

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma

Oona Ketonen

ULOSOTTOMIEHEN IRTISANOMINEN VIRANTOIMITUS-
VELVOLLISUUDEN LAIMINLYÖNNIN VUOKSI

Opinnäytetyö
Maaliskuu 2017



OPINNÄYTETYÖ
Maaliskuu 2017
Liiketalouden koulutusohjelma

Tikkarinne 9
80220 JOENSUU
(013) 260 600

Tekijä
Oona Ketonen

Nimeke
Ulosottomiehen irtisanominen virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi

Tiivistelmä

Virkamiehen virantoimitusvelvollisuutena on suorittaa virkatehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Velvollisuus vaihtelee viran tehtävien ja virkamiehen aseman mukaan, ja siksi opinnäytetyössä tarkasteltiin lähemmin ulosottomiehen virantoimitusvelvollisuuden sisältöä lainopillisen tutkimuksen avulla. Työssä tarkasteltiin myös sitä, miten tämän virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönti näkyy irtisanomisperusteissa.

Valtion virkamieslaki (750/1994) ja ulosottokaari (705/2007) määrittelevät ulosottomiehen virantoimitusvelvollisuuden. Asianmukaiseen virantoimitusvelvollisuuteen kuuluu hyvän hallinnon takeiden toteutuminen ja virkamiesten tulee näiden lisäksi noudattaa viranomaisen määräyksiä sekä käyttäytyä asemansa mukaisesti. Koska virkatehtävien tekeminen on virkamiehen velvollisuus, ei tästä voi kieltäytyä muutoin kuin vetoamalla työturvallisuuteen tai olemalla estynyt.

Usein virkamiestä on ennen irtisanomista varoitettu rikkeistään, joita voi olla myöhäستeminen, alkoholin väärinkäyttö tai epäasiallinen käytös. Jotta irtisanominen on perusteltua, täytyy todeta virkamiehen laiminlyöneen viran edellyttämää asianmukaisuutta. Virantoimitusvelvollisuus on laaja käsite ja siihen liittyy niin laadullisia kuin toiminnallisia vaatimuksia. Monet näistä tukevat toisiaan ja edesauttavat asianmukaista virantoimitusta. Irtisanomisperusteena virantoimitusvelvollisuuden laiminlyöminen näkyy useina eri rikkeinä, jotka voivat vaikuttaa myös hallinnon asiakkaan oikeusturvaan.

Kieli

Sivuja 52

suomi

Asiasanat

Virkamiesoikeus, työvelvollisuus, ulosottomiehet, irtisanominen



THESIS
March 2017
Degree Programme in Business Economics
Tikkarinne 9
80220 JOENSUU
FINLAND
+358 13 260 600

Author
Oona Ketonen

Title
Dismissal of Execution Officer Due to Breach of Obligatory Duties

Abstract

Civil servants should carry out their duties appropriately and without undue delay. These duties vary depending on the rank of the servant and specific duties of the current position. This thesis deals with the adequate performance of official duties of an execution officer of a jurisdictional district, and also handles the contents of the duties themselves. The study is carried out as a juridical research. The aspects of neglected official duties, which may be seen in the justification of dismissal, are also discussed.

The duties of an execution officer are outlined by the State Civil Servants' Act (750/1994) and the Execution Act (705/2007). The adequate performance of the duties includes the policies of good administration, the supposition to follow the orders of the governmental authority and behavior according to the rank of the servant. An officer is obliged to perform his duties but, when being disqualified or in the case of endangered occupational safety, the refusal from the duties is necessary.

Often an officer is being cautioned for one's derelictions before dismissal. The derelictions may include for example unpunctuality, intoxication at work or inappropriate behavior. Before the dismissal is valid, inappropriate behavior according to the rank has to be justified against the officer. The thesis forms an overall picture of dereliction of the officer's duties as a justification for dismissal.

Language

Pages 52

Finnish

Keywords

Civil service law, performance of official duty, execution officer, dismissal

Sisältö

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimuksen tausta	5
1.2	Tutkimustehtävä ja menetelmä	8
2	Virantoimitusvelvollisuus.....	9
2.1	Asianmukaisuuden vaatimus	12
2.1.1	Virantoimitusvelvollisuuden laatuvaatimus	12
2.1.2	Ulosottomenettelyn asianmukaisuus	14
2.1.3	Ulosoton tehokkuus	19
2.1.4	Asianmukaisuuden arviointia	20
2.2	Työnjohto- ja valvontamääräysten noudattaminen	23
2.3	Virkamiesaseman vaatimukset	25
2.3.1	Käyttäytymisvelvollisuus.....	25
2.3.2	Puolueettomuus.....	26
2.4	Kieltäytyminen virkatehtävistä	29
3	Virkasuhteen päättäminen	30
3.1	Virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen	30
3.2	Irtisanomismenettely	32
3.3	Virkamiehen irtisanominen henkilöön perustuvalla syyllä	34
3.3.1	Irtisanomiseen vaikuttavat rajoitukset.....	34
3.3.2	Virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönti irtisanomisperusteena	37
3.3.3	Virkatehtävien laiminlyönti	37
3.3.4	Käyttäytymisvelvoitteen laiminlyönti	40
4	Pohdinta.....	44
	Lähteet.....	49

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Ulosottokaaren (705/2007, myöhemmin UK) 1:11 §:n mukaan ulosottolaitos muodostuu keskushallinnosta eli Valtakunnanvoudinvirastosta sekä sen alaisista paikallisista ulosottovirastoista, ja nämä kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan. Paikallisten ulosottovirastojen toimialueena on ulosottopiiri, joka muodostuu yhdestä tai useammasta kunnasta (UK 1:11.3 §). Ulosottopiirejä on Suomessa 22 (Ulosotto 2016). Ulosoton lainkäyttötehtävät kuuluvat paikallisille ulosottoviranomaisille (Linna & Leppänen 2014, 9–10). Valtakunnanvoudinvirastolle kuuluvat hallinnollinen ulosottotoimen yleinen johto, ohjaus ja valvonta. Valtakunnanvoudinviraston tehtävänä on myös huolehtia ulosottolaitoksen alueellisten palvelujen saatavuudesta. (UK 1:12.1 §.) Valtakunnanvoudinvirasto koostuu hallintoyksiköstä, oikeudellisesta yksiköstä sekä kehittämis- ja ohjausyksiköstä. Näiden yksiköiden päällikköinä toimivat johtavat hallintovoudit. Virastoa johtaa valtakunnanvouti. (Valtakunnanvoudinvirasto 2012.)

Valtakunnanvoudinvirasto on asettanut 18.11.2014 työryhmän valmistelemaan ulosottolaitoksen rakenneuudistusta (Valtakunnanvoudinvirasto 2015:3, 2). Ulosottolaitos kokee suuria muutoksia, kun nykyisistä 22 ulosottopiiristä ollaan luopumassa vuoteen 2018 mennessä. Ulosoton rakenneuudistuksen (URA-hanke) tarkoituksena on muodostaa yksi valtakunnallinen ulosottovirasto, johon kuuluu myös Valtakunnanvoudinvirasto. (Kaukavuori 2016.)

Uudistuksen myötä ulosottomenettelyä pyritään yksinkertaistamaan, nopeuttamaan, tekemään se joustavammaksi ja saamaan näiden myötä kustannussäästöjä, kuitenkin asianosaisten oikeusturvaa unohtamatta (Valtakunnanvoudinvirasto 2015:3, 2). Rakenneuudistuksessa sähköistäminen ja digitalisointi lisääntyvät voimakkaasti, mikä näkyy sähköisinä palveluina ulosoton asiakkaille. Asiakas voi sähköistämisen ansioista seurata asiansa etenemistä, mikä lisää ulosottomenettelyn avoimuutta. Ruuhkahuiput ja lisääntyneet asiamäärät ovat

vaikuttaneen siihen, että sähköistäminen lisääntyy myös ulosoton henkilöstön toiminnassa. Sähköistämisen kautta ulosoton virkamies voi keskittyä enemmän asiantuntijuutta vaativiin tehtäviin ja tehtävät pystytään jakamaan tasaisemmin. (Kaukavuori 2016.)

Ulosotto on laiminlyödyn maksuvelvoitteen täytöntöönpanoa (Linna 2008, 17). Ulosoton päätavoitteena on suorittaa täytöntöönpano mahdollisimman tehokkaasti (Linna & Leppänen 2014, 35). Ulosotonhakijalle, velkojalle, annetaan oikeussuojaa ulosottomenettelyssä, kun hän on saanut ulosottooperusteen (Linna 2008, 17). Tämä niin sanottu oikeussuojafunktio on ulosoton tärkein tehtävä (Linna 2009, 19). Ulosotossa velallisen suoritusvelvollisuutta toteutetaan. Suoritusvelvollisuuksista yleisin on rahamääräinen, joten ulosotto on tavallisesti velkavastuun toteuttamista. (Koulu & Lindfors 2009, 3.) Ulosotto on interventiolainsäädäntöä, jossa valtio voi viime kädessä pakottaa hakijan oikeuden toteutumisen, jos velallinen ei suorita maksua vapaaehtoisesti. Ulosotto ei toteuta julkista intressiä vaan hakijan yksityistä oikeutta. (Linna 2009, 22.) Perinnän lisäksi ulosoton tehtävänä on rehabilitointi, eli palauttaa velallisen taloudellinen maksukyky ennalleen (Linna 2008, 18).

Paikallisen ulosottoviraston päällikkö on johtava kihlakunnanvouti. Ulosottovirastoissa toimivat myös kihlakunnanvoudit ja heidän alaisensa virkamiehet. (UK 1:13.1 §.) Ulosottomiehiksi kutsutaan kihlakunnanvouteja ja kihlakunnanulosottomiehiä. Kihlakunnanulosottomiehet toimivat kihlakunnanvoutien alaisina. (UK 1:7.1 §.) Ulosottomies ei ole virkanimike, vaan kuvaa ulosottokaassa määrättyä tehtäväkokonaisuutta ja toimivaltaa sen hoitamiseksi. Kun puhutaan ulosottomiehestä, sillä tarkoitetaan joko johtavaa kihlakunnanvoutia, kihlakunnanvoutia tai kihlakunnanulosottomiestä sen mukaan kenellä heistä on ulosottokaaren mukaan toimivalta tietyssä asiassa. (Linna 2008, 27.)

Muita ulosoton virkamiehiä ovat muut kihlakunnanvoudin alaiset virkamiehet. Näitä ovat lähinnä toimistohenkilökunta ja joissain virastoissa toimivat ylitarkastajat. (Linna 2008, 29.) Toimistotehtävissä työskentelevät perintäsihteerit ja osastosihteerit (Valtiokonttori 2014). Vuonna 2015 ulosottovirastoissa oli 1 335

virkaa. Tähän on laskettu kihlakunnanvoudit, kihlakunnanulosottomiehet ja toimistohenkilöstö. (Valtakunnanvoudinvirasto 2016:1, 70.)

Vuonna 2015 ulosottolaitokseen tuli vireille noin 2,6 miljoonaa asiaa ja ulosotossa käsiteltiin yli 2,7 miljoonaa asiaa (Valtakunnanvoudinvirasto 2016:1, 2–4). Ulosottovirastojen perintätulos oli samaisena vuonna noin 1,090 miljardia euroa. Perintätulokseen vaikuttaa ulosoton tehokkuus, velallisen maksukyky ja vireille tulleiden asioiden määrä ja laatu. Perintätuloksen kasvu verrattuna edelliseen vuoteen parani juuri ulosoton tehokkuuden kasvun myötä. (Valtakunnanvoudinvirasto 2016:1, 10–11.) Vuonna 2015 ulosoton asiakkaina yli puoli miljoonaa eri velallista (Valtakunnanvoudinvirasto 2016:1, 15). Keskimääräinen ulosottoasioiden käsittelyaika vireille tulosta vireilläolon päättymiseen oli 6,9 kuukautta (Valtakunnanvoudinvirasto 2016:1, 19).

Virkamiehen keskeisin velvollisuus on suorittaa virkatehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Tätä kutsutaan virantoimitusvelvollisuudeksi. Velvollisuuteen kuuluu olennaisena osana työnjohto- ja valvontamääräyksien noudattaminen sekä käyttäytyminen aseman mukaisesti. Asianmukaiseen virantoimitukseen kuuluvat tehokkuus ja taloudellisuus sekä hyvän hallinnon takeiden toteutuminen. Virantoimitusvelvollisuus ei tarkoita siis pelkästään sitä, että virkamies hoitaa tehtävänsä ja noudattaa virkakäskyjä. Virantoimitusvelvollisuuteen liitetään myös muita julkisoikeudellisia vaatimuksia, kuten lainmukaisuus ja vaatimus hyvän hallinnon toteuttamiseen. (Husa & Pohjolainen 2013, 304–305.) Virkamies voi pidättäytyä virkatehtävistään vain estyneenä tai työturvallisuuteen viittaamalla (Koskinen & Kulla 2016, 193).

Valtion virkamieslain (750/1994, myöhemmin VVirkamL) 25.1 §:n mukaan virkasuhde voidaan irtisanoa niin viranomaisen kuin virkamiehen aloitteesta, noudattaen irtisanomisaikaa. Irtisanomisen perusteena voivat olla virkamiehestä johtuvat syyt (25.2 §) tai tuotannolliset, taloudelliset ja hallinnolliset syyt (27 §). Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan vain ensiksi mainittua. Viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei syy siihen ole erityisen painava. Virkamieslaissa mainitaan vain syyt, joita ei voi pitää erityisen painavina irtisanomisen perusteina. (25.2 §.) Henkilöstä johtuvasta syystä irti-

sanominen on mahdollista muun muassa, jos virkamies on kykenemätön hoitamaan virkatehtäviään, ja laiminlyö tai rikkoo hänelle määrättyjä velvollisuuksia (HE 291/1993 vp, 36). Jos virkamies siis laiminlyö virantoimitusvelvollisuuttaan, on irtisanominen mahdollista.

1.2 Tutkimustehtävä ja menetelmä

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitä valtion virkamiehen työntekovelvollisuus eli virantoimitusvelvollisuus pitää sisällään, ja milloin tämän laiminlyönti on hyväksyttävä irtisanomisperuste. Kunnan viranhaltija jätetään tässä työssä tarkastelun ulkopuolelle. Kunnallisen viranhaltijan ja valtion virkamiehen yleiset velvollisuudet ovat lähes samansisältöiset, mutta näiden sääntelyjen välillä on kuitenkin eroja (Koskinen & Kulla, 189). Koska virantoimitusvelvollisuus on riippuvainen virkamiehen tehtävistä ja se vaihtelee näin virkojen kesken, paneudutaan opinnäytetyössä pääasiassa ulosottomiehen virkatehtäviin ja velvollisuuksiin. Ulosottomiehen virantoimitusvelvollisuuden lähempi tarkastelu antaa perspektiiviä siihen, miten virantoimitusvelvollisuus vaikuttaa virkamieheen käytännössä.

Opinnäytetyössä otettiin virkamiesesimerkiksi ulosottomies, koska suoritin oikeustradenomiharjoitteluni Pohjois-Karjalan ulosottovirastossa, jossa tutustuin läheisesti kihlakunnanulosottomiesten tehtäviin. Kiinnostukseni näihin tehtäviin ja siihen, miksi ja miten virkamiehen tulee toimia virassaan, olivat päälimmäiset syyt aiheen valintaan. Koska ulosottolaitos kokee muutoksia toiminnassaan, on hyvä tietää, mitä virantoimitusvelvollisuuksia ulosottomiehellä on työtehtävien sähköistymisen lisääntyessä ja helpottaessa rutiininomaisia toimintoja. Ulosottomies ei voi unohtaa ulosottomenettelyn asianmukaisuuden vaatimuksia, kuten päätösten perustelua sähköisten toimintatapojen lisääntyessä. Tätä kautta olikin kiinnostavaa tarkastella myös, millaisia virkamiehen toiminnan puutteet ovat, jotta irtisanominen on henkilöön liittyvällä syyllä perusteltua.

Oikeustieteellinen tutkimus, kuten tämäkin opinnäytetyö, on yleisesti lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Se rakentuu voimassaolevien oikeuslähteiden varaan,

joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen määräämässä järjestyksessä. Lainopin tutkimusongelmana on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä ongelmassa. Lainoppi pyrkii vastaamaan kysymykseen, kuinka käsiteltävällä olevassa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Lainoppi on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimista ja niiden sisällön selvittämiseen tähtäävää toimintaa, jota kutsutaan tulkitsemissä. Lainopin tehtävänä on myös tutkimuskohteen systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen. Systematisoinnin avulla lainoppi pyrkii luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20.)

Oikeuslähteitä, joita lainopillisessa tutkimuksessa käytetään ovat lait tai muut säädökset. Oikeuslähteet jaetaan kolmeen ryhmään niiden velvoittavuuden mukaan. Vahvasti velvoittavia ovat lait ja maan tapa. Lakeja ovat kaikki säädökset eli perustuslain ohella asetukset, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset, sekä hallintoviranomaisten antamat määräykset ja ohjeet. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuimien ratkaisut. Sallituiksi oikeuslähteiksi luetaan oikeustiede, oikeushistorialliset, oikeusvertailevat ja reaaliset argumentit. (Husa ym. 2008, 32–33.)

2 Virantoimitusvelvollisuus

Virkamieslain 14.1 §:n mukaan virkamiehen tulee hoitaa virkatehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Tätä virkamiehen työntekovelvollisuutta kutsutaan virantoimitusvelvollisuudeksi (Koskinen & Kulla 2016, 189). Virkatehtäviä ei saa siirtää toiselle virkamiehelle, ellei se erityissäännöksen nojalla ole mahdollista. Tällöinkään virkamies ei voi siirtää tehtävää itse, vaan päätöksen tekee ylempi viranomais. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995, 139.)

Virantoimitusvelvollisuuden sisällön kannalta on tärkeää tietää virkamiehen virkatehtävät ja niiden määräytyminen. Virkamieslaissa ei ole itsessään säädetty

virKatehtäviä, joten virkamieslain 14.1 § on avoin säännös, jolle sisällön luovat virkamiehen oikeudenalaan kuuluvat säännökset. Virkatehtävät määräytyvät osin virkamieslain pohjalta ja osin viranomaisten toimivaltaan perustuvan lain-säädännön ja tehtäväjako koskevien säännösten ja määräysten mukaan. (Bruun ym. 1995, 140.) Tehtävät kerrotaan joissain tapauksissa virastoasetuk-sessa, mutta pääsääntöisesti virkaan kuuluvat tehtävät määritellään viraston si-säisellä työjärjestyksellä ja viranomaisen työjohto-oikeuteen perustuvilla toimil-la. Virkatehtävät siis yleensä säännellään ja määrätään virkasidonnaisesti. (Koskinen & Kulla 2016, 189.)

Valtion virkamiehen tehtäviä ja viran nimeä voidaan muuttaa tai virka voidaan siirtää virkajärjestelyin. Viran siirtämisestä säädetään virkamieslain 5 §:ssä ja nimen muuttamisesta säädetään valtion virkamiesasetuksen (971/1994, myö-hemmin VVirkamA) 4 §:ssä. Viran nimen muuttaminen tarkoittaa kuitenkin yleensä myös virkatehtävien muuttamista, ja tällöin on huomioitava, että virka-mies täyttää kelpoisuusvaatimukset. (Miettinen 2008, 834.) Virkatehtäviä lisä-tessä on huomioitava, pystyykö virkamies selviytymään niistä kohtuullisesti (Koskinen & Kulla 2016, 189). Jos viran nimeä ja tehtäviä muutetaan, virka ei saa muuttua kokonaan uudeksi (PeVL 51/2010 vp, 3).

Ulosottomiehen virantoimitusvelvollisuuteen vaikuttavat ulosottokaaren sään-nökset. Ulosottokaaren 1:13 §:ssä määrätään, että viraston päällikkö on johtava kihlakunnanvouti. Johtava kihlakunnanvouti johtaa ja kehittää viraston toimintaa ja valvoo toiminnan yhdenmukaisuutta, vastaa tuloksellisuudesta ja määrää toimipaikkojen tehtävien hoidon. Johtava kihlakunnanvouti päättää myös va-kuuksien, haltuun otetun omaisuuden ja varojen asianmukaisesta säilytyksestä ja hoidosta, sekä määrää viraston työjärjestyksen. (Valtioneuvoston asetus ulosottotoimen hallinnosta 1321/2007, 9 §.) Työjärjestyksessä määritellään vi-raston virkamiesten välinen työnjako (Koskinen & Kulla 2016, 199).

Ulosottokaaren 1:7 §:ssä säädetään kihlakunnanvoudin velvollisuuksista. Kihla-kunnanvouti määrää kihlakunnanulosottomiehen virkatehtävät. Käytännössä kihlakunnanulosottomiehet kuitenkin hoitavat tehtävänsä hyvinkin itsenäisesti (HE 83/2006 vp, 34–35). Kihlakunnanvoudin velvollisuutena on valvoa, että kih-

lakunnanulosottomiehet ja muut alaiset virkamiehet hoitavat heille määrätyt tehtävät lainmukaisesti ja asianmukaisesti sekä noudattavat määräyksiä. Kihlakunnanvouti voi siirtää alaiselleen virkamiehelle antamansa tehtävän toiselle virkamiehelle, tai ottaa asian itse hoitaakseen. (UK 1:7 §.)

Kihlakunnanvoudit ja kihlakunnanulosottomiehet tekevät ne tehtävät, jotka ulosottokaassa tai muissa laeissa säädetään sen mukaan kummalle tehtävät ulosottokaaren mukaan kuuluvat (HE 83/2006 vp, 34). Kihlakunnanvoudin ja kihlakunnanulosottomiehen tehtävät jakautuvat siten, että erityistä juridista tietämystä ja huomattavaa julkista valtaa käyttävät voudit, jotka ovat saaneet lakimieskoulutuksen. Päivittäisiä kenttätöitä puolestaan suorittavat kihlakunnanulosottomiehet. (Linna 2008, 27–28.) Kihlakunnanulosottomiesten tulee hoitaa heille kuuluvat täytäntöönpanotehtävät ja heille määrätyt muut viraston toimintaa palvelevat tehtävät. Kihlakunnanulosottomiesten keskinäinen työnjako määräytyy velallisten nimen mukaisen aakkosellisen jaon tai aluejaon pohjalta siten, että samaa velallista koskevat asiat hoitaa sama kihlakunnanulosottomies, jota kutsutaan vastaavaksi ulosottomieheksi. (Linna & Leppänen 2014, 281–283.)

Vastaavalla ulosottomiehellä on toimivalta käsitellä vain oman velallisansa ulosottoasiat. Ulosottoasian vireilletulo edellyttää, että hakijalla on ulosottoperuste, ja ulosottohakemus sisältää vähimmäisvaatimukset. Hakija voi määrittää hakemuksessaan kuinka laajasti ulosottomies alkaa etsimään velallisen varallisuutta, mutta muutoin hakija ei voi vaikuttaa ulosottomiehen toimiin. (Linna & Leppänen 2014, 221–224.) Kun asia tulee vireille, ulosottomiehelle syntyy toimivalta ja toimimisvelvollisuus. Ulosottomiehen on etsittävä velallista ja tämän omaisuutta. Ulosottokaaren 3:48 §:ssä säädetään tarkemmin mitä etsimisvelvollisuuteen kuuluu. (Koulu & Lindfors 2009, 82.) Kihlakunnanulosottomiehen tehtäviin kuuluu suorittaa ulosmittaustehtäviä, kuten rahasaatavien perintää ja muita toimeenpanotehtäviä, kuten häätöjen ja realisointien täytäntöönpanot. Kihlakunnanulosottomiehet hoitavat asiakaspalvelua ja velallisten tapaamisia niin henkilökohtaisesti, puhelimitse kuin sähköpostinkin avulla. (Kummu & Lustberg 2009, 16.)

2.1 Asianmukaisuuden vaatimus

Virantoimitusvelvollisuuteen kuuluu virkatehtävien asianmukainen hoitaminen. Suomen perustuslain (731/1999, myöhemmin PL) 2.3 § asettaa viranomaistoiminnalle asianmukaisuuden vaatimuksen (Parviainen 2010, 105–106). Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2.3 §). Virkamieslain 14.1 §:ssä säädetty virkamiehen virkatehtävien asianmukainen hoitaminen tarkoittaa, että virkatehtävät hoidetaan huolellisesti mutta myös tehokkaasti ja taloudellisesti, asianomaiset säädökset huomioon ottaen. Erityinen vastuu taloudellisuudesta on kuitenkin virkamiehen esimiehellä. (HE 238/1984 vp, 30.) Asianomaiset säännökset huomioon ottaen -lauseke korostaa lainalaisuutta ja viittaa hallintomenettelyyn. Hallintomenettelyn säännöksiä virkatehtävissä noudatettaessa tulee lain tarkoittama asianmukaisuuden vaatimus ja viivytyksettömyys toteutettua. (Koskinen & Kulla 2016, 191.) Asianmukaiseen virantoimitukseen kuuluu myös virkamieslain 2 §:ssä säädettyjen velvoitteiden noudattaminen (Rissanen 1998, 62). Lain mukaan virkatehtävät tulee hoitaa ”tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen”.

Virkamieslain 14.1 §:n mainitsema viivytyksettä toimiminen kuuluu myös asianmukaiseen virantoimitusvelvollisuuteen. Se tarkoittaa, ettei virkamies voi laiminlyödä tehtäviään tai lykätä niitä perusteettomasti. Kyse on samalla hallintolain (434/2003 myöhemmin HL) 23.1 §:n mainitsemasta joutuisasta käsittelystä. Virkatehtäviä ei saa tahallisesti laiminlyödä, eikä niiden tekemisessä saa hidastella tarpeettomasti. (Koskinen & Kulla 2016, 191–192.)

2.1.1 Virantoimitusvelvollisuuden laatuvaatimus

Perustuslain 21.1 §:n hallintomenettelyä koskeva ydin määrä, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Hallintotoimintaa ohjaavana periaatteena esitetään kolme tärkeää vaatimusta. Menettelyn on oltava ensinnäkin asianmukaista, toiseksi jokaisella tulee olla oikeus saada asiansa käsitel-

lyksi ja kolmanneksi menettelyn on oltava nopeaa. Vaatimukset ovat suoraan virkamieheen kohdistuvia, ja ne ovat kiinteästi yhteydessä virkamieslain 14.1 §:ssä säädettyihin asianmukaisuuden ja viivytyksettömyyden vaatimuksiin. Asianmukaisuus- ja viivytyksettömyysperiaatteita tulee tulkita hallinnon kanssa asioivien eduksi. Tämä velvoittaa virkamiehiä toteuttamaan yksilöiden perusoikeutta hyvään hallintoon. (Husa 2000, 44–45; 49.) Perustuslain 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Tämä perusoikeus hyvään hallintoon täsmentyykin hallintolaissa ja sen hyvän hallinnon perusteissa (Koivisto 2014, 135).

Hallintolain toisessa luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, joiden tavoitteena on asettaa laadulliset vähimmäisvaatimukset viranomaistoiminnalle (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 119). Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu hallinnon oikeusperiaatteet (6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), neuvonta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) sekä viranomaisten yhteistyö (10 §). Lisäksi hallintolaissa täsmentyvät perustuslain 21 §:n oikeusturvan osa-alueet, eli käsittelyn viivytyksettömyys (23 §), käsittelyn julkisuus (24 §), oikeus tulla kuuluksi (34 §) ja saada perusteltu päätös (45 §). Näiden lisäksi hallinnon oikeusperiaatteessa mainittu puolueettomuus täsmennetään hallintolain esteellisyysperusteissa (27–30 §). (Koivisto 2014, 117.)

Hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteet ovat ohjeita viranomaisille kuinka lakia tulisi tulkita. Oikeusperiaatteista ja niiden toteutumisesta ulosotossa kerrotaan lisää luvussa 2.1.4. Muissa hallintolain toisen luvun hyvän hallinnon perusteissa on kyse siitä kuinka virkamiehen tulisi menetellä hallinnon asiakkaan kanssa, jotta virantoimitus on asianmukaista. (Koivisto 2014, 127.)

Hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden tarkoituksena on järjestää asiointi ja asian käsittely viranomaisessa siten, että asiakas saa palveluita ja virkamiehet voivat hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti. Asioinnin tulisi tapahtua nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti, mahdollisimman kustannustehokkaasti (HE 72/2002 vp, 61–62). Palveluperiaatteen tarkoituksena on turvata viranomaisten palveluiden saatavuus. Saatavuusvaatimusta tarkentaa sähköis-

ten palveluiden osalta sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003). Tämän lain 6 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että sähköiset asiointipalvelut ovat käytössä myös viraston kiinni ollessa. (Voutilainen 2007, 4.)

Hyvän hallinnon perusteissa määrättyllä neuvonnalla tarkoitetaan, että asiakasta on neuvottava muun muassa asian vireille laittamisessa ja kerrottava viraston käytännöistä. Neuvontaan ei kuulu kuitenkaan se, että lomakkeita täytetään asiakkaan puolesta. (HE 72/2002 vp, 62–63.) Neuvonta on tietojen antamisen muoto, jolla vähennetään mielivaltaisen hallinnon kuvaa, myös tilanteissa joissa julkinen valta evää asiakkaalta jonkin edun tai näyttäytyy tälle pakkovaltana (Kuusikko 2007, 457). Virkamiehen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (HL 9.1 §). Hyvän kielenkäytön vaatimus koskee suullista ja kirjallista ilmaisutapaa. Virkamies ei saa kohdistaa asiakkaaseen loukkaavia tai väheksyviä sanoja. (HE 72/2002 vp, 64.) Viranomaisten on tehtävä yhteistyötä ja pyrittävä edistämään sitä (HL 10.1 §). Yhteistyön tarkoituksena on helpottaa asiakkaan asiointia, jolloin hallinnon toimivuus tehostuu (HE 72/2002 vp, 65).

Hallintolaki on yleislaki, eli se soveltuu hallintotoimeen, ellei muuta säädetä (Koivisto 2014, 116). Ulosottoa hyvän hallinnon perusteet ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti koskevat soveltuvin osin (PeVL 12/2002 vp, 6). Silloin kun hallintolakia ei voi soveltaa ulosottoon, hyvän hallinnon toteutumista arvioidaan perustuslain 21 §:n nojalla (Arjola-Sarja 2010, 87). Hyvän hallinnon periaatteita on yleensä käytetty arvioitaessa toiminnan hallinnollista asianmukaisuutta. Hyvään hallintotapaan on vedottu tapauksissa, joissa ei ole nimenomaista säännöstä ja on jouduttu arvioimaan yleisesti hyväksyttäviä menettelytapoja. Virkamiehelle hyvän hallintotavan sivuuttamisen seurauksena voi olla huomautus, esimerkiksi asiakaspalvelun puutteellisuuden vuoksi. (Koskinen & Kulla 2016, 191–192.)

2.1.2 Ulosottomenettelyn asianmukaisuus

Ulosottomiehen asianmukaisesta virantoimituksesta on säädetty ulosottokaareissa. Ulosottokaaren 1:19 §:n mukaan ”ulosottomiehen tulee toimia virkatehtä-

vissään asianmukaisesti ja puolueettomasti”. Tällä asianmukaisuuden vaatimuksen yleissäännöksellä pyritään turvaamaan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen oikeusturvaa koskevien perusoikeuksien toteutuminen ulosottomenettelyssä. Säännöksellä halutaan, että täytäntöönpanossa oikeusturva toteutuisi ennakkollisilla toimilla. (HE 216/2001 vp, 45.) Ulosottomenettelyn asianmukaisuudelta vaaditaan lainkäyttömenettelynä enemmän kuin hallintomenettelyltä, mutta täytäntöönpanomenettelynä vähemmän kuin oikeudenkäynniltä (Linna & Leppänen 2014, 43).

Kuten edellä on mainittu, perustuslain 21.2 §:ssä säädetään oikeusturvatakeiden tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta. Nämä perusteet rakentavat ulosottomiehen asianmukaisen virantoimituksen. (Linna & Leppänen 2014, 43.) Lisäksi asianmukaisuuteen kuuluu muitakin ulosottomiestä koskevia velvoitteita.

Julkisuusperiaate antaa mahdollisuuden kontrolloida ja ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaan. Ulosotossa korostuu vastaajan yksityiselämän suojaan liittyvät asiat, mitkä painavat selvästi enemmän kuin yleinen julkisuusintressi, kuten häätötoimitus. Ulosottomenettelyn julkisuus on huomattavasti rajoittuneempaa kuin siviilioikeudenkäynnin julkisuus. (Linna & Leppänen 2014, 46.) Ulosotokaaren 3:23.1 §:n mukaan ulosoton täytäntöönpanotoimi ei ole julkinen. Ulosotto ei ole yleisöjulkista, mutta asianosaisjulkista se on (Koulu & Lindfors 2009, 141). Velallisella, toimitukseen kutsutuilla ja sivullisella, jonka oikeutta toimitus koskee, on oikeus olla läsnä toimituksessa (UK 3:23.2 §). Yleisöjulkisuus asiakirjojen suhteen toteutuu ulosottorekisteristä annettavalla todistuksella, jonka sisällöstä määrätään ulosotokaaren 1:31 §:ssä. Asiakirjojen asianosaisjulkisuus on ulosotossa laaja, ja myös muilla viranomaisilla on tietojensaantioikeus ulosottomieheltä. (Linna & Leppänen 2014, 46–47.)

Ulosotossa asianosaista on kuultava silloin, kun ulosottomies asettaa oikeuksia ja velvollisuuksia ulosottomenettelyssä tai ratkaisee riitaisuuksia. Massaluontoisissa asioissa, kuten veronpalautuksen ulosmittauksessa, kuuleminen söisi ulosoton tehokkuutta ja onkin näin turhaa. (HE 216/2001 vp, 122.) Ulosottomenettelyssä kuuleminen korvataan usein ilmoituksilla. Tärkein ilmoitus on velalli-

selle lähetettävä vireilletuloilmoitus, kun hakijan hakemus on saapunut vastaavalle ulosottomiehelle. Ulosottokaarella on useita asiakohtaisia säännöksiä kuulemisesta. Esimerkiksi ulosottokaaren 3:75.1 §:n mukaan ulosottomiehen on kuultava velvoitettua ennen uhkasakon antamista. Tällaisen erityyssäännöksen lisäksi ulosottokaaren 3:32.2 §:ssä on täydentävä yleissääntö kuulemisesta. Tämän mukaan ulosottomiehen on erityyssääntöjen lisäksi kuultava asianosaista tai sivullista, jos asialla arvioidaan olevan huomattava merkitys, eikä kuulemiseen ole estettä. (Linna & Leppänen 2014, 44–45.)

Perustuslain 21 §:n oikeusturvatakeisiin ja siten myös ulosottomiehen asianmukaisuuteen liittyvät päätösten perustelu ja asiakkaan oikeus hakea muutosta. Ulosottomiehen on tehtävä kirjallinen päätös, jos niin erikseen säädetään ulosottokaarella. Päätös on tehtävä myös silloin, kun ulosottomies muun muassa asettaa maksu- tai palautusveloitteen. (UK 3:28.1 §.) Kirjallinen päätös saa olla perustelematon, kunhan siinä käy ilmi lopputulos (Koulu & Lindfors 2009, 145). Perustelematon on kuitenkin tarpeen, jos asia on epäselvä tai tulkinnanvarainen (UK 3:28.1 §). Ulosottokaaren 3:29 §:ssä säädetään perustellun päätöksen sisällöstä. Ulosoton asiakkaalla tulee olla oikeus hakea muutosta. Muutosta voidaan hakea täytäntöönpanotoimeen tai ulosottomiehen päätökseen, ja tätä voi hakea se, jonka oikeutta toimi tai päätös koskee. Muutosta haetaan valittamalla käräjäoikeuteen. (Linna & Leppänen 2014, 47.)

Ulosottomiehet ovat puolueettomia lainkäyttöviranomaisia, mikä liittyy niin ikään asianmukaisuuteen. Puolueettomuudesta säädetään sekä ulosottokaaren 1:19 §:n asianmukaisuuden vaatimuksessa, kuin myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteessakin. Ulosottomiehen tulee suhtautua tasapuolisesti velalliseen ja velkojaan, ja toisaalta kohdella yhdenvertaisesti saman velallisen eri velkojia. Ulosottomiehen ei tule käyttää harkintavaltaa perusteettomasti toisen asianosaisten eduksi. (HE 216/2001 vp, 46.) Ulosottomiehen täytyy siis suhtautua kumpaankin ulosoton osapuoleen tasapuolisesti ja huolehtia kummankin oikeuksista sekä eduista. Puolueettomuusvaatimuksen vastainen toiminta saattaa aiheuttaa ulosottomiehen esteellisyyden, mutta myös esteettömän ulosottomiehen on toimittava puolueettomasti. (Linna & Leppänen 2014, 45.) Ulosottomiehen esteellisyydestä kerrotaan luvussa 2.3.2. Ulosottomiehen on toimittava

asianmukaisesti ja puolueettomasti, jolloin kansalaisten luottamus ulosottolaitokseen säilyy (HE 216/2001 vp, 45).

Ulosottokaaren 1:19 §:n asianmukaisuuden vaatimuksen mukaan ”ulosottomiehen tulee edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta ulosottoasiassa sopivalla tavalla”. Sovinnollisuus merkitsee sitä, että ulosottomiehen tulee käyttää omaa harkintavaltaa vastaajan omatoimisuutta edistävällä tavalla (Linna & Leppänen 2014, 51). Tämä tarkoittaa käytännössä muun muassa tarkoituksenmukaisen maksusuunnitelman laatimista. Velallisen omatoimisuutta edistetään silloin, kun velallinen on luotettava ja yhteistyöhaluinen. (HE 216/2001 vp, 46.) Tämä rehabilitaatiotavoite tarkoittaa täytäntöönpanon tapaa, jolla pyritään palauttamaan velallisen taloudellinen toimintakyky ennalleen. Rehabilitaatiota voidaan suorittaa kahdella eri tavalla, niin passiivisesti kuin aktiivisesti. Passiivisessa, perinteisemmässä rehabilitaatiossa suojellaan velallista perinnän voimakkuudelta rajoittamalla perintää ajallisesti ja määrällisesti. Aktiivinen rehabilitaatio tarkoittaa velallisen omaehtoista toimintaa. (Linna 2009, 21.) Ulosottomiehen tulee myös edistää asianosaisten välistä sovinnollisuutta siten, että velallisen velvoite saadaan toteutettua (Linna & Leppänen 2014, 51).

Ulosottomenettelyn asianmukaisuus tarkoittaa yleistä asiallisuutta ja sitä, että harkintavaltaa käytetään laissa tarkoitettun tavoitteen toteuttamiseksi samankaltaisissa tapauksissa yhdenmukaisin kriteerein. Keskeistä asianmukaisuudessa on myös ulosottokaaren 1:19 §:ssä ilmaistu suhteellisuusperiaate. Sen mukaan täytäntöönpanotehtävät on suoritettava ”aiheuttamatta vastaajalle tai sivulliselle suurempaa haittaa kuin täytäntöönpanon tarkoitus vaatii”. Täytäntöönpanon tulee olla tuloksellista, mutta siihen ei tule pyrkiä keinolla millä hyvänsä. Näin ollen täytäntöönpanotoimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi. Toisekseen toimen on oltava myös oikeasuhteinen. Jotta ulosottomenettely olisi asianmukaista, tavoitteen ja keinon tulee olla siis oikeassa suhteessa toisiinsa. (HE 216/2001 vp, 45.)

Asianmukaisuuteen liittyy myös ulosottokaaren 1:20 §:ssä mainittu avoimuuden vaatimus, jonka katsotaan toteuttavan hyvän hallinnon palveluperiaatetta (Linna

2009, 24). Ulosottomiehen tulee antaa asianosaisille tarvittaessa ohjausta ulosottoasiassa ja tietoja täytäntöönpanon vaiheista sekä muista asianosaisille merkityksellisistä seikoista. Ulosoton asianosaisille on annettava tietoja silloin kun tiedon antamiselle ei ole estettä. Ulosottomiehen on annettava tietoja, kun asianosainen niitä kysyy ilman, että asianosaisen tarvitsee osata käyttää oikeita termejä. Se, että asianosainen pyytää itse tietoa, johon hänellä on oikeus, ei ole riittävää, vaan tiedontarvetta tulee palvella yleisimmin. Ulosottomiehen on siten oma-aloitteisesti informoitava asianosaista tilanteen niin vaatiessa, vaikkei asianosainen itse osaisi kysyä. Asianosaiselle ei saa tulla sellaista tilannetta, että hän tarvitsee ulkopuolista oikeudellista apua ulosotossa. (HE 216/2001 vp, 47.) Avoimuuteen kuuluu myös ulosottomiehen neuvonantovelvollisuus. Velalliselle tulisikin kertoa mahdollisuuksista ulosoton helpottamiseen (Linna 2008, 45–46), kuten oikeudesta vapaakuukausiin (HE 216/2001 vp, 47). Avoimuuden periaate sisältää siis tarpeellisen tietojen ja neuvojen antamisen asianosaisille, kuitenkin puolueettomuuden vaatimus huomioiden (Linna 2009, 24).

Ulosottokaassa säädetään vielä ulosottomiehen toimintaan liittyvä kielto (Koulu & Lindfors 2009, 33). Ulosottomies ei saa asemansa tai tehtäviensä kautta saamiaan tietoja käyttää oman tai toisen hyödyksi tai muutoinkaan toimia sopimattomalla tavalla, joka voisi horjuttaa luottamusta ulosottoimen asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen (UK 1:21 §). Tämä sopimattoman menettelyn säännös korostaa ulosottomiehen vastuuta halussaan olevan tiedon suhteen. Ulosottomiehen tiedonsaantioikeus on laaja, joten hänellä on paljon tietoa velallisen ja yksittäisten sivullisten varoista. Yksityishenkilönä ulosottomies ei saa käyttää tai levittää tietoja, joita hän on työssään saanut. Velallisesta ei saa kerätä turhia tietoja, eikä ulosottomies saa pelotella tai painostaa velallista. (HE 216/2001 vp, 47–48.) Asianmukaisuuden vaatimus edellyttää muutoinkin ulosottomieheltä asianmukaista kohtelua ja asiallista käytöstä asianosaisia kohtaan, mitä tukee virkamieslain 14.2 §:ssä mainittava käyttäytymisvelvoite (Linna & Leppänen 2014, 46).

Asianmukaisuutta on rikottu esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa 12.10.2010 dnro 2857/4/09, jossa on kyse Rikosseuraamusvirastolle tuomitun korvauksen epäasiallisesta menettelystä. Ulosottomenettely oli epäasianmu-

kaista, koska tuomittuja korkoja ei ollut huomioitu tilityksessä ja asiasta oli peritty virheellisesti toimenpidemaksu. Näistä virheistä johtui, että asian käsittely pidentyi. Virheiden takia hakija joutui olemaan tarpeettoman paljon yhteydessä ulosottovirastoon ennen asian selvittämistä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asiassa ei ollut noudatettu ulosottokaaren 1:19 §:n mukaista asianmukaisuutta.

2.1.3 Ulosoton tehokkuus

Kuten aiemmin on mainittu, asianmukaiseen virantoimitukseen kuuluu niin perustuslain 21.1 §:n kuin virkamieslain 14.1 §:n mukaan menettelyn nopeus. Myös ulosottokaaren 1:19 §:n asianmukaisuuden vaatimuksen mukaan ”täytäntöönpanotehtävät tulee suorittaa joutuisasti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti”. Tätä kutsutaan tehokkuusperiaatteeksi (Linna 2009, 24). Tällä periaatteella pyritään siihen, että ulosotto johtaa tulokseen mahdollisimman joutuisasti, yksinkertaisesti ja edullisesti. Ulosoton tehokkuus on hakijan oikeussuojan turvaamista ja perusoikeuksien tasolla hakijan omaisuuden suoja. (Koulu & Lindfors 2009, 40.)

Ulosoton tehokkuuteen vaikuttaa summaarisuusperiaate. Sillä tarkoitetaan ettei ulosottomenettely ole täysitulkinintaista eli ulosotossa edetään, jos ulosottomies ei huomaa selvittämistä vaativia seikkoja. Summarisuus näkyy käytännössä siinä, että ulosottomies voi olettaa velallisen omistavan tämän hallussa olevan irtaimen esineen. (Linna 2008, 45.) Ulosottomiehen ei siis tarvitse erikseen selvittää velallisen omistusoikeutta (Linna 2009, 26).

Myös attraktioperiaate liittyy tehokkuuteen. Sen mukaan ulosottomiehellä on oikeus ratkaista sellaisia riitaisuuksia ulosotossa joiden ratkaisemista täytäntöönpano edellyttää. Tällaisia riitaisuuksia voi olla muun muassa sivullisen omistusoikeus tai velkojien etuoikeusriita. Attraktioperiaate ilmentää ulosoton tuomioistuinmaista puolta. Kyseessä onkin toimivallan siirtyminen tuomioistuimilta. Ilman attraktioperiaatetta ratkaisu tehtäisiin tuomioistumisessa. Tähän perustuen ulosottomiehen tulee ratkaista riitoja, kun asiana on oikeuskysymys

tai asiaan liittyy näyttöepäselvyyksiä, joihin ei tarvita tuomioistuinta. (Linna 2009, 27.)

Seuraavasta esimerkistä huomaa, että ulosottomiehen viivytys ja näin tehokkuusperiaatteen laiminlyöminen voi aiheuttaa asianosaisille merkittävää haittaa. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan 27.10.2015 dnro 4059/4/15 katsonut, ettei ulosottoviraston menettely ollut asianmukaista, kun ulosottovirasto oli perinyt velalliselta ylikertymää. Tästä johtuen kantelijalta vaadittu palautettava määrä oli kasvanut suuremmaksi kuin mitä se olisi ollut, jos ulosottovirastossa olisi ryhdytty välittömästi asian vaatimiin toimenpiteisiin.

2.1.4 Asianmukaisuuden arviointia

Vaikka ulosotossa sovelletaan hallintolakia ja sen oikeusperiaatteita vain soveltuvin osin, löytyy ulosotosta kuitenkin suoria viittauksia hallinnon oikeusperiaatteisiin. Ulosotokaaren 1:19 §:n mukaan ulosoton tulee olla asianmukaista ja puolueetonta, mikä viittaa hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteen mukaiseen yhdenvertaisuuteen ja objektiivisuuteen. (Teerimäki 2016, 34.) Niin hallintolain oikeusperiaatteen kuin ulosotokaaren mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti, ja viranomaisen toiminnan tulee olla puolueetonta (Niemivuo ym. 2010, 126; 129).

Ulosoton laaja asianmukaisuuden vaatimus sisältää piirteitä hallintolain luottamuksensuojaperiaatteesta. Ulosoton asianmukaisuuden mukaan ulosottomiehen tulee toimia siten, ettei vaaranna yleistä luottamusta ulosottolaitokseen. Myös luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen on suojattava toimensa kautta oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Ulosotossa tämä edellytys täyttyy helposti, koska erilaiset menettelytavat ja -muodot on kirjattu selkeästi ulosotokaareen. (Teerimäki 2016, 34.)

Ulosoton rehabilitaatioperiaatteessa ilmenee osin hallinnon suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (Teerimäki 2016, 34). Rehabilitaa-

tioperiaatteen mukaisesti ulosottoa rajataan määrällisesti ja ajallisesti, jottei velallinen joudu kohtuuttomaan velkakierteeseen. Samalla rajataan ulosottomiehen toimintaa.

Ulosotossa ei ole oikeusperiaatteen mukaista tarkoitussidonnaisuutta sellaisenaan (Teerimäki 2016, 35). Tarkoitussidonnaisuuden mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan laissa hyväksyttäviin tarkoituksiin (Niemi-vuo ym. 2010, 28). Huomioitava on se, että ulosotolla on erilainen rooli suhteessa hallintoon. Hallinnossa toteutetaan kyseisen hallinnonalan ulkopuolelta asetettuja päämääriä, kun puolestaan ulosottoviranomaisen tehtävänä on lainkäyttäjänä varmistaa oikeusnormien sisäinen toteutuminen. Ulosottomiehen tehtävä julkisen vallan käyttäjänä on oikeusnormien oikea tulkinta. (Teerimäki 2016, 35.)

Ulosottomiehen tulee avoimuuden vaatimuksen mukaan neuvoa ja palvella ulosoton asianosaisia niin kuin hallintolain 7 §:n ja 8 §:n säännöksissä todetaan palvelu- ja neuvontavelvollisuudesta. Ulosotokaaren 3:4 §:ssä on vielä nimenomainen säännös ulosottomiehen velvollisuudesta neuvoa asianosaista asian vireillepanossa. Säännöksen mukaan ulosottomiehellä on myös velvollisuus kehottaa hakijaa täydentämään puutteellista hakemusta. Avoimuuden vaatimuksen johdosta velallinen saa tietoa mahdollisuudesta ulosoton kevennyksiin sekä muista merkittävistä seikoista. Ulosottomiehen antama palvelu parantaa asiakkaan oikeusturvaa, kun hän kertoo ulosoton sisällöstä ja menettelyistä siten, ettei asiakas tarvitse avustajaa.

Viranomaisen, kuten ulosottomiehenkin, on käytettävä virantoimituksessaan selkeää ja ymmärrettävää kieltä (HL 9.1 §). Perustuslain 17 §:ssä turvataan kaikille oikeus käyttää viranomaisessa omaa äidinkieltään, joko suomea tai ruotsia. Kielilain (423/2003) tarkoituksena on turvata tämä oikeus (2 §). Ulosoton kielisääntelystä ei ole suoraa mainintaa kielilain säännöksissä kuten ei myöskään ulosotokaareissa. Ulosotto ei ole hallintomenettelyä ja siksi siihen sovelletaan kielilain 15 §:n mukaista riita-asian käsittelykieltä koskevaa säännöstä. Ulosottoasiaa koskevassa ilmoituksessa käytetään vastaanottajan äidinkieltä, joko suomea tai ruotsia, jonka ulosottomies voi tarkastaa väestötietojärjestelmästä.

(HE 137/2015 vp, 11.) Ulosotossa käännöksestä sovelletaan kielilain 20.2 §:n säädöstä riita-asioista, eli asianosaisen on huolehdittava käännöksestä omalla kustannuksella, ”jollei tuomioistuin asian laadun huomioon ottaen päätä toisin” (Valtakunnanvoudinvirasto 2015:3, 15).

Tehokas ja joutuisa ulosottomenettely noudattaa perustuslain 21.1 §:n sekä virkamieslain 2 §:n ja 14 §:n määräyksiä suorittaa virkatehtävät viivytyksettä, tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Kun ulosottomenettely suoritetaan tehokkaasti, suojellaan sillä hakijan oikeusturvaa sekä ylläpidetään samalla yleistä luottamusta oikeusjärjestyksen toimivuuteen (HE 13/2005 vp, 18). Tarkoituksenmukaisuus ulosotossa tarkoittaa suhteellisuusperiaatteen noudattamista, eli ulosottomiehen on suhteutettava toimensa oikein halutun päämäärän kanssa.

Julkisuus on rajoitettua ulosotossa ulosoton luonteen vuoksi. Julkisuusperiaatetta noudatetaan, mutta huomioitava on velallisen oikeus yksityisyyden suojaan. Ulosottokaaren 1:31 §:ssä luetellaan mitä ulkopuoliset saavat tietää ulosottorekisteristä. (Linna 2008, 39.) Viranomaisjulkisuus toteutuu ulosottokaaren 1:33.1 §:ssä, jonka mukaan viranomaisilla on oikeus saada tehtävän hoidon kannalta tärkeät tiedot ulosottorekisteristä salassapitosäännösten estämättä. Tästä voi katsoa, että samalla toteutetaan osin hallintolain 10 §:ssä mainittua viranomaisten välistä yhteistyötä.

Kun ulosottomies toimii virkatehtävissään perustuslain 21 §:n, virkamieslain asianmukaisuuden vaatimuksen ja hallintolain hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti, on virantoimitus asianmukaista. Asianmukaisuuteen kuuluu myös olennaisena osana perustuslain 2.3 §:n noudattaminen. Virantoimituksessa on siis noudatettava toimintaan kuuluvaa lakia. Ulosottokaaren säännökset asianmukaisuudesta tukevat ja täydentävät edellä mainittujen lakien vaatimuksia. Ulosoton asianmukaisuus pohjautuu hyvin pitkälti muihin lainsäädäntöihin, mutta sitä ollaan tarkennettu vielä ulosottokaarella ulosottomiestä koskevaksi. Joutuisuus, neuvonta ja palveluperiaate ovat niitä elementtejä asianmukaisuudesta, jotka näkyvät selvimmin hallinnon asiakkaalle. Kun virantoimitusvelvollisuus on asianmukaista, toteuttaa virkamies velvoitetaan ja asiakkaan kokemus on myönteinen viranomaisessa asioidessaan.

2.2 Työnjohto- ja valvontamääräysten noudattaminen

Virkamieslain 14.1 § asettaa virantoimitusvelvollisuuteen vaatimuksen. Sen mukaan virkamiehen on noudatettava virassaan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Määräykset tai käskyt voivat olla pysyviä tai esimiehen yksittäisiä virkakäskyjä (HE 238/1984 vp, 30). Ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisien määräyskokoelmista annetun lain (189/2000) 3 §:n mukaan määräyksiä ovat viranomaisen antamat oikeussäännöt ja muut velvoittavat yleiset säännöt. Tällaiset määräykset koskevat virkamiesten yleisiä virkavelvollisuuksia tai oikeuksia (Koskinen & Kulla 2016, 194–195). Nämä julkaistaan viranomaisen määräyskokoelmassa (4 §). Määräyksiä puolestaan ei pidetä viranomaisen sisäisiksi tarkoitettuja hallinnollisia määräyksiä (3 §), joita ovat viranomaisen antamat työnjakoa ja työnjohtamista koskevat säännöt. Tällainen määräys voidaan kuitenkin ottaa määräyskokoelmaan. (Koskinen & Kulla 2016, 194.)

Työnjohto- ja valvontamääräykset voivat koskea yleistä töiden järjestystä, mutta ei sitä miten virkamiehen tulisi ratkaista yksittäistapauksessa hänen toimivaltansa kuuluva asia (HE 238/1984 vp, 30). Määräykset eivät voi antaa virkamiehelle toimivaltaa tai tehtäviä jotka eivät hänelle kuulu. Virkatehtäviä ei voi myöskään muuttaa määräyksillä niin, että kyseeseen tulisi viran muuttaminen tai siirtäminen. Työnjohto- ja valvontamääräyksiä kohteena voi olla työtehtävien suorittamistapa ja -menettely. Määräykset siis koskevat virkatehtävien tekemisen tapaa, laatua ja laajuutta sekä työaikaa, -paikkaa ja -menetelmiä. Näiden lisäksi määräys voi kohdistua asianmukaiseen valmisteluun sekä työtehtävien tehokkaaseen ja joutuisaan suorittamiseen. Valvontamääräyksillä varmistetaan, että virkatehtävät suoritetaan työnjohtomääräysten mukaisesti. Koska määräykset koskevat virkatehtävien suorittamista, eivät ne velvoita virkamiestä yksityishenkilönä. (Bruun ym. 1995, 145.)

Virkamiehelle annettavat ohjeet, kuten toimintasuositukset tai menettelytapaohjeet eivät kuulu virkavelvollisuuksiin (Bruun ym. 1995, 144). Tällaiset hallinnolliset ohjeet eivät sido oikeudellisesti ja ohjeita antavan viranomaisen onkin katsottava, ettei ohje ole ristiriidassa lain kanssa. Virkamies ei saa noudattaa lainvastaista ohjetta. Asiaa valmistellessa ja päätettäessä voidaan ohje jättää

noudattamatta, koska ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia. Asioiden yhdenvertainen käsittely edellyttää, että lainmukaisesta ohjeesta poiketaan vain perustelusta syystä. Hallinnolliset ohjeet, eli hallintotehtävien hoitamista koskevat säännöt ja periaatteet julkaistaan viranomaisen määräyskokoelmassa. (Koskinen, Kulla 2016, 195.)

Perustuslain 2.3 §:n mukainen lainalaisuuden periaate korostaa virkamiehen velvollisuutta noudattaa toiminnassaan lakia. Perustuslain 107 §:n mukaan asetusta tai lakia alemmanasteisen säännöksen ollessa ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, ei sitä voi soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lainalaisuusperiaate rajoittaa näin hallinnollista tottelemisvelvollisuutta. Jos virkamies noudattaa lainvastaista määräystä, ei hänen vastuunsa lopu siihen, että hän vain ilmoittaa saaneensa lainvastaisen määräyksen viranomaiselta. (Koskinen & Kulla 2016, 195–196.) K.J Ståhlbergin 1910-luvulla kehittämä oppi kuuliaisuusvelvollisuuden rajoista on edelleen huomionarvoinen (Kulla 2006, 1168). Siinä esitettiin käsitys virkamiehen tottelemisvelvollisuuden ja hallinnollisten määräysten välisistä suhteista (Koskinen & Kulla 2016, 196).

Kuuliaisuusvelvollisuuden rajojen pohjalta on katsottu, että hallinnollisten määräysten on täytettävä tietyt vähimmäisvaatimukset ollakseen virkamiestä oikeudellisesti sitovia. Määräys ei voi olla muodollisesti ilmeisen lainvastainen. Siksi pä määräyksen antajalla tulee olla toimivalta antaa määräys, määräyksen tulee kohdistua virkamiehen virkatehtävään sekä määräys on annettava lainmukaisin menettelyin. Näiden lisäksi määräyksen on täytettävä aineellisoikeudelliset vähimmäisvaatimukset, joten määräyksen sisältö ei saa olla ilmeisesti lainvastainen. Lainvastaisuudelta edellytetään kaikissa edellä mainituissa kohdissa ilmeisyyttä. (Koskinen & Kulla 2016, 196.) Näin ollen, jos virkamies vain olettaa virkakäskyn olevan lainvastainen, on hän velvollinen noudattamaan sitä (Bruun ym. 1995, 147).

Jos määräys on muodollisesti ja sisällöllisesti ilmeisesti lainvastainen, on virkamiehen kieltäydyttävä noudattamasta sitä, ilmoitettuaan lainvastaisuudesta ensin määräyksen antajalle (Kulla 2006, 1168–1169). Jos määräyksen antaja pysyy kannassaan ja edellyttää noudattamista, tulee virkamiehen silti kieltäytyä

noudattamasta määräystä. Kuitenkin kieltäytyminen on harvinaista, koska määräyksen lainvastaisuus on tulkinnanvarainen, eikä silloin ilmeisen lainvastaisuus täyty. Määräyksen noudattamatta jättäminen ei tule kyseeseen selvässäkään lainvastaisessa tilanteessa, varsinkin kiireellisessä tilanteessa. Tässä tapauksessa virkamies voi jättää asian jälkikäteen viranomaisen tutkittavaksi. (Koskinen & Kulla 2016, 197.)

2.3 Virkamiesaseman vaatimukset

2.3.1 Käyttäytymisvelvollisuus

Virkamieslain 14.2 §:n mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä vaatimalla tavalla, ja tämä kuuluu virantoimitusvelvollisuuteen. Virkamiehen ei tule menettelyllään tai käyttäytymisellään tuottaa haittaa tai vahinkoa viranomaiselle (HE 238/1984 vp, 31). Yleisiä käyttäytymisvaatimuksia voidaan selvittää periaatteiden ja erityissäntöjen pohjalta. Virkamiesmoraali ja hyvän hallinnon perusteet antavat osaltaan sisällön virkamiesaseman edellyttämälle asianmukaiselle käyttäytymiselle. (Bruun ym. 1995, 150.)

Kun arvioidaan virkamiehen käyttäytymisvelvollisuutta, käytetään pohjana virkamiehen asemaa ja tehtäviä, joiden mukaan käyttäytymisvelvollisuus vaihtelee (Paananen 2010, 23). Asemaan viittaamisella korostetaan johtaviin virkamiehiin kohdistuvia vaatimuksia (Koskinen & Kulla 2016, 200). Mitä korkeamassa asemassa virkamies on, sitä esimerkillisempää käyttäytymistä häneltä vaaditaan (Husa & Pohjolainen 2014, 305). Ulosottomiehellä voidaan ajatella olevan korostunut käyttäytymisvelvollisuus asemansa mukaan, koska hän hoitaa tehtäviä, joissa käytetään merkittävää julkista valtaa, kuten pankkitilien ulosmittauksia ja häätöjen toimittamisia. Myös tehtävät voivat asettaa virkamiehelle erityisen käyttäytymisvelvollisuuden, esimerkiksi virkamiehen työskennellessä asiakaspalvelutehtävissä. Käyttäytymisvelvollisuudesta syntyvä asianmukaisuusvaatimus koskee myös viraston sisäistä toimintaa. Asiattomat sähköpostiviestit esi-

miehelle tai työtovereille ovat yleisesti varoituksen syitä. (Koskinen & Kulla 2016, 200.)

Yleisesti virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus ulottuu vain virkatehtävien suorittamiseen, eikä virkamiehelle voida asettaa sen laajempaa käyttäytymisvelvollisuutta vapaa-ajalle kuin muillekaan kansalaisille (Koskinen & Kulla 2016, 200). Puolestaan, jos virkamiehen virkatehtävät ovat luottamuksellisia ja arvostusta vaativia, on hänen vapaa-ajallaankin toimittava asemansa mukaisesti (HE 238/1984 vp, 31). Voimakeinojen käyttöön valtuutetuilla virkamiehillä on myös velvollisuus käyttäytyä vapaa-ajalla asianmukaisesti (Koskinen & Kulla 2016, 201). Vapaa-ajalla tehty rikos voi heikentää luottamusta virkamiehen kykyyn hoitaa virkatehtäviään asianmukaisesti. Kun arvioidaan käytöksen moitittavuutta ja sen seuraamusta, on keskeistä myös suhteellisuusperiaatteen huomioiminen. (Kulla 2006, 1167.) Koska virkamiehet käyttävät julkista valtaa, on virkamiehille asetettu erilaisia käyttäytymisvaatimuksia kuin yksityisen sektorin palvelussa oleville (HE 291/1993 vp, 37).

2.3.2 Puolueettomuus

Julkinen valta edellyttää aina julkista luotettavuutta (Bruun ym. 1995, 150), joten virkamiesten tulee aina olla puolueettomia ja riippumattomia. Siksi virkamieslain 15–18 §:ssä on määräyksiä välttää kytkentöjä, sitoumuksia ja hallinnon ulkopuolisia lojaliteettivelvollisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan puolueettomuutta. (Rissanen 1998, 62.)

Virkamiesten tulee ottaa tehtävissään huomioon hallintolain 28 §:ssä säädetyt esteellisyysperusteet (Rissanen 1998, 62). Hallinnon oikeusperiaatteissa ilmaistu puolueettomuus näkyy esteellisyysperusteissa. Nämä ovat puolueettomuuden turvaamisen kannalta keskeisiä. Esteellisyysperusteiden tarkoituksena on estää asiaa hoitavan virkamiehen vaikutus käsiteltävään asiaan, jos asianosaisena on muun muassa virkamiehen sukulainen. Tätä kutsutaan subjektiiviseksi puolueettomuudeksi. Esteellisyys sääntelyllä pyritään estämään intressiriita yleisen edun ja asian käsittelijän omien tai erityisten etujen välillä siten, ettei esteel-

linen henkilö osallistu asian käsittelyyn. Esteellisyysperusteiden tavoitteena on, ettei asiaankuulumattomat tai epäasialliset seikat pääse vaikuttamaan hallintoasioiden käsittelyyn. Objekttiivinen puolueettomuus näin ollen vahvistaa käsittelyn neutraalisuutta ja kansalaisten yleistä luottamusta käsittelyn puolueettomuuteen. (Mäenpää 2016, 179.)

Ulosottokaaren 1:19 §:ssä ilmaistu puolueettomuuden vaatimus näkyy ulosottomiehen esteellisyyden sääntelyssä. Ulosottomies ei saa käsitellä ulosottoasia silloin, kun hänellä on asiaan tai sen osapuoleen sellainen suhde, että luottamus ulosottomiehen puolueettomuuteen vaarantuu. Esteellisyyssääntelyllä suojataan luottamusta ulosottomiehen puolueettomuuteen. Näin ollen ulosottomiehen tulee toimia puolueettomasti, mutta hänen on myös näytettävä puolueettomalta. (Linna & Leppänen 2014, 59.)

Ulosottomiehen esteellisyyssäännöksiä esikuvana on ollut tuomarin esteellisyyssäännökset. Ulosottomiehen esteellisyyssäännökset kuitenkin poikkeavat tuomarin säännöksistä. Eroavuudet johtuvat ulosottomenettelyn eritysluonteesta ja ulosottolaitoksen suuresta asiamäärästä. Ulosottoasiat käsitellään yleensä nopeasti ja automaattisten tietojärjestelmien avulla. Ulosotossa on yleistä, että sama ulosottoperuste voi saapua useaan kertaan samalle ulosottomiehelle. Ulosottomies ei voi näin ollen olla esteellinen vain sen takia, että hän on käsitellyt aiemmin asiaa, joka perustui samaan ulosottoperusteeseen. (HE 216/2001 vp, 40.)

Esteellisyysperusteet jaetaan erityisiin ja yleisiin perusteisiin. Ulosottokaaren 1:15 §:n mukaan ulosottomies on esteellinen, jos ulosottomies tai hänen läheisensä on asiassa osallisena tai, jos ulosottomies edustaa asianosaisena tai väitteentekijänä olevaa yhteisöä. Ulosottomies ei voi osallistua asian käsittelyyn myöskään, jos ulosottomiehelle tai hänen läheiselleen on odotettavissa hyötyä tai vahinkoa asiassa, ulosottomies on ulosotossa asianosaisena olevan vastapuoli oikeudenkäynnissä tai ulosottomies on toiminut asiassa asiamiehenä. Viimeisessä esteellisyysperusteessa määrätään, ettei ulosottomies saa käsitellä asiaa, jos ulosottomiehellä ja asianosaisella on virkasuhteen ulkopuolinen palvelus- tai toimeksiantosuhte. Nämä edellä mainitut ovat erityisiä esteellisyysspe-

rusteita. Kiellettyä ei ole se, että ulosottomies hankkii asiamiehenä jollekulle toiselle ulosotoperusteen, mutta ulosottomies on esteellinen silloin laittamaan asian täytäntöön. Yleinen esteellisyysperuste määrätään ulosottokaaren 1:15.2 §:ssä. Tämän mukaan ulosottomies on esteellinen, jos jokin muu ulosottokaaren 1:15 §:ssä mainittuihin rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä ulosottomiehen puolueettomuutta ulosottoasiassa. (Linna 2008, 31–32.) Ulosottomiehen läheisistä säädetään ulosottokaaren 1:16 §:ssä. Läheisiä ovat muun muassa ulosottomiehen puoliso, entinen puoliso, lapset, lapsenlapset ja sisarukset.

Ulosottokaaren 1:17 § määrää, ettei ulosottomies saa suorittaa hänelle määrättyjä tehtäviä ollessaan esteellinen hoitamaan asiaa, eikä myöskään jatkaa täytäntöönpanoa huomattessaan myöhemmin esteellisyytensä. Jos ulosottomies huomaan asian saapumisvaiheessa olevansa esteellinen, ei hän saa ryhtyä täytäntöönpanotoimiin. Asian ollessa kiireellinen voi esteellinenkin ulosottomies ryhtyä väliaikaistoimiin. (HE 216/2001 vp, 43.)

Jos asianosainen haluaa vedota ulosottomiehen esteellisyyteen, tulee se tehdä heti, kun peruste on tullut hänen tietoon. Väitteen esittäjän tulee myös perustella väitteensä. (UK 1:18.1 §.) Ulosottomiehen tulee ottaa esteellisyytensä omaaloitteisesti huomioon, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että ulosottomies etsii tilalleen toisen ulosottoviranomaisen (Koulu & Lindfors 2009, 73). Ulosottomies voi ratkaista selvän, perusteettoman esteellisyysväitteen itse, mutta muun väitteen ratkaisee ulosottoviranomainen. Ulosottoviranomainen etsii esteellisen ulosottomiehen tilalle sijaisen. Jos esteellisyysväite todetaan oikeaksi, esteetön ulosottomies jatkaa käsittelyä ja tarkastaa samalla esteellisen ulosottomiehen aiemmin tekemät toimet. (UK 1:18.2 §.)

Ulosottomiehen esteellisyyssäännökset koskevat lähinnä kihlakunnanvoutteja ja kihlakunnanulosottomiehiä. Säännös koskee myös ulosoton muita virkamiehiä, kuten toimistohenkilökuntaa, jotka on määrätty hoitamaan kihlakunnanulosottomiehen tehtäviä. Muutoin muihin virkamiehiin sovelletaan hallintolain esteellisyyssäännöksiä. (Linna 2008, 30–31.)

2.4 Kieltäytyminen virkatehtävistä

Vaikka virkatehtävien tekeminen on virkamiehen velvollisuus, on kieltäytyminen työtehtävistä mahdollista työturvallisuuslain (738/2002) mukaan, jos työstä aiheutuu vakavaa vaaraa työntekijän omalle tai muiden työntekijöiden hengelle tai terveydelle (23.1 §). Työstä pidättäytymisestä on ilmoitettava työnantajalle, ja oikeus pidättäytyä työstä jatkuu, kunnes vaaratekijä on poistettu tai työtä on muutoin turvallista jatkaa (23.2 §). Työnantajan on yleisen huolehtimisvelvollisuuden johdosta huolehdittava työntekijöiden riittävästä turvallisuudesta ja terveydestä työssä (8.1 §). Työntekijän puolestaan tulee käyttää määrättyjä suojavälineitä ja noudatettava työnjohto- ja valvontaoikeuden rajoissa annettuja ohjeita ja määräyksiä (HE 59/2002 vp, 5). Työturvallisuuden noudattaminen käytännössä tarkoittaa, että ulosottomiehellä voi olla käytössään pippurisumutetta tai pistosuojaliivit, jos hädässä tai asiakastapaamisessa on odotettavissa uhkaava tilanne.

Ulosottokaaren 3:82 § ja 3:83 § mukaan ulosottomiehellä on oikeus käyttää voimakeinoja. Voimakeinot voivat kohdistua henkilöön tai tiloihin pääsyyn, esimerkiksi lukkoja avaamalla. Ulosottomies voi käyttää voimakeinoja, jotka ovat vastarintaa ja tehtävän laadun huomioon ottaen perusteltuja. Voimakeinojen käytössä on otettava huomioon asianmukaisuus ja varsinkin suhteellisuusperiaate. (HE 216/2001 vp, 173–174.) Ulosotossa henkilöön kohdistuvia voimakeinoja voidaan käyttää vain vastarinnan murtamiseen. Voimakeinot tulee kyseen silloin, kun ulosottomies kohtaa vastarintaa, jolla pyritään estämään täytöntöönpano. Vastarinta tarkoittaa henkilön fyysistä, aktiivista tai passiivista käyttäytymistä. Aktiivista käyttäytymistä voi olla hädettävän kieltäytyminen poistua asunnosta. (Linna & Leppänen 2014, 612–613.) Ulosottomiehen on häätötoimituksessa poistettava hädettävät ja heidän omaisuutensa tyhjennettävistä tiloista. Ulosottomiehellä on oikeus saada tähän virka-apua poliisilta, jos tiedetään, tai uhkana on, että henkilöön kohdistuva voimakeino osoittautuu välittömäksi. (Koulu & Lindfors 2009, 375–376.)

Ulosottomies ei voi kieltäytyä häädön toimittamisesta työturvallisuuteen vedoten, koska ulosottoviranomainen toteuttaa huolehtimisvelvollisuuttaan hankki-

malla ulosottomiehelle suojavälineitä vaarallisten ja uhkaavien tilanteiden varalle. Ulosottomiehen tulee myös käyttää varusteita, jos kokee näitä tarvitsevansa. Ulosottomies ei voi näin ollen perustella häädön peruutusta suojavälineiden puuttumisella. Ulosottokaaren mukaan ulosottomiehellä on oikeus pyytää virka-apua poliisilta voimakeinojen käyttöön. Ulosottomiehelläkin on oikeus käyttää voimakeinojaan sopivassa suhteessa, näin osaltaan myös laki mahdollistaa turvallisen ja toteuttamiskelpoisen häätötoimituksen. Ulosottomiehellä on häätötoimituksessa mukanaan myös oma työpari, mikä myös lisää työturvallisuutta.

3 Virkasuhteen päättäminen

Perustuslain 18.3 §:n mukaan ketään ei saa irtisanoa ilman lakiin perustuvaa syytä. Perustuslain edellytystä laillisista irtisanomisperusteista täydennetään valtion virkamiesten osalta virkamieslaissa. Virkamieslainsäädännössä säädel-lään virkasuhteen päättymistavat. Näitä ovat muun muassa virkasuhteen purku, virkasuhteen purkaminen koeajalla, määräajan päätyminen, nimittäminen toi-seen virkaan, virkasuhteen päätyminen eroamisiän perusteella ilman irtisano-mista sekä virkasuhteen irtisanominen. Virkasuhteen päättämällä tarkoitetaan virkasuhteen irtisanomista ja purkamista. (Koskinen & Kulla 2016, 315–316.)

3.1 Virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen

Virkamieslain 25.1 §:n mukaan virkasuhteen voi irtisanoa työnantajaviranomai-nen tai virkamies itse. Virkamieslaissa rajoitetaan viranomaisen oikeutta irtisa-noa virkamies. Virkamiehen irtisanominen edellyttää aina laissa säädettyjen pe-rusteiden täyttymistä. Perusteet voivat liittyä joko virkamieheen (individuaalinen turva) tai perusteet ovat hallinnollisia, tuotannollisia ja taloudellisia (kollektiivinen turva). Osa virkamiehistä voidaan irtisanoa muita helpommin. Korkeassa tai vastuullisessa asemassa olevat virkamiehet voidaan irtisanoa, kun siihen on ”vi-ran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy”. Tällaiset johtavissa

tehtävissä toimivat virkamiehet voidaan irtisanoa säädetyistä individuaalisista irtisanomisperusteista riippumatta. (Koskinen & Kulla 2016, 316.)

Irtisanomisperusteiden lisäksi irtisanomiseen liittyvien yleisten edellytysten on oltava olemassa. Viranomaisen tulee pystyä osoittamaan virkasuhteen päättämiseen objektiivinen ja hyväksyttävä syy, jotta irtisanominen on mahdollista. Irtisanomisen tulee perustua syyhyn, jolla on merkitystä asianmukaisen viranhoidon ja virkatehtävien tekemiseen. Viranomaisen on irtisanomisessa noudatettava virkamieslain 11.1 §:n säännöstä virkamiesten tasapuolisesta kohtelusta. Samassa asemassa olevia virkamiehiä tulee kohdella samoin perustein. Jos useat virkamiehet toimivat samalla tavalla, virkavelvollisuuksiaan laiminlyöden, ei irtisanomisperustetta voi kohdistaa vain yhteen heistä. (Bruun ym. 1995, 237.) Irtisanomisperusteen olemassa oloa arvioidessa on huomioitava myös virkamiesten toisistaan poikkeavat tehtäviin kohdistuvat vaatimukset (HE 291/1993 vp, 37).

Virkasuhteen irtisanomiskynnyksen ylittyminen arvioidaan kokonaisharkinnalla. Keskeistä tässä on virkamiesoikeudellinen suojeluperiaate. Tästä seuraa se, että virkasuhteen jatkumisintressin vuoksi virkasuhdetta ei voi lopettaa epävarmoissa tapauksissa ja että epäselvät tilanteet tulee ratkaista virkamiehen hyväksi. Jatkuvuusperiaatteen mukaisesti perusteeton virkasuhteen päättäminen jää vaikutuksettomaksi, ja virkamies voi muutoksenhaun jälkeen palata entiseen virkaan samoin ehdoin. Virkamiesoikeudessa kohtuusharkinnassa huomioidaan kansalaisten edut ja julkiselle vallalle asetetut vaatimukset. (Bruun ym. 1995, 239–240.)

Irtisanominen edellyttää usein, että viranomainen on harkinnut vaihtoehtoisia toimenpiteitä ennen irtisanomispäätöstään. Irtisanominen on viimeinen keino, jolla ratkaistaan viranhoidollisia ongelmia. Tämä liittyy hallinto-oikeudelliseen suhteellisuusperiaatteeseen (Bruun ym. 1995, 237), jonka mukaan viranomaisen tulee suhteuttaa toimintansa sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus (Niemivuo ym. 2010, 130). Jos viranhoidollinen ongelma on siis ratkaistavissa virkatehtävien muuttamisella tai työn uudelleen järjestämisellä, ei virkamiestä voi irtisanoa. Ennen irtisanomista viranomaisen tulisi näin ollen ko-

keilla lievempiä vaihtoehtoja. Irtisanominen on mahdollista, kun viranomainen on selvittänyt kaikki muut ratkaisuvaihtoehdot ja todennut ne toteuttamiskelvottomiksi. (Bruun ym. 1995, 237.) Näillä edellä mainituilla virkamiehen palvelussuhdeturvan sääntelyillä pyritään turvaamaan virkamiesten asema ja riippumattomuus (HE 291/1993 vp, 36).

Virkamieslain 33 §:n mukaan virkamiehen rikkoessa törkeästi virkavelvollisuuksiaan voidaan virkasuhde purkaa heti, ilman irtisanomisaikaa. Purkaminen on sidottu sanamuodon tasolla virkavelvollisuuksiin, joten purkamisperusteet on arvioitava suhteessa virkamiehen virkavelvollisuuksiin. Purkaminen on tiukempi keino päättää virkasuhde kuin irtisanominen, ja niinpä purkamiskynnys on korkea ja perusteet siihen ovat tarkemmat. Virkamiehen käyttäytyminen tai laiminlyönti on purkamismenettelyssä moitittavampaa kuin irtisanomisessa. Esimerkiksi purkuperusteena voi olla virkamiehen väkivaltaisuus, josta seuraa virkavelvollisuuden laiminlyöminen tai törkeä rikkominen. (Koskinen & Kulla 2016, 317; 361–362.) Purkaminen on mahdollista vain henkilökohtaisilla perusteilla (Paananen 2010, 27). Virkasuhteen purkaminen, kuten myös irtisanominen edellyttää säädettyjen menettelyjen noudattamista (Koskinen & Kulla 2016, 317).

3.2 Irtisanomismenettely

Virkamieslain mukaan virkasuhde voidaan irtisanoa päättymään, niin viranomaisen kuin virkamiehen puolesta, tietyn irtisanomisajan kuluttua tai, jos on sovittu tai laissa erikseen säädetään, niin irtisanomisaikaa noudattamatta (25.1 §). Irtisanomisaika voidaan sopia enintään kuuden kuukauden mittaiseksi. Jos on sovittu pidemmästä ajasta, tulee edellä mainittua aikaa noudattaa. (30.1 §.) Virkamieslain 30.3 §:ssä säädetään tarkemmin irtisanomisajasta, kun viranomainen päättää virkamiehen virkasuhteen. Irtisanomisaika riippuu siitä, kuinka pitkään virkamies on ollut palvelussuhteessa valtioon (30.3 §).

Sekä virkasuhteen irtisanominen että purkaminen on toimitettava kirjallisesti (VVirkamL 66.1 §). Irtisanomisilmoituksessa on mainittava vähintään irtisanomi-

sen todelliset syyt ja lainkohta tai lainkohdat, joihin irtisanominen pohjautuu. Suullinen irtisanominen ei ole pätevä. (Koskinen & Kulla 2016, 363.) Virkamiehelle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi ennen päätöstä, jos hänet irtisanoaan henkilökohtaisella perusteella tai virkasuhde puretaan (VVirkamL 66.2 §). Kuulemisella suojataan virkamiehen oikeusturvaa. Virkamiehen vastauksen antamiseen on varattava riittävästi aikaa ja virkamies voi halutessaan käyttää avustajaa. (Bruun ym. 1995, 264.)

Virkamiehen irtisanoon ja virkasuhteen purkaa valtion virkamiesasetuksen 29.1 §:n mukaan virkamiehen nimittänyt viranomainen, jollei laissa tai asetuksessa muutoin säädetä. Jos nimittävä viranomainen on tasavallan presidentti, irtisanoon tai purkaa virkasuhteen valtioneuvosto. Tasavallan presidentti voi kuitenkin pidättää yksittäistapauksissa päätösvallan itsellään. (VVirkamA 29.1 §.)

Virkamies voi valittaa viraston tekemästä virkamiestä koskevasta päätöksestä, kuten irtisanomisesta, siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996, myöhemmin HLL) säädetään (VVirkamL 57.1 §). Päätöksestä saa valittaa se, ”johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa” (HLL 6.1 §). Viraston päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. (VVirkamL 57.1 §.) Viraston päätöksestä on tehtävä valitus 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös on tiedoksi saatu (HLL 22 §).

Virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle voidaan antaa kirjallinen varoitus, jos hän laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Varoitus annetaan, kun virkamiehen toiminta on moitittavaa, mutta se ei ole riittävää irtisanomisperusteeksi (HE 291/1993 vp, 35). Varoituksella puututaan virkamiehen rikkeisiin ja laiminlyön-teihin ennen muita toimenpiteitä (Bruun ym. 1995, 242). Varoituksen antamista ei edellytetä ennen virkasuhteen irtisanomista tai purkamista. Teon moitittavuuteen vaikuttaa kuitenkin se, onko teko tapahtunut aiemmista varoituksista huolimatta. (Koskinen & Kulla 2016, 366.) Esimerkiksi virkamiehen katsottiin laiminlyöneen virkatehtäviään, kun hän oli useasti jättänyt noudattamatta kirjallista virkakäskyä osallistua aamupalavereihin ja kehotusta siivota oma työhuone

normaalin siivoamisen mahdollistamiseksi. Virkamies oli virkakäskystä huolimatta saapunut aamupalaveriiniin yli 30 kertaa myöhässä tai ei ollut saapunut ollenkaan. Varoituksen antamiselle on ollut aihetta. (Virkamieslautakunnan päätös asia 49/2012.)

3.3 Virkamiehen irtisanominen henkilöön perustuvalla syyllä

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan virkamiehen irtisanomista henkilöön perustuvalla syyllä, joka rajataan virantoimitusvelvollisuuden laiminlyöntiin. Henkilöön perustuvalla syyllä irtisanominen toimitetaan kuten edellisessä luvussa on kerrottu. Ensin tarkastellaan vielä rajoituksia joita tähän irtisanomisperusteeseen kuuluu jo kerrottujen rajoitusten lisäksi. Tämän jälkeen esitetään tapausesimerkkejä joissa irtisanomisperusteena on ollut virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönti.

3.3.1 Irtisanomiseen vaikuttavat rajoitukset

Virkamieslain 25.2 §:n mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei syy tähän ole erityisen painava. Virkamieslain 25.2 §:ssä mainitaan syyt, joita ei voida pitää erityisen painavina. Erityisen painava syy -lausekkeella rajoitetaan viranomaisen oikeutta irtisanoa virkasuhde (Koskinen & Kulla 2016, 323). Henkilökohtaisena irtisanomisperusteena ei saa olla sairaus, vika tai vamma (VirkamL 25.2 §). Tämä peruste oikeuttaa virkamiehen irtisanomiseen ainoastaan, jos siitä on seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen, ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Koska virkamiesten asianmukainen toiminta on turvattava myös tässä tilanteessa, ei virkamiehen virkasuhdetta voida jatkaa, jos hän ei kykene hoitamaan virkatehtäviään. (HE 238/1984 vp, 44.) Virkamiestä ei saa irtisanoa hänen osallistuessaan virkamiesyhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun eikä virkamiehen uskonnollisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Virkamiehen irtisanominen raskauden johdosta on kielletty,

jollei muuta syytä pystytä näyttämään toteen. Myös äitiys- tai isyysloman aikana irtisanominen on kielletty. (VVirkamL 25 §.)

Koska erityisen painavaa syytä arvioidaan kokonaisharkinnalla, on punnittava erilaiset seikat, jotka koskevat kyseistä tekoa. Punnittava on teon aste, määrä, perusteet, vahingollisuus ja toistuvuus. (Koskinen & Kulla 2016, 333.) Huomioitava on virkamiehen asema ja virkatehtävät. Virkamiehen suhtautuminen tekoonsa ja tietoinen menettely voivat olla harkintaan vaikuttavia seikkoja. Jos virkamies varoituksen jälkeen muuttaa huomautettua toimintaansa, ei irtisanominen ole perusteltua. Myös työtehtävien luonne vaikuttaa irtisanomisperusteen harkintaan. Jos virkatehtävät suoritetaan huolimattomasti tai ne aiheuttavat vaaraa ulkopuolisille tai muille viraston virkamiehille, on viranomaisella oikeus päättää virkasuhde lievemmillä perusteilla. (Bruun ym. 1995, 240.)

Kuten on mainittu, virkasuhteen päättämisessä on kiinnitettävä huomioita virkamiehen asemaan ja virkatehtäviin. Vaikka kaikkiin virkamiehiin, tuomareita lukuun ottamatta, sovelletaan virkamieslain 25 §:n henkilökohtaisia irtisanomisperusteita, on päätöksenteossa huomioitava eri virkamiesten tehtäviin kohdistuvat erilaiset vaatimukset. Tällöin irtisanomiskynnys voi vaihdella virkamiesten välillä samassa viranomaisessa (Launiala & Laaksonen 2011, 10), vaikka säännökset joita sovelletaan ovat samoja (Koskinen & Kulla 2016, 336).

Erytisen painava syy -lausekkeen perusteella voidaan tulkita lähes mitä vain virkamiehen käyttäytymistä tai laiminlyöntiä irtisanomisperusteena. Perusteena voi olla virkavelvollisuuden laiminlyönti tai virkavelvollisuuksien vastainen menettely, poissaolot, myöhästely, alkoholin käyttö, epärehellisyys, kilpaileva toiminta tai sopimaton käyttäytyminen. Yleisin virkasuhteen päättämisperuste henkilöön liittyvällä syyllä on virkamiehen epäasiallinen toimiminen virassaan, kuten virkatehtävien laiminlyönti tai kieltäytyminen tehtävistään, eli virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönti. (Koskinen & Kulla 2016, 323–324.)

Virkasuhteen päättämiskynnys ylittyy sitä todennäköisemmin, mitä pidempään virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönti on kestänyt, mitä enemmän se on aiheuttanut taloudellista vahinkoa tai vaaraa työnantajalle ja mitä useammin virka-

miestä on asiasta huomautettu tai varoitettu. Virkamiehen tehtävänä on osoittaa, että sattuneet laiminlyönnit johtuvat jostain merkittävästä syystä, kuten sairaudesta. (Koskinen & Kulla 2016, 324.)

Seuraavassa esimerkissä katsotaan, että virkamiehen sairaus on vaikeuttanut virkamiehen kykyä ymmärtää poissaolonsa vakavuutta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2012 T 216 Puolustusvoimat on irtisanonut luutnantti A:n opistoupseerin virasta. A oli ollut ilman hyväksyttävää syytä ja ilmoitusta poissa virantoimituksesta yli viiden kuukauden ajan. Tänä aikana työnantaja ei saanut A:han minkäänlaista yhteyttä. A:n sairastaman vaikea-asteisen masennuksen katsottiin vaikeuttaneen osaltaan A:n kykyä hakea virkavapautta tai ilmoittaa poissaolostaan. Näin ollen A:n virkasuhteen päättämiseen ei ollut erityisen painavaa syytä.

Henkilökohtaisella perusteella irtisanomiseen liittyvät syyt ovat yleensä virkasuhteen alkamisen jälkeisiä tapahtumia. Virkamiestä ei voida irtisanoa, jos hän on ennen virkasuhteen alkamista syyllistynyt tekoon joka osoittaa, että virkamies on sopimaton virkaan. Viranomaisen tehtävänä on riittävästi selvittää ennalta nimitettävän kelpoisuus ja soveltuvuus virkaan, eikä tätä voida siksi irtisanoa jälkikäteen virkaa hakiessa annettujen harjaan johtavien tietojen vuoksi. (Bruun ym. 1995, 240.) Törkeät teot ennen virkasuhdetta voivat kuitenkin olla irtisanomisperusteena, kuten lääkäriksi nimitetyn väärennetty tutkintotodistus (Koskinen & Kulla 2016, 335).

Irtisanominen virkamiehestä johtuvasta syystä on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon (VVirkamL 25.3 §). Keskeisintä kohtuullista aikaa arvioidessa on se, milloin irtisanomisperusteeksi osoitetut teot ovat tapahtuneet ja aika, jonka teot ovat olleet viranomaisen tutkinnassa. Kohtuullinen aika on harkittava myös sen mukaan, kuinka erimielisiä tekojen osapuolet ovat olleet tosiseikoista ja kuinka epäselvät ovat tekojen olosuhteet. (Koskinen 2006, 7.) Yleinen sääntö on, että viranomaisen tulee vedota irtisanomisperusteeseen kahden viikon sisällä siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon (Koskinen 2003, 10). Kun virkamies irtisanotaan, ei viranomaisen saa vedota vanhentuneeseen irtisanomisperus-

teeseen. Vanhempiin irtisanomisperusteisiin voidaan vedota silloin, kun virkamies irtisanoaan jatkuvien rikkeiden tai laiminlyöntien johdosta. (Bruun ym. 1995, 264–265.)

3.3.2 Virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönti irtisanomisperusteena

Virkamies voidaan irtisanoa henkilöstä johtuvasta syystä, kun virkamies ei kykene asianmukaisesti hoitamaan virkatehtäviään tai hänen käyttäytymisensä on moitittavaa (HE 238/1984 vp, 43). Virkamiehen saa irtisanoa silloin, vaikka työtehtävien muuttaminen olisi mahdollista. Moitittavuuden tulee olla selkeää ja laiminlyönnin on oltava vakavaa. (Bruun ym. 1995, 241.) Luvussa kaksi on selvennetty virantoimitusvelvollisuuden sisältöä. Siihen kuuluvat virkatehtävien suorittaminen, asianmukaisuus virkatehtävien hoidossa, käyttäytyminen aseman mukaan sekä velvollisuus noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Seuraavaksi tarkastellaan virkamieslautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen avulla, millaista virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönti on, jotta se on erityisen painava syy virkamiehen irtisanomiseen.

3.3.3 Virkatehtävien laiminlyönti

Virkamiehellä on virkamieslain 14.1 §:n mukaan velvollisuus suorittaa virkatehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Virkatehtävien laiminlyönti voi tapahtua useilla eri tavoilla. Myöhästely ilman hyväksyttävää syytä häiritsee usein toistuvana asianmukaista virantoimitusta ja voi olla näin irtisanomisperuste. (Bruun ym. 1995, 242.) Virastolla on ollut erityisen paina syy irtisanoa virkamies A, kun hän oli toistuvasti ja jatkuvasti myöhästellyt annetuista työaikamääräyksistä. A ei muuttanut käytöstään huomautuksista huolimatta, eikä irtisanomisuhankaan jälkeen. (Virkamieslautakunnan päätös asia 82/2004.)

Luvattomat tai ilman estettä olevat poissaolot virantoimituksesta muutoin kuin tilapäisesti, ovat irtisanomisperuste. Jotta poissaoloa voidaan pitää irtisanomisperusteena, on arvioitava sen kesto ja syytä. Lyhytaikaiset poissaolot ilman

syytä eivät voi olla irtisanomisen peruste, ellei ne huomautuksista huolimatta ole lakanneet. (Bruun ym. 1995, 242.) Vapaa-ajan käyttäytyminen ei saa aiheuttaa perusteettomia poissaoloja. Poissaolojen yhteydessä on kuitenkin vaikea saada selville niiden peruste, yhteen kytkeytyminen ja toistuminen. Luvattomiin poissaoloihin liittyy usein alkoholin ja sairauspoissaolo-oikeuden väärinkäyttö. Voidaan arvioida, että tällaisissa tilanteissa virkamies tietää menettelynsä virheellisuuden. (Koskinen & Kulla 2016, 329.)

Seuraavassa tapauksessa virkamiehen alkoholiongelma oli johtanut perusteetomiin poissaoloihin. Virkamieslautakunnan mukaan Puolustusvoimilla oli syy irtisanoa A, kun hän oli ollut luvatta poissa virkapaikaltaan ja laiminlyönyt virkatehtäviään. Poissaolojen syynä oli pääosin A:n alkoholiongelma. A oli ohjattu päihdeohjelmaan, mutta ongelma jatkui edelleen. A oli jatkanut toimintaansa saadusta varoituksesta huolimatta, joten tekoa pidettiin motittavana. (Virkamieslautakunnan päätös asia 87/2006.)

Virkamieslautakunnan päätöksessä 93/2006 toimistosihteerin B irtisanomiseen ja virantoimituksesta pidättämiseen oli perusteltu syy. B oli poissa virantoimituksesta kuukauden ajan siten, että vain osalle ajasta oli myönnetty virkavapautta lääkärintodistuksen perusteella. Muille ajoille B ei ole osoittanut syytä virkavapauden myöntämiseksi. Työnantaja on aiemminkin joutunut puuttumaan B:n poissaoloihin antamalla A:lle varoituksen ja huomautuksen.

Yhden päivän ilmoittamaton poissaolo ja muutoin nuhteeton käyttäytyminen virkauralla ei voi olla irtisanomisperusteena. Virkamieslautakunnan päätöksessä 34/2007 ulosottovirastolla ei ollut perustetta irtisanoa toimistosihteerinä. Sihteeri oli ilmoittanut yhden päivän poissaolostaan esimiehelleen, mutta ei ollut ilmoittanut syytä poissaoloonsa työnjohto- ja valvontamääräysten mukaisesti. Esimiehet eivät ilmoittaneet, ettei sihteeri ole ilmoittanut perusteltua syytä poissaololleen. Huomioon ottaen lisäksi viraston käytännön kolmen päivän luvallisesta poissaolosta ilman lääkärintodistusta, sihteerin ei katsota ymmärtäneen toimineensa virkavelvollisuuksien vastaisesti. Toimistos sihteeri ei ole saanut aiemmin varoitusta tai huomautusta luvattomista poissaoloista tai muusta virkavelvollis-

suuksien laiminlyönnistä, ja näin virkasuhteen irtisanominen yhden päivän poissaolon vuoksi on ollut kohtuuton seuraus.

Virkatehtävien laiminlyönti voi olla irtisanomisperusteena, jos kokonaisharkinnassa laiminlyönnin katsotaan olevan jatkuvaa. Myös pitkän ajan takaa tapahtuneet laiminlyönnit voivat vaikuttaa irtisanomisperusteen syntymiseen. (Koskinen 2006, 8.) Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2000:1808 mukaan avustavan ulosottomiehen H:n irtisanomiselle on ollut erityisen painava syy, kun hän oli jatkuvasti laiminlyönyt virkatehtäviään. H:n työpinossa oli vanhentuneita asioita. H ei ollut toimittanut velallisille ennakoilmoituksia eikä pöytäkirjoja eläkkeen ja palkan ulosmittauksista viraston päällikön ohjeiden mukaisesti. H oli saanut aiemmin laiminlyönneistään varoituksen, joten hän oli tietoinen, ettei työnantaja hyväksynyt hänen toimintaa. H:n katsottiin laiminlyöneen virkatehtäviensä asianmukaista ja joutuisaa suorittamista. H oli myös jättänyt noudattamatta työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2003:1115 katsotaan avustavan ulosottomiehen X laiminlyöneen virkatehtäviään, kun hän oli jättänyt perimättä suuren rahamääräisen saatavan siten, että se oli vanhentunut. X oli myös laiminlyönyt asioiden kirjausta tietojärjestelmään, suorittanut lainvastaista perintää ja suhtautunut hakijoiden tiedusteluihin välinpitämättömästi. X oli jatkanut menettelyään useista huomautuksista ja varoituksista huolimatta. Laiminlyönnit eivät olleet vähäisiä ja ne olivat jatkuvia, joten irtisanomiseen on ollut näillä perusteilla painava syy.

Huolimattomuus virkatehtävissä ei voi johtaa irtisanomisperusteen syntymiseen, ellei siitä aiheudu haitallisia seurauksia virastolle ja kansalaisille (Bruun ym. 1995, 242). Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 2006:1635 mukaan vartija X:n irtisanomiseen oli perusteet, kun hän oli huolimattomuudellaan aiheuttanut vangin kuoleman. Vartija oli tahallaan laiminlyönyt hänen vartiointivelisuuttaan poistumalla vartiointi paikaltaan, seurauksena se, että vanki oli menehtynyt sytyttämästään tulipalosta aiheutuneeseen savumyrkytykseen.

Virkamiehen kieltäytyminen noudattamasta virkakäskyjä voi olla irtisanomisperuste. Tämä ei kuitenkaan aina määritä erityisen painavaa syytä. Jos virkakäsky on viranomaisen yhdenvertaisuusperiaatteen (VVirkamL 11 §) vastainen, ei noudattamatta jättäminen ylitä irtisanomiskynnystä. Rikkomus on vakava, jos käskyn noudattamatta jättäminen aiheuttaa työtoverille tai kansalaiselle vaaratilanteen. (Bruun ym. 1995, 242–243.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2003:446 todetaan, ettei kihlakunnanulosottovirasto voinut antaa avustavalle ulosottomiehelle veloitetta noudattaa normaalia virastotyöaikaa, koska ulosottotehtäviin ei sovelleta työaikalakia. Kihlakunnanvoudilla oli kuitenkin oikeus antaa virkakäsky ulosottomiehen vastaanottoajoista, joita avustava ulosottomies ei ollut noudattanut. Avustavan ulosottomiehen menettelyä voitiin pitää sellaisena erityisen painavana syynä, jonka perusteella hänet on voitu irtisanoa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2007:2541 katsotaan virkamies A:n muun muassa laiminlyöneen työnjohto- ja valvontamääräyksiä, kun hän ei ollut noudattanut työaikakirjaukseen annettuja ohjeita, eikä ollut toimittanut raportteja ja selvityspyyntöjä pyynnöistä huolimatta. A on myös aiheuttanut työturvallisuuden vaarantumisen laiminlyödessään määräystä kulunvalvonnan tarkkailusta. Rikkeitä ja laiminlyöntejä ei voitu pitää vähäisinä, joten A:n virkasuhteen irtisanomiselle on ollut erityisen painava syy.

3.3.4 Käyttäytymisveloitteen laiminlyönti

Virkamieslain 14.2 §:n mukaan virkamiehen tulee käyttäytyä ”asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla”. Tämä koskee monia virkamiesryhmiä niin työpaikalla ollessa kuin vapaa-aikana tapahtuvassa käyttäytymisessä (Koskinen & Kulla 2016, 328). Virkamiehen käyttäytyminen on virkamiesoikeudellinen lähtökohta ja sen on monien virkamiesryhmien kohdalla korostuneen voimakas. Irtisanomisperusteeksi oikeuttava epäasiallinen käytös rakentuu yleensä useista eri seikoista, jotka muodostavat kohtuuttoman kokonaisuuden virkasuhteen jatkamiseksi. (Koskinen 2006, 11.)

Virkamiehen on käyttäydyttävä asianmukaisesti oman työyhteisönsä sisällä samoin kuin ulkopuolisiin, kuten asiakkaisiin, nähden (Koskinen 2006, 11). Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2009:1002 mukaan A:n virkasuhteen irtisanomiseen on ollut erityisen painava syy, kun A oli lähetellyt epäasiallisia sähköposti- ja faksiviestejä viraston sisällä ja viraston ulkopuolelle siten, että se oli aiheuttanut häiriötä. A:lle oli annettu aiemmin varoitus ja huomautus samaisesta toiminnasta. A:n epäasialliset viestit vahingoittivat vakavasti työilmapiiriä ja vaaransivat viraston ulkoista kuvaa. A:n toiminnan moitittavuutta lisää se, ettei hän muuttanut toimintaansa huomautuksesta huolimatta, eikä näin ollut noudattanut työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Epälojaali käyttäytyminen virkatehtävissä viranomaista kohtaan ja viranomaisen vaarantaminen voivat olla irtisanomisperusteena. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2004:1999 katsotaan, että kihlakunnanvoudilla oli perusteet avustavan ulosottomiehen Y:n irtisanomiseen, kun hän oli virkatehtäviinsä kuuluvaa asiaa hoitaessaan ylittänyt toimivaltansa, ja siten toiminut virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Irtisanomisperusteiden olemassaoloa harkittaessa otettiin huomioon myös se, että Y:lle oli annettu aiemmin kirjallinen varoitus toimivallan ylittämisestä. Ulosottomies käytti asemaansa väärin, mikä aiheutti vahinkoa niin viranomaisen arvostukselle kuin viraston sisäiseen työilmapiiriin.

Virkamiehen on käyttäydyttävä moitteettomasti työpaikallaan muita virkamiehiä kohtaan, mutta lievät rikkeet käyttäytymisessä eivät voi olla pitkän virkasuhteen irtisanomisperusteena, kuten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2009:2343 katsotaan. Virkamies A oli esimiehenä tehnyt väkivaltaa sihteerille B:lle, tarrautumalla tätä ranteista kiinni. Pahoinpitely oli tapahtunut tilanteessa, kun henkilöstön suhteet olivat olleet monia vuosia tulehtuneet. A:n rangaistus pahoinpitelystä oli lievä sekä teon laatu, vakavuus ja olosuhteet huomioon ottaen irtisanominen oli liian ankara seuraamus.

Jos epäasiallisen käytöksen syynä on virkamiesten väliset henkilökohtaiset erimielisyydet, tulee viranomaisen rauhoittaa tilanne eikä ratkaista asiaa irtisanomisella. Joskus tilanteen rauhoittamisen kannalta on siirrettävä toinen virkamies toisiin tehtäviin. Viime kädessä työnantajan velvollisuutena on ylläpitää työrauha

ja irtisanoa niin sanottu syyllinen virkamies, jos rauhaa ei saavuteta. (Koskinen 2006, 12.)

Alkoholin käyttö virka-aikana ei kuulu virkamiehen asianmukaiseen käyttäytymiseen. Arvioidessa alkoholin väärinkäytön vaikutusta irtisanomiskynnykseen on huomioitava monet seikat. (Bruun ym. 1995, 243.) Alkoholin väärinkäyttämiin suhtaudutaan sitä vakavammin, mitä enemmän se aiheuttaa vaaraa, mitä sopimattomampaa virkamiehen asemaan nähden se on tai mitä tietoisempaa sääntöjen rikkominen on. (Koskinen & Kulla 2016, 328–329.) Valtionhallinnossa alkoholiongelmiaan tulee puuttua ja ohjata virkamies hoitoon. (Bruun ym. 1995, 243.)

Kihlakunnansyyttäjän irtisanominen on ollut perusteltua korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 3.5.2012 T 1565, kun kihlakunnansyyttäjä saapui päihtyneenä virantoimitukseen. Kihlakunnansyyttäjän virkatehtävien asianmukainen hoitaminen ja korostettu käyttäytymisvelvollisuus edellyttävät, ettei virantoimituksessa voi olla alkoholin vaikutuksen alaisena. Kihlakunnansyyttäjä oli aiemmin ohjattu päihdehoitoon, jossa hän myönsi päihdeongelmansa. Irtisanomiseen on ollut näillä perusteilla erityisen painava syy.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2001:1447 ulosottomies B:n katsotaan rikkoneen käyttäytymisellään ja virkatehtävien laiminlyömisellään virkavelvollisuuksiaan. Ulosottomies B oli työpaikalla useana päivänä päihtyneenä. B oli ohjattu aiemmin päihdeongelman vuoksi hoitoon. Irtisanomiseen on ollut perusteltu syy, kun ulosottomies ei aiemmin saaduista varoituksista huolimatta muuttanut menettelyään. Ulosottomiehen tehtävissä käytetään merkittävää julkista valtaa ja hänen tuleekin käyttäytyä sen mukaisesti. Päihtyneenä olemisen virkatehtäviä suorittaessa voi vaarantaa virkatehtävien asianmukaista suorittamista.

Virkavelvollisuuksien rikkominen vapaa-ajalla voi olla mahdollista, jos virkamiehellä on vapaa-ajallakin sitovia velvoitteita. Esimerkiksi virkamiehen rikkoessa vaitiolovelvollisuuttaan, voi vapaa-ajan käyttäytyminen olla irtisanomisperusteena. Muutoin virka-ajan ulkopuolinen käytös ei pahennusta herättävänäkään voi

olla irtisanomisen peruste, ellei virkamies käytä virka-asemaansa törkeällä tavalla väärin tai toimi niin, että luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu. (Bruun ym. 1995, 243-244.)

Henkilöön liittyvällä syyllä irtisanominen on perusteltua, jos virkamies syyllistyy vapaa-ajalla rikokseen, jonka perusteella luottamus virkamiestä kohtaan heikenee (Koskinen & Kulla 2016, 331). Virkamiehen rikollinen toiminta vapaa-ajalla osoittaa virkamiehen epäasiallista käyttäytymistä. Korkeassa virka-asemassa olevan virkamiehen tulee vapaa-ajallaankin käyttäytyä asiallisesti. Pitkä ja muutoin nuhteeton virkasuhde ei välttämättä estä irtisanomista, jos rikos on tarpeeksi paheksuttava. (Paananen 2010, 59.)

Kersantin irtisanomiseen oli perusteet, kun hänet oli tuomittu yllytyksestä tuho-työhön, petoksesta vankeuteen ja pahoinpitelystä sakkoon. Kersantin katsottiin olevan sellaisessa asemassa, että hänellä oli ollut velvollisuus käyttäytyä asemansa mukaisesti myös vapaa-ajalla. Virkamiehen olisi tullut ymmärtää, ettei käytös ollut virkamiehen velvollisuuksien mukaista. (Virkamieslautakunnan päätös asia 1180/95.)

Virkamiehen asema ja tehtävät vaikuttavat eri tavalla käyttäytymisvelvollisuu-teen ja irtisanomiskynnyksen ylittymiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2010:2833 vankila oli irtisanonut vartija A:n, joka oli tuomittu törkeästä rattijuopumuksesta ehdolliseen vankeusrangaistukseen. A oli aiemminkin syyllistynyt rattijuopumukseen ja saanut tämän johdosta varoituksen ja määräyksen hakeutua hoitoon. Vankilalla on ollut erityisen painava syy irtisanoa A. A:n tehtävänä oli vanginvartijana vankien ohjaus ja valvonta, joten näissä tehtävissä voitiin katsoa ettei vapaa-aikana voi syyllistyä rattijuopumuksiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2008:563 mukaan vankilan opinto-ohjaajan B:n irtisanominen ei ollut perusteltua hänen syyllistyessään vapaa-ajalla rattijuopumukseen. B ei ollut käyttänyt alkoholia työpaikalla tai sen ulkopuolella aiemmin. B myös suostui päihdeohjaukseen ja hoitosopimukseen ja oli myös noudattanut tätä. Päätöksessä katsotaan ettei B:n opinto-ohjaajan virka ollut rinnastettavissa asemaltaan eikä virkatehtäviltään vanginvartijan virkaan.

B:n ei siten katsottu vaarantavan luottamusta vankien ohjauksessa. Näillä perusteilla B:ltä ei voitu odottaa korostetun moitteetonta vapaa-ajan käyttäytymistä, eikä näin ollen rattijuopumus vapaa-ajalla yksittäisen kerran muodostanut erityisen painavaa syytä irtisanomiseen. Esimerkeistä huomaa, että virkamiehen asema ja virkatehtävät vaikuttavat siihen, millaista käytöstä virkamieheltä vaaditaan myös vapaa-aikana.

Tietyissä viroissa olevien virkamiesten tulisi nauttia riittävästä arvostuksesta kansalaisten ja virkatoimien kohteiden keskuudessa. Jos virkamies kirjoittaa julkisesti asioita, joita hänen ei toivota kirjoittavan, voi syntyä luottamuspuola. Tässä kohtaa on arvioitava virkamiehen sananvapauden ja hänelle perustuslaissa annettujen oikeuksien suhdetta kirjoitukseen. (Koskinen & Kulla 2016, 331.) Virkamiehen julkinen perusteeton arviointi viranomaisesta, voi olla irtisanomisperuste (Koskinen 2006, 14). Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 23.4.1998 T 700 mukaan virkamiehen lehtikirjoitukset ja puheenvuorot sisälsivät osin paikkansa pitämättömiä väitteitä viranomaisesta. Virkamiehelle oli annettu julkisesta kirjoittelusta ennenkin varoitus, ja näin virkamiehen käytöksen katsottiin olevan epäasiallista ja virkaan sopimatonta. Virkamies oli rikkonut velvollisuuksiaan ja virastolla on täten ollut painava syy irtisanomiseen.

4 Pohdinta

Virantoimitusvelvollisuus on laaja käsite, jota ei voi määritellä kaikille virkamiehille yhtenäiseksi. Virantoimitusvelvollisuuden sisältöön vaikuttaa virkamiehen virkatehtävät ja asema. Virkamieslaki määrittelee vain mitä velvoitteita virantoimitusvelvollisuuteen kuuluu, sen sisällön ja merkityksen antaa aina virkamiehen oma lainsäädäntö. Virantoimitusvelvollisuus vaihtelee siis viran mukaan. Valtion virkamieslaki sääntelee vain osittain ulosottomiehen virantoimitusvelvollisuuden sisältöä ja sitä täydentää ulosottokaaren määräykset.

Virkatehtävien suorittaminen asianmukaisesti on laajin virkamiehen ja näin myös ulosottomiehen virantoimitusvelvollisuuden vaatimuksista. Ulosoton asianmukaisuutta säädetään perustuslain ja hyvän hallinnon takeiden lisäksi ulosottokaaren asianmukaisuuden vaatimuksella. Ulosottomiehen on ulosotto-menettelyssä kuultava asianosaista eli velallista, velkojaa ja mahdollista sivullista. Ulosottomiehen tulee olla puolueeton ja ottaa tässä huomioon myös esteellisyytensä. Ulosottomiehen on perusteltava päätöksensä ja niihin tulee voida hakea muutosta. Ulosottomiehen asianmukaista virantoimitusta lisää ulosottokaareissa säädetty avoimuuden periaate, joka vastaa hallintolain palvelu- ja neuvontaperiaatetta. Asianmukaisessa virantoimituksessa on huomioitava myös suhteellisuusperiaate. Ulosottomiehen on toiminnassaan käytettävä oikeasuhteisia keinoja halutun ulosoton tavoitteen saavuttamiseksi. Ulosottomiehellä on velvollisuus tehdä virkatehtävät joutuisasti ja tehokkaasti. Perusteettomia lykkäyksiä virkatehtävissä ei saa tehdä, jotta toiminta olisi mahdollisimman taloudellista ja nopeaa. Nämä kaikki kokoavat ulosottomiehen asianmukaisen virantoimitusvelvollisuuden. Asianmukainen virkatehtävien suorittaminen voidaan nähdä kaikilla virkamiehillä hyvinkin samankaltaisena, koska monissa viroissa voidaan soveltaa hallintolain hyvän hallinnon perusteita sekä perustuslakia.

Virantoimitusvelvollisuuteen kuuluu edellä mainittujen laadullisten vaatimuksien lisäksi toiminnallisia vaatimuksia. Niin virkamiesten yleisesti kuin ulosottomiesten on tehtävä virkatehtävänsä, noudatettava virkakäskyjä ja käyttäydyttävä asianmukaisesti. Virkatehtävästä voi kieltäytyä, mikäli virkamies on esteellinen tai virkatehtävä aiheuttaa vaaraa. Nämä toiminnalliset vaatimukset vaihtelevat puolestaan virkamiehen tehtäviin ja asemaan nähden. Korkeassa asemassa olevan virkamiehen on näytettävä esimerkkiä muille virkamiehille ja vapaaajallaankin hänen tulee olla viranomaista edustava. Muilla virkamiehillä ei ole sen suurempaa käyttäytymisvelvoitetta vapaa-ajalla kuin muilla kansalaisilla. Virkamiehen käytös voidaan nähdä myös asianmukaiseen virantoimitukseen kuuluvaksi. Ulosottomies ei puolestaan voi kieltäytyä vaarallisista työtehtävistä, kuten häädöstä työturvallisuuteen vedoten, toisin kuin joku muu virkamies. Laadulliset ja toiminnalliset vaatimukset kulkevat virantoimitusvelvollisuudessa lähekkäin. Esimerkiksi kun sanotaan, että ulosottomiehen on tehtävä virkatehtävät tehokkaasti ja puolueettomasti, mainitaan ensin toiminnallinen velvoite

tehdä virkatehtävät ja sitten laadullinen velvoite virkatehtävien hoitamiseen. Virantoimitusvelvollisuus on asiallista ja oikeellista, kun otetaan kaikki velvoitteet toiminnassa huomioon.

Vaikka ulosottomiehen virantoimituksen on oltava tehokasta, nopeaa ja mahdollisimman kustannustehokasta, ei ulosottomies voi tämän kustannuksella olla toteuttamatta asiakkaan perusoikeutta oikeusturvaan, kuten päätöksen perustelemista. On myös huomioitava, että tehokkuus ei saa syödä päätösten oikeellisuutta. Asiakkaan perusoikeuksia ei voi jättää sivuun, vaikka viranomaisessa olisi ruuhkahuippu ja tehtävät tulisi tehdä nopeasti. Silloinkin on muistettava hyvän hallinnon perusteet ja noudatettava niitä, sillä muutoin toiminta ei ole laadullisesti tai toiminnallisesti oikein. Tästä hyvä esimerkki on kunnilta Kansaneläkelaitokselle siirtynyt toimeentulotukihakemusten käsittely. Tällä hetkellä asiakkaat joutuvat odottamaan päätöksiä pidempään kuin aiheellista olisi. (Tuohinen 2017.) Etuuskäsittelijöiden on kiireen ja paineen alla tehtävä ratkaisuja nopeasti, mutta myös huomioitava samalla, että jokainen asiakas saa asianmukaisen ratkaisun ajallaan ja oikeiden menettelyiden kautta.

Oikeustapaukset ja kirjallisuus määrittelevät virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönnin, koska ulosottoaari säätelee vain ulosottomiehen asianmukaisesta toiminnasta ja virkamieslaki määrää vain millä perusteilla virkamiestä ei saa irtisanoa henkilökohtaisesta syystä. Työssä olevista irtisanomistapauksista suurin osa liittyy muihin virkamiehiin kuin ulosottomiehiin, mutta laiminlyönnit ja rikkeet virantoimitusvelvollisuudessa voidaan katsoa soveltuvan myös ulosottomiehiin. Virantoimitusvelvollisuuden laiminlyöntinä pidetään virkatehtävien laiminlyöntiä. Irtisanomisperusteena virkatehtäviä laiminlyödään myöhästelemällä, virkatehtäviä lykkäilemällä, perusteettomilla poissaoloilla sekä huolimattomuudella. Jatkuvana nämä vaikeuttavat virkatehtävien asianmukaista ja joutuisaa käsittelyä. Myös virkatehtävien tekemättömyys ja virkakäskyistä huolimatta jatkuneet laiminlyönnit voivat olla irtisanomisen perusteena. Ulosottomiehen virkatehtävien tekemättömyys näkyy muun muassa vanhentuneina asioina ulosottomiehen työpinossa, ja tällöin ulosottomiehen irtisanomiseen on peruste. Usein virkamielen laiminlyönnit ovat tietoisia, koska viranomaisen on monissa ta-

pausesimerkeissä osoittanut varoituksen antamisella ettei virkamiehen menettely ole hyväksyttävää.

Virantoimitusvelvollisuutta laiminlyödään myös, kun virkamies laiminlyö käyttäytymisvelvollisuuttaan. Virkamiesasemaan sopimattomana käyttäytymisenä ja näin irtisanomisperusteena pidetään asiattomia sähköposteja, aiheetonta julkista kirjoittelua, syyllistymistä vakavaan rikokseen vapaa-ajalla sekä alkoholin käyttöä virka-aikana. Ulosottomies käyttää virkatehtävissään merkittävää julkista valtaa, jolloin päihtyneenä oleminen työtehtävissä voi vaarantaa asiakkaan oikeuksia. Päihtyneenä virkamies käyttäytyy moitittavasti, mutta samalla hän voi hidastella ja tehdä vääriä päätöksiä, ja laiminlyödä näin virkatehtäviensä tekemistä. Sopimaton kirjoittelu julkisuudessa voi haitata viranomaisen julkista kuvaa ja voi näin heikentää kansalaisten uskoa esimerkiksi ulosottolaitoksen toimivuuteen.

Vaikka virkamiehen on käyttäydyttävä asianmukaisesti viraston sisällä, ei huono käytös välttämättä ole irtisanomisen peruste, kuten tapauksessa KHO 2009:2343 huomataan. Lievä ranteesta kiinni ottaminen ja nuhtelu ei pitkään työyhteisössä olevan painostavan ilmapiirin takia ollut riittävä peruste irtisanomiseen. Viranomaisen olisi tässä tapauksessa tullut suhteuttaa seuraus tehtyyn tekoon. Jos virkamiehen käytös ja muutoin virassa toimiminen on ollut asiallista aiemmin, ei irtisanominen ole suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kohtuullinen seuraus. Esimiehen on punnittava teon astetta ja vaikutusta työyhteisöön irtisanomisperustetta miettiessään. Koska teko oli lievä ja ehkä jopa työyhteisön olosuhteiden kärjistymisen seuraus, olisi varoitus ollut kohtuullisempaa. Jos teko olisi ollut jatkuvaa varoituksista huolimatta, olisi irtisanominen ollut perustellumpaa.

Tarkastelluissa tapauksissa irtisanomisperusteena toiminut virantoimitusvelvollisuuden laiminlyönti on ollut monen rikkeen seuraus. Virkamies voi laiminlyödä niin virkatehtävien suorittamista kuin samalla jättää noudattamatta velvollisuutta toimia virkakäskyjen mukaisesti. Virkamies siis rikkoo virantoimitusvelvollisuuden niin laadullisia kuin toiminnallisia vaatimuksia samanaikaisesti. Tapauksissa virkamiehillä oli takana useita laiminlyöntejä, joista oltiin jo varoitettu tai huo-

mautettu aiemmin. Varoituksista huolimatta monella samanlainen toiminta jatkui, mikä osoittaa välinpitämättömyyttä ja soveltumattomuutta virkatehtäviin. Koska toiminta on tiedostettua, lisää se virkamiehen toiminnan moitittavuutta. Näistä syntyy erityisen paina syy virkamiehen irtisanomiseen.

Virkamiehen on hyvä tietää omat velvollisuutensa niin asiakkaan kuin itsensäkin vuoksi. Kun virkamies tietää esimerkiksi mitä viranomaisen määräykset voivat koske tai miten toimitaan lainvastaisten määräysten kanssa, ei virkamies joudu vastuuseen väärän määräyksen noudattamisesta. Virkamiehen tulee siis osata huomioida määräysten mahdollinen lainvastaisuus. Se, että virantoimitusvelvollisuuden sisällön tietää ja noudattaa sitä, toteuttaa samalla viranomaisessa asioiden oikeusturvaa. Kun ulosottomies toimii asianmukaisesti virantoimituksessaan, toteutuu samalla asiakkaan perusoikeus oikeusturvaan ja hyvän hallinnon perusteet. Monissa valtionhallinnon virastoissa tapahtuu muutoksia niin organisaation tasolla kuin toimintatapojenkin osalta. Olisikin siis aiheellista tietää mitkä velvollisuudet, kuten virantoimitusvelvollisuus, pysyvät läpi muutosten ja mitä tähän velvollisuuteen sisältyy.

Opinnäytetyössä selvitettyä virantoimitusvelvollisuuden sisältöä voi hyödyntää niin yleisesti virkamiehet kuin ulosottomiehetkin. Kun virantoimitusvelvollisuuden sisällön tietää, on helpompi arvioida oman toiminnan asianmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä, sekä puntaroida omia käyttäytymismalleja siihen, miten virantoimitusta tulisi suorittaa. Koska virantoimitusvelvollisuutta ja sen laiminlyöntiä irtisanomisperusteena ei ole tarkasti säädetty lainsäädännössä, on tämä lainopillinen tutkimus hyvä lisä virkamiesoikeuden ja ulosotto-oikeuden muutoin laajaan kirjallisuuteen. Varsinkin ulosottomiehet voivat hyödyntää tutkimuksen tuloksia etenkin ulosottolaitoksen rakenneuudistuksen aikana ja sen jälkeen muuttuneissa työtehtävissä.

Aihetta voisi jatkaa tutkimalla irtisanomisprosessin vaikutusta virantoimitusvelvollisuuden toteuttamiseen asiakkaan näkökulmasta, eli vaikuttaako virkamiehen irtisanominen asiakkaaseen, esimerkiksi päätöksen viivästymisenä tai puutteellisuutena. Tutkia voisi myös irtisanomisprosessin raskautta irtisanottavalle, ja mitkä syyt saavat virkamiehen valittamaan irtisanomisestaan.

Lähteet

- Apulaisoikeusasiamies 12.10.2010 Dnro 2857/4/09.
 Apulaisoikeusasiamies 27.10.2016 Dnro 4059/4/15.
- Arjola-Sarja, T. 2010. Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä. Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja, 86–101.
<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=wn04110163531357&cmd=download>. 22.2.2017.
- Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuori, K. 1995. Virkamiesten oikeusasema. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otavan painolaitokset.
- Hallintolainkäyttölaki 586/1996.
 Hallintolaki 434/2003.
- HE 13/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 137/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulosottokaaren ja velan vanhentumisen annetun lain 11 §:n muuttamisesta.
- HE 216/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 238/1984 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.
- HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.
- HE 59/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laiksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 83/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki: Talentum.
- Husa, J. 2000. Perustuslaki ja julkishallinto. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 236, oikeustiede 9. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008 Kirjoitetaan juridiikkaa. Tampere: Esa Prin Oy.
- Kaukavuori, V. 2016. Arkea ja ajatuksia: Ulosottolaitosta uudistetaan digiaikaan – yhteinen urakka kohti yhtä ulosottovirastoa. Oikeusministeriö.
https://oikeus.fi/arkeajaajatuksia/fi/index/kehittaminen/ulosottolaitosta_uudistetaandigiaikaan-yhteinenurakkakohtiyhtausottovirastoa.html. 30.1.2017.
- KHO 23.4.1998 T 700.
 KHO 2000:1808.
 KHO 2001:1447.
 KHO 2003:1115.
 KHO 2003:446.
 KHO 2004:1999.
 KHO 2006:1635.

- KHO 2007:2541.
KHO 2008:563.
KHO 2009:1002.
KHO 2009:2343.
KHO:2010:2833.
KHO 2012 T 216.
KHO 3.5.2012 T 1565.
Kielilaki 423/2003.
Koivisto, I. 2014. Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafia Oy.
Koskinen, S. 2003. Kohtuullinen aika irtisanoa. Edilex.
<https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/artikkelit/902.pdf>. 3.2.2017.
Koskinen, S. 2006. Virkamiehen irtisanominen henkilökohtaisella perusteella. Edilex. <https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/artikkelit/3217.pdf>. 15.1.2017.
Koskinen, S. & Kulla, H. 2016. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum Pro.
Koulu, R. & Lindfors, H. 2009. Ulosotto-oikeus. Helsinki: Edita Prima Oy.
Kulla, H. 2006. Julkishenkilöstön asema: systematiikka ja sekamuotoisuutta. Lakimies 7-8/2006.
<https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/lakimies/4162.pdf>. 15.2.2017.
Kummu, M. & Lusteberg, M. 2009. Toimistohenkilökunnan ja kihlakunnanulosottomiesten välinen yhteistyö. Laurea-ammattikorkeakoulu. Liiketalous, oikeudellinen asiantuntijuus. Opinnäytetyö.
https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/6249/kummu_mikko_1ustberg_maarit.pdf?sequence=1. 15.2.2017.
Kuusikko, K. 2007. Hyvä hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka. Oikeus 2007, 455–461. <https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/oikeus/5103.pdf>. 22.2.2017.
Laki ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista 189/2000.
Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003.
Launiala, M. & Laaksonen E. 2011. Virkamiehelle annetta kirjallinen varoitus— perusasioita virkamieslain 25§:n soveltamisesta.
<https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/artikkelit/7703.pdf>. 20.2.2017.
Linna, T. 2008. Ulosottokaaren pääkohdat. Helsinki: Karisto Oy.
Linna T. 2009. Ulosotto-oikeuden yleiset opit – missä ja mitä? Lakimies 1/2009, 3–33. <https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/lakimies/5814.pdf>. 3.2.2017.
Linna T. & Leppänen T. 2014. Ulosotto-oikeus I –Ulosottomenettely. Viro: Print Best.
Miettinen, T. 2008. Virkamiehen virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen— KHO 2008:25. Lakimies 2008/5. Oikeustapauskommentti.
<https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/lakimies/5428.pdf>. 31.1.2017
Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.
Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. Juva: Bookwell Oy.

- Oikeus. 2016. Ulosoton organisaatio.
<https://oikeus.fi/ulosotto/fi/index/ulosotto/ulosotonorganisaatio.html>.
 15.12.2016.
- Paananen, K. 2010. Virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen rikoksen perusteella. Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta; työ- ja sosiaali oikeus. Pro gradu -tutkielma.
<https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/opinnaytetyot/6985.pdf>.
 12.2.2017.
- Parviainen, M. 2010. Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelusuhteessa. Helsinki: Edita Prima Oy.
- PeVL 12/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 51/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.
- Rissanen, K. 1998. Virkamiesvastuun ja -etiikan haasteet. Lakimies 1/1998, 61–67. <https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/lakimies/1964.pdf>.
 15.2.2017.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Teerimäki, P. 2016. Velallisen perus- ja ihmisoikeudellinen suoja ulosottoviranomaisen suorittamassa omaisuuden ulosmittauksessa. Tampereen yliopisto. Julkisoikeus. Pro gradu -tutkielma.
<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/99113/GRADU-1464776149.pdf?sequence=1>. 3.3.2017.
- Tuohinen, P. 2017. Toimeentulotukien maksaminen on myöhässä Kelan ruuhkan vuoksi. Helsingin Sanomat. <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005092784.html>. 1.3.2017.
- Työturvallisuuslaki 738/2002.
- Ulosottokaari 705/2007.
- Valtakunnanvoudinvirasto. 2012. Organisaatio.
<http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/fi/index/valtakunnanvoudinvirasto/organisaatio.html>. 11.1.2017.
- Valtakunnanvoudinvirasto. 2015. Ulosottotoimen rakenneuudistushanke. Lainsäädäntötyöryhmän ensimmäinen mietintö–Lausuntotiivistelmä. Julkaisu 2015:3.
http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/PGw2XIGmf/Lainsaadantotyoryhman_ensimmaisen_mietinnon_lausuntotiivistelma.pdf. 21.2.2017.
- Valtakunnanvoudinvirasto. 2016. Ulosotto Suomessa Ulosottolaitoksen tilastoja vuodelta 2015. Valtakunnanvoudinvirasto. Julkaisu 2016:1.
http://www.valtakunnanvoudinvirasto.fi/material/attachments/vvv2/vvvliitteet/PaTe3bvqr/Ulosotto_Suomessa_2015.pdf. 20.9.2017.
- Valtiokonttori. 2014. Ulosottovirastot. https://www.valtiolle.fi/fi-FI/Tyonantajat_ ja_tyontekijat/Oikeusministerio/Ulosottovirastot.
 18.1.2017.
- Valtion virkamiesasetus 971/1994.
- Valtion virkamieslaki 750/1994.
- Valtioneuvoston asetus ulosottotoimen hallinnosta 1321/2007.
- Virkamieslautakunnan päätös asia 1180/95.
- Virkamieslautakunnan päätös asia 34/2007.

Virkamieslautakunnan päätös asia 49/2012.

Virkamieslautakunnan päätös asia 82/2004.

Virkamieslautakunnan päätös asia 87/2006.

Virkamieslautakunnan päätös asia 93/2006.

Voutilainen, T. 2007. Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena. Edilex.

<https://www.edilex.fi/tietopalvelu.karelia.fi/artikkelit/4783.pdf>.
22.2.2017.