitenkin jaettava hallitustoimintaan, joka kuuluu siis tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle, ja varsinaiseen hallintotoimintaan, jota eri hallintoviranomaiset työssään toteuttavat (Heuru 2003, 71).

Perustuslaki säätelee hallinnon toimijoiden, tehtävien, toimivallan ja vastuun perusteista. Lainsäädäntövalta, lainkäyttövalta ja hallintovalta on erotettu toisistaan ja näiden vallan muotojen käyttö on uskottu eri tahoille, toteaa Kauko Heuru (2003, 70). ”Eduskunnan valta on pääosin lainsäädäntövaltaa eli toimivaltaa abstraktien oikeusnormien asettamiseen. Näitä normeja sovelletaan rajoittamattomaan joukkoon ja ne ovat luonteeltaan yleisiä.” (Heuru 2003, 70.)

Eduskunnan säätämiä tehtäviä hoitavat kunnat, eri viranomaiset, kuten Kela, opetushallitus tai VTT ja aluehallintoviranomaiset. Kuvassa 1 on julkishallinnon organisaatiokaavio, jossa kuntien ja valtion keskushallinnon eli ministeriöiden ja virastojen alaisen yksiköiden lisäksi on nähtävissä tuomioistuimet ja muu itsehallinto, johon kuuluvat Ahvenanmaa, kirkot ja yliopistot.



Kuva 1. Julkishallinnon kaavio (Valtion virastot ja laitokset 2010.)

Eduskunnalla on myös finanssivalta eli valta päättää valtiontaloudesta. Sitä voidaan toteuttaa budjettivallan lisäksi tarvittaessa verolainsäädännöllä, antamalla lainanottovaltuuksia ja päättämällä rahastoinnista, valtiontakuista ja takauksista. (Heuru 2003, 70.) Eduskunnan ja valtiovarainministeriön taloudellinen ohjaus ulottuu luonnollisesti valtion budjetin kautta alempien hallinnonalojen toimintamenojen määrärahoihin, joiden taso nykyisin määritetään tulohajauksen avulla.

Lainkäyttövalta on Kauko Heurun (2003, 70) mukaan konkreettisten oikeusnormien tekemistä eli yksityiskohtaisissa oikeustapauksissa haetaan oikeusjärjestyksen mukaisia ratkaisuja yksilöiden oikeussuojan takaamiseksi. ”Lainkäyttövaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus” (Heuru 2003, 70).

Laillisuusvalvontaa eli erityisesti hallintotoiminnan laillisuuden tutkimista ja epäkohtiin puuttumista harjoitetaan valtioneuvoston oikeuskanslerin (OKA) ja eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) toimesta. Molempien tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Heidän lisäksi laillisuusvalvontaa harjoitetaan monissa eri elimissä. Hallintolainkäytön alaan kuuluvia asioita käsittelevät Korkein hallinto-oikeus (KHO) ja alueelliset hallinto-oikeudet (HaO). (Husa & Pohjolainen 2008, 121 - 123.)

Suomen perustuslaissa turvataan hyvän hallinnon takeet seuraavasti:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. (PeL 731/1999, 21 §)

Hyvän hallinnon takaamiseksi on säädetty hallintolaki, jossa hyvän hallinnon periaatteet on määritelty yksityiskohtaisemmin kuin perustuslaissa. Hallintolaki on otettu käyttöön tammikuussa 2004. Hallintolaki on yleislaki, joka syrjäytyy, jos jossain muussa laissa

on siitä poikkeava säännös (HL 434/2003, 5 §). Hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan tai ulosottoon. Näiden lisäksi myös hallinnon sisäiset määräykset, jotka koskevat tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista, ja sotilaskäskyt jätetään soveltamatta tämän lain nojalla. (HL 434/2003, 4 §.)

Esimerkki 3. Oikeuskanslerin kannanotto. Oikeuskanslerinvirastoon oli tehty kantelelu, koska kaupungin rakennusvalvonnasta ei ollut lainkaan vastattu rakennusluvan hakijoiden sähköpostiviesteihin eikä soittopyyntöihin. Apulaisoikeuskansleri totesi hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaisen vastaa toimivaltaansa kuuluviin, riittävästi yksilöityihin ja asiallisiin tiedusteluihin ja muihin yhteydenottoihin ilman aiheetonta viivytystä. Vaikka viesti olisi tulkinnanvarainenkin, on siihen lähtökohtaisesti aina vastattava, jos asiakas selvästi jää odottamaan siihen vastausta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan rakennusvalvonnan menettely olla kokonaan vastaamatta sähköpostiviesteihin ja soittopyyntöihin oli hyvän hallinnon vastainen. (OKV/1712/1/2009.)

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa, sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. (HL 434/2003, 1 §.) Siinä säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä viranomaisissa eli valtiollisissa, kunnallisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, eduskunnan virastoissa, tasavallan presidentin kansliassa, valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä yksiköissä silloin, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. (HL 434/2003, 2 §). Olli Mäenpää (2003, 17) toteaa, että hallintolain voidaan arvioida määrittelevän hyvän hallinnon laadullisen perustan.

Matti Niemivuon, Marietta Keravuori-Rusasen ja Kirsi Kuusikon (2010, 119) mukaan hallintolain 2. luku asettaa laadulliset vähimmäisvaatimukset viranomaistoiminnalle. Kyseisessä luvussa ovat seuraavat säännökset: hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. Näillä perussäännöksillä täydennetään hallintoasiassa noudatettavia menettelyllisiä säännöksiä, ja ne asettavat yleisiä vaatimuksia viranomaistoiminnalle. (Niemivuo & Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010.)

Hallinnon perustehtäviä ovat Heurun (2003, 75) mukaan hallintotehtävät, hallintopäätöksiä konkretisoiva täytäntöönpano eli erilaiset palvelutehtävät, joita ovat hallinnon ylläpitotehtävät, etuoikeuksien jakaminen ja yksilön oikeussuojan takaaminen. Perustehtäviin kuuluvat myös järjestyksenpito- ja suojelutehtävät, valvontatehtävät, verotustehtävät, rekisteröintitehtävät ja toimitustehtävät. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) määritellään hallintotehtävä laajaksi hallinnollisten tehtävien kokonaisuudeksi, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Hyvään hallintoon kuuluu talousohjauksen ohella myös hallinnollinen suunnittelu, joita ovat hallitusohjelman määrittämien hanketavoitteiden toteuttaminen, eri hallinnonalojen tehtävien suunnittelu, organisaation ylläpito ja hallinnonalan valvoman julkisen edun edistäminen, jota ovat selvitystyöt, erilaisten tosiasioiden ja tarpeiden kehittäminen sekä lainsäädännön kehittäminen ja valmistelu. Ulospäin näkyvää hallintotoimintaa, joka ei ole julkisen vallan käyttöä on esimerkiksi tiedottaminen ja julkiset palvelut, kuten teiden rakentaminen. (Kanerva 2011, 23 – 26.) Hyvään hallintoon kuuluu myös menettelyllisiä oikeuksia, kuten asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen.

Hyvässä hallinnossa on kysymys viranomaistoimintaa kaikissa tilanteissa velvoittavasta toimintamallista, kirjoittaa Parviainen (2010, 106). Luottamus hallinnon viranomaisten toiminnan objektiivisuuteen ja tasapuolisuuteen on edellytys hallintotoiminnan uskottavuudelle ja hyväksyttävyydelle. Näitä tavoitteita tukevat lainsäädännön esteellisyys- ja lahjomäsäännökset.

Viranomaisen toiminta on myös julkista. Sen tavoitteena on tiedon saatavuus ja avoimuus sekä ihmisten vaikutus ja valvontamahdollisuus. Paitsi että julkisuus on luottamuksen tae, se on myös osa hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Viranomaisella on velvollisuus tiedottaa asioista ja hallintoasiat käsitellään kirjallisesti. (Kanerva 2011, 37 - 40.)

Hyvän hallinnon, kuten myös julkisen vallan, raamit on määritetty lainsäädännössä, mutta asiakkaalle se luonnollisesti toteutuu vain todellisissa julkisen vallan käytön ja hallinnon tehtävien toteuttamisen tilanteissa, sekä mahdollisuudesta hakea muutosta

tehtyihin päätöksiin. Virkamiehen vastuualue on laaja ja jokaisen virkamiehen tulee oman hallinnonalansa lainsäädännön lisäksi hallita myös oikeat menettelytavat virkatehtäviensä hoidossa. Hyvä hallinto koostuu koko tästä kokonaisuudesta.

Veli-Pekka Hautamäki (2004, 227) jakaa hallinnon elementit koviin eli konkreettisesti vaikuttaviin ratkaisutekijöihin ja pehmeisiin eli hallinnon laatuun vaikuttaviin tekijöihin. Kovia tekijöitä ovat hänen mukaansa yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Näihin hän lisää vielä kuulemisperiaatteen, perustelemisvelvollisuuden, palveluperiaatteen ja asian riittävän ja asianmukaisen selvittämisen. Hän myös kirjoittaa, että hyvän hallinnon peruselementti on oikeus hakea muutosta, ja paitsi että virkamies voi periaatteen rikkomisesta saada syytteen, rikkominen voi johtaa myös päätöksen purkamiseen, mikäli on jätetty noudattamatta esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatetta. (Hautamäki 2004, 227.)

Pehmeitä tekijöitä Veli-Pekka Hautamäen (2004, 228) mukaan ovat neuvonta, asian siirto toimintavaltaiselle viranomaiselle, asiakirjan täydentämisen mahdollisuus, asian viivytyksetön käsittely, vaikutusmahdollisuuksien varaaminen, hyvän kielenkäytön vaatimus, hyvä käytös ja viranomaisten yhteistyö. Nämä tekijät eivät yleensä ole seurauksiltaan vakavia, eivätkä muutoksenhakuperusteina, mutta silti hyvän hallinnon ja virkamiestyöskentelyn kannalta moitittavia (Hautamäki 2004, 228 – 229). Näistä tekijöistä voidaan kannella valtioneuvoston oikeuskanslerille, joka virkavelvollisuutensa mukaisesti sitten ohjaa ja neuvoo viranomaisia hyvän hallinnon ja virkavelvollisuuksien mukaiseen toimintaan. Huomattavaa on myös se, että virkamiehen voi joutua vastuuseen myös tilanteessa, jossa hänen olisi tullut aktiivisesti tarttua toimeen asioiden oikeanlaisen käsittelyn turvaamiseksi.

3 VIRKAMIEHEN VASTUUASEMA

Virkavastuiksi kutsutaan virkamiesten erityistä oikeudellista vastuuta, joka on tavallisten kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta tiukempi. Laajempi vastuu näkyy siten, että virkamiesten toimien epäkohtiin puuttumisen kynnyks on matalampi ja vastuu ankarampi. (Parviainen 2010, 16.) Virkavastuu, joka kohdistuu erityisesti hallintolain noudattamiseen, on tärkeä asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon välillisenä tehosteenä. ”Hallintolain vastainen toimi tai laiminlyönti voi muodostaa riittävän perusteen vahingonkorvauskanteen tai virkarikossyytteen nostamiselle tuomioistuimessa.” (Mäenpää 2003, 108.) Seppo Koskinen ja Heikki Kulla (2009, 236) toteavat, että virkavastuu estää ennakoita törkeitä väärinkäytöksiä.

Virkamiehen vastuuasema tarkoittaa, että hän joutuu vastaamaan tekojensa seuraamuksista, jos hän syyllistyy virkavirheeseen tai -rikokseen joko tahallisesti tai huolimattomuutensa eli tuottamuksellisesti (RL 39/1889, 40:1 – 10 ja VahL 412/1974, 4:1 – 2 §). Virkavastuun muita muotoja rikosoikeudellisen vastuun ohella ovat kurinpidollinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu (Koskinen & Kulla 2009, 236). Kaikilla näillä toimilla on tavoitteena suojata virkamiehen julkisen vallan käytön kohdetta eli yksittäistä henkilöä, jonka etuutta, oikeutta tai velvollisuutta virkamiehen toimet koskevat. Jokaisella yksittäisellä henkilöllä on oikeus tulla kohdelluksi lainmukaisesti ja hänellä on myös oikeus odottaa virkamieheltä lainmukaisia toimia.

3.1 Virkamiesoikeudellinen tai hallinto-oikeudellinen vastuu

Peruslähdekohta virkamiehen toiminnalle on jo johdannossa mainittu perustuslain 2 §:n vaatimus hallinnon lainalaisuudesta eli julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Virkamiehen toimintaa säätelee myös perustuslain 118 §, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja on vastuussa myös sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän kyseisen toimielimen jäsenenä on kannattanut. Esimerkiksi peruskoulun rehtori vastaa rehtorikokouksessa rehtorien yhdessä tekemistä päätöksistä myös erikseen.

Virkamies on perustuslain 118 §:n mukaan vastuussa myös siitä, mitä siitä esittelystä on päätetty, jossa hän on toiminut asian esittelijänä. Ainoastaan, jos virkamies on jättänyt päätökseen eriävän mielipiteensä, hän vapautuu vastuusta. Tähän vastuuseen liittyy myös allekirjoitusvastuu eli virkamies vastaa siitä, että päätöksestä laadittu asiakirja on yhtäpitävä tehdyn päätöksen kanssa. (PeL 731/1999, 118 §.) Kun peruskoulun rehtori on toiminut esittelijänä oppilaan erityisen tuen antamista koskevaa päätöstä tehtäessä, hän myös on yksi vastuunkantajista, vaikka varsinaisen päätöksen asiassa tekeekin sivistysjohtaja.

Perustuslain 118 §:ssä oikeutetaan myös jokaisen, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, voivan vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen. Hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valitusta ei sen sijaan saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Vahinkoa kokenut voi myös hakea vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin erityislainsäädännössä kyseisestä asiasta säädetään. Ainoastaan, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa, syyteoikeutta ei ole. (PeL 731/1999, 118 §.)

Olli Mäenpään (2003, 83 – 84) mukaan yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate eli hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti, tarkoituksidonnaisuuden periaate eli virkamiehen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja objektiviteettiperiaate eli viranomaisen toimien tulee olla puolueettomia. Hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat myös suhteellisuusperiaate eli virkamiehen toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja luottamuksensuojaperiaate eli viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Virkamies ei saa luvata sellaista, mitä lain mukaan viranomaisessa asioivan ei ole mahdollista saavuttaa. (Mäenpää 2003, 83 – 84.) Nämä periaatteet ovat hallintolain 6 §:n säädöksiä.

Viranomaisen toimien on oltava asianmukaisia ja tarpeellisia, jotta toiminnalle asetettu tavoite saavutetaan. Mikäli jonkin asian käsittelyä varten viranomaisen on pyydyttävä asianosaiselta lisäselvityksiä, niitä ei voida vaatia enempää kuin on tarpeellista asian

selvittämiseksi. Yksityisen on voitava luottaa siihen, että viranomaisen hallintopäätökset ovat pysyviä ja että viranomaisen toiminta on virheetöntä ja oikeellista. Tämä luotamuksensuojaperiaate antaa yksilölle ”suoja julkista valtaa vastaan”, kuten Niemivuo ym. kirjoittavat (2010, 132).

Esimerkki 4. Hyvä hallinto ja virkamiesperiaatteet. Turun hallinto-oikeudessa oli käsiteltävänä tapaus, jossa hyvää hallintoa ja virkamiesperiaatteita arvioitiin. Kyseisessä tapauksessa avustushakemusta ei käsitelty ollenkaan määräajasta myöhästymisen vuoksi.

Kysymys oli kunnan harkinnanvaraisen avustuksen hakemiselle asetetun määräajan sitovuudesta. Tiekuntien tuli avustuksen hakemista koskevan ilmoituksen mukaan jättää hakemukset yksityisteiden avustamiseksi lautakunnalle viimeistään torstaina 15.10.1998. Tiekunnan hakemus oli saapunut maanantaina 19.10.1998 eli neljä päivää myöhässä. Lautakunta oli 16.12.1998 eli noin kaksi kuukautta myöhemmin päättänyt esittelijän päätösehdotuksesta poiketen hylätä myöhästyneen hakemuksen.

Suomen hallitusmuodon mukaan jokaisella on perusoikeutena oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Avustuksen hakuilmoituksessa asetettu määräaika ei perustu lakiin vaan kysymyksessä on viranomaisen asettama järjestysluontoinen määräaika, jotta yhdessä käsiteltävät asiat saataisiin ratkaistavaksi samanaikaisesti. Hakuilmoituksessa tai kunnanvaltuuston hyväksymissä yksityisteiden avustamista koskevissa perusteissa ei mainittu, ettei avustusta myönnetä määräajan jälkeen tulleiden hakemusten perusteella. Hakemuksen myöhästymisellä ei myöskään ollut merkitystä asian valmistelun kannalta. Lautakunta oli ottanut myöhästyneet hakemukset huomioon ainakin vuonna 1997.

Hakemuksen huomioon ottamatta jättäminen oli epäsuhteessa hakijan menettelyn puutteellisuuteen nähden kun otetaan huomioon, että hakemus oli myöhästynyt vain yhden arkipäivän ja sitä seuranneen viikonlopun. Myöhästyneen hakemuksen käsittelytapaa on arvioitava edellä mainitun perusoikeuden toteutumisen kannalta myönteisesti. Lautakunnan päätös, jolla tiekunnan hakemus oli myöhästyneenä hylätty, oli lainvastainen. Hallinto-oikeus kumosi avustuspäätöksen ja palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. (Turun HAO 29.6.2000.)

Hallinto-oikeus otti kantaa hakijan perustuslailliseen oikeuteen (PeL 731/1999, 21 §) saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ja viivytyksettä ja antoi lautakunnalle näpäytyksen myös huolellisuusvelvoitteesta: ”perusteissa ei mainittu, ettei avustusta myönnetä määräajan jälkeen tulleiden hakemusten perusteella”. Tässä hallinto-oikeuden ratkaisussa viitattiin myös tapaukseen vastaavasta aiemmin myöhästynei-

den hakemusten käsittelystä, jossa hakemukset huomioitiin siitä huolimatta, että ne myöhästyivät. Hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan siis hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen eli hallintolain 25 § perusteella, jossa säädetään samanaikaisesti vireillä olevien asioiden käsittelemisestä yhdessä ja ratkaisemisesta samalla kertaa. Viranomaisen virkavastuu puolestaan toteutui siten, että hallinto-oikeus palautti asian uudelleen lautakunnan käsiteltäväksi, koska lainvastaisesta päätöksestä voi kuntalain 90 §:n mukaan tehdä kunnallisvalitus.

Esimerkki 5. Virkamiehen käyttäytyminen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tutkittiin, oliko yliopiston rehtori toiminut oikein antaessaan yliopiston virkasuhteiselle professorille kirjallisen varoituksen virkavelvollisuuden rikkomisesta, kun professori oli kirjoittanut yliopiston henkilöstöä arvostelevan kirjoituksen. Virkamieslautakunnassa, johon professori oli toimittanut rehtorin päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen, professorin valitus hylättiin. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli arvioitavana myös yksilön perustuslaillinen oikeus sananvapauteen.

Yliopiston virkasuhteinen professori A oli 6.11.2007 lähettänyt tiedekuntansa professorikollegoille kirjelmän, jossa hän oli arvostellut yliopiston heikkoa johtamista ja esimiestoimintaa esimerkkitapauksin, joissa esiintyneet henkilöt olivat tunnistettavissa olevia ja kuuluivat yliopiston henkilöstöön. Yliopiston rehtori oli 5.2.2008 antanut professori A:lle valtion virkamieslain 24 §:n mukaisen kirjallisen varoituksen muun ohella mainitun kirjelmän vuoksi. A:n mukaan kirjallisen varoituksen antaminen puuttui hänen sananvapauteensa. Virkamieslautakunta hylkäsi A:n tekemän oikaisuvaatimuksen katsoen, ettei perustuslain 12 §:n 1 momentissa taattu sananvapaus ole rajoittamaton, vaan virkamiehen on julkisessa kirjoittelussa otettava huomioon virkavelvollisuutensa.

Korkein hallinto-oikeus arvioi asiaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvatun sananvapauden kannalta. Kirjallisen varoituksen antaminen puuttui A:n sananvapauteen. Sananvapauteen puuttumiselle oli valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentissa säädetty peruste ja siihen puuttumisella oli pyritty ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuun hyväksyttävään tavoitteeseen eli toisten oikeuksien ja maineen suojeluun.

A:lla oli sinänsä oikeutettu intressi saattaa muidenkin tietoon kielteisiä näkemyksiään yliopiston johtamisesta ja esimiestoiminnasta. A oli kuitenkin esittämällä muita henkilöitä koskevia tietoja näiden mainetta loukkaavalla ja halventavalla tavalla ja lähettämällä kirjelmän laajasti tiedekuntansa professorikollegoille käyttäytynyt tavalla, joka ei vastannut hänen asemansa ja tehtäviensä mukaisia vaatimuksia. Koska A oli aikaisemmin saamistaan suullisesta huomautuksesta ja kirjallisesta huomautuksesta huolimatta

jatkanut epäasiallisena pidettyä kirjoitteluaan, yliopistolla ei ole enää ollut kirjallista varoitusta lievempää keinoa puuttua A:n toimintaan. Sananvapautteen puuttuminen kirjallisella varoituksella oli näin ollen ollut myös oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden ja sitä oli perusteltu ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan kannalta riittävin syin. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen. (KHO:2011:19.)

Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään Suomen perustuslain 12 § 1 momentilla, joka koskee sananvapautta ja julkisuutta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10. artiklalla, joka myös koskee sananvapautta. Molemmissa säännöksissä korostetaan jokaisen oikeutta sananvapautteen ja oikeuteen myös levittää mielipiteitään kenenkään sitä estämättä. Virkamieslautakunnan päätös antaa kirjallinen varoitus toki puuttui yksilön oikeuteen ilmaista asiansa vapaasti, mutta toisaalta perustuslaki kuitenkin velvoittaa tarkistamaan säännökset sananvapauden käyttämisestä myös muualta lainsäädännöstä. Valtion virkamieslain 14 § määrää, että virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen työnjohto- ja valvontamääräyksiä, sekä käyttäytyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Samoin ihmisoikeussopimuksen 10. artiklaan on jo suoraan kirjattu, että

Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi. (Euroopan ihmisoikeussopimus 10. artikla.)

Valtion virkamieslain 24 § määrää, että virkavelvollisuuksiaan vastoin toimineelle tai niitä laiminlyöneelle virkamiehelle voidaan antaa kirjallinen varoitus. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että koska virkamies oli suullisesta huomautuksesta huolimatta jatkanut epäasiallista toimintaansa, kirjallisen varoituksen antaminen oli ollut perusteltua ja hylkäsi virkamiehen valituksen. (KHO:2011:19.)

Kunnallista viranhaltijaa koskevan lain neljännen luvun 17 §:ssä säädetään, että viranhaltijan on suoritettava virkaansa kuuluvat tehtävät viivytyksettä ja asianmukaisesti. Hänen tulee noudattaa asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan tulee toimia tasapuolisesti ja käyttäytyttävä

asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Hän ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä mitään sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40. luvussa. (KVhL 304/2003, 17 §.) Kunnallista viranhaltijaa koskee siis samansisältöinen säännös kuin valtion virkamiestäkin.

Esimerkki 6. Virkavelvollisuuden laiminlyönti. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin äänestämällä tapaus, jossa virkamies oli muun ohessa ollut alkoholin käytön vuoksi poissa työvuoroistaan yli kaksi kuukautta. Hänet määrättiin kurinpitorangeistuksena virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä viralta pantavaksi. (KHO 3219/1990.)

Kyseissä tapauksessa valtion virkamieslain 57 § säätelee virkamiehen sivutoimesta tehdystä muutoksenhakuoikeudesta. 57 §:ään sisältyy myös viittaus samaisen lain 18 §, jossa määritetään sivutoimiluvan ehdoista. Sivutoimilupa voidaan peruuttaa, jos siihen on syytä. Sivutoimi ei saa vaarantaa varsinaisen tehtävän asianmukaista hoitamista. Virkavelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan virkamies määrätä viralta pantavaksi, mikäli teko ei sen luonne huomioiden velvoita määräämään sakkorangeistusta tai vankeutta, mutta osoittaa hänet sopimattomaksi tehtävänsä. Viranhaltijan poissaolo työstä alkoholiongelman vuoksi oli tällainen peruste. (KHO 3219/1990; RL 40:10, 5). Äänestysratkaisu kertoo siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet eivät ole olleet yksimielisiä ratkaisusta, ja että lainsäädännöstä ei ole suoraan ollut löydettävissä ratkaisua.

Kun arvioidaan virkamiehen toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, virkamiesetiikkaa ja hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden sekä tulostavastuun noudattamista, puhutaan tosiasiallisesta vastuusta. Sitä toteutetaan oikeudellisen virkavastuun eli rikos- ja vahingonkorvausvastuun ohella, mutta ei varsinaisin oikeudellisin pakottein, vaan silloin arvioitavana ovat virkamiehen toiminnan laadulliset vaatimukset. Seuraamuksena virheellisestä menettelystä saattaa virkamies saada huomautuksen tai eteneminen virkauralla hidastuu. Tulostavastuu toteutuu puolestaan siten, että huonon tuloksen saavuttamisesta saattaa seurauksena olla virkamiehen palkanalennus. (Koskinen ja Kulla 2009, 237 – 238.)

Viranomaisen tosiasiallisen vastuun laillisuusvalvonta toteutuu oikeuskanslerin toimesta ratkaisemalla kanteluja, joita hänelle tehdään viranomaisten ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien toiminnasta. Oikeuskanslerin puoleen voi kääntyä kuka tahansa joko omassa

asiassaan tai muutenkin, jos katsoo, että viranomainen, virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava henkilö tai yhteisö on menetellyt virheellisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa tai asianajaja on laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Kantelun voi tehdä silloinkin, jos katsoo, ettei perustuslain takaama perusoikeus tai ihmisoikeus ole toteutunut. (Oikeuskanslerinvirasto 2011.)

Esimerkki 7. Lainvastainen menettely. Apulaisoikeuskansleri, joka käytännössä ratkaisee suurimman osan kanteluasioista (Oikeuskanslerinvirasto 2011), otti kantaa päätöksen puutteelliseen ja lainvastaiseen menettelyyn valitusosoituksen antamisessa.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijä oli tehnyt kantelijan alaikäisen lapsen lastensuojeluasiassa lapsen kiireellistä sijoittamista ja yhteydenpidon rajoittamista koskevat päätökset. Päätöksiin liitetystä valitusosoituksessa valitusviranomaiseksi oli ilmoitettu kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta, vaikka lastensuojelulain 90 §:n säännöksen mukaan päätöksistä tuli valittaa hallinto-oikeuteen. Valitusosoitukset olivat näin ollen olleet lainvastaisia.

Lisäksi yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksessä sovellettavina säännöksinä oli mainittu ainoastaan lastensuojelulain 62 §. Lastensuojelulain 63 §:n 1 momentissa säädetään yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen sisällöstä. Kysymyksessä olevassa päätöksessä oli annettu määräykset lastensuojelulain 63 §:n 1 momentissa säädettyistä seikoista kuten millaista yhteydenpitoa rajoitus koskee, missä laajuudessa rajoitus toteutuu ja keihin rajoitus kohdistuu. Päätöksen asianmukainen perusteleminen olisi edellyttänyt, että myös lastensuojelulain 63 § olisi mainittu sovellettuna lainkohtana.

Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle kaupungin sosiaali- ja terveystoimialaa lainvastaisesta menettelystä valitusosoituksen antamisessa sekä kiinnitti lisäksi huomiota päätösten asianmukaiseen perusteleamiseen. (OKV/1196/1/2009.)

Lastensuojelulain 90 § säättää jo otsikkotasolla muutoksenhausta hallinto-oikeuteen, joten virkamiehen tekemä päätös on valmisteltu huolimattomasti ja aiheuttaa sen, että päätös on lainvastainen. Lastensuojelulain 62 § säättää sijaishuollossa olevan lapsen oikeudesta pitää yhteyttä vanhempiinsa tai muihin hänelle läheisiin henkilöihin. Yhteydenpitoa voidaan 63 §:ssä tarkoitetulla päätöksellä rajoittaa, jos yhteydenpidosta ei ole voitu muutoin sopia lapsen ja hänen vanhempiensa tai muiden läheistensä kanssa. Lain-säädännössä on usein yksittäisen pykälän sisällä viittauksia toisiin lakeihin tai pykäliin ja virkamiehen tulee huolellisesti tutkia, mitkä kaikki pykälät on mainittava päätöksen yhteydessä. Lastensuojelulain 63 § tulee mainita siis sen vuoksi, että siinä sääde-

tään varsinaisen yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen tekemisestä ja siitä, kuka on oikeutettu kussakin eri tapauksessa päätöksen tekemään.

Oikeuskanslerin palvelut ovat kantelijalle maksuttomia. Kantelu tehdään kirjallisesti ja mukaan voidaan liittää selventäviä asiakirjoja. Seurauksena lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä oikeuskansleri voi antaa virheen tehneelle huomautuksen tai ohjeen oikeasta menettelystä vastaisen varalle. Vakavammissa tapauksissa oikeuskansleri voi määrätä syytteen nostettavaksi. Oikeuskanslerilla tosin on myös valta tarvittaessa tehdä esitys säädösten tai ohjeiden muuttamisesta, tuomion purkamisesta taikka muusta ylimääräisestä muutoksenhausta. Oikeuskanslerin tutkinta jo itsessään saattaa johtaa myös siihen, että viranomainen tai virkamies korjaa itse virheensä.

Esimerkki 8. Oikeuskanslerin ohjeistus. Seuraavassa on esimerkki oikeuskanslerin antamasta lainmukaisen kirjaamisen menettelystä tapauksessa, jossa esitutkintapäätöksen kirjoitusvirhettä ei korjattu asianmukaisesti. Virhe oli merkitykseltään vähäinen, joten oikeuskansleri tyytyi vain toimittamaan oikeanlaisen menettelyn ohjeen virheen tehneelle poliisilaitokselle.

Poliisi oli toimittanut kantelijalle alkuperäisen kihlakunnansyyttäjän tekemän esitutkintapäätöksen toimittamisen jälkeen saman esitutkintapäätöksen, jossa tutkintailmoituksen numerosta oli yliviivattu alkuperäisessä päätöksessä olleet peräkkäiset numerot ”45” ja tilalle oli käsin merkitty numerot ”54”. Asiassa oli selvitetty, että poliisi oli korjannut esitutkintapäätöksen tutkintailmoituksen numeron oikeaksi. Selvittämättä oli jäänyt, kuka korjauksen oli tehnyt.

Oikeuskansleri totesi, että esitutkintalaissa ei ollut säännöksiä esitutkintapäätöksestä eikä päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Esitutkinta oli osa rikosprosessia ja päätös esitutkinnan toimittamatta jättämisestä päätti asian käsittelyn. Sen vuoksi esitutkintapäätöksen virheen korjaamismenetelyn osalta oli perusteltua ottaa huomioon oikeudenkäynnistä rikosasiossa annetun lain 11 luvun 9 §:ssä rikostuomiossa olevan kirjoitus- tai laskevurheen tai muun näihin rinnastettavan selvän virheen korjaamisesta säädetty.

Lainkohdan mukaan virheen voi korjata tuomioistuimen puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan sen lainoppinut jäsen. Ennen virheen korjaamista on asianosaisille tarvittaessa varattava tilaisuus tulla kuulluksi tehtävästä korjauksesta. Korjaus on merkittävä tuomioon sekä asianosaisille annettuun tuomion jäljennökseen. Jos asianosaiselle annettua jäljennöstä ei saada korjatuksi, asianosaiselle on lähetettävä korjatun tuomion jäljennös.

Käsillä olevassa tapauksessa kysymys oli edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettusta selvästä ja vähäisestä, esitutkintapäätökseen asiallisesti vaikuttamattomasta kirjoitusvirheestä, joka oli omaaloitteisesti korjattu heti kun se oli havaittu. Tehdystä korjauksesta ei ollut ollut tarpeen kuulla kantelijaa. Korjausmerkinnästä olisi kuitenkin tullut ilmetä korjauksen tekijä ja ajankohta. Edellä mainitussa lainkohdassa säädetty huomioon ottaen lähtökohtaisesti virheen olisi tullut korjata päätöksen tehnyt tutkintaa johtanut kihlakunnansyyttäjä. Ainakin tälle olisi tullut virheestä ilmoittaa. Virheen johdosta olisi tullut olla yhteydessä syyttäjänvirastoon jo senkin vuoksi, että korjaus olisi voitu tehdä myös sinne jääneeseen arkistoituun päätöskappaleeseen. Korjatun päätöksen toimittaminen kantelijalle oli ollut asianmukaista.

Oikeuskansleri katsoi riittäväksi saattaa poliisilaitoksen tietoon edellä esittämänsä näkemykset esitutkintapäätöksen kirjoitusvirheen korjaamismenettelystä. (OKV/804/1/2008.)

Virkamiehen on kaikessa toiminnassaan noudatettava lakia, joten merkintöjen korjaamisessakin tulee huolehtia lainmukaisesta menettelystä huolimatta siitä, onko esimerkiksi tutkinta tai muu prosessi keskeytynyt. Viranomaisessa asioivan on voitava luottaa siihen, että toiminta on virheetöntä ja oikeellista. Oikeusjärjestyksen perustuminen aikaisempiin ratkaisuihin jo itsessään edellyttää, että kaikki päätökseen liittyvät seikat ja päätökseen osallistuneiden valmistelijoiden nimet kirjataan huolellisesti muistiin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin Finlex-tietokannassa on 140 selostusta oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisuista vuodelta 2009 ja 124 vuodelta 2010. Vuoden 2011 selostuksissa, joita maaliskuun 27. päivään mennessä oli 21, oikeuskansleri velvoitti kantelun kohteena olevaa viranomaista huomioimaan hyvän hallinnon ja virkamiestoiminnan perusteet tai muutoin ohjeisti viranomaista huolehtimaan oikeista menettelytavoista asioita ratkaistaessa. (Valtioneuvoston oikeuskanslerin tietokanta 2011.)

Perusteluina näissä 21 tapauksessa hän käytti hallintolain 6 §, 8 §, 23 §, 28 § 7 mom, 43 § 1 mom, Suomen perustuslain 2 §, 21 § 1 mom, 111 §, esitutkintalain 6 §, 9 §, 17 §, 18 §, 20 §, toimeentulolain 3. luvun 12 §, 14 a §, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 § 2 mom, poliisilain 3 §, oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 § 1 mom, 14 § 1 mom, 15 §, 21 § 2 mom ja 28 § 4 mom ja lastensuojelulain 62 §, 63 §. Kuten jo näistä esimerkeistä huomaa, julkisen vallan käyttöön ja vastuuseen löytyy näinkin pienestä otoksesta runsaasti virkamiehen toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä. (Valtioneuvoston oikeuskanslerin tietokanta 2011.)

Hyvään hallintotapaan ja viranomaisten velvollisuuksiin kuuluu myös se, että viranomaisen on annettava päätösten yhteydessä ohjeet muutoksenhakuoikeudesta. Jos asiaan ei ole oikeutta hakea muutosta, sekin seikka tulee ilmaista päätöksessä. Hallintolaki ei säädi muutoksenhakuoikeudesta, vaan siitä määrätään lähinnä hallintolainkäyttölaissa ja kuntalaissa. Hallintolainkäyttölaissa määrätään, että päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. (HalL 586/1996, 5 §.)

Päätöksestä saa valittaa se, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua päätös koskee tai se, johon päätös on kohdistettu. Jos päätös on tehty vastineena oikaisuvaatimukseen, siihen voi valituksen tekemällä hakea muutosta, mutta vain se henkilö, joka on tehnyt alkuperäisen oikaisuvaatimuksen. Toisaalta, jos hallintopäätös on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai kumottu, oikaisuvaatimus päätökseen saa hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on 6 §:n tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa. Hallinto-oikeuteen voidaan valittaa valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä. (HalL 586/1996, 5 – 8 §.)

Esimerkki 9. Valitusosoitusohje. Haukiputaan kunnan toimintasäännön (2011, 8) mukaan oppilaan määräaikaisesta koulusta erottamisesta päättää koulun johtokunta. Johtokunnan kokouksen pöytäkirjan asiaa käsitelleestä pykälästä otetaan pöytäkirjanote ja siihen liitetään tiedot siitä, mihin päätöksestä voi valittaa. Tässä tapauksessa oikea viranomainen olisi Oulun hallinto-oikeus.

3.2 Rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellinen vastuu tarkoittaa vastuuta virkarikoksesta, kirjoittaa Parviainen (2010, 28). Rikoslain 40. luvussa lueteltuja virkarikoksia ovat lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen, lahjusrikkomus, lahjuksen ottaminen kansanedustajana, virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen, törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen, tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

Esimerkki 10. Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen ja kuolemantuottamus. Korkein oikeus tutki työturvallisuusrikosta, jossa kahta viranhaltijaa syytettiin virkarikoksesta, tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja kuolemantuottamuksesta, kun liikuntahallin sähköisesti liikuteltavaa katsomorakennelmaa oli liikutettu sillä seurauksella, että katsomorakennelman alla ollut henkilö oli puristunut kuoliaaksi. Korkein oikeus käytti virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän määritelmänä rikoslain 40. luvun 11 §:n määritelmä-luetteloa. Rikoslain 21. luvun 8 § määrää, että sen, joka on huolimattomuudellaan aiheuttanut toisen kuoleman, tuomitaan kuolemantuottamuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Rikoslain 47. luvun 1 §:n 1. momentti puolestaan määrittelee, että työturvallisuusrikoksesta on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi, oli kyse sitten tahallisuudesta tai tahattomuudesta. Työturvallisuuslain 29 § 1. momentti säättää yksintyöskentelystä, että työnantajan on huolehdittava, että haitta tai vaara yksin työskenneltäessä on mahdollisimman vähäinen tai se vältetään kokonaan. (KKO:2002:43)

Alemmissa oikeusasteissa käräjäoikeus oli tuominnut virkamiehet työturvallisuusrikoksesta, tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja kuolemantuottamuksesta 60 päiväsakon suuruisiin sakkorangaistuksiin, mutta hovioikeus hylkäsi syytteet ja vapautti tuomituista rangaistuksista. Korkein oikeus puolestaan kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. Koska liikuntahallia ei käytetty tapaturman aikana työntekoon, työturvallisuusrikossyyte hylättiin. Korkein oikeus kuitenkin katsoi, että virkamiehet olivat syyllistyneet laiminlyöntiin, kun eivät virassaan olleet huolehtineet katsomorakennelman turvallisen käytön järjestämisestä ja tuomitsi molemmat rikoslain 21 luvun 8 §:n ja 40 luvun 11 §:n nojalla tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja kuolemantuottamuksesta yhteiseen 50 päiväsakon rangaistukseen. (KKO:2002:43)

Rikollisen teon täyttää tietyt perusedellytykset ennen kuin siitä voidaan tuomita rikosoikeudelliseen vastuuseen: teon on vastattava jonkun lakiin kirjatun rikoksen tunnusmerkistöä, teon on oltava oikeudenvastainen ja teko edellyttää tekijän syyllisyyttä. Mikäli teko ei täytä tunnusmerkistöä, kyseessä voi olla ns. oikeuttamisperuste eli teko voi olla hätävarjelua, pakkotila, itseapu, jokamiehen kiinniotto-oikeus, tietyille käyttäjille annettu oikeus voimakeinojen käyttöön tai joidenkin tunnusmerkistöjen osalta loukatun suostumus. (Hahto 2008, 15).

Vastuuvapautusperusteet löytyvät rikoslain 4. luvusta. Vastuuvapausperusteisiin luetaan esimerkiksi tunnusmerkistö- ja kielloerehdys ja jo edellä mainitut hätävarjelu ja pakko-tila. Tunnusmerkistöerehdys tarkoittaa sitä, ettei teon tekijä ole tekohetkellä selvillä kaikkien niiden seikkojen olemassaolosta, joita rikoksen tunnusmerkistön toteutuminen edellyttäisi. Kieltoerehdys voi olla esimerkiksi tilanne, jossa tekijä erehtyy pitämään tekoaan sallittuna viranomaisen virheellisen neuvon vuoksi. Merkittävä säännös on myös rikoslain 4. luvun 7 §:n rangaistusvastuun lievennys, joka säättää, että vaikka tekijää ei kokonaan vapauteta rangaistusvastuusta, olosuhteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon rangaistusvastuuta lieventävinä eli seuraamus ei ole tekijää kohtaan kohtuuton.

Rikoslain 40. luvun 11 § sisältää myös määritelmät siitä, mitä rikoslain mukaan tarkoitetaan virkamiehellä, julkista tehtävää hoitavalla henkilöllä, julkisyhteisön työntekijällä, julkista valtaa käyttävällä henkilöllä ja ulkomaisen parlamentin jäsenellä. Huomioitavaa on, että rikoslaki laajentaa virkavastuun koskemaan myös julkisen vallan työntekijöitä ja luottamusmiehiä, ei pelkästään virkamiehiä.

Esimerkki 11. Kunnan luottamusmiehen virkavastuu. Haukiputaan kunnan kunnanhallituksen kokouksessa oli vuonna 2009 käsiteltävänä erään oululaisen yrityksen selvityspyyntö kunnan luottamushenkilön julkisista toimista suhteessa yrityksen tavoitteeseen osallistua kunnan tilaamaan ilmastointiurakkaan. Yritys pyysi kunnanhallitusta selvittämään, onko luottamushenkilö syyllistynyt virheelliseen menettelyyn luottamustoimessa, virka-aseman väärinkäyttämiseen (RL 7 §), törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen (RL 8 §), virkasalaisuuden rikkomiseen, liike- ja ammattisalaisuuden rikkomiseen ja kunnianloukkaukseen. (Kunnanhallitus 2009.)

Kunnanhallitus oli pyytänyt ja saanut asiaan Kuntaliiton lausunnon, jossa käytiin läpi selvityspyynnössä esitetyt kohdat. Kuntaliiton mukaan kunnan luottamusmies toimii virkavastuulla, jolloin heihin sovelletaan rikoslain 40. luvun virkarikossäännöksiä. Kuntalain 32 §:ssä säädetään myös luottamushenkilön käyttäytymisvelvollisuudesta, mutta Kuntaliiton näkemyksen mukaan luottamushenkilö on esiintynyt sanomalehden yleisönosastokirjoituksissaan yksityishenkilönä. Tuolloin kyseistä lakia ei sovelleta. (Kunnanhallitus 2009.)

Sananvapaus on turvattu Suomen perustuslain 12 §:ssä ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain eli julkisuuslain ja edellä mainitun perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta viranomaisen asiakirjasta. Kuntalain 43 § antaa luottamusmiehille tähän vielä erikseen oikeuden, ellei kyse ole salassa pidettävistä asiakirjoista. Kunnanhallitus ei voi näistä oikeuksista poiketa. (Kunnanhallitus 2009.)

Kuntaliitto ei selvitystensä perusteella, eikä kuntalain 40 – 41 §:n säännöksiä soveltaessaan, löytänyt perusteluja pidättää tai erottaa luottamusmiestä luottamustoimestaan, joten selvityspyyntö ei antanut aihetta toimenpiteisiin. Samoin Kuntaliitto totesi, että mikäli kunnanhallitus päättää, ettei toimenpiteisiin ole aihetta, päätös ei ole muutoksenhakukelpoinen. Kuntaliitto katsoi tällaisen päätöksen olevan luonteeltaan valmistelua, jolloin kuntalain 91 §:n mukaan siitä ei saa valittaa, eikä hakea muutosta oikaisuvaatimuksin, mutta selvityspyynnön tekijällä on mahdollisuus tehdä asiassa rikosilmoitus poliisille. Haukiputaan kunnanhallitus päätti kunnanjohtajan esityksestä, ettei selvityspyyntö anna aihetta kunnanhallituksen toimenpiteisiin. (Kunnanhallitus 2009.)

Virkamiehen vastuu on tavallista työntekijää ja kansalaista ankarampi, koska virkamies käyttää julkista valtaa suhteessa toisiin ihmisiin. Siksi rikoslain 40. luvussa rangaistaviksi on määritelty ensi sijassa sellaiset teot, jotka ovat erityisen moitittavia yhteiskunnan ja yksityisen kansalaisen kannalta, kuten Seppo Koskinen ja Heikki Kulla kirjoittavat (2005, 241).

Esimerkki 12. Virkavelvollisuuden rikkominen. Korkein oikeus tutki virkarikosta ja virkavelvollisuuden rikkomista vuonna 2008 tapauksessa, jossa arvioitiin, oliko käräjäoikeuden lautamies rikkonut virkavelvollisuutensa, kun hän oli osallistunut rikosasian käsittelemiseen, vaikka hän oli ennen asian vireilletuloa ottanut kantaa rikoksesta epäillyn menettelyn lainvastaisuuteen, ja perustanut asiassa ratkaisunsa erään seikan osalta siitä oikeudenkäynnin ulkopuolella tekemäänsä havaintoon. (KKO:2008:95.)

A on tuomittu hovioikeudessa syytteen mukaisesti rangaistukseen rikoslain 40 luvun 9 §:n 1 momentin nojalla virkavelvollisuuden rikkomisesta. Hovioikeus on lukenut A:n syyksi sen, että hän oli Porvoon käräjäoikeudessa osallistunut käräjäoikeuden lautamiehenä törkeää petosta koskeneen rikosasian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen, vaikka hän oli ottanut etukäteen asiassa vastaajana olleen henkilön syyllisyyteen kantaa sillä tavalla ja sellaisissa olosuhteissa, että hänen oli täytynyt ymmärtää antaneensa menettelyllään perustellun aiheen epäillä puolueettomuuttaan asian käsitte-

lyssä. Lisäksi A oli perustanut ratkaisunsa asiassa niin kutsutun välittömyysperiaatteen vastaisesti asiaa koskeviin omiin tietoihinsa, jotka eivät olleet olleet oikeudenkäynnissä esillä.

Ratkaisunsa Korkein oikeus perusteli rikoslain 40 luvun 9 § 1 momentin säännöksen mukaan. Korkein oikeus päättyy syyksilukemisen osalta samaan lopputulokseen kuin hovioikeus. Korkein oikeus hyväksyy hovioikeuden tuomion A:lle tuomitun sakkorangaistuksen osalta ja hänen vapauttamisensa lautamiehen tehtävästään.

Tuomiolauselma

Hovioikeuden tuomion lopputulosta ei muuteta. (KKO:2008:95.)

Rikoslain 40. luvun 9 § säättää, että jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan rikkoo virkavelvollisuutensa, eikä teko ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Rangaistusseuraamuksena kaikista virkarikoksista voi siis olla yleistä lajia oleva rangaistus eli vankeus tai sakko, mutta erityisrangaistuksena virkarikoksista tuomittaessa voidaan käyttää varoitusta tai viraltapanoa. Viraltapanoa voidaan käyttää vain sakon ja vankeuden ohella, kun taas varoitus saattaa olla jopa ainoa seuraamus virkarikoksesta. Lahjusrikoksiin ja -rikkomuksiin liittyy myös menettämisseuraamus, joka tarkoittaa vastaanotetun lahjan tai edun tai sen arvon menettämistä valtiolle. (Heuru 2003, 399; RL 40: 1 -14 §.)

Kunnallishallinnossa varoitusta käytetään irtisanomista edeltävänä valmistelevana toimenpiteenä. Irtisanomista ei saa laittaa täytäntöön ennen kuin virkamiehelle on annettu varoituksen kautta tilaisuus korjata virheellinen menettelynsä. On kuitenkin selvää, että virkamiehelle voidaan antaa myös joko suullinen tai kirjallinen huomautus vääränlaisesta toiminnasta työnjohdollisena toimenpiteenä, mikäli rikkomus on vähäinen. (KVhL 304/2003, 35 §.)

Virkavastuu toteutetaan asettamalla virkamies syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa, kuten Koskinen ja Kulla kirjoittavat (2005, 218), eli asian käsittely tapahtuu yleensä käräjäoikeudessa. Valtakunnanoikeus puolestaan käsittelee korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen mahdolliset virkarikokset. Koska virkarikokset ovat virallisen syytteen alaisia, syyttäjänä toimii yleinen syyttäjä.

Esimerkki 13. Seksuaali- ja virkarikos. Korkein oikeus otti vuonna 2011 kantaa siihen, oliko virkasuhteinen lääkäri potilaan tutkimisen yhteydessä syyllistynyt seksuaaliseen hyväksikäyttöön eli seksuaalirikokseen ja virkavelvollisuuden rikkomiseen eli virkarikokseen. Päätöksen perusteluina Korkein oikeus käytti rikoslain 20. luvun 5 § 1. momenttia. Siinä säädetään, että se joka käyttää asemaansa hyväksi ja taivuttaa toisen henkilön sukupuoliyhteyteen, tai ryhtymään muuhun seksuaalista itsemääräämisoikeutta olennaisesti loukkaavaan seksuaaliseen tekoon tai joutuu alistumaan sellaisen teon kohteeksi, on tuomittava seksuaalisesta hyväksikäytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään neljäksi vuodeksi. Toinen lainkohta Korkeimman oikeuden päätöksen perusteluissa, rikoslain 40. luvun 9 § 1. momentti, säättää, että virkamies on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai enintään vuodeksi vankeuteen. (KKO:2011:1.)

Aiemmissa oikeusasteissa lääkäri oli vapautettu molemmista syytteistä, mutta Korkein oikeus katsoi, että lääkärin syyksi luettu teko oli loukannut asianomistajan seksuaalista itsemääräämisoikeutta lääkärin ja potilaan välisessä luottamus- ja riippuvuussuhteessa sekä luottamusta viranhoidon asianmukaisuuteen. (KKO:2011:1.)

Korkein oikeus tuomitsi siten lääkärin seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta 80:een 60 euron eli 4 800 €:n sakkoon. Lisäksi lääkäri velvoitettiin maksamaan potilaalle kärsimyksensä 1 200 euroa ja sille korkolain 4 §:n 1 momentin mukaista viivästyskorkoa. (KKO:2011:1.)

Esimerkki 14. Virkasalaisuuden rikkominen. Korkein oikeus tuomitsi virkasuhteisen työterveyslääkärin 20 päiväsakkoon kahden virkasalaisuuden rikkomisesta rikoslain 40. luvun 5 §:n 1 momentin ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n 1 ja 2 momenttien ja 14 §:n nojalla. Lisäksi työterveyslääkäri ja Lappeenrannan kaupunki tuomittiin yhteisvastuullisesti maksamaan potilaalle 1 000 euroa korkoineen henkisistä kärsimyksistä. Rikoslain 40. luvun 5 § ohjaa tutkimaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia salassa pidettävistä asiakirjoista. Jos virkamies paljastaa ilman potilaan lupaa salassa pidettävän tiedon sivulliselle, virkamies on tuomittava virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Samaa asiaa toistaa laki potilaan asemasta ja oikeuksista ja sen 13 §, mutta säättää nimenomaan terveydenhuoltohenkilöstön salassapitovelvollisuudesta. Pykälän ensimmäinen momentti on yksiselitteinen: potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot on pidettävä salassa. Lain 14 §

säättää salassapitorikkomuksen rangaistuksista ja palauttaa tutkimaan rikoslain 38. luvun 1 §:ää ja 2 §:ää sekä 40. luvun 5 §:ää.

Työterveyslääkäri, joka oli virkasuhteessa kaupunkiin, oli laatinut kaupungin oppilaitoksen opettajasta kaksi lääkärintodistusta, joissa opettaja todettiin työkyvyttömäksi, ja toimittanut ne työnantajalle. Opettaja vaati työterveyslääkäriin tuomitsemista rangaistukseen virkavelvollisuuden rikkomisista, koska tämä oli laatinut lääkärintodistukset muun muassa vastoin opettajan kieltoa, ja virkasalaisuuden rikkomisista, koska tämä oli paljastanut työnantajalle opettajan suostumuksetta lain mukaan salassa pidettävän tiedon.

Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että: opettajalla oli asianomistajan puhevalta vaatia rangaistusta myös virkavelvollisuuden rikkomisesta; työterveyslääkäri oli syylistynyt tahallisiin virkasalaisuuden rikkomisiin, mutta ei virkavelvollisuuden rikkomisiin. (KKO:2007:46.)

Työterveyslääkäri oli syytteessä myös virkavelvollisuuden rikkomisesta, mutta Korkein oikeus hylkäsi nämä syytteet. Ratkaisu tehtiin äänestämällä. (KKO:2007:46.)

Korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuimien, ja se antaa ennakkopäätöksiä sellaisista kysymyksistä, joihin laki ei anna selvää vastausta. Ennakkopäätöksillä annetaan oikeusohjeita tulevien vastaavanlaisten oikeusriitojen varalle ja näillä toimilla pyritään varmistamaan, että tuomioistuimet eri puolilla maata tulkitsevat lakia samalla tavalla. Äänestyksen kautta ratkaistuissa tapauksissa kyse on usein ollut erityisen hankalista tapauksista. (Korkein oikeus 2011.)

Esimerkki 15. Virkamiehen huumausainerikossyyte. Korkeimmassa oikeudessa oli vuonna 2000 tutkittavana kahden poliisimiehen virkarikosasia. Poliisit olivat tilanneet C:n välityksellä D:ltä huumausainetta ja pidättäneet D:n tämän tullessa luovuttamaan huumausainetta C:lle. Poliiseja vastaan nostettiin syyte yllytyksestä huumausainerikokseen, mutta se hylättiin, koska he olivat estäneet rikoksen toteutumisen pidätyksellä. Heidän todettiin kuitenkin syylistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen, sillä he käyttivät kiellettyä toimintatapaa. Valeostoista ja muista sen tapaisista epätavanomaisista tutkintamenetelmistä ei ole laissa säännöksiä, todetaan korkeimman oikeuden ratkaisulauselmassa. (KKO:2000:112.)

Poliisit jätettiin kuitenkin tuomitsematta rangaistukseen, sillä oli näytetty toteen, että D oli poliisien seurannassa huumausainerikoksesta epäiltynä, ja että poliisien saaman viheen mukaan huumausainerikos oli tapahtumassa. Koska haluttiin estää huumausaineen joutuminen huumausainemarkkinoille, korkein oikeus katsoi tämän seikan lieventäväksi seikaksi rangaistusseuraamusta harkitessaan ja piti tilanteen vakavuuden huomioon ottaen poliisien menettelyä anteeksiannettavana. Korkein oikeus siis katsoi, että poliisien jättämiselle rangaistukseen tuomitsematta oli rikoslain 3. luvun 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa mainitut edellytykset. Korkein oikeus teki ratkaisunsa äänestämällä. (KKO:2000:112.)

Rikoslain 3. luvun 5 § säätelee syyksiluettavuudesta. Kolmannen momentin toisessa kohdassa todetaan, että tekoa koskeva rangaistussäännös on annettu tämän lain voimaantulon jälkeen. Korkein oikeus tosin ei ollut tästä ratkaisusta aivan yksimielinen, koska ratkaisu oli tehty äänestämällä.

Esimerkki 16. Tuottamuksellinen virkavelvollisuus. Korkein oikeus tutki tapausta, jossa virkasuhteista sosiaalityöntekijää syytettiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska hän ei ollut laatinut vammaiselle asiakkaalle palvelusuunnitelmaa 1.1.1998 - 30.9.2003. Asiakas oli tuona aikana hakenut ja saanut vammaisuuden perusteella vain kuljetuspalveluja. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista säätelee, että palvelusuunnitelma on ilman tarpeetonta viivytystä laadittava, kun asiassa on otettu sosiaalipalveluihin yhteyttä. Samansisältöisesti säätelee laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma on laadittava yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa, mikäli kyseessä ei ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus.

Sosiaalityöntekijä ei ollut laatinut melko vaikeasti vammautuneelle asiakkaalle vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen edellyttämää palvelusuunnitelmaa eikä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain edellyttämää hoito- ja palvelusuunnitelmaa. Kysymys siitä, oliko sosiaalityöntekijä, joka näin menettellessään oli toiminut kunnassa noudatetun, hänen esimiestensä ja kunnan toimielinten linjauksiin perustuneen käytännön mukaisesti, syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Rikoslain 40 luvun 10 §:n ja sitä edeltäneen 30.9.2002 saakka voimassa olleen rikoslain 40 luvun 11 §:n (792/1989) mukaan virkamies voi syyllistyä tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, jos hän virkaansa

toimittaessaan huolimattomuudesta rikkoo tai jättää täyttämättä virkatoinnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Tunnusmerkistön täytyminen edellyttää lisäksi sitä, ettei teko ole kokonaisuutena arvioiden vähäinen. (KKO:2009:86.)

Kyseisessä kunnassa oli käytäntönä, että vammaisuuden perusteella laadittiin palvelusuunnitelma vasta, jos henkilölle on myönnetty useampi kuin yksi vammaispalvelulain ja -asetuksen mukainen tukimuoto. Palvelusuunnitelmaa ei ollut kunnan käytäntöjen mukaan tehty, jos asiakas on käyttänyt vammaispalveluista ainoastaan kuljetuspalvelua. Korkein oikeus katsoi, että sosiaalityöntekijä ei ollut syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen, koska kunnassa voimassa olleet käytännöt ja säännöt eivät muunlaista toimintaa virkamieheltä edellyttäneet, ja kantelija tuli sosiaalipalveluiden asiakkaaksi uudelleen vasta vuonna 2003. (KKO:2009:86.)

Viranomaisen toimien puolueettomuus eli objektiviteettiperiaate tarkoittaa sitä, ettei viranomainen tee päätöksiä esim. saavuttaakseen itselleen, läheisilleen tai ystävilleen hyötyä tai etua, eikä viranomaisen tai virkamiehen toiminnan puolueettomuutta ole syytä epäillä, vaikka sitä tarkastelisi täysin ulkopuolinen henkilö. Tämän lisäksi julkinen valta on sidonnaista yleiseen intressiin eli julkista valtaa käytetään yleisen hyvän saavuttamiseksi, ei vallan käyttäjän omaksi eduksi. (Heuru 2003, 67.)

Mikäli virkamiehen käsiteltävänä on asia, jossa häntä voidaan pitää esim. sukulaisuuden tai omistusoikeuden perusteella esteellisenä tekemään päätöksen asiassa, hänen tulee jäädä itsensä. (HL 434/2003, 28 §.) Kun syksyllä 2009 Haukiputaan valtuustossa tuli päättää uuden tien rakentamisesta kirkonkylältä Virpiniemeen, asian käsittely oli siirrettävä valtuuston elokuun kokouksesta syyskuussa uudelleen käsiteltäväksi, koska valtuustossa oli useita henkilöitä, joilla oli sidonnaisuuksia maanomistajiin, joita asia koski. Syyskuun kokouksessa nämä henkilöt poistuivat kokouksesta käsittelyn ajaksi ja päätös voitiin tehdä. (Sankala 2009.)

Esimerkki 17. Oikeuskanslerin suorittama esteellisyysarviointi. Oikeuskansleria pyydettiin tutkimaan, oliko entinen pääministeri Vanhanen esteellisenä osallistunut valtioneuvoston yleisistunnossa Raha-automaattiyhdistyksen avustusten jakamiseen Nuorisosäätiölle vuonna 2009. Kantelijat olivat viitanneet lehdistössä olleisiin tietoihin, joiden mukaan Vanhanen olisi vuosina 2004 – 2009 ollut päättämässä Raha-

automaattiyhdistyksen avustusten jakamisesta Nuorisosäätiölle, vaikka Vanhanen oli ollut Nuorisosäätiön hallituksen puheenjohtajana vuoteen 2003 saakka ja saanut säätiöltä vaalitukea. (OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009.)

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu virkatoimista jakautuu rikosoikeudelliseen vastuuseen, joka toteutuu valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain mukaisesti, ja vastuuseen muunlaisesta lainvastaisesta toiminnasta, jota arvioivat ylimmät laillisuusvalvojat. Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta (PeL 108 §). (OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009.)

Oikeuskansleri totesi, että perustuslain 2 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia ja julkisessa hallinnossa on toimittava niin, ettei yleisön luottamus toiminnan puolueettomuuteen ja lainmukaisuuteen vaarannu. Hänen näkemyksensä mukaan virkamiesten esteellisyyttä koskevilla säännöksillä ensinnäkin vähennetään henkilön myötävaikutusmahdollisuuksia asian käsittelyyn sellaisissa tapauksissa, joissa henkilökohtaiset vaikuttimet saattaisivat ohjata toimintaa ja toiseksi säännöksillä pyritään lisäämään yleisön luottamusta hallintotoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta kohtaan. (OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009.)

Oikeuskansleri mainitsi myös, että jos ministeri on esteellinen, hän ei hallintolain 27 §:n 1. momentin mukaan saa osallistua asian käsittelyyn päätöksentekijänä tai esittelijänä, eikä saa osallistua yksittäisen hallintoasiankaan valmisteluun. Säännöksessä tarkoitettuna hallintoasian käsittelynä on pidettävä Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jakamista valtioneuvoston yleisistunnossa. Arvioituaan hallintolain 28 §:n esteellisyyssperusteita, oikeuskansleri totesi, että kyseisen pykälän 1. momentin 7. kohdan säädös ”virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu”, soveltuu tähän tapaukseen eli entinen pääministeri oli esteellinen osallistumaan päätöksentekoon. Osallistuessaan valtioneuvoston yleisistunnossa päätöksentekoon Vanhanen olisi siten menetellyt vastoin virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvaa virkavelvollisuuttaan, koska oli esteellinen hallintolain 28 §:n 1. momentin 7. kohdan mukaan. (OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009.)

Oikeuskansleri totesi myös, että rikosoikeudellisen vastuun arviointi on tehtävissä vain asianmukaisesti toimitetun esitutkinnan pohjalta, johon hänellä laillisuusvalvonnallisin keinoin hankitun aineiston perusteella ei ole mahdollisuutta. Hän totesi, että rangaistus-säännöksistä kysymykseen voisivat tulla lähinnä rikoslain 40. luvun 9 § ja 10 §:ssä tarkoitetut virkavelvollisuuden rikkominen tai sen tuottamuksellinen tekemuoto. (OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009.)

Koska oikeuskansleri teki edellä esitetyt johtopäätökset entisen pääministerin esteellisyydestä ja mahdollisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, hän oli velvoitettu tekemään perustuslakivaliokunnalle perustuslain 115 §:n tarkoittaman oikeuskanslerin ilmoituksen. Pääministerin virkatoimen lainmukaisuuden tutkiminen oikeudellisesti oli siis perusteltua. (OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009.)

Esimerkki 18. Virkarikos. Korkeimmassa oikeudessa otettiin kantaa siihen, olivatko vesioikeuden jäsenet erään voimayhtiön tarjoamaa kestitystä vastaanottamalla syyllistyneet tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. (KKO:2000:40.)

Olennaista ratkaisun perusteluissa oli se, että vaikka vesioikeus oli ensisijaisesti hallinnollinen lupaviranomainen, vesioikeuden jäsenten puolueettomuudelle asetettavia vaatimuksia arvioitaessa heidän asemaansa oli tarkasteltava paitsi virkamiehiä yleensä myös erityisesti tuomareita koskevien säännösten ja oikeusperiaatteiden pohjalta. Voimassa olevan valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen oli suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti sekä käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Lain 15 §:ssä oli säädetty, että virkamies ei saanut ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta häneen tai viranomaiseen.

Rikoslain 40 luvun muuttamiseen liittyvässä edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE 58/1988 vp. s.58) oli todettu, että viimeksi mainittu virkamiehen yleisiä velvollisuuksia määrittävä valtion virkamieslain säännös asettaa etujen vastaanottamiselle vielä suuremmat rajoitukset kuin säännös lahjusrikkomuksesta. Virkamies voi näin ollen rikkoa sanotun valtion virkamieslain säännöksen asettaman virkavelvollisuutensa syyllistymättä tahallisuutta tekijältään edellyttävään lahjuksen ottamiseen tai lahjusrikkomukseen. Hankkeen johdosta ilmenneet taloudelliset erimielisyydet ja epäily viranomaisten toiminnan luotettavuutta kohtaan olivat olleet seikkoja, jotka olivat antaneet vastaajille aiheen erityiseen varovaisuuteen etujen vastaanottamisessa. Vesioikeutta kohtaan jo mahdollisesti olemassa ollut epäluottamus ei ollut vastaajien varovaisuusvelvollisuutta lieventävä seikka. A:n, B:n ja C:n oli nimenomaan tullut välttää menettelyä, joka oli ollut omiaan lisäämään epäluuloja ja synnyttämään uusia epäilyjä. Koska

vesioikeus lupaviranomaisena joutui tarkastuksen aikana vastaanottamaan ja kiinnittämään huomiota eri asianosaistahojen esittämiin näkökohtiin korvausvaatimustensa tueksi, oli tilanne erityisen arka vesioikeutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. (KKO:2000:40.)

Valtion virkamieslain 15 §:n mukaan virkamies ei saa hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se heikentää luottamusta virkamieheen. Valtion virkamieslakia sovelletaan myös tuomarin virkaan, ellei muussa laissa toisin säädetä, säätää valtion virkamieslain 45 §. Rikoslain 40. luvun 1 § säätää lahjuksen ottamisesta joko itselle tai toiselle henkilölle palvelussuhteessa. Pykälä säätää sekä lahjuksen pyytämisestä, vastaanottamisesta ja hyväksymisestä lahjuksen ottajan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Lisäksi laissa määrätään, että virkamies voidaan tuomita myös pantavaksi viralta, jos rikos osoittaa virkamiehen sopimattomaksi tehtävänsä. (KKO:2000:40.)

Korkein oikeus päätyi ratkaisussaan muuttamaan hovioikeuden tuomiota siten, että virkavelvollisuuden rikkomisesta annetut syytteet hylättiin, mutta virkamies A tuomittiin kuitenkin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta valtion virkamieslain (755/1986) 21 §:n, valtion virkamieslain (750/1994) 15 §:n ja 45 §:n sekä rikoslain 40. luvun 1 §:n nojalla saamaan varoitus. (KKO:2000:40.)

Arvioitaessa A:n, B:n ja C:n menettelyn moitittavuutta on todettava, että A:lle on päällikkötuomarina asetettava korkeammat vaatimukset kuin B:lle ja C:lle. Erityisesti puheenjohtajalla on suuri vastuu tuomioistuimen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Täten puheenjohtaja ei perustellusti voi lieventävänä seikkana vedota alalla vallinneeseen kestitsemistapaan. Ottaen huomioon A:n syyksi luetun menettelyn koostuminen useista tapauksista ja tekojen luonne kokonaisuutena, häntä ei voida jättää rangaistukseen tuomitsematta. A:lle määrätty sakkorangaistus on kuitenkin ankara siihen nähden, että kestitsemiskäytäntö on ilmeisesti muodostunut aikojen kuluessa ja ollut sillä tavalla laaja-alaista, että jo käytännölliset syyt ovat johtaneet useiden muiden, lähes vastaavissa tilanteissa olleiden tuomareiden ja virkamiesten osalta syyttämättä jättämisiin. Siten yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen tässä tilanteessa puoltaa myös A:n osalta lievää rangaistuskäytäntöä. Sen vuoksi Korkein oikeus pitää varoitusta riittävänä seuraamuksena A:lle.

Sen sijaan B:n ja C:n syyksi jäävää tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista on kestitymisen vähäisyyteen ja mainittuun käytäntöön nähden sekä ottaen vielä huomioon heidän asemansa tuomioistuimen rivijäsenenä pidettävä olosuhteisiin nähden anteeksiannettavana. Siten heidät on jätettävä rangaistukseen tuomitsematta. (KKO:2000:40.)

Virkamiehet B ja C jätettiin tuomitsematta rangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta valtion virkamieslain (750/1994) 15 §:n ja 45 §:n sekä rikoslain 40. luvun 11 §:n ja 3 luvun 5 §:n 3 momentin 2 kohdan nojalla. Heidän osaltaan oikeus katsoi lieventävänä seikkana, että he olivat osallistuneet kysymyksessä oleviin virkamatkoihin liittyneisiin kestityksiin esimiehensä eli virkamies A:n harkintaan luottaen ja hänen esimerkkiään seuraten. Tämä seikka korosti A:n vastuuta suhteessa B:hen ja C:hen. Korkein oikeus teki ratkaisunsa äänestämällä. (KKO:2000:40.)

3.3 Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu

Virkamiehen vahingonkorvausvastuun perusta on Suomen perustuslain 118 §:ssä, jossa säädetään, että virkamies on itse vastuussa virheensä tai laiminlyöntinsä aiheuttamasta vahingosta. Vahingonkorvausvastuun tarkoituksena on ensinnäkin estää vahingon syntymistä ja toiseksi hyvittää vahingon kärsinyttä osapuolta. Lisäksi vahinkoa aiheuttaneen laiminlyönnin tai teon on oltava sellainen, että sen perusteella voi syntyä korvausvelvollisuus. (Parviainen 2010, 67, 68.)

Vahingonkorvauslaissa, ja nimenomaan sen 3. ja 4. luvussa, määrätään sekä julkisyhteisön että työntekijän ja virkamiehen vahingonkorvausvastuusta. Virkamiehen vahingonkorvausvastuu on pääosin sama kuin työntekijän. Sama vahingonkorvausvastuu koskee myös luottamustointia tai työsopimussuhteista julkista valtaa käyttävää henkilöä. Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. (VahL 412/1974, 3. ja 4. luku.)

Suvianna Hakalehto-Wainio (2008, 404) kirjoittaa, että julkisen vallan käyttäjän toiminnan vahingontuottamusarvioinnissa on lähdettävä liikkeelle arvioitavana olevan hallintotoimintaa säätelevästä lainsäädännöstä, koska julkinen valta on lakisidonnaista. Se, että perustuslaissa ja alemmanasteisessa lainsäädännössä asetetaan vaatimuksia hyvästä hallintotoiminnasta ja viranomaisen asiantuntemuksesta, tiukentavat julkisen vallan käyttäjän huolellisuusvaatimuksia verrattuna yleiseen tuottamusvastuuseen. Julkisen

vallan käyttäjältä odotetaan korostettua huolellisuutta. (Hakalehto-Wainio 2008, 404, 406.)

Periaatteena vahingonkorvusoikeudessa on täyden korvauksen periaate, mutta sitä voidaan sovitella, jos korvausvelvollisuus harkitaan kohtuuttoman raskaaksi olosuhteet huomioiden. Tahallisesta vahingosta tuomitaan täysi korvaus, ellei ole aivan erityisiä syitä harkita korvausmäärän alentamista. (Parviainen 2010, 72.)

Esimerkki 19. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Vaasan hovioikeuden ratkaistavana oli tapaus julkisyhteisön korvausvastuusta, kun kuntainliiton ylläpitämän ammatikoulun johtokunta oli menetellyt lainvastaisesti tuntiopettajan virkaa täyttäessään. Koska viran täyttäminen katsottiin vahingonkorvauslaissa tarkoitetuksi julkisen vallan käyttämiseksi, veloitettiin kuntaliitto suorittamaan viranhakijalle vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n nojalla korvausta taloudellisesta vahingosta. (Vaasan HO:1990:7.)

Vahingonkorvauslain 5. luvun 1 § säättää korvattavasta vahingosta, joka käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta. Pykälä määrää yksiselitteisesti, että mikäli vahinko on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä, on mahdollista saada hyvitystä myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon.

Esimerkki 20. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Henkilö oli otettu etsintäkuulutuksen perusteella kiinni vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten ja toimitettu vankikuljetuksella sijoitusvankilaansa. Hänet oli samaisen päivän aamuna päästetty ehdonalaiseen vapauteen, mutta joutui sitten olemaan kolme vuorokautta sijoitusvankilassa ennen kuin viranomaisen sai selvitetyn, tarvitseeko hänen suorittaa vankeuttaan loppuun. Henkilö haki ja korvausta runsaat kolme vuorokautta kestäneen vapaudenmenetyksen hänelle aiheuttamasta kärsimyksestä. Valtio veloitettiin maksamaan korvaus. (KKO:2008:10.)

Korkein oikeus totesi vahingonkorvauslain 3. luvun 2 § säädöksen mukaisesti, että julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon, ja siten myös kyseinen henkilö oli oikeutettu korvaukseen. Korkein oikeus tutki myös syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta säättävän lain sää-

döksiä ja totesi, että lakia voidaan soveltaa kyseiseen tapaukseen vahingonkorvauksen määrää päätettäessä. Korkein oikeus teki ratkaisunsa äänestämällä. (KKO:2008:10.)

Vaikka perustuslain 118 §:n mukaan virkamies on itse vastuussa aiheuttamastaan vahingosta ja vahingon kokenut voi hakea korvausta suoraan virkamieheltä, julkisyhteisö työnantajan ominaisuudessa kantaa siis ensisijaisen vastuun, ja virkamiehen toissijainen vastuu vahingosta määritellään kohtuullisuusarvion ja virkamiehen aiheuttamisasteen mukaisesti. Vahingonkorvauslain 4. luvun 1 § säättää vahingonkorvauksen kohtuullistamisesta.

Esimerkki 21. Virkamiehen toissijainen vahingonkorvausvastuu. Korkeimmassa oikeudessa otettiin kantaa tapaukseen, jossa kunnan rakennustarkastaja velvoitettiin yhteisvastuullisesti kunnan kanssa suorittamaan virheellisesti myönnettyjen rakennuslupien vuoksi vahingonkorvausta tapauksesta kannelleille asianosaisille. Käytännössä julkishallinto on suorittanut korvauksen täysimääräisesti ja on voinut takautuvasti regressi- eli palautuskanteella vaatia virkamiestä suorittamaan vahingonkorvausmäärän takaisin joko osittain tai kokonaan. (KKO:1998:9.)

Esimerkki 22. Valtion vahingonkorvausvelvollisuus.

Valtion viranomaiset olivat uhkaavan polioepidemian torjumiseksi järjestäneet niin sanotun massarokotuksen. Rokotuksen saatuaan A oli sairastunut. Vaikka rokotuksen ja sairauden syy-yhteyttä ei voitu pitää lääketieteellisesti selvitettyinä, A:n katsottiin riittävästi näyttäneen syy-yhteyden rokotuksen ja sairastumisen välillä. Ään. Valtio rokotuksen toimeenpanijana velvoitettiin korvaamaan rokotuksen aiheuttama yllättävä vahinko, jota enempää rokotuksen toimeenpanijat kuin rokotettavat itse eivät olleet pystyneet ennakoimaan. (KKO:1995:53)

Esimerkki 23. Valtion vahingonkorvausvastuu.

Valtion työvoimaneuvoja oli antanut paluumuuttoa Suomeen suunnittelevalle Kanadan kansalaiselle virheellisiä tietoja paluumuuttajalle tärkeiden ja häneen pakottavina sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Tietojen antaminen oli ollut olennainen osa työvoimaneuvojan virkatehtävistä. Tietojen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen katsottiin, että työvoimaneuvoja oli tiedot antaessaan käyttänyt julkista valtaa. Valtio velvoitettiin korvaamaan tietojen virheellisyydestä aiheutunut vahinko vahingonkorvauslain 3. luvun 2 §:n perusteella. (KKO:1989:50.)

Vahingonkorvauslain 3. luvun 4 § säättää, että virheellisestä päätöksestä vahinkoa kärsineellä on oikeus korvaukseen pääsääntöisesti vain siinä tapauksessa, että hän on ensin hakenut muutosta ratkaisuun käyttämällä olemassa olevia muutoksenhakukeinoja. Mikäli vahinkoa kärsinyt ei suojaa omaa etuaan, korvausvastuu supistuu. Toki, mikäli vahinkoa kärsineellä on ollut pätevä syy olla hakematta muutosta, hän ei menetä oikeuttaan korvaukseen, mutta silloin hänen tulee kyetä todistamaan tuo pätevä syy eli hakijalla on tuolloin todistustaakka. (VahL 412/1974, 3:4.)

4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Kunnallista viranhaltijaa säätelee laki kunnallisesta viranhaltijasta ja valtion virkamiestä valtion virkamieslaki. Valtion virkamiesasetus, Suomen perustuslaki ja hallintolaki määrittävät virkamiehen toimien perusraamit lainsäädännön ja hyvän hallinnon toteuttamiseksi. Julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvomiseksi ja turvaamiseksi on luotu järjestelmä, joka takaa tehtävien asianmukaisen hoidon ja oikeussuojan erityisesti kansalaisille, mutta myös virkamiehelle. Virkamiehellä on tietyt yleiset ja erityiset velvollisuutensa, joista hän vastaa niin virkamiesoikeudellisesti, rikosoikeudellisesti kuin vahingonkorvausoikeudellisestikin.

Virkamiehen vastuu on ankarampi kuin tavallisen työntekijän, mutta toisaalta virkamies on oikeutettu käyttämään julkista valtaa toimissaan ja itsenäisen asemansa vuoksi nauttii myös erityistä suojaa esimerkiksi irtisanomistilanteessa. Säännöksillä, joilla määrätään esimerkiksi viranomaisen ja myös virkamiehen aiheuttaman vahingon korvaamisesta ja vastuun kantajista, turvataan vallankäytön lainmukaisuutta. Kun julkisen vallan käyttäjä tietää toimintansa laillisuuden olevan tarkastelun ja mahdollisen rangaistusseuraamuksen kohteena, hän todennäköisemmin pyrkii toimimaan annettujen määräysten, säännösten ja lakien mukaan.

Virkamiehen vastuu toimiensa lainmukaisuudesta tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että virkamiehen on hallittava useiden eri lakien, asetusten ja säännösten sisältö ja soveltaminen vähintäänkin tietysti omalta hallinnonalaltaan. Työssään kunnan sivistyspalveluissa rehtorin tulee hallita säännökset esimerkiksi perusopetuslaista ja -asetuksesta, arkisto- ja lastensuojelulaista, asiakirjojen julkisuudesta ja henkilötietolaista. Näiden lisäksi rehtorin tulee noudattaa opetusministeriön määräyksiä, kunnan opetussuunnitelmaa, kunnan eri toimielinten määräyksiä ja sääntöjä, ja hallittava muun muassa myös työehtosopimusten sisältöä. Myös minun tulee julkisen hallinnon tehtäviä hoitaessani toimia moitteettomasti ja lain hengen ja kirjaimen mukaan, vaikka en ole viranhaltija vaan toimenhaltija. Rikosoikeudellinen vastuu koskee myös julkishallinnon tehtäviä hoitavia henkilöitä (Parviainen 2010, 108).

KHO:n tutkimusjulkaisussa, jossa selvitetään julkishallinnon toimivuutta ja oikeusturvan todellisuutta kokonaisuutena, KHO:n presidentti oikeustieteen tohtori Pekka Hallberg (Oikeusturvan todellisuus 2009, 4) kirjoittaa, että julkisen vallan käyttöä sisältävien ja muutoksenhakukelpoisten päätösten määrää ei voida tarkoin selvittää. Hallintopyramidin perustasossa, ensiasteen hallinnossa, vuosittain tehtävien päätösten määrä on 20 – 30 miljoonaa kappaletta, oikaisumenettelyjen ja virheiden korjaamisten jälkeen hallintotuomioistuimiin tulee 30 000 asiaa ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 4 000 asiaa vuodessa. ”Perusoikeus oikeusturvaan sisältää hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet”, kirjoittaa Pekka Hallberg. (Oikeusturvan todellisuus 2009, 4.)

Kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeintä on, että lainmukainen ja oikeudenmukainen ratkaisu hallintoasiassa tehtäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tässä onnistumista kuvaa parhaiten se, että hallintoviranomaisten päätöksiin haetaan muutosta vähän ja niiden pysyvyys muutoksenhakuasteissa on korkea ja toisaalta myös hallintotuomioistuinten päätösten pysyvyys ylimmässä muutoksenhakuasteessa on korkealla tasolla. (Oikeusturvan todellisuus 2009, 6.)

Kyseisessä tutkimuksessa havaittiin, että hyvin pieni määrä eli 0,2 % asioista tulee muutoksenhaun kautta hallintotuomioistuimiin eli asiakkaat ovat pääosin tyytyväisiä päätöksiin. Hallinnon lainalaisuusperiaate eli Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin säädös, samoin kuin perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu oikeudenmukainen hallintomenettely ja oikeusturva näyttäisivät siten toteutuvan julkisessa hallinnossa hyvin (Oikeusturvan todellisuus 2009, 38).

Jopa näin omasta pienimuotoisesta tutkimuksestani havainnoituna väitän, että huolimatta siitä, että virkamiehen työkuva sisältää monenlaista ja monentasoista vastuuta, vakavia rikkeitä tehdään vähän. Olennaistahan on, kuten esimerkkinä tässä raportissa osoittavat, että rikkeen ja vastuun kantamisen tahallisuutta ja tahattomuutta sekä sen vaikutavuutta yksilön etuun, oikeuteen ja velvollisuuteen arvioidaan kokonaisuutena. Yksilön kannalta parasta tässä menettelyssä on siis perustuslakilähtöinen yksilöä suojaava ote. Jos virkamies tekee virheen, joka ei ole tahallinen, oikaisumenettely ja myös valtioneuvoston oikeuskanslerille tehtävä kantelu asettavat virkamiehen vastuuseen jo käsittelyn varhaisessa vaiheessa. Näillä toimilla on mahdollista oikoa valtaosa virkamiehen virheellisestä toiminnasta, ja ainoastaan vakavammat ja luonteeltaan monimutkaisemmat

tapaukset etenevät ylempiin oikeusasteisiin. Näissä tapauksissa lainsäädäntö ei ole antanut suoraa vastausta oikeanlaisesta menettelystä tai on haluttu tapauksen merkityksen vuoksi hakea ennakkopäätös siitä, miten vastaavissa tilanteissa lakia tulisi jatkossa tulkita. Toisaalta, vaikka virkamiehen vastuuasema on suuri, virkamiestäkään ei aseteta kohtuuttomaan vastuuseen teoistaan, vaan huomioidaan lieventävät asiaan liittyvät seikat ennen päätöksentekoa.

Yksilöä julkisen vallan perusteettomalta tai laittomalta käytöltä jo ennakolta suojaava mekanismi toimii hyvin. Virkamies asetetaan vastuuseen toimistaan ja vähintäänkin ohjataan oikeaan toimintaan, mikäli rikkomus on ollut vähäinen. Toisaalta, kuten KHO:n tutkimusjulkaisussa (2009, 272) todetaan, asioiden käsittely niiden edetessä korkeampiin oikeusasteisiin vie huomattavan paljon aikaa ja silloin on kyllä syytä kysyä, joutuuko yksilö kärsimään julkisen vallan käytön virheistä liian pitkään ja kärsiikö yksilön yleinen oikeusturva. Tältä osin hallinnolla on vielä huomattavasti kehitettävää. Virkamieskoneistoa moititaan usein byrokratiasta ja hitaasta toiminnasta, mutta toisaalta huolellinen valmistelutyö on yksi osa valmistelijan ja toisaalta hallinnon asiakkaan perusoikeuksia. Tuskin kukaan meistä haluaisi saada virkamieheltä puutteellisesti tai huolimattomasti laadittua päätöstä, johon sitten joutuisi kuitenkin hakemaan oikaisua tai tekemään jopa valituksen.

Lainsäädäntö pitää sisällään valtavan suuren massan tietoa ja eduskunnan lainvalmistelu tuottaa jatkuvasti uusia muutoksia yksittäisiin säädöksiin. Tässä korostuu julkisen vallan käyttäjien vastuu siitä, että koulutaudutaan ja seurataan jatkuvasti lainsäädännön muutoksia. KHO:n tutkimusjulkaisussa mainittiin myös, että olennainen merkitys julkishallinnon toimivuudelle on hallintotuomioistuinten toiminnan joutuisuudella ja ratkaisujen ohjaavalla vaikutuksella (Oikeusturvan todellisuus 2009, 274). Ratkaistuja tapauksia olisi hyvä tuoda aktiivisesti esille myös virkamiesten arkeen eritoten silloin, kun törmätään tulkinnanvaraisiin tilanteisiin.

Työni edetessä huomasin, että tähän aiheeseen liittyen jatkotutkimuksen voisi tehdä esimerkiksi siitä, miten julkishallintoon töihin tuleva henkilö perehdytetään julkishallintoa säätelevään lainsäädäntöön ja muihin määräyksiin vai perehdytetäänkö ollenkaan. Toinen esiin noussut aihe olisi ollut esimerkiksi pelkästään opetushenkilöstön vastuuseen selvittäminen julkisen vallan käytössä. Mielenkiintoista olisi myös selvittää,

kuinka kunnallisen viranhaltijan vastuu on toteutunut yksittäisessä kunnassa ja tilastoidaanko tai seurataanko viranhaltijoiden saamia varoituksia tai muita rangaistusseuraamuksia kunnissa.

Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa käytetään termejä validiteetti, joka tarkoittaa oikean asian tutkimista ja reliabiliteetti, joka tarkoittaa tulosten pysyvyyttä tai toistettavuutta. Kanasen (2008, 124) mukaan ne eivät suoraan sovellu kvalitatiiviseen eli laadulliseen tutkimukseen. Laadullisessa tutkimuksessa luottamusuhkiin ei voida varautua samoin kuin määrällisessä tutkimuksessa, ja laatu joudutaan varmistamaan tutkimusprosessin aikana tehdyillä oikeilla valinnoilla (Kananen 2008, 123). Mielestäni olen silti onnistunut teoreettisen ja käytännön kokemusten yhdistämisellä tuottamaan validin raportin. Olen pitäytynyt oikeassa asiassa ja aineiston lainsäädäntöpohjan ansiosta vastaukset tutkimuskysymyksiin ovat samalla tavalla muidenkin henkilöiden todennettavissa.

Tärkein tekijä koko tämän tutkimusprosessin luotettavuuden varmistamisessa oli kuitenkin ajantasaisten ja tieteellisesti hyväksytyjen dokumenttien huolellinen ja riittävän kattava valinta. Onnistuin siinä hyvin, sillä lopetin aineiston valitsemisen, kun huomasin, että mitään olennaisesti uutta tai ajantasaista aineistosta ei enää löytynyt. Koska aiheeni on teoreettinen ja vaatii tekstien tulkintaa ja analyysia, yritin huolellisesti pitäytyä oikeudellisen ajattelun logiikassa. Valitsin lähdetekstit ja oikeustapaukset siten, että ne vastasivat tutkimuskysymyksiini ja etenkin tekstissä loogisesti eteenpäin kuljettaen teoriaa ja käytäntöä vuorotellen. Tällä tavoin toimien olen tavoittanut yhden idealistisista tälle työlle asettamistani tavoitteista: uskon, että myös sellainen henkilö, jolla ei tästä asiasta ole mitään etukäteistietämystä, pystyy seuraamaan ajatuksiani ja päätyämään samaan johtopäätökseen kuin minä. Jari Eskola ja Juha Suoranta (1998, 212) kirjoittavat realistisessa luotettavuusnäkemyksessä olevan kysymys siitä, kuinka pätevästi tutkimustekstissä kuvataan tutkittua kohdetta. Koska tutkimustuloksia ei kvalitatiivisessa tutkimuksessa ole helppo kiteyttää yhdeksi selkeäksi luvuksi, sopivilla oikeustapausvalinnoilla ja kuvauksilla kautta koko raportin olen osoittanut, mitä julkisen vallan käyttöön ja virkamiehen vastuuasemaan kuuluu.

Olen saanut vastaukset tutkimuskysymyksiini ja ymmärrän selvemmin koko julkisen vallan käytön ja virkavastuun ilmeisen yhteyden. Entistä voimakkaammin olen tietoinen myös siitä, kuinka hieno tämä julkista hallintoa ja vallankäyttöä ohjaava järjestelmä on:

kaikki lähtee liikkeelle perustuslain säännöksistä, jotka ohjaavat tutkimaan erityissäännöksiä muualta lainsäädännöstä. Tilanteissa, joissa lainsäädäntö ei anna selvää vastausta oikeanlaiseen toimintaan, asiaan on mahdollista saada korkeimman oikeusasteen ennakkopäätös, joka sekin hyvin usein sitten palautuu takaisin perustuslain säännöksiin oikeusvaltioperiaatteesta ja ihmisen perusoikeuksista.

Ongelmaksi tämän tutkimuksen ja raportin osalta koin käyttämäni tutkimusmenetelmän ja -metodin avaamisen tyhjentävästi. Yksinkertaistaen voisi todeta, että käytin hakusanoja, etsin sopivaa aineistoa, luin aineistoa kiinnittäen huomiota tutkimuskysymyksiini ja niistä johdettuihin hakusanoihin ja kirjoitin, kirjoitin, tiivistin ja karsin. Yksinkertaisinta oli rakentaa tämä raportti kuin talo: alkuosassa on perustuksena teoriaa ja sen päälle on kasattu loput rakennuksesta. Olisin kenties päässyt helpommalla menetelmän valitsemisessa ja kuvaamisessa, jos olisin valinnut aiheekseni kvantitatiivisen erittäin tarkasti rajatun aiheen, mutta kiinnostukseni aiheeseen ja haluni valottaa virkavastuuta kokonaisuudessaan ohjasi minut kuitenkin tälle tielle. Valintaani en silti kadu. Olen saanut paljon uutta tietoa ja syvempää ymmärrystä laillisuusvalvonnasta ja virkamiehen vastuusta.

LÄHTEET

Painetut

- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Osuuskunta Vastapaino, Tampere.
- Hahto, Vilja 2008. Tuottamus vahingonkorvausoikeudessa. WSOYpro, Helsinki.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna 2008. Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum Media Oy, Helsinki.
- Hautamäki, Veli-Pekka 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Heuru, Kauko 2003. Hyvä hallinto. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 1997. Tutki ja kirjoita. 13., osin uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo 2008. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 2., uudistettu painos. Talentum Media Oy, Helsinki.
- Kananen, Jorma 2008. Kvali – Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä.
- Kananen, Jorma 2010. Opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä.
- Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki 2009. Virkamiesoikeuden perusteet. 5., uudistettu painos. Talentum Media Oy, Helsinki.
- Metsämuuronen, Jari 2008. Laadullisen tutkimuksen perusteet. 3. uudistettu painos. International Methelp Ky, Helsinki.
- Mäenpää, Olli 2003. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Parviainen, Mervi 2010. Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Niemivuo, Matti & Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi 2010. Hallintolaki. 2., uudistettu painos. WSOYpro Oy, Porvoo.

Painamattomat

Euroopan ihmisoikeussopimus 10. artikla. Luettu 2.4.2011.

<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063>

HalL 586/1996. Hallintolainkäyttölaki. 26.7.1996/586. Luettu 3.4.2011. [http://www.](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960586?search[type]=pika&search[pika]=hallintolain%C3%A4ytt%C3%B6laki)

[finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960586?search \[type\]=pika&search \[pika\]=hallintolain%C3%A4ytt%C3%B6laki](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960586?search[type]=pika&search[pika]=hallintolain%C3%A4ytt%C3%B6laki)

HL 434/2003. Hallintolaki. 6.6.2003/434. Luettu 27.2.2011. [http://www.finlex.fi /fi/](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434?search[type]=pika&search[pika]=hallintolaki)

[laki/ajantasa/2003/20030434?search\[type\]=pika&search\[pika\]=hallintolaki](http://www.finlex.fi /fi/laki/ajantasa/2003/20030434?search[type]=pika&search[pika]=hallintolaki)

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Lu-

ettu 13.3.2011. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980001>

Kanerva, Jaakko 2011. Hallinto-oikeus. Julkishallinnon erityispiirteet. Luentomateriaali.

Aalto-yliopisto teknillinen korkeakoulu maanmittaustieteiden laitos. Luettu 19.3.2011. <https://noppa.tkk.fi/noppa/kurssi/maa-29.2375/materiaali>

KHO:2011:19. Valtion virkamiehen kirjallinen varoitus. Luettu 17.3.2011.

<http://www.edilex.fi.ez.token.fi/oikeuskaytando/kho/vuosikirjat/201100516>

KHO 3219/1990. Viraltapano. 26.9.1990/3219. Luettu 17.3.2011. [http://www.edilex.fi.](http://www.edilex.fi.ez.token.fi/oikeuskaytando/kho/muut/199003219?archive=1)

[ez.token.fi/oikeuskaytando/kho/muut/199003219?archive=1](http://www.edilex.fi.ez.token.fi/oikeuskaytando/kho/muut/199003219?archive=1)

Kiviniemi, Mari 2008. Kirjallinen kysymys 429/2008 vp. Luettu 20.3.2011.

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_429_2008_p.shtml#VASTAUS

KKO:1995:53. Vahingonkorvaus. Luettu 3.4.2011. [http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kko/](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/1995/19950053?search[type]=pika&search[pika]=KKO%3A1995%3A53)

[kko/1995/19950053?search\[type\]=pika&search\[pika\]=KKO%3A1995%3A53](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/1995/19950053?search[type]=pika&search[pika]=KKO%3A1995%3A53)

KKO:2000:40. Virkarikos. Luettu 2.4.2011. [http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/200](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/2000/20000040?search[type]=pika&search[pika]=virkarikos%20ja%20kemijoki)

[0/20000040?search\[type\]=pika&search\[pika\]=virkarikos%20ja%20kemijoki](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/2000/20000040?search[type]=pika&search[pika]=virkarikos%20ja%20kemijoki)

KKO:2000:112. Osallisuus rikokseen. Luettu 3.4.2011. [http://www.finlex.fi/fi/oikeus/](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/2000/20000112?search[type]=pika&search[pika]=huumausaine%20ja%20virkarik)

[kko/kko/2000/20000112?search\[type\]=pika&search\[pika\]=huumausaine%20ja%20virkarik*](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/2000/20000112?search[type]=pika&search[pika]=huumausaine%20ja%20virkarik)

- KKO:2008:95. Käräjäoikeuden lautamiehen virkarikos. Luettu 17.3.2011.<http://www.edilex.fi.ez.tokem.fi/oikeuskaytanta/kko/ennakkoratkaisut/20080095?search=1>
- KKO:2011:1. Seksuaalirikos ja virkarikos. Luettu 17.3.2011.<http://www.edilex.fi.ez.tokem.fi/oikeuskaytanta/kko/ennakkoratkaisut/20110001?search=1>
- KKO:2002:43. Virkarikos. Kuolemantuottamus. Luettu 17.3.2011.<http://www.edilex.fi.ez.tokem.fi/oikeuskaytanta/kko/ennakkoratkaisut/20020043?search=1>
- KL 365/1995. Kuntalaki. 17.3.1995/365. Luettu 22.2.2011.[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365?search\[type\]=pika&search\[pika\]=kuntalaki#highlight0](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365?search[type]=pika&search[pika]=kuntalaki#highlight0)
- Korkein oikeus 2011. Luettu 9.4.2011. <http://www.kko.fi/>.
- Kunnanhallitus. Haukiputaan kunta. Pöytäkirja 16.2.2009, 38 §. 3813/11/119/2009. Luettu 27.3.2011.http://www2.haukipudas.fi/dynastia5/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames
- KVhL 304/2003. Laki kunnallisesta viranhaltijasta. 11.4.2003/304. Luettu 22.2.2011. [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030304?search\[type\]=pika&search\[pika\]=laki%20kunnallisesta%20viranhaltijasta](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030304?search[type]=pika&search[pika]=laki%20kunnallisesta%20viranhaltijasta)
- MRL 132/1999. Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132. Luettu 19.3.2011.[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132?search\[type\]=pika&search\[pika\]=maa-%20ja%20rakennuslaki](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132?search[type]=pika&search[pika]=maa-%20ja%20rakennuslaki)
- Oikeuskanslerinvirasto 2011. Apulaisoikeuskansleri. Luettu 29.3.2011. <http://www.okv.fi/index.html>
- Oikeuskanslerinvirasto 2011. Kantelumenettely. Luettu 29.3.2011.<http://www.okv.fi/index.html>
- Oikeusturvan todellisuus 2009. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009. Luettu 9.4.2011. <http://www.kho.fi/uploads/qq0uw1es5.pdf>
- OKV/1196/1/2009. 13.1.2011. Luettu 4.4.2011. <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2011/20111641>
- OKV/1280/1/2009 ja OKV/1362/1/2009. 16.9.2010. Luettu 20.3.2011.<http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2010/20101591>
- OKV/1712/1/2009. 09.03.2011. Viranomaisen neuvontavelvollisuus. Luettu 29.3.2011. <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2011/20111659>

- OKV/306/1/2009. 25.01.2011. Työterveys huollon palvelujen järjestäminen. Luettu 29.3.2011. <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2011/20111644>
- OKV/804/1/2008. 9.12.2010. Esitutkintapäätöksen kirjoitusvirhe. Luettu 27.3.2011. <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2010/20101628>
- Opinnäytetyön opas 2005. Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu, liiketalouden koulutusohjelma. Luettu 21.1.2011. http://edu3.tokem.fi/TIEDOSTOT/kauku/opinnaytetyoohje2005_korjattu2007.PDF
- PerusopetusL 628/1998. Perusopetuslaki. 21.8.1998/628. Luettu 19.3.2011. [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628?search\[type\]=pika&search\[pika\]=perusopetuslaki](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628?search[type]=pika&search[pika]=perusopetuslaki)
- PeL 731/1999. Suomen perustuslaki. 11.6.1999/731. Luettu 27.2.2011. [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search\[type\]=pika&search\[pika\]=perustuslaki](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search[type]=pika&search[pika]=perustuslaki)
- RL 39/1889. Rikoslaki. 19.12.1889/39. Luettu 22.2.2011. [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001?search\[type\]=pika&search\[pika\]=rikoslaki#highlight0](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001?search[type]=pika&search[pika]=rikoslaki#highlight0)
- Sankala, Kari. Kaleva.fi 3.9.2009. Oikotie Virpiniemeen harvinaisen mutkikas. Luettu 3.4.2011. <http://www.kaleva.fi/uutiset/oikotie-virpiniemeen-harvinaisen-mutkikas/812083>
- TieliikenneL 267/1981. Tieliikennelaki. 3.4.1981/267. Luettu 20.3.2011. [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810267?search\[type\]=pika&search\[pika\]=poliisi%20ja%20ajokielto](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810267?search[type]=pika&search[pika]=poliisi%20ja%20ajokielto)
- Kuopion HAO 10/0608/2. 21.12.2010. Toimivalta. Luettu 8.3.2011. http://www.edilex.fi.ez.tokem.fi/oikeuskaytanta/hao/kuopion_hao20100608
- Toimintasääntö. Haukiputaan kunta. Luettu 2.4.2011. http://www.haukipudas.fi/tiedostot/Hallinto/Toimintasaanto_2010_09_27.pdf
- Turun HAO 29.6.2000 00/0388/1. Kunnallisia. Luettu 28.3.2011. <http://www.edilex.fi.ez.tokem.fi/oikeuskaytanta/haku/?search=oikeuskaytanta&sent=1>
- Vaasan HO:1990:7. Vaasan HO 03.05.1990 769. Julkisyhteisön korvausvastuu. Luettu 17.3.2011. <http://www.edilex.fi.ez.tokem.fi/oikeuskaytanta/ho/vaaho19900769/?search=oikeuskaytanta>

Vahingonkorvauslaki. 31.5.1974/412. Luettu 22.2.2011. [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1974/19740412?search\[type\]=pika&search\[pika\]=vahingonkorvauslaki#highlight0](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1974/19740412?search[type]=pika&search[pika]=vahingonkorvauslaki#highlight0)

Valtion virastot ja laitokset 2010. Suomi.fi. Kansalaisen palvelut yhdestä osoitteesta. Luettu 19.3.2011. http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valtion_hallintojarjestelma/valtion_virastot_ja_laitokset/index.html

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tietokanta 2011. Luettu 27.3.2011. <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/>

VirkamL 750/1994. Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750. Luettu 22.2.2011. [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750?search\[type\]=pika&search\[pika\]=valtion%20virkamieslaki](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750?search[type]=pika&search[pika]=valtion%20virkamieslaki)