



LAUREA

AMMATTIKORKEAKOULU

Yhdessä enemmän

Valtion virkamiesten virkasuhteen päättäminen lain mukaan ja käytännössä

Patama, Marja

2016 Laurea

Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Valtion virkamiesten virkasuhteen päättäminen lain mukaan ja käytännössä

Marja Patama
Liiketalous
Opinnäytetyö
Tammikuu, 2016

Tekijä: Marja Patama

Valtion virkamiesten virkasuhteen päättäminen lain mukaan ja käytännössä

Vuosi

2016

Sivumäärä

88

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on tutkia mitä virkamiestä koskevasta virkasuhteen purkamisesta on säädetty lainsäädännössä ja miten kyseistä lainsäädäntöä on käytännössä sovellettu virkamiehen virkasuhteen päättämistilanteissa. Työn näkökulmana on irtisanottavan virkamiehen asema ja hänen oikeuksiensa turvaaminen. Opinnäytetyöllä pyritään myös selvittämään vaikeaselkoista virkamieslainsäädäntöä oikeuskäytännön avulla. Lainsäädännön ymmärrettävyyden lisääminen parantaa osaltaan irtisanottavan virkamiehen mahdollisuuksia valvoa omia oikeuksiaan. Opinnäytetyö pyrkii myös kiinnittämään tuomioistuinten huomion päätöksensä perusteluiden ymmärrettävyyteen.

Työ pohjautuu vahvasti valtion virkamieslakiin ja sen esitöihin. Tekstissä avataan valtion virkamieslakia virkasuhteiden päättämisen osalta. Tukena on käytetty myös oikeuskirjallisuutta ja artikkeleita. Lainsäädännön selkeyttämiseksi opinnäytetyössä esitellään esimerkinomaisesti keskeistä oikeuskäytäntöä. Opinnäytetyön idean olen saanut lukemalla uutisia viimeaikaisista laajoista valtion yt-neuvotteluista ja irtisanomisista.

Vertaillen valtion virkamieslakia ja sen esitöitä sekä viimeaikaista oikeuskäytäntöä toisiinsa kävi ilmi, että vaikka oikeuskäytäntö tukee pääosin sitä, mitä asiasta on laissa säädetty, joissakin asioissa ei siitä huolimatta ole oikeuskäytännöstä ollut löydettävissä selkeää kantaa. Löysin myös oikeustapauksia, joissa asia oli ratkaistu valtion virkamieslakia koskevassa hallituksen esityksessä esitetyn lain tavoitteen tai aikaisemman tuomioistuimen päätöksen vastaisesti.

Opinnäytetyötä tehdessäni tuli myös esiin, että virkamiehen oikeuksia ja virkasuhteen päättämistä koskevan lainsäädännön viimeaikaiset muutokset ja niiden soveltaminen sekä lainsäädännön puuttumisen johdosta tehty virkaehtosopimukset ovat johtaneet virkamiehen kannalta huonoon tilanteeseen. Tilanteen korjaamiseksi opinnäytetyön johtopäätöksiä luvussa on esitetty ehdotuksia sekä valtion virkamieslain virkasuhteen päättämistä koskevien ja virkasuhteen päättämiseen vaikuttavien säännösten että valtion virka- ja työehtosopimuksen muuttamiseksi. Nämä muutokset ovat tarpeen virkamiehen aseman parantamiseksi. Sen lisäksi niillä on merkitystä myös koko yhteiskunnan toimintaan.

Name: Marja Patama

Service termination of state official's according to the law and in praxis

| | | | |
|------|------|-------|----|
| Year | 2016 | Pages | 88 |
|------|------|-------|----|

The goal of this thesis is to study what has been regulated in legislation regarding terminating the service of state officials and how the legislation in question has been implemented in reality in such dismissal situations. The perspective of this thesis is the position of the state official that is being dismissed and the security of his/her rights. Another goal of this thesis is to explain the different aspects of the legislation relating to state officials with the help of legal practice. Making the legislation more understandable will improve the position of the state official who is being dismissed in the sense of being able to consider his/her own rights. The thesis tries also to consider the courts assessments and the understandability of their justification for their decisions.

This work is based heavily on the Finnish civil service law and its preliminary works. In the text the civil service law will be clarified regarding service termination. Several articles and other judicial literature has also been used as guidance. In the thesis the most essential legal practical situations have been used as examples to clarify the legislation. The idea for this thesis came from reading news regarding the recent large scale dismissals and co-operation negotiations relating to the state sector.

When comparing the civil service law and its preliminary works and the recent legal practical situations to one another, it became clear that even if the legal practice mainly supports what has been legislated in the law, in some cases there hasn't been a clear opinion to be found in practice. I also found some cases where the matter had been decided against what the government had suggested in their presentation regarding the civil service law or what had been decided earlier in court.

While working on this thesis I also found and considered the recent changes to the civil service law relating to a state official's rights and the termination of service. The way these changes have been applied and the collective bargaining contracts which have been made (due to the lack of legislation) have led to a rather poor situation from the state official's point of view. To correct this poor situation, I have presented in the deductions chapter of this thesis some suggestions to improve both the regulations concerning the termination of service and the state's collective bargaining contracts and collective agreements. These suggested changes are given in order to improve the state official's status and would also be very important when considering how the whole of society works.

The civil service law, state official, service, termination, dismissal

Laki- ja lyhenneluettelo

| | |
|---|---|
| HalL | Hallintolaki 6.6.2003/434 (muutoksineen) |
| HLL | Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586 (muutoksineen) |
| JulkisuusL | Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 |
| Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 13.8.2004/763 | |
| PL | Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731 |
| TSL | Työsopimuslaki 26.1.2001/55 (muutoksineen) |
| VirkamL | Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750 (muutoksineen) |
| VVEhtoL | Valtion virkaehtosopimuslaki 664/1970 |
| VirkamA | Virkamiesasetus |
| HE | Hallituksen esitys |
| VES | Valtion virka- ja työehtosopimus |
| NimikirjaL | Nimikirjalaki 24.11.1989/1010 |
| NimikirjaA | Nimikirja-asetus 29.12.1989/1322 |
| TTL | Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290 (muutoksineen) |

Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta 23.1.2015 30/2015

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta 27.6.2014 489/2014

Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 30.12.2013/1233 (muutoksineen)

Valtion virka- ja työehtosopimus sopimuskaudelle 2014-2017, 7.11.2013

Sisällys

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Johdanto ja tutkimuksen tavoite..... | 8 |
| 1.1 | Tutkimusmenetelmät ja aineisto | 8 |
| 1.2 | Tutkimuksen rajaus | 9 |
| 2 | Keskeisimmät käsitteet | 9 |
| 2.1 | Virkasuhde..... | 9 |
| 2.2 | Virasto..... | 10 |
| 2.3 | Virka | 10 |
| 2.4 | Virkamies | 10 |
| 2.5 | Virkavastuu..... | 11 |
| 3 | Virkasuhteen ja työsopimussuhteen erot | 11 |
| 4 | Virkamiehen virkavelvollisuudet | 12 |
| 4.1 | Virkamiehen yleiset velvollisuudet..... | 13 |
| 4.2 | Virkamiehen toimintaa rajoittavat muut säädökset | 14 |
| 5 | Virkasuhteen päättämistavat | 15 |
| 5.1 | Varoitus | 16 |
| 5.2 | Lomauttaminen..... | 20 |
| 6 | Irtisanominen | 21 |
| 6.1 | Henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet | 22 |
| 6.1.1 | Erityisen painava syy | 22 |
| 6.1.2 | Kielletyt irtisanomisperusteet | 32 |
| 6.1.3 | Sopimusperusteiset rajoitukset | 36 |
| 6.1.4 | Raskaus ja perhepoliittiset vapaat | 37 |
| 6.2 | Kollektiiviset irtisanomisperusteet..... | 37 |
| 6.2.1 | Yleiset kollektiiviset irtisanomisperusteet..... | 37 |
| 6.2.2 | Kielletyt irtisanomisperusteet kollektiivisilla syillä | 44 |
| 6.3 | Hallinnolliset ja organisatoriset irtisanomisperusteet..... | 47 |
| 6.3.1 | Viran ja viraston sisäisten toimintojen uudelleenjärjestelyt | 47 |
| 6.3.2 | Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestely..... | 48 |
| 6.3.3 | Virkamiehen määräaikainen siirto..... | 49 |
| 7 | Virkasuhteen purkaminen | 52 |
| 8 | Virasta pidättäminen | 56 |
| 8.1 | Pakollinen virantoimituksesta pidättäminen | 57 |
| 8.2 | Harkinnanvarainen virantoimituksesta pidättäminen..... | 58 |
| 8.3 | Olosuhteiden muutos | 60 |
| 8.4 | Aikaprioriteetti | 60 |
| 8.5 | Virantoimituksesta pidättämiseen liittyvät vaikutukset | 61 |
| 9 | Menettely irtisanomisessa, purkamisessa ja virasta pidättämisessä | 64 |

| | | |
|---------------|---|---|
| 9.1 | Muodolliset edellytykset | 64 |
| 9.1.1 | Ratkaisun tekevä viranomainen..... | 64 |
| 9.1.2 | Virkamies asianosaisena..... | 65 |
| 9.1.3 | Asian selvittäminen ja dokumentointi..... | 65 |
| 9.1.4 | Virkamiehen kuuleminen..... | 68 |
| 9.1.5 | Luottamusmiehen kuuleminen | 69 |
| 9.1.6 | Päätöksen perusteleminen..... | 71 |
| 9.1.7 | Päätöksen tiedoksianto ja tiedottaminen..... | 73 |
| 9.2 | Ajalliset edellytykset | 74 |
| 9.3 | Yhteistoimintamenettely/neuvottelu | 76 |
| 9.4 | Irtisanomisen ja purkamisen peruuttaminen | 76 |
| 10 | Virkamiehen oikeussuoja | 77 |
| 10.1 | Muutoksenhaku | 77 |
| 10.2 | Jatkuvuusperiaate | 79 |
| 10.3 | Saamatta jäänyt ansio..... | 79 |
| 10.4 | Valtion yhteistoimintalain mukainen hyvitys..... | 80 |
| 11 | Virkasuhteen päättämisestä sopiminen | 82 |
| 11.1 | Luottamusmiehen ja työsuojeluvaltuutetun irtisanominen..... | 82 |
| 12 | Johtopäätöksiä | 83 |
| Lähteet | | Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty. |

1 Johdanto

Valtion virkamieslain (19.8.1994/750, jäljempänä virkamieslaki), tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksen mukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan (2 §). Valtion talouden huonon tilanteen ja Suomen väestön ikärakenteen takia on tarpeen muuttaa valtionhallinnon rakenteita ja vähentää valtion henkilöstön määrää. Tämän vuoksi virkamieslain soveltamisessa painopiste on viimeaikoina ollut valtion tehtävien tuloksellisessa ja tarkoituksenmukaisessa hoitamisessa. Valtio on toteuttanut näitä tavoitteita irtisanomalla valtion henkilöstöä huomattavasti aikaisempaa enemmän. Virkamieslain tavoite turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaansa näyttää jääneen taloudellista ja tuottavaa toimintaa vähemmälle huomiolle.

Hallintokäytäntöä valtion virkamiesten virkasuhteen päättämisestä ei ole vielä muodostunut kovinkaan paljon eikä oikeuskirjallisuutta tai oikeuskäytäntöäkään ole laajalti saatavilla. Tässä tilanteessa sekä irtisanova virkamies että irtisanomisuhan alainen virkamies ovat neuvonjen tarpeessa. Erityisesti irtisanomisuhan alaiselle virkamiehelle tilanne saattaa tulla eteen ensimmäisen kerran elämässä. Hänen kannaltaan tilanne on erityisen hankala, koska sekä virkamiesoikeus että sen nojalla tehdyt päätökset ja ratkaisut ovat monimutkaisia ja vaikeaselkoisia.

Valtion virkamiehen virkasuhteen päättämisestä ja palvelusuhdeturvasta on säädetty virkamieslaissa ja -asetuksessa. Vähäiseltä osin asiasta on sovittu myös valtion virkaehtosopimuksessa. Opinnäytetyössäni tutkin miten voimassa olevaa lainsäädäntöä virkamiehen virkasuhteen päättämisestä on sovellettava. Vaikka pyrin siihen, että opinnäytetyöstäni olisi apua sekä irtisanovalle että irtisanomisuhanalaisena olevalle virkamiehelle, pääpaino opinnäytetyössäni on irtisanomisuhan alaisen virkamiehen asemassa. Sen takia opinnäytetyöni on kirjoitettu ensisijaisesti irtisanomisuhan alaisen virkamiehen näkökulmasta. Tämän vuoksi tavoitteenani on myös selkeyttää virkamieslain säännöksiä ja soveltamista helpommin ymmärrettäväksi. Pyrin tällä lisäämään irtisanomisuhan alaisen virkamiehen mahdollisuuksia virkasuhteen päättämistilanteessa valvoa oikeuksiaan ja olla muutoinkin tasavertaisemmassa asemassa suhteessa irtisanovaan virastoon / työnantajaan.

1.1 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Opinnäytetyössäni olen tutkinut virkasuhteen päättämistä toisaalta sen perusteella, mitä siitä on lainsäädännössä säädetty ja toisaalta sen avulla, miten lainsäädäntöä on käytännössä sovellettu virkasuhteen päättämisestä annetuissa ratkaisuissa. Tutkimusaineistona olen käyttä-

nyt pääasiassa lainsäädäntöä ja sen esitöitä sekä oikeuskirjallisuutta ja artikkeleita. Soveltamiskäytännön osalta olen käynyt läpi kaikki virkasuhteen päättämistä koskevat julkaistut tuomioistuinratkaisut. Opinnäytetyössäni esittelen ratkaisusta esimerkinomaisesti vain sellaiset, jotka selkeyttävät sitä miten lainsäädäntöä tulisi soveltaa. Olen hyödyntänyt opinnäytetyötä tehdessäni myös Helsingin hallinto-oikeudessa harjoitteluajanani ja sen jälkeen työskennellessäni hankkimaani käytännön kokemusta.

1.2 Tutkimuksen rajaus

Vaikka valtion palveluksessa on myös paljon työsopimussuhteisia työntekijöitä, olen selkeyden vuoksi rajannut työntekijät tämän opinnäytetyön ulkopuolelle. Kun opinnäytetyöni näkökulmana on tavallisen irtisanomisuhan alaisen virkamiehen asema, olen rajannut työni ulkopuolelle myös johtavassa asemassa olevat ja muut ylemmässä asemassa olevat virkamiehet sekä tuomarit, sotilaat, poliisit ja kunnalliset virkamiehet. Poliiseja ja kunnallisia virkamiehiä käsittelemäni vain esimerkkinä käyttämissäni oikeustapauksissa siltä osin kuin ratkaisun perusteena olevat säädökset vastaavat virkamieslakia. Olen rajannut opinnäytetyöni ulkopuolelle myös virkamiehen rikosoikeudelliset seuraamukset (virkarikos) ja vahingonkorvausoikeudelliset seuraamukset.

2 Keskeisimmät käsitteet

Tutkimuksen rajatun sivumäärän vuoksi esittelen tässä luvussa keskeisimmät peruskäsitteet, jotka ovat edellytyksenä opinnäytetyössäni tutkittavan lainsäädännön ja sen soveltamisen ymmärtämiseksi. Tämän luvun lisäksi selvitän joitakin käsitteitä asiayhteydessä myöhemmissä luvuissa.

2.1 Virkasuhde

Virkamieslain 1 § mukaan virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelusuhdetta. Tässä palvelusuhhteessa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana.

Hallituksen esityksen (291/1993) perusteella tehdyn virkamieslain muutoksen tavoitteena on lähentää virkasuhdetta työsopimuslainmukaiseen työsopimussuhteeseen. Tarkoituksena on toteuttaa tämä kuitenkin niin, että virkasuhteeseen sisältyisivät ne erityispiirteet, joita valtion tehtävien suorittaminen edellyttää. Samalla lakimuutoksella lainsäätäjä pyrkii myös luomaan palvelusuhde, joka turvaa valtion tehtävien hoitamisen tehokkaasti, tarkoituksen mukaisesti

ja oikeusturvan vaatimusten mukaisesti.¹ Yleensä palvelusuhdetyyppinä käytetään virkasuhdetta kun tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä tai tehtävien luonne muutoin julkishallinnollinen.² Käytännössä virkasuhde valtioon tarkoittaa virkasuhdetta valtion virastoon.

2.2 Virasto

Virkamieslain 1 § 2 momentin mukaan virastolla tarkoitetaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella perustettua valtion virastoa tai laitosta.

Virkamieslain soveltamisen mahdollistamiseksi on tarpeen määritellä mitä valtion virastolla tarkoitetaan. Viraston käsite on tärkeä muun muassa sen määrittelemiseksi milloin on kyseessä virkamieslain 5a § -5d § tarkoittama tehtävien siirto tai valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestely. Virkamieslaissa käytetään viraston käsitettä useassa muussakin kohdassa. Viraston käsitteen määrittely selventää lain soveltamista niiltäkin osin.³

2.3 Virka

Virka on erityisessä järjestyksessä muodostettu julkisten tehtävien kokonaisuus.⁴ Kun virkamies otetaan suorittamaan virkaa, puhutaan virkamiehen nimittämisestä kyseiseen virkaan. Viran tunnusmerkkeinä voidaan pitää sen pysyvyyttä ja muuttumattomuutta riippumatta siitä, kuka virkaa hoitaa. Virka myös muodostaa sitä tekeväälle virkamiehelle rajatun kokonaisuuden siitä, mitä hän työkseen tekee. Valtion virkamieslain 4 §:n mukaan sääntely viroista on nykyäänkin hyvin virkakeskeistä, mutta virastoilla on nykyisin paremmat mahdollisuudet joustamiseen viran sisältämien töiden suhteen, esimerkiksi siten että virastoilla on mahdollisuus itse päättää viran perustamisesta tai virkamiehen palkkauksesta käytössä olevien määrärahojen rajoissa.⁵

2.4 Virkamies

Virkamiehenä pidetään sellaista henkilöä, joka työkseen hoitaa julkisen hallinnon keskeisiä tehtäviä tai käyttää julkista valtaa jossain valtion virastossa tai laitoksessa. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan sellaisia tilanteita, joissa viranomaisen tekee yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttavia hallintopäätöksiä.⁶ Virkamieslain 6 § ja 9 § mukaan

¹ HE 291/1993

² Koskinen., Kulla. 2013, 16-17

³ HE 95/2011

⁴ Bruun. Mäenpää. Tuori. 1995, 51

⁵ Koskinen. Kulla. 2013, 10-11

⁶ Mäenpää. 2013, 138-139

virkamieheksi tai virkasuhteeseen voidaan nimittää joko toistaiseksi tai määräajaksi. Virkamieheksi nimitettävän tulee olla täyttänyt 18 vuotta. Virkamiehen tutkintovaatimuksista, kielitaidosta ja muusta kelpoisuudesta nimitettävään virkaan on säännöksiä sekä virkamieslaissa että useassa erityislaeissa.

2.5 Virkavastuu

Perustuslain 118 § mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Erityinen virkavastuu on katsottu tarpeelliseksi, jotta virkamies voisi toimia julkisen vallan käyttäjänä. Virka-asemaan liittyy tämän lisäksi korostettu vaatimus siitä, että virkamiehen toiminnan tulee olla luotettavaa ja puolueetonta. Virkavastuun perustuu joko virkamiehen virkatehtävässään tekemään moitittavaan tekoon tai virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin. Varsinainen virkavastuu liittyy nimenomaisesti virkamiehen tehtäviin ja julkisen vallan käyttöön. Virkavastuun muodot ovat virkamiesoikeudellinen vastuu, rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu.⁷

3 Virkasuhteen ja työsopimussuhteen erot

Kuten edellä on esitetty, virkasuhdetta on virkamieslailla ja sen muutoksilla pyritty lähentämään työsopimuslain mukaiseen työsopimussuhteeseen. Virkasuhteeseen sisältyvän julkisen vallan käytön ja julkishallinnollisten tehtävien takia lainvalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä on kuitenkin päädytty säilyttämään virkasuhde valtionhallinnon pääasiallisena palvelusuhdetyyppinä.⁸ Työsuhde puolestaan on oikeussuhde, joka syntyy osapuolten välille tehtävällä työsopimuksella, jota säännellään työsopimuslailla. Työsopimuksessa työntekijä sitoutuu tekemään työnantajalle työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työsuhde syntyy kun työntekijä aloittaa työsopimuksen tarkoittaman työn tekemisen.⁹

Virkasuhteen ja työsuhteen välillä on viisi keskeistä eroavaisuutta. Ensinnäkin, julkisen vallan käyttöä on säädelty hyvin tiukasti lailla, siten että julkista valtaa voivat lähtökohtaisesti käyttää vain viranomaisiksi organisoidut valtion virastot ja laitokset sekä niiden virkamiehet ja luottamushenkilöt. Toisena tärkeänä eroavaisuutena on virkasuhteeseen liittyvä oikeudellinen virkavastuu. Virkamies on sekä rikosoikeudellisessa että vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa virkatoimistaan. Virkamiehen oikeudellinen virkavastuu ei ole riippuvainen virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien tosiasiallisesta luonteesta. Kolmanneksi, lainsäädännöllä on ra-

⁷ Husa. Pohjolainen. 2008, 298-300

⁸ HE 291/1993, 1-4

⁹ Tiitinen. Kröger. 2008, 9-21

joitettu virkasuhteen sisällöstä säätämistä ja määräämistä julkisen edun mukaisesti esimerkiksi rajoittamalla virkaehtosopimusjärjestelmällä sovittavia asioita ja virkamiesten työtaisteluoikeutta, kun taas työsopimussuhteessa työn sisällöstä voidaan pitkälti sopia yleisillä työehtosopimuksilla. Neljäntenä eroavaisuutena on se, että virkamies on vähemmän riippuvaisessa asemassa työnantajaan nähden kuin työsopimussuhteinen työntekijä. Tämä johtuu erityisesti lainalaisuusperiaatteesta ja siihen liittyvistä kuuliaisuusvelvollisuuden rajoituksista. Lainkuuliaisuusperiaatteen mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lakisinonnaisuuden periaate edellyttää sitä, että hallintotehtävissä noudatetaan tarkoin sitä koskevaa lainsäädäntöä. Tämän vuoksi virkamiehen tulee olla kuuliainen lainsäädännölle.¹⁰ Virkamiehen tulee myös suhtautua objektiivisesti ja puolueettomasti käsittelemiinsä asioihin ja virastossa asioiviin kansalaisiin.

Olennaista on myös se, että virkajärjestelmä eli se, että virat perustetaan ja lakkautetaan laissa säädetyssä järjestyksessä, on keskeinen tekijä virkamiesoikeudessa. Virkasuhde syntyy valtionhallinnossa virkaan nimittämällä. Nimittäminen on yksipuolinen, palvelukseen otettavan suostumusta edellyttävä toimi. Työsopimussuhde perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen sopimukseen. Viidentenä eroavaisuutena on se, että palvelussuhteen jatkuvuus on virkamiesten osalta turvattu työntekijöitä paremmin. Esimerkiksi kun tuomioistuimien kumoaa virkamiehen irtisanomista koskevan päätöksen, jatkuu virkasuhde suoraan lain nojalla (jatkuvuusperiaate). Samassa tilanteessa työntekijä voi saada korvauksia, mutta ei työtään takaisin.

¹¹

4 Virkamiehen virkavelvollisuudet

Virkamiehen yleisistä velvollisuuksista säädetään virkamieslain 4. luvussa. Osasta lain mukaisista velvollisuuksista, esimerkiksi vaitiolovelvollisuudesta, on säännelty tarkemmin viittaus-säännöksin siten, että velvollisuuksien sisältö määräytyy muun lainsäädännön mukaisesti. Koska yleiset virkavelvollisuudet vaikuttavat olennaisesti virkamiehen asemaan, on niistä perustuslain 80§ mukaan säädettävä lailla. Tämän vuoksi virkavelvollisuuksista on säädetty virkamieslaissa. Tarkentavia säännöksiä voidaan kuitenkin antaa myös lakia alemman asteisessa säädöksessä, kuten asetuksessa. Lähtökohtaisesti virkamiehen yleisistä velvollisuuksista ei voida sopia virkaehtosopimuksin tai viranomaisen ja virkamiehen välisellä sopimuksella.¹² Velvollisuudet edellyttävät virkamieheltä tietynlaista toimintaa, mutta myös rajoittavat virkamiehen toimintaa, ml. vapaa-ajalla, jonka takia on olennaista ymmärtää virkavelvollisuuksien merkitys ja sisältö.

¹⁰ Mäenpää. 2013,12.

¹¹ Koskinen., Kulla. 2013,18-19

¹² Koskinen., Kulla. 2013,173

4.1 Virkamiehen yleiset velvollisuudet

Virkamieslain 14§ mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Tästä velvollisuudesta käytetään yleisesti nimitystä virantoimitusvelvollisuus. Asianmukaisuudella tarkoitetaan laissa tehtävien hoitamista mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Asianmukaisuuden käsitteeseen sisältyy myös huolellisuus ja puolueettomuus. Virkamiehen on noudatettava säädettyä tai sovittua työaika. Virkatehtävät on hoidettava aloitteellisesti, vireästi ja moitteettomasti. Virkamies hoitaa tehtäviään viivytyksettä, kun ei laiminlyö niitä eikä perusteettomasti lykkää niitä. Samalla on kyse hallintolain 23§ 1. momentin tarkoittamasta asian joutuisasta käsittelystä. Hidastelu tai tehtävien tahallinen laiminlyönti ei ole sallittua. Myöskään suuri työmäärä ei vapauta virkamiestä toimimasta ilman perusteetonta viivytystä. Pääsääntöisesti virkamiehen tehtävistä määrätään viraston työjärjestyksellä ja viranomaisen työnjohto- ja valvontaoikeuteen eli ns. direktio-oikeuteen perustuvilla toimilla. Virkamies on myös velvollinen virkatehtäviensä lisäksi osallistumaan työnantajan osoittamaan koulutukseen, joka on viran hoidossa tarpeellinen.¹³

Virkamiehen on virkamieslain 14 § mukaan noudatettava työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Tällaisia määräyksiä ovat virkakäskyt eli esimiehen yksittäistapauksessa antamat määräykset. Myös erilaisia hallinnollisia yleismääräyksiä, esimerkiksi työjärjestyksiä ja johtosääntöjä pidetään lain tarkoittamina työnjohto ja työn valvontamääräyksinä.¹⁴ Työjärjestyksessä ja johtosäännössä määrätään yleensä esimerkiksi siitä, kenellä virastossa on ratkaisulta ja työnjohto-oikeus tai esittelyoikeus ja miten työt jaetaan viraston yksiköiden kesken.

Virkamieslain 14§ 2. momentin säännös velvoittaa virkamiestä käyttäytymään asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tämän säännöksen mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä hyvin ja asianmukaisesti. Virkamiehen asemaan viittaamisella laissa korostetaan joko johtaviin virkamiehiin kohdistuvia tai hallinnon alan koko henkilöstölle asetettuja vaatimuksia. Virkamiehen tehtävät, esimerkiksi asiakaspalvelussa, saattavat edellyttää virkamieheltä erityisen huomion kiinnittämistä käyttäytymiseensä. Asiallisen käyttäytymisen vaatimus koskee myös virkamiesten keskinäistä toimintaa ja yhteydenpitoa viraston sisällä, kuten esimerkiksi kokouskäyttäytymistä ja sähköpostien lähettämistä. Lähtökohtaisesti virkamiehelle ei voida asettaa viran toimituksen ulkopuolella suurempia käyttäytymisvaatimuksia kuin muillekaan kansalaisille. Kuitenkin varsinkin johtavassa asemassa olevilta virkamiehiltä voidaan asemansa perusteella vaatia vapaa-aikanakin asiallista käytöstä. Samoin tehtävänsä puolesta erityisajassa ovat esimerkiksi poliisit, vartijat ja sotilaat.¹⁵

¹³ Koskinen. Kulla. 2013, 174-178

¹⁴ Koskinen. Kulla. 2013, 178

¹⁵ Koskinen. Kulla. 2013, 178-187

4.2 Virkamiehen toimintaa rajoittavat muut säädökset

Virkatehtävien suorittamisen lisäksi virkamieslain 4. luvussa rajoitetaan virkamiehen toimintaa usealla eri tavalla. Virkamieslain 15§ säädetään virkamiehen luottamusta vaarantavista eduista. Säännöksen mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua. Velvollisuus tällaisesta edusta pidättäytymiseen virkamiehellä on kuitenkin vain jos edun vastaanottaminen heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Tämä velvollisuus ulottuu myös viran ulkopuolelle eli virkamiehen vapaa-aikaan. Laissa ei ole tarkemmin säädetty luottamusta vaarantavan edun laadusta tai määrästä, mutta koska laki viittaa taloudelliseen tai muuhun etuun, voidaan katsoa että kiellettyjä ovat rahamääräisten etujen eli rahan vastaanottamisen lisäksi lainat, takaukset, alennukset, matkat, kestitykset ja muut vastaavat etuudet, joiden voidaan katsoa vaikuttavan virkatoimintaan.

Virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta säädetään virkamieslain 17§:ssä. Tämä on viittaussäännös, jonka mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta säädetään pääosin viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädettyssä laissa (621/1999). Vaitiolovelvollisuus on yksilöity tarkemmin julkisuuslain (JulkisuusL) 23 §:ssä. Vaitiolovelvollisuus sitoo virkamiehenä toiminutta henkilöä myös sen jälkeen kun hänen toimintansa viranomaisessa on päättynyt. Tämä velvollisuus lakkaa kun vaitiolovelvollisuutta koskevaa tietoa vastaavan asiakirjan salassapito päättyy.

Myös virkamiehen oikeutta ottaa vastaan tai pitää sivutointa on rajoitettu. Yleissäännös valtion virkamiesten sivutoimista on valtion virkamieslain 18§:ssä. Tämän säännöksen 1. momentin mukaan virkamies ei saa ilman asianomaisen viranomaisen myöntämää lupaa ottaa vastaan tai pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Myös muusta 18§ tarkoittamasta sivutoimesta on virkamiehen tehtävä ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle, eli työnantajalleen. Viranomainen voi kieltää myös tällaisen sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen. Valtion virkamieslain 18 § 4. momentin mukaan sivutoimella tarkoitetaan virkaa tai palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä ja näiden lisäksi ammattia, elinkeinoa ja liikettä.¹⁶

Asianomaisen viranomaisen pyynnöstä virkamies on velvollinen valtion virkamieslain 19§ mukaan antamaan tälle tehtävän hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja. Saman säännöksen mukaan virkamies voidaan myös määrätä hänen terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin tutkimuksiin. Edellytyksenä tällaiselle määräämiselle on, että tietojen antamisen on oltava tarpeen tehtävän hoitamisen edellytysten selvittämiseksi. Terveydentilan selvittämisen sääntelyllä pyritään antamaan viranomaiselle mahdollisuuksia hankkia tietoa virka-

¹⁶ Koskinen. Kulla. 2013, 188-202

miehen terveydestä virkamiehen työkyvyn alenemisen ehkäisemiseksi ja töiden järjestelmiseksi. Toisaalta tämä sääntely lisää varsinkin virkasuhteen päättämistilanteissa virkamiehen oikeussuojaa. 19§:ssä säännellyn virkavelvollisuuden lisäksi säännöksessä viitataan myös oikeuteen velvoittaa virkamies toimittamaan huumausainetestistä koskeva todistus siten kuin yksityisyydensuojasta työelämässä annetun lain 8§:ssä säädetään (13.8.2004/763).¹⁷

5 Virkasuhteen päättämistavat

Virkasuhteen päättyminen ja virkasuhteen päättäminen ovat kaksi eri käsitettä, joita ei tule sekoittaa keskenään. Virkasuhteen päättämisestä puhuttaessa tarkoitetaan virkasuhteen päättymistavoista vain irtisanomista ja purkamista.¹⁸ Virkasuhde voi päättyä myös muilla tavoin.

Valtion virkamieslaissa säädetään virkasuhteen päättymistavoista, joita ovat virkasuhteen irtisanominen, virkasuhteen purkaminen, virkasuhteen purkaminen koeajalla ja viran määräajan päättyminen sekä virkamiehen nimittäminen toiseen virkaan ja virkasuhteen päättyminen eroamisiän saavuttamisen perusteella ilman irtisanomista. Lisäksi virkasuhde voi päättyä ilman irtisanomista toistaiseksi jatkuvan täyden työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen perusteella. Koska valtionhallinnon toiminnan ja työelämän järjestäminen ovat tärkeitä asioita yhteiskunnan toiminnassa, on niistä säännöksiä myös perustuslain tasolla. Perustuslaissa yleisenä lähtökohtana on, ettei ilman lakiin perustuvaa syytä saa ketään erottaa virasta.¹⁹ Säännös edellyttää, että virkasuhteen irtisanomisen ja purkamisen mahdollistavat syyt on mainittava laissa eikä virkamiestä voida erottaa ilman lakiin perustuvaa edellytystä. Kuitenkaan säännös ei näytä estävän virkasuhteeseen nimittämistä määräajaksi.²⁰

Virkasuhteen irtisanomisen vaihtoehtona työnantajalla on virkamieslain 24§ mukaan mahdollisuus antaa virkavelvollisuuksiaan vastoin toimivalle tai niitä laiminlyöväälle virkamiehelle kirjallinen varoitus. Varoitusta antaessaan työnantaja joutuu arvioimaan varoituksen suhdetta irtisanomiseen ja huomautukseen. Koska tässä tutkielmassa tutkin virkasuhteen päättämistä, käsittelen jatkossa varoitusta vain siltä osin kuin se voi olla vaihtoehtona irtisanomiselle. Vastaavasti työnantajalla on käytettävissä tuotannollisilla ja taloudellisilla syillä irtisanomista harkitessaan vaihtoehtoisesti mahdollisuus virkamieslain 36§ pykälän mukaisesti lomauttaa virkamies. Saman pykälän mukaisesti virkamies voidaan lomauttaa myös virkamieslaissa tarkoitetun tilapäisen töiden vähenemisen takia, mutta rajaan sen tästä tutkielmasta, koska töiden tilapäinen väheneminen ei voi olla tuotannollisen tai taloudellisen irtisanomisen peruste.

¹⁷Koskinen. Kulla. 2013, 202-207

¹⁸Koskinen. Kulla. 2013, 293-294

¹⁹Husa. Pohjolainen. 2008, 301

²⁰Jyränki. 2000,321

5.1 Varoitus

Harkittaessa virkamiehen moitittavan menettelyn seuraamuksia, varoitus voi olla vaihtoehtona virkamiehen irtisanomiselle henkilökohtaisilla perusteilla. Varoituksen antamista koskevat perusteet ovat samankaltaisia kuin henkilökohtaisella perusteella tehdyn irtisanomisen syyt. Tällaisia syitä ovat esimerkiksi poissaolo ja myöhästely, sairaus, alkoholin käyttäminen, sopimaton käyttäytyminen, rikostuomiot ja kilpaileva toiminta.²¹ Varoituksen ja irtisanomisen välinen raja ei ole yksiselitteinen. Siksi viranomaisella voi samoin perustein joko irtisanoa virkamiehen tai antaa kirjallisen varoituksen. Valtion virkamieslain 24 §:n mukainen varoitus on muodollisesti erillään yksilöperusteisesta irtisanomisesta. Varoituksen antaminen ei siis ole irtisanomisen edellytys. Kuitenkin virkamiehelle annettu varoitus varsinkin samasta tai samankaltaisesta rikkomuksesta, voidaan ottaa huomioon arvioitaessa irtisanomiskynnyksen täyttymistä. Kuitenkaan varoituksen perusteena olevia rikkomuksia tai laiminlyöntejä ei yleensä voida ottaa osaksi irtisanomisperustetta, koska varoitus annetaan vastaisen varalle.²² Koska viranomaisen toiminta varoituksen antamisessa on hallintomenettelyä, koskevat varoituksen antamista samat vaatimukset kuin muitakin hallintopäätöksiä.²³ Siten varoituksen antamisessa pääasialliseksi ratkaisun lisäksi päätöksessä on oltava perustelut eli ratkaisun perusteena olevat toiseikat ja lainkohdat. Perustelujen on oltava riittävän selkeitä ja ymmärrettäviä.²⁴ Varoituksen tarkoituksena on kiinnittää virkamiehen huomio moitittavaan menettelyynsä, jota viranomaisella pitää virkavelvollisuuksien vastaisena. Lisäksi on tärkeää, että viranomaisen perustelut vakuuttavat virkamiehen ratkaisun oikeellisuudesta ja antavat virkamiehelle mahdollisuuden arvioida muutoksenhaun tarpeellisuutta.²⁵

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kirjallisen varoituksen antamista käytännössä virkamieslautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen avulla. Jokaisella tilanteella on yksilölliset piirteensä, josta syystä varoitusta koskevista oikeustapauksista on vaikea vetää selkeitä johtopäätöksiä. Tutkimukseen on valikoitu sellaisia ratkaisuja, joiden erityispiirteillä voisi olla merkitystä yhtä ratkaisua yleisempänä sääntönä.

Työaikojen noudattamatta jättäminen ja luvattomat poissaolot ovat yleisiä tilanteita, joissa varoituksen antamista on pidetty perusteltuna.

VMLTK 6/2009

Kuvankäsittelijä A oli yli kahden vuoden ajan tullut töihin liuku-

²¹ Launiala. Laaksonen. 2011, 9-10

²² Koskinen. Kulla. 2013, 265-266

²³ Hallintolaki 43§ & 45§

²⁴ Mäenpää. 2013, 523-525

²⁵ Kulla. 2012, 270-271

ma-ajan päättymisen jälkeen. Myöhästymiset olivat olleet viikoittaisia ja vaihdelleet muutamasta minuutista jopa kahteen tuntiin. A:lle oli jo aikaisemmin annettu asiasta kirjallinen huomautus, minkä jälkeen myöhästymiset olivat jatkuneet edelleen. Virastolla oli ollut oikeus kirjallisen varoituksen antamiseen.

VMLTK 10/2009

Hallintosihteeri A oli runsaan vuoden aikana saapunut työpaikalleen sallitun työaikalukuman puitteissa ainoastaan neljä kertaa. A oli käyttänyt ilman hyväksyttävää syytä leimausta matka sisään. A:lla oli ollut myös selvittämättömiä poissaoloja. Virastolla oli ollut perusteet antaa kirjallinen varoitus.

Edellä esitetyistä tapauksista näkyy, että viranomaisen on puuttunut asiaan vasta sen jälkeen, kun virkamiehen menettely eli laiminlyönti on kestänyt jo pitkän aikaa. Jälkimmäisestä ratkaisusta virkamieslautakunta päätöksen ymmärrettävyyttä lisätäkseen erikseen lausui, ettei lapsen vieminen päivähoitoon, väsymys tai pitkä työmatka vapauta virkamiestä noudattamasta työaikamääräyksiä.

Kun kysymys on esimiesasemassa olevasta virkamiehestä, varoituksen antamisen kynnys on matalampi kuin rivivirkamiehen kohdalla. Hyvin tärkeää on myös virkamiehen menettelyn tai teon vaikutus työnantajaviranomaiseen ja virastossa tehtävän työn ja viraston toiminnan kannalta. Myös sillä on merkitystä onko moitittava teko tai menettely tapahtunut viranomaisen sisäisessä hallinnossa vai onko virkamies toiminut viraston ulkopuolella. Seuraavassa tapauksessa yhtenä perusteena on ollut myös se, että virkamies on toiminut vastoin työnantajan antamia työnjohtomääräyksiä.

KHO: 2014:52:

Suojelupoliisin päällikkö oli päättänyt antaa osastopäällikölle kirjallisen varoituksen Suojelupoliisin ohjesäännön 19 §:n vastaisesta toiminnasta. Osastopäällikkö ei ollut ennakolta ilmoittanut ohjesäännössä mainituille henkilöille osallistumisestaan Alpo Rusin kirjoittaman "Tiitisen lista. Stasin vakoilu Suomessa 1960-1989" -nimisen kirjan julkistamistilaisuuteen.

Suojelupoliisin ohjesäännön 19 §:n 2 momentin mukaan viraston toimialaan kuuluvista yleistä mielenkiintoa herättävistä asioista on viipymättä ilmoitettava päällikölle, apulaispäälliköille ja asianomaisen tulosityksikön päällikölle sekä viestintäpäällikölle.

Kirjan julkistamistilaisuus liittyi Suojelupoliisin toimintaan. Osastopäällikön asemassa olevan ja julkisuudessa tunnetun virkamiehen toimintaa ei voitu arvi-

oida muutoin kuin niin, että hän oli osallistunut tilaisuuteen virkamiehenä. Ennalta on ollut arvioitavissa, että Suojelupoliisissa korkeassa asemassa olevan virkamiehen osallistuminen julkistamistilaisuuteen saattaa herättää yleistä mielenkiintoa. Suojelupoliisilla on ollut ilmeinen julkisuuden hallintaan ja omiin toimintaedellytyksiinsä liittyvä intressi seurata tilannetta. Tämän intressin turvaamiseksi osastopäälliköllä on ollut velvollisuus ilmoittaa osallistumisestaan viraston sisällä etukäteen ohjesäännön 19 §:n 2 momentin mukaisesti. Osastopäällikkö on laiminlyönyt tämän. Hän on siten toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan. Asiassa todetut seikat ja erityisesti osastopäällikön virka-asema huomioon ottaen Suojelupoliisilla on ollut valtion virkamieslain 24 §:ssä tarkoitettu peruste antaa hänelle kirjallinen varoitus.

Sananvapaus on perinteinen oikeus, jolla tarkoitetaan ihmisen oikeutta ilmaista itseään, julkistaa tietoja ja mielipiteitä muiden estämättä ennakolta ja kommunikoida toisten ihmisten kanssa. Tavoitteena on turvata julkinen keskustelu ja mielipiteen muodostuksen vapaus. Sananvapaus on Suomessa perustuslailla turvattu perusoikeus. Sananvapaus suojaa valtion virkamiehiä, mutta ei ole heidän kohdallaan rajoittamaton. Virkamiehen kirjoitus tai lausunto voi olla varoituksen perusteena, jos virkamies käyttää epäasiallista kieltä tai pyrkii tahallaan antamaan huonon kuvan työnantajaviranomaisesta. Myös sillä, onko lausunnossa tai kirjoituksessa vääriä tietoja ja miten laajalle nämä tiedot ovat levinneet, on merkitystä siinä, miten vastoin virka- ja lojaliteettivelvollisuutta teon on katsottu olevan.²⁶

Joskus myös työnantajaviranomainen, vaikka onkin pystynyt määrittelemään, että virkamies on menetellyt sopimattomasti, ei ole kyennyt kohdistamaan päätöksensä perusteluja oikein. Seuraavassa tapauksessa korkein hallinto-oikeus kumosi viranomaisen päätöksen osittain ja katsoi, että virkamies ei ollut toiminut vastoin työnjohtomääräyksiä. Sen sijaan virkamies ei ollut käyttäytynyt virka-asemansa ja virkatehtäviensä edellyttämällä tavalla.

KHO 1.8.2001 T 1727

Poliisimies X oli kirjoittanut paikalliseen ilmaisjakelulehteen artikkelipalstalle ”Malmin poliisin piiristä” pakinoita muun muassa nimimerkillä ”Kysy kummatellen Malmin Poliisi”. X:n esimies oli antanut kirjoitusten toimittamisesta kyseiseen lehteen muun muassa määräyksen, että palstalle lähetettävässä kirjoituksessa tuli olla esimiehen, hänen sijaisensa tai muun päällystön hyväksymismerkintä. Kun esimiehen antamat määräykset eivät koskeneet nimenomaisesti X:n virkatehtävien hoitamista eikä määräysten noudattamista myöskään ollut valvottu, X ei ollut jättänyt noudattamatta valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuja työnjohto- ja valvontamääräyksiä siten, että hänelle

²⁶ Korkeamäki. Koskinen. 2012, 11-13

tuolla perusteella oli voitu antaa kirjallinen varoitus. Vaikka kyseisellä pakinapalstalla ei julkaistu poliisin viralliseksi katsottavia kannanottoja, X:n olisi tullut ymmärtää, että lehden lukijalle oli perustellusti voinut syntyä mielikuva siitä, että pakinat kuvasivat poliisin piirissä yleisesti vallitsevia käsityksiä ja että kysymys olisi myös poliisin viralliseksi tarkoitetusta tiedotustoiminnasta. Samoin X:n olisi tullut käsittää, että allekirjoituksella ”Kysyy kummastellen Malmin Poliisi” varustettua kirjoitusta ei voitu pitää tavanomaisena yksityishenkilön mielipidekirjoituksena. Kirjoituksen sisältö huomioon ottaen X ei ollut käyttäytynyt virka-asemansa ja -tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Hän oli siten toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan. Poliisilaitoksen päätös, jolla X:lle oli tuolla perusteella annettu kirjallinen varoitus, ei ollut lainvastainen.

Seuraavassa tapauksessa korkein hallinto-oikeus on pitänyt kirjallisen varoituksen antamista perusteltuna. Tapauksessa ovat vastakkain virkamiehen sananvapaus ja toisaalta hänen sopimaton käyttäytymisensä. Tapaus on merkittävä myös siksi, että se poikkeaa korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmin antamista ratkaisuista. Korkein hallinto-oikeus on myös käyttänyt perusteluissaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arviointikriteerejä. Suomalaisessa oikeuskäytännössä on normaalisti arvioitu virkamiehen toimintaa sen perusteella, onko toiminta ollut asiallista, onko se ollut sopivaa käytöstä virkamieheltä ja ovatko virkamiehen esittämät lausumat totuudenmukaisia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arviointikriteerinä sen sijaan on ollut myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattu virkamiehen sananvapaus ja saman artiklan 2 kappaleessa tarkoitetut sallitut perusteet puuttua virkamiehen sananvapauteen. Tapauksessa merkitystä on annettu myös sille, missä tilanteessa ja missä ominaisuudessa virkamies on lausumansa antanut. Lisäksi tapauksessa on annettu merkitystä myös sananvapauteen puuttumisen hyväksyttävyydelle ja puuttumisen välttämättömyydelle.

VMLTK 15/2009

Professori A on kollegoilleen 6.11.2007 lähettämässään kirjelmässä arvostellut yliopistojen johtajuuteen liittyviä ongelmia esimerkkitapauksin. Johtajuuteen liittyvien yleisten ongelmien käsittelyä yliopiston piirissä voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä ja sananvapauden piiriin kuuluvana. Mainitsemisissaan esimerkkitapauksissa A on kuitenkin nostanut esiin pääasiassa sellaisia usean vuoden takaisia asioita ja ristiriitoja, joita on jo useaan otteeseen käsitelty ja pyritty sovittelemaan yliopiston hallinnossa. A ei ole maininnut esimerkkitapauksissa henkilöitä nimeltä, mutta hän on maininnut heidän virkanimikkeensä ja kuvailut tapauksia varsin yksityiskohtaisesti. A:n olisi tullut käsittää, että toimittamalla kirjelmän laajasti kollegoilleen, heille voi syntyä kuvausten perusteella mielikuva esimerkki-tapauksissa esiintyvien henkilöiden henkilöllisyydestä. A on

esittäessään omia arvostuksenvaraisia tulkintojaan esimerkkitapauksista käyttänyt varsin kärkeväsanasta kieltä, eivätkä käytetyt ilmaisut sisältönsä ja sananvalintansa puolesta vastaa virkamiehiltä vaadittavan asiallisen kielenkäytön vaatimusta. Tällainen kielenkäyttö on loukannut ja halventanut yliopiston muita työntekijöitä ja ollut omiaan huonontamaan työilmapiiriä yliopistolla. Virkamiehen sananvapaus ei ole rajoittamaton, vaan virkamiehen on julkisessa kirjoittelussaan otettava huomioon virkavelvollisuutensa. A on lähettämällä mainitun kirjelmän kollegoilleen käyttäytynyt tavalla, joka ei vastaa hänen asemansa ja tehtävänsä mukaisia vaatimuksia. A on toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan ja laiminlyönyt niitä. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen. A valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka antoi asiassa päätöksen KHO 2011:516. Korkein hallinto-oikeus arvioi asiaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvatun sananvapauden kannalta. Kirjallisen varoituksen antaminen puuttui A:n sananvapauteen. Sananvapauteen puuttumiselle oli valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentissa säädetty peruste ja siihen puuttumisella oli pyritty ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuun hyväksyttävään tavoitteeseen eli toisten oikeuksien ja maineen suojeluun. A:lla oli sinänsä oikeutettu intressi saattaa muidenkin tietoon kielteisiä näkemyksiään yliopiston johtamisesta ja esimiestoiminnasta. A oli kuitenkin esittämällä muita henkilöitä koskevia tietoja näiden mainetta loukkaavalla ja halventavalla tavalla ja lähettämällä kirjelmän laajasti tiedekuntansa professorikollegoille käyttäytynyt tavalla, joka ei vastannut hänen asemansa ja tehtäviensä mukaisia vaatimuksia. Koska A oli aikaisemmin saamistaan suullisesta huomautuksesta ja kirjallisesta huomautuksesta huolimatta jatkanut epäasiallisena pidettyä kirjoitteluaan, yliopistolla ei ole enää ollut kirjallista varoitusta lievempää keinoa puuttua A:n toimintaan. Sananvapauteen puuttuminen kirjallisella varoituksella oli näin ollen ollut myös oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden ja sitä oli perusteltu ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan kannalta riittävin syin. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen.

5.2 Lomauttaminen

Virkamiehen lomauttamisen edellytyksenä lain mukaan on joko irtisanomisperuste tai virkamieslaissa tarkoitettu töiden tilapäinen väheneminen. Virkamieslain 36 § 1. momentissa säädetään irtisanomisperusteella tapahtuvasta lomauttamisesta ja saman lain 36§ 2 momentissa lomauttamisesta, joka ei edellytä irtisanomisperustetta. Koska tutkielma käsittelee virkasuhteen päättämistä, rajaan 36§ 2 momentin mukaisen lomautuksen tutkielman ulkopuolelle, sen sijaan tutkielma keskittyy lomauttamiseen irtisanomisen vaihtoehtona

Virkamieslain 36 § 1. momentin tarkoittamassa irtisanomisen vaihtoehtona käytettävässä lomauttamisessa on kyse tilanteesta, jossa viranomainen voisi 27§ 1 momentin nojalla irtisanoa virkamiehen, eli lain mukainen irtisanomisperuste on käsillä. Tällaisessa tilanteessa virkamies voidaan lomauttaa 14 päivän ilmoitusaikaa noudattaen. Lomauttaminen tapahtuu siten, että virkamiehen virantoimitus ja palkanmaksu keskeytetään määräajaksi tai toistaiseksi. Virkasuhde pysyy kuitenkin muilta osin voimassa. Virkamieslain mukaan lomauttamista ei voi käyttää ns. kurinpidollisiin syihin eikä lomauttamista voida myöskään tehdä henkilökohtaisilla perusteilla.

Virkamiehen lomauttamisesta päättää asianomainen virasto. Virkamieslain 39§ mukaan irtisanomisen vaihtoehtona käytettävässä lomautuksessa työnantajan on annettava lomautuksesta virkamiehelle ilmoitus henkilökohtaisesti, ellei viranomaisen ja luottamusmiehen kesken toisin sovita. Ilmoituksessa täytyy mainita lomautuksen syy, alkamisaika ja määräaikaisen lomautuksen kesto. Toistaiseksi tapahtuvan lomautuksen osalta viranomaisen on ilmoitettava lomautuksen arvioitu kesto. Jos virkamies sitä erikseen pyytää, on viranomaisen annettava lomautuksesta kirjallinen todistus virkamiehelle. Ilmoitus lomautuksesta on annettava tiedoksi myös luottamusmiehelle. Jos lomautus kohdistuu vähintään kymmeneen virkamieheen, ilmoitus lomautuksesta on annettava myös työvoimaviranomaiselle. Valtion virkamieslain 39 § 3 momentin mukaan viranomainen voi virkamiehen suostumuksella muuttaa lomautuksen alkamis- tai päättymisaikaa taikka peruuttaa lomautuksen. Saman momentin mukaisesti työn alkamisesta on ilmoitettava vähintään viikkoa ennen, jos virkamies on lomautettu toistaiseksi.

Valtion virkamieslaissa ei säännellä kovin tarkasti lomauttamisen käytännön toteutuksesta. Työmarkkinoilla vallitsevan yleisen käytännön mukaisesti virkamiehen lomauttaminen toimeenpannaan sellaisena aikana, jona virkamiehellä on virkatehtäviä suoritettavana. Hyvän henkilöstöpolitiikan mukaisena pyrkimyksenä on välttää lomauttamista esimerkiksi virkamiesten vuosilomavapaiden aikana.²⁷ Hyvään henkilöstöpolitiikkaan ei myöskään kuulu lomautuksen pilkkominen pieniin osiin sen estämiseksi, että virkamies voisi saada ansiosidonnaista työtömyysturvaa. Lomautus voidaan kuitenkin pilkkoa esimerkiksi viraston toiminnallisten syiden sitä edellyttäessä.²⁸

6 Irtisanominen

Virkamieslain 7 luvussa on säädetty virkamiehen virkasuhteen päättämisestä irtisanomisella joko henkilökohtaisella perusteella tai hallinnollisella, tuotannollisella tai taloudellisella perusteella. Virkamiesten palvelussuhdeturvan sääntelyn tavoitteena on turvata virkamiesten

²⁷ Koskinen. Kulla. 2013, 287

²⁸ Ks. KHO 26.5.1995 T2318-2321

asema ja riippumattomuus. Virkamieslain säätämisen tavoitteena oli virkasuhteen ja työsuhteen lähentäminen toisiinsa. Tämän vuoksi voimassa olevassa virkamieslaissa on säädetty myös virkasuhteen päättämisestä työsopimuslakia vastaavin säännöksin.²⁹

6.1 Henkilöön liittyvät irtisanomisperusteet

Tavallisesti henkilökohtaisena irtisanomisperusteena on virkamiehen moitittava menettely virassaan, esimerkiksi virkatehtävien laiminlyönti tai virkatehtävistä kieltäytyminen. Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisilla perusteilla säädetään virkamieslain 25 §:ssä, jonka mukaan henkilökohtaiset päättämisperusteet koskevat kaikkia virkamiehiä. Olennaista on, että myös määräaikainen virkasuhde voidaan irtisanoa, toisin kuin määräaikainen työsopimussuhde, joten henkilökohtaisten irtisanomisperusteiden avulla voidaan myös arvioida määräaikaisen virkasuhteen päättämisen perusteita.³⁰ Arvioitaessa irtisanomisperusteiden olemassaoloa tulee kuitenkin ottaa huomioon virkamiesten toisistaan poikkeaviin tehtäviin kohdistuvat erilaiset vaatimukset.³¹

6.1.1 Erityisen painava syy

Virkamieslain 25 §:ssä rajoitetaan viranomaisen oikeutta irtisanoa virkasuhde henkilökohtaisilla irtisanomisperusteilla. Rajoitteena on virkamieslain 25§ 2 momentissa mainittu erityisen painava syy, ja sen tulkinnessa ja soveltamisessa selkeyttävä samassa pykälässä oleva luettelo tilanteista, joita ei voida pitää erityisen painavina syinä. Irtisanomiseen oikeuttavana erityisen painavana syynä voidaan pitää mitä tahansa virkamiehen toimintaa, laiminlyöntiä tai käyttäytymistä, joka menettelynä on niin moitittavaa, että sen perusteella virkasuhdetta ei voida katsoa kohtuulliseksi jatkaa. Erityisen painavana syynä voi siten olla virkavelvollisuuksien laiminlyönti, virkavelvollisuuksien vastainen toiminta, poissaolo ja myöhästely, sairaus, alkoholin käyttäminen, sopimaton käyttäytyminen, epärehellisyys tai rikoksiin syyllistyminen. Tavallisimpana irtisanomisperusteena on esimerkiksi virkatehtävien laiminlyönti tai virkatehtävistä kieltäytyminen.³²

Irtisanomisen edellytyksen täyttymisen määrittää lähtökohtaisesti se, miten moitittavaa virkamiehen menettely käsillä olevassa yksittäistapauksessa on. Irtisanomisen perusteena erityisen painavaa syytä arvioidaan ensisijassa viraston kannalta. Irtisanomisseuraamus ei saa kuitenkaan olla kohtuuton virkamiehen kannalta suhteessa teon moitittavuuteen. Erityisen pai-

²⁹ HE 291/1993. 42-43

³⁰ Koskinen. Kulla. 2013, 300-301

³¹ HE 291/1993. 43

³² Koskinen. Kulla. 2013, 300-301

navaa syytä arvioidaan kokonaisharkinnalla, jossa on kyse useiden erilaisten tekijöiden yhtäaikaisesta punninnasta. Siten ratkaisuun vaikuttavat esimerkiksi itse teko/menettely, virkamiehen asema, virkamiehen suhtautuminen tekoonsa, viranomaisen suhtautuminen tekoon, viranomaisen asema, teon yleinen vaikutus virkamiehen työpaikalla sekä teon merkitys yleiselle turvallisuudelle ja viranomaistoiminnan uskottavuudelle. Virkamiehen tehtävänä on pystyä osoittamaan, että kyseinen teko tai laiminlyönti on johtunut jostakin ymmärrettävästä syystä. Tällainen syy voi olla esimerkiksi sairaus.³³

Kaikkiin virkamiehiin, tuomareita lukuun ottamatta, sovelletaan samoja virkamieslain 25§:n yksilökohtaisia irtisanomisperusteita. Silti irtisanomisen kynnys samankin viranomaisen sisällä voi muodostua työntekijäryhmittäin erilaiseksi sen johdosta, että päätöksen teossa on otettava huomioon virkamiesten eri tehtäviin kohdistuvat erilaiset vaatimukset.³⁴

Virkamiehen keskeinen velvollisuus on suorittaa virkaan kuuluvat virkamiehelle määrätyt työt asianmukaisesti ja viivytyksettä. Jos ei ole varmuutta virkamiehen halusta noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä, voi luottamuspula muodostua irtisanomisperusteeksi. Joskus yksittäinenkin kieltäytyminen työtehtävistä voi synnyttää tällaisen selkeän luottamuspulan virkamiehen ja työnantajaviraston välillä. Työvelvoitteen laiminlyönti voi vaikuttaa pitkänkin ajan takaa, jos sitä voidaan kokonaisarviointissa pitää jatkuvana.³⁵ Seuraava tapaus selvittää hyvin irtisanomiskynnyksen ylittämistä:

VMLTK 15.12.1999 päätös 58/99 (KHO 4.9.2000 T 1808: ei muutosta)

Virkamieslautakunta katsoo tulleen selvitetyn, että H on irtisanomispäätöksen liitteenä olevassa muistiossa esitetyn tavoin toistuvasti usean vuoden aikana laiminlyönyt työtehtäviään avustavana ulosottomiehenä. Menettely on jatkunut hänen saamistaan kirjallisista varoituksista ja huomautuksista huolimatta. Koska laiminlyönti on ollut jatkuvaa, H:n menettelyä on arvosteltava kokonaisuutena. (...) Ulosottovirastossa on todettu 1.2.1999, että H:n hoidossa on vanhentuneita asioita, että H ei ole toteutettuun työnjaon muutokseen liittyen selvittänyt työtään osastopäällikön antamien ohjeiden mukaisesti, että H ei ole lähettänyt velallisille ennakkoilmoituksia eikä pöytäkirjoja palkan ja eläkkeen ulosmittauksista ja että huomattavalle osalle asioita on tehty riittämättömät toimenpiteet tai niitä ei ole tehty ollenkaan. Edelleen on todettu, että H on toistuvasti menetellyt osastopäällikön määräysten vastaisesti, että H ei ole saavuttanut viraston määrittämiä käsittelyaikatavoitteita ja että myöhästyminen asiakkaiden vastaanottoajan alkamisesta on ollut toistuvaa. H:n on aikaisemmin

³³ KHO 6.8.1997 T1784

³⁴ Launiala. Laaksonen. 2011, 9-10

³⁵ Koskinen. 2006, 8

saamiensa kirjallisten varoitusten ja huomautusten johdosta täytynyt olla tietoinen siitä, että työnantaja ei hyväksy hänen menettelyään. Asiakirjoista ei myöskään ilmene mitään sellaista, minkä perusteella voitaisiin päätellä, että H:n työmäärä olisi ollut tavanomaista suurempi tai että työnjohto- ja valvontamääräykset olisivat olleet sekavia tai tulkinnallisia. (...) Muutoin virkamieslautakunta katsoo H:n siinä määrin laiminlyöneen tehtäviensä asianmukaisuuden ja viivytyksettömän hoidon sekä jättäneen noudattamatta työnjohto- ja valvontamääräyksiä, että ulosottovirastolla on ollut virkamieslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityisen painava syy H:n virkasuhteen irtisanomiseen.

Virka-aikana tapahtuvien poissaolojen ja myöhästelyjen lisäksi myöskään vapaa-ajan käyttäytyminen ei saa johtaa perusteettomiin poissaoloihin työstä. Poissaolojen arvioinnissa vaikeutena on saada selville poissaolojen todellinen peruste, poissaolojen liittyminen toisiinsa ja niiden toistuminen. Alkoholin ja sairauspoissaolojen väärinkäyttö liittyy usein luvattomiin poissaoloihin. Lähtökohtana voidaan yleensä pitää sitä, että moitittavaan menettelyyn syyllistynyt virkamies on ollut tietoinen menettelynsä vakavuudesta.³⁶

VMLTK Asia 123/2009

Virasto oli 10.11.2009 irtisanonut vanhemman tutkijainsinööri A:n virkasuhteen päättymään kuuden kuukauden irtisanomisajan kuluttua. Syyskuussa 2009 oli tullut ilmi, että A oli ollut luvatta poissa työpaikalta sisään leimattuna 13.11.2008 - 30.9.2009 yhteensä 45 tuntia, mistä hänelle oli maksettu ylityökorvauksia 1673,60 euroa. Linjajohtaja oli huhtikuussa 2008 joutunut huomauttamaan A:ta hänen työnteostaan ja selittämättömistä poissaoloistaan. A kiisti, että tuossa yhteydessä olisi käsitelty hänen poissaolojaan. Virkamieslautakunta totesi, että kun linjajohtajan ja A:n huhtikuussa 2008 käymästä keskustelusta ei ollut laadittu minkäänlaista asiakirjaa, ei asiassa ollut voitu varmistua keskustelun sisällöstä. A:n ja työnantajan ristiriitaiset käsitykset huomioiden asiassa oli epäselvää, oliko A:ta aiemmin huomautettu irtisanomisen perusteena olevasta menettelystään. A ei ollut kiistänyt poissaolojaan, mutta katsoi, ettei hänen menettelynsä ollut tahallista, eikä hänen tarkoituksenaan ollut kerryttää itselleen perusteetonta etua. Virkamieslautakunta katsoi kuitenkin A:n olleen tietoinen työaikaleimausten merkityksestä hänen palkanmaksuunsa. Sillä seikalla, että poissaolot olivat A:n mukaan johtuneet sairaudesta, ei ollut asiassa ratkaisevaa merkitystä. A:n oli pitkän virkauransa perusteella voitu edellyttää ymmärtävän, etteivät toistuvat poissaolot ilman lupaa edes sairauden perusteella ole sallittuja varsinkaan siten, että niiden johdosta kerryttää itselleen

³⁶ Koskinen. Kulla. 2013, 305

perusteettomia ylityökorvauksia. Vaikka A:n menettely oli ollut toistuvaa, kyse oli toisaalta melko pitkälle aikavälille ajoittuvista laiminlyönneistä. Toisaalta A:lle perusteettomista ylityökorvauksista maksettua määrää ei voitu pitää vähäisenä. Menettely oli ollut tietoista ja sen johdosta A oli menettänyt työnantajansa luottamuksen. Virkamieslautakunta katsoi A:n laiminlyöneen työnjohtaja- ja valvontamääräyksiä sekä hankkimalla tällä menettelyllä itselleen tietoisesti perusteetonta taloudellista etua käyttäytyneen vastoin virkavelvollisuuksiaan siinä määrin, että hänen irtisanomiselleen oli ollut erityisen painava syy. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen. KHO:2011:1244: Ei muutosta.

Lähtökohtaisesti virkamiestä ei saa irtisanoa sairauden perusteella. Kuitenkin yksi hyvin yleinen irtisanomisperuste on virkamiehen riittämätön tai olennaisesti heikentynyt työkyky. Seuraavassa tapauksessa merkitystä on ollut myös sillä, miten virkamies itse on irtisanomistilanteessa käyttäytynyt:

VMLTK Asia 87/2007

Poliisilaitos oli 5.9.2007 irtisanonut toimistosihteeri A:n virkasuhteen. A oli sairasloman ja virkavapauden jälkeen kieltäytynyt palaamasta työhön. A oli ollut pois työstä sairauslomalla noin kolme vuotta 30.3.2007 saakka. Valtiokonttori ei ollut katsonut A:n täyttävän edellytyksiä työkyvyttömyyseläkkeeseen ja oli ilmeisesti alkuvuodesta 2007 hylännyt hänen hakemuksensa. Työterveyshuollon A:n terveystarkastukseen perustuneen lääkärinlausunnon 28.3.2007 mukaan A oli ollut kykenevä työhönsä siten, ettei häntä suositeltu fyysisesti raskaaseen ja kädet horisontaalitason yläpuolella tehtävään työhön. A oli edelleen katsonut olevansa sairauksiensa perusteella työkyvytön ja esittänyt elokuussa 2007 työnantajalle 20.4.2007 ja 15.5.2007 päivätyt lääkärinlausunnot työkyvyttömyydestään.

A:n työkyvystä oli ollut ristiriitaista selvitystä. Työterveyslääkäri oli kuitenkin nimenomaisesti arvioinut A:n sairauksien vaikutusta hänen työkykynsä suhteessa A:n virkatehtäviin eli toimistotehtäviin. Työnantaja oli lisäksi esittänyt A:lle työjärjestelyjä ja mahdollisuutta työkokeiluun. A ei ollut pitänyt kyseisiä toimenpiteitä mahdollisina. A oli katsonut, ettei hän ollut ollut työkykyinen eikä ollut aikonut missään tilanteessa palata työhön. Mainitut seikat huomioon ottaen virkamieslautakunta katsoi, että A oli jättäessään saapumatta työhön virkavapautensa päätyttyä rikkonut virkavelvollisuuksiaan. Asiaa kokonaisuutena arvioitaessa poliisilaitoksella oli ollut laissa tarkoitettu erityisen painava syy irtisanoa A:n virkasuhde. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen. KHO:2009:3303: Ei muutosta.

Kuten edellä on esitetty kohdassa 4.1, laki edellyttää että virkamies käyttäytyy asemansa edellyttämällä tavalla. Useiden virkamiesryhmien osalta tämä velvoite koskee myös virka-ajan ulkopuolista vapaa-aikaa. Esimerkiksi poliisien kohdalla henkilökohtaisina irtisanomisperusteina korostuvat alkoholin väärinkäyttäminen, rattijuopumus ja sopimaton käyttäytyminen. Oikeuskäytännössä on annettu useita tuomioita poliisin rattijuopumuksesta:

VMLTK Asia 51/2006

Poliisilaitos antoi 29.5.2006 päätöksen, jolla se irtisanoi komisario A:n virkasuhteen. A myös pidätettiin virantoimituksesta päätöksen tiedoksiantamispäivästä 29.5.2006 lähtien. Päätöksen perusteena oli A:n ongelmallinen alkoholinkäyttö, joka oli jatkunut kevästä 2005 asti. A oli vuonna 2005 tavattu toistuvasti työpaikaltaan alkoholin vaikutuksen alaisena, ja hänellä oli useita päiviä kestänyt luvaton poissaolojakso. A:lle oli näiden tapahtumien johdosta annettu määräykset sopia työvuoromuutoksista etukäteen esimiehen kanssa ja toimittaa poissaoloista asianmukainen todistus, minkä lisäksi hän oli saanut kirjallisen varoituksen, asia oli ollut syyteharkinnassa ja A:n kanssa oli käyty hoitoonohjauskeskustelu. Näistä toimenpiteistä huolimatta A oli ollut poissa työpaikaltaan iltapäivän 24.4. ja 26.-28.4.2006. Hän ei ollut saanut poissaololleen työnantajan lupaa eikä ollut toimittanut asianmukaista terveydenhuoltohenkilökunnan antamaa todistusta tai muutakaan selvitystä poissaololleen edes jälkikäteisesti. Asiassa voitiin siten pitää selvitetynä, että A:n poissaolot huhtikuussa 2006 olivat olleet selvittämättä jäänyttä työvuoroa 25.4.2006 lukuun ottamatta luvattomia. A:n ongelmallinen alkoholinkäyttö oli jatkunut ainakin vuoden ajan. Hän oli menetellyt vastoin virkavelvollisuuksiaan saapumalla työpaikalleen toistuvasti alkoholin vaikutuksen alaisena ja olemalla toistuvasti omavaltaisesti poissa työpaikaltaan useita päiviä kerrallaan. Asiassa ei ollut esitetty A:n alkoholiongelma tai mahdollisesta mielenterveysongelmasta sellaista selvitystä, että niitä olisi voitu pitää valtion virkamieslaissa tarkoitettuna sairautena. Näissä olosuhteissa ja ottaen lisäksi huomioon, että poliisilta vaaditaan ammatinsa vuoksi tavallista suurempaa harkintaa käyttäytymisestään, on poliisilaitoksella ollut erityisen painava syy A:n virkasuhteen irtisanomiseen. A:n menettely osoitti hänet siinä määrin soveltumattomaksi tehtävänsä, että hänet oli voitu pidättää virantoimituksesta välittömästi irtisanomisen jälkeen.

Oikeuskäytännössä alkoholin käyttämiseen on suhtauduttu ankarammin, jos tekoon liittyy sopimattomuutta suhteessa virkamiehen virka-asemaan tai vaaran aiheuttamista. Samoin virkamiehen tietoisuus siitä, että hänen toimintansa on virkamieslain mukaisten velvoitteiden vastainen, on ollut merkittävää. Usein alkoholin käyttöä koskevissa tapauksissa on verrattu rin-

nakkain alkoholin käyttämistä ja virkamiehen terveydentilaan liittyviä seikkoja. Usein tällaisissa asioissa on myös yritetty saada viranomaisen päätös kumotuksi vetoamalla menettelyvirheisiin:

VMLTK Asia 120/2010

Valtakunnansyyttäjänvirasto oli päätöksellään irtisanonut kihlakunnansyyttäjää A:n ja pidättänyt tämän välittömästi virantoimituksesta. Päätöksen mukaan A:n epäiltiin saapuneen virkapaikalleen alkoholin vaikutuksen alaisena. A kiisti olleensa päihtyneenä virantoimituksessa. Punoittavat silmät johtuivat A:n mukaan kroonisesta silmäsairaudesta ja kovista piilolaseista. Viinanhaju työhuoneessa oli A:n mukaan johtunut A:n hartioihinsa käyttämästä kylmägeelistä. A:n mukaan päätöstä tehtäessä oli tapahtunut menettelyvirhe, kun A:lle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi Valtakunnansyyttäjänviraston hankkiman pääluottamusmiehen lausunnon johdosta. Toinen menettelyvirhe oli A:n mukaan tapahtunut, kun Valtakunnansyyttäjänvirasto ei ollut A:n pyynnöstä kuullut kihlakunnansyyttäjää B:tä ja syyttäjien sihteerä C:tä. Pääluottamusmies ei ole tässä tapauksessa antanut mitään uutta selvitystä. Näin ollen A:n kuuleminen pääluottamusmiehen lausunnon johdosta ei ole ollut tarpeen, koska lausunto ei ole voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Kun otetaan huomioon silmätautien erikoislääkärin lausunnon sisältö, virkamieslautakunta katsoo, ettei Valtakunnansyyttäjänvirasto ole laiminlyönyt selvittämisvelvollisuuttaan, vaikka se ei olekaan kuullut B:tä ja C:tä. Kihlakunnansyyttäjän virkatehtävän asianmukainen hoitaminen ja korostettu käyttäytymisvelvollisuus edellyttävät, ettei virkaa hoitaessa saa olla alkoholin vaikutuksenalainen. Kahden A:n työpaikalla olleen virkamiehen antamista kirjallisista lausunnoista on pääteltävissä, että on syntynyt perusteltu epäily A:n olleen työpaikallaan virkatehtävissä päihtyneenä. A:n antama selvitys kuitenkin horjuttaa tätä epäilyä samoin kuin se, että työterveyslääkäri ei vastaanotolla havainnut selviä päihtymyksen merkkejä A:ssa. Toisen virkamiehen havainnot oli kuitenkin tehty noin kolme ja puoli tuntia aikaisemmin kuin työterveyslääkärin. A:n asian käsittelyn yhteydessä esittämät syyt kieltäytymiseensä puhallustestistä eivät myöskään ole vakuuttavia. A:lla on hänen itsensä vain vajaa kaksi kuukautta aikaisemmin allekirjoittaman hoitosopimuksen kautta tunnustama, hoitoa edellyttänyt päihdeongelma. Kieltäytyminen hoitosopimuksen perusteella määrätystä puhallustestistä osoittaa A:lla olleen syy peitellä päihtymystään. Irtisanomiseen on siten lain edellyttämä erityisen painava syy. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen. KHO 3.5.2012 T 1565: Valitus hylätty.

Yhteistyökyvyttömyyttä ja luottamuspulaa koskevia tapauksia on oikeuskäytännössä paljon. Näissä tilanteissa on keskeistä se, että viranomainen kykenee riittävän selkeästi näyttämään

toteen irtisanottavan viaksi esitetyt teot. Yleensä tällaisissa tapauksissa on kysymys monien eri tekojen kokonaisarvioinnista. Seuraavat kaksi tapausta havainnollistavat näytön osoittamisen vaikeutta:

VMLTK Asia 46/2007

Virasto irtisanoi A:n 4.5.2007 annetulla päätöksellä. Päätöksen perusteena oli A:n epäasiallinen ja sopimaton käytös. A:lle oli tästä syystä annettu suullinen huomautus ja kaksi kirjallista varoitusta. A oli itse kertonut tulleen epäarvoisen kohtelun ja työpaikkakiusaamisen uhriksi. A:n kokemus oli, ettei häntä ollut ymmärretty eikä työpaikan ongelmiin puututtu ja että A:sta oli yksin tehty syyllinen työpaikan ongelmiin. A:n esittämien väitteiden perusteella oli tehty lukuisia selvityksiä ja tutkimuksia työpaikan olosuhteista. Selvityksissä ei ilmennyt seikkoja, jotka olisivat tukeneet A:n väitteitä häneen kohdistuneesta kiusaamisesta tai epäasiallisesta käyttäytymisestä. Sen sijaan oli ilmennyt, että A:n oma käytös oli aiheuttanut ristiriitatilanteita ja pahaa oloa ja että A:n oli ollut vaikeaa sopeutua työyhteisön sääntöihin ja johdon määräyksiin. A:n käytös ei ollut muuttunut suullisesta huomautuksesta ja kirjallisista varoituksista huolimatta toivotulla tavalla. A:n käytös oli jatkunut pitkään ja toistunut usein ja monen työtoverin kohdalla, mikä on ollut omiaan häiritsemään työntekoa ja tulehduttamaan työyhteisön ilmapiiriä. Mikään A:n yksittäinen teko ei ollut niin moitittavaa, että se olisi yksin muodostanut irtisanomisperusteen. A on kiistänyt itse kokenut tulleen kiusatuksi, mutta muiden työyhteisön jäsenten kokemus oli, että A:n käytös häiritsi työpaikan ilmapiiriä. Näissä olosuhteissa työnantajalla ei ollut muuta keinoa työyhteisön ilmapiirin rauhoittamiseen kuin A:n irtisanominen. Työnantajalla oli siten erityisen painava syy A:n irtisanomiseen. Oikaisuvaatimus hylättiin. KHO:2010:1140: Ei muutosta.”

VMLTK Asia 107/2007

Lääninhallitus oli 15.11.2007 irtisanonut taidetoimikunnan pääsihteeri A:n virkasuhteen ja pidättänyt hänet virantoimituksesta. Käräjäoikeus oli 26.9.2007 tuominnut A:n pahoinpitelystä sakkoihin. A oli 22.8.2006 erimielisyyden seurauksena tehnyt väkivaltaa osastosihteeri B:lle tarttumalla hänen ranteeseensa ja tönimällä häntä. A:n oli katsottu olevan B:n esimies. Hovioikeus oli hylännyt A:n tekemän valituksen. Irtisanomisen perusteena oli lisäksi ollut epäselvyydet A:n työajan käytössä ja A:n harjoittama häirintä ja epäasiallinen käyttäytymisen B:tä kohtaan. Virkamieslautakunta katsoi, ettei asian käsittely ollut ollut virheellistä tai puolueellista eikä irtisanomisasian käsittelyyn osallistunut ylitarastaja C ollut ollut esteellinen käsittelemään irtisanomisasiä. Asiassa ei ollut

ilmennyt sellaista menettelyvirhettä, jonka perusteella lääninhallituksen päätös olisi tullut kumota. Työsuojelupiirin tarkastuskertomuksista ilmeni, että kokemukset häirinnästä ja epäasiallisesta kohtelusta olivat olleet molemminpuolisia ja että asian taustalla oli ainakin osittain ollut esimiessuhteisiin liittyvät epäselvyydet. Asiassa ei ollut esitetty selvitystä häirinnän jatkumisesta. Lääninhallituksella ei ollut ollut perusteita irtisanoa A:ta työsuojeluasiaan liittyvällä perusteella. A:n työajan käyttöön liittyviä epäselvyyksiä oli selvitetty jo touku-kuussa 2005 ja syyskuussa 2006. A:lle ei ollut annettu huomautusta tai varoitusta. Lääninhallituksella ei ollut ollut perusteita irtisanoa A:ta tälläkään perusteella. Pahoinpitely oli puolestaan tapahtunut tilanteessa, jossa taidetoimikunnan henkilösuhteet olivat jo useita vuosia olleet erittäin tulehtuneet. A:lle teosta tuomittu rangaistus oli ollut lievä. Teon laatu, vakavuus ja olosuhteet huomioon ottaen irtisanomista oli pidettävä liian ankarana seuraamuksena A:n teosta. Kun lisäksi otettiin huomioon A:n yli 30 vuotta kestänyt virka ura, virkamieslautakunta katsoi asia kokonaisarviona, ettei lääninhallituksella ollut ollut erityisen painavaa syytä irtisanoa A:n virkasuhdetta tai pidättää häntä virantoi- mituksesta. Virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja kumosi lääninhallituksen päätöksen. KHO:2009:2434: Ei muutosta.

Yksi tärkeä virkamiehen velvollisuus on antaa työnantajalle selvitys sivutoimista. Tämän velvollisuuden laiminlyöntiä on usein pidetty jopa irtisanomiseen oikeuttavana. Kuten seuraavasta tapauksesta ilmenee, irtisanominen edellyttää kuitenkin yleensä toistuvaa moitittavaa käytöstä:

VMLTK Asia 81/2007

Alueellinen ympäristökeskus oli irtisanonut rakennusmestari A:n virkasuhteen 14.8.2007 tekemällään päätöksellä. Päätöksen perusteluiden mukaan A:lta oli toistuvasti tuloksetta pyydetty selvitystä sivutoimistaan. A oli 15.5.2006 toimit- tanut yhden sivutoimi-ilmoituksen, joka oli kuitenkin ollut puutteellinen. A oli väittänyt, ettei hän ollut saanut palkkaa tai palkkiota sivutoimistaan. Työnan- taja oli 2.5.2007 antanut A:lle kirjallisen varoituksen, josta A oli tehnyt oikai- suvaatimuksen virkamieslautakuntaan. Kirjallinen varoitus oli koskenut muun muassa sivutoimen ilmoittamatta jättämistä, luottamuksen vaarantumista tasa- puolisuuteen virkatehtävien hoidossa ja virkamiehelle sopimatonta toimintata- paa. Virkamieslautakunta katsoi asiassa selvitetyn, että A oli toiminut valtion viraston X puheenjohtajana vuodesta 2004 kevääseen 2007. Lisäksi A oli vuonna 2004 valittu hallituksen päätöksellä kyseisen viraston valvojaksi. Näistä tehtä- vistä A:lle oli myös päätetty maksaa tuntikohtaiset palkkiot, ja A:n vaikutusval- taan kuuluva yritys oli laskuttanut virastoa 88 486,60 euron laskulla, joka oli kattanut palkkiot A:n toimista viraston hallinnossa ja valvojana. Koska kyse oli

ollut jo tehdystä työstä maksettavista palkkioista, ei asiassa ollut syytä pelkäämään palkkioiden maksatukseen liittyvien epäselvyyksien perusteella katsoa, että kyse ei olisi ollut palkkiota vastaan tehdystä työstä. A:lla oli täten ollut sivutoimi, josta hänen olisi tullut tehdä ilmoitus työnantajalle. A:lle annetun kirjallisen varoituksen ja irtisanomisen väliin jäänyt aika oli ollut melko lyhyt. Kun otettiin kuitenkin huomioon työnantajan saama uusi selvitys A:n toiminnasta viraston X puheenjohtajana ja valvojana, asiassa ei ollut annettava ratkaisevaa merkitystä sille, oliko työnantaja varannut A:lle riittävän ajan muuttaa varoituksessa moitittavaksi osoitettua käyttäytymistä tai sille, että työnantaja oli jo aiemmin ollut tietoinen A:n puheenjohtajuudesta. Myöskään sillä seikalla, että A oli lopettanut puheenjohtajuutensa, ei ollut asiassa ratkaisevaa merkitystä ottaen huomioon, että A oli kiistänyt merkittävän osan sivutoimestaan. A oli antanut työnantajalleen harhaanjohtavia sekä puutteellisia tietoja sivutoimistaan ja siten heikentänyt työnantajan luottamusta häneen virkamiehenä. A:n toiminta luottamustehtävissä oli vaarantanut luottamusta tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa ja haitannut virkatehtävien asianmukaista hoitamista. Työnantajalla oli asiaa kokonaisuudessaan arvioitaessa ollut erityisen painava syy irtisanoa A:n virkasuhde. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen (äänestys 5-3). Virkamieslautakunta hylkäsi tästä ja aikaisemmasta, kirjalliseen valitukseen liittyvästä muutoksenhausta aiheutuneiden kustannusten korvaamista koskevan vaatimuksen lakiin perustumattomana. KHO:2010:1490: Ei muutosta.

Päätös irtisanomisesta tehdään pääsääntöisesti kokonaisarvioinnin perusteella. Yksi keskeinen tekijä irtisanomiskynnyksen ylittymistä arvioidessa on se, mikä on teon merkitys virkamiehen velvollisuuksien ja aseman kannalta. Usein irtisanomistoimenpiteisiin ryhdytään vasta, kun moitittava käyttäytyminen on toistunut useasti ja jatkunut huolimatta annetuista kirjallisista varoituksista. Kuitenkin erityisessä asemassa olevien virkamiesten epäasialliseen käyttäytymiseen voidaan puuttua jo hyvin aikaisessa vaiheessa. Harkinnassa joudutaan usein vaikeisiin punnintatilanteisiin. Keskeisenä irtisanomisen oikeuttavana seikkana näissä punnintatilanteissa on se lähtökohta, että virkamies on korostetusti velvollinen toteuttamaan hänelle annetut tehtävät. Virantoimitusvelvollisuuden asema on julkisella sektorilla hyvin vahva. Viranomaisen vahva asema näkyy valtion tehtävissä myös henkilöstöasioista määräämisessä. Kuitenkin on myös otettava huomioon se, että viranomaisen tulee kunnioittaa virkamiehen perusoikeuksia. Seuraavat kaksi tapausta havainnollistavat kokonaisarviointina tehtyjä punnintatilanteita.

VMLTK 8.11.2000 päätös 53/2000:

Virkamieslautakunta pitää esitettyjen asiakirjojen perusteella selvitettyinä, että K on hänelle vuonna 1997 ja 1998 annettujen huomautusten jälkeen käyttäytynyt sopimattomasti esimiestään ja työtoveriaan kohtaan ja laiminlyönyt suorittaa esimiehen hänelle erikseen antaman tehtävän sekä lisäksi vahtimestarin toimialaan selvästi kuuluneen muun tehtävän. K on vuoden 1999 aikana useita kertoja laiminlyönyt noudattaa työajanseurantajärjestelmän käyttämistä ja päivittäisen lepoajan käyttämiseen liittyviä leimauksia koskevia työnjohdollisia ohjeita ja siten käyttänyt väärin työaikaansa. K ei ole tehnyt valtion virkamieslain 18 §:n mukaista ilmoitusta hänellä olevasta sivutoimesta. K on edellä todetuin tavoin toistuvasti laiminlyönyt suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, laiminlyönyt noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä ja lisäksi laiminlyönyt käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Kun otetaan lisäksi huomioon se, että K:lle on jo aikaisemmin annettu samoilla perusteilla useita huomautuksia ja varoitus, K:n virkasuhteen irtisanomiselle on ollut erityisen painava syy.

VMLTK 11.2.2004 päätös 7/2004

F on kieltäytynyt hänelle asetetun määräajan kuluessa menemästä viraston virkamieslain 19 §:n nojalla määräämiin työkyvyn selvittämiseksi tarpeellisiin tutkimuksiin määräyksissä mainittujen lääkäreiden vastaanotolle. Hän ei ole myöskään ehdottanut muuta lääkäriä tutkimusten tekijäksi. F on ollut velvollinen menemään tutkimuksiin siitä huolimatta, että on ollut sairaslomalla. F on menettelyllään laiminlyönyt virka-velvollisuutensa. F on laiminlyönyt virkavelvollisuutensa myös kieltäytymällä 26.2.2003 tulemasta työpaikalle. F ei ole selvittänyt, että poissaoloon olisi ollut syynä sairaus tai muu pätevä syy. F:n väittämän työturvallisuuslain 23 §:n mukaisen vaaran olemassaoloa on selvitetty 21.3.2003 järjestetyssä työolosuhdetutkimuksessa. F on laiminlyönyt virkavelvollisuuksiin jäämällä pois kyseisestä tilaisuudesta vaikka ministeriö oli nimenomaan kehottanut häntä tilaisuuteen tulemaan. F on ympäristöministeriölle toimittamisensa selvityspyynnöissä esittänyt kritiikkiä Kainuun ympäristökeskuksen johtaja A:ta kohtaan ja ilmaissut tuleensa kiusatuksi ja kohdelluksi väärin työpaikallaan. Kainuun ympäristökeskuksen taholta on puolestaan esitetty, että F:n omassa käyttäytymisessä on piirteitä, jotka voidaan tulkita työpaikkakiusaamiseksi. Väitteitä ja kritiikkiä on siten esitetty puolin ja toisin. Virkamiehen virastosta tai esimiehestään tekemät kantelut tai selvityspyynnöt eivät sinällään voi olla perusteena virkamiehen irtisanomiselle. (...) F:n käyttäytymistä irtisanomisperusteena on tarkasteltava kokonaisuutena ja sitten harkittava, muodostaako käyttäytyminen virkamieslain 25 §:ssä tarkoitetun erityisen painavan

syyn. Virkamieslautakunnan käsitys on, että F on laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan laiminlyömällä noudattaa hänelle annettua määräystä mennä työkykynsä selvittämiseksi tehtäviin tutkimuksiin, olemalla poissa virantoimituksesta ilman pätevää syytä ja laiminlyömällä saapua ympäristöministeriön järjestämään työolosuhdeselvitykseen. Kainuun ympäristökeskuksella on siten irtisanomispäätöksessä ilmoitettujen kohtien 1-3 nojalla ollut erityisen painava syy irtisanoa F. Sen sijaan irtisanomispäätöksessä esitettyjä perusteita 4-6 (kantelut, työkeäkäyttö alaisia kohtaan, pyydettyjen lausuntojen antamatta jättäminen, ks. näistä tarkemmin tuomion perustelut, lisäys SK) ei yksin eikä myöskään yhdessä kohtien 1-3 kanssa ole voitu ottaa irtisanomisperusteiksi.

6.1.2 Kielletyt irtisanomisperusteet

Luettelolla kielletyistä irtisanomisperusteista on valtion virkamieslaissa helpotettu erityisen painava syy - lausekkeen tulkintaa. Tämän luettelon mukaan erityisen painavana syynä ei tämän lainkohdan mukaan voida ainakaan pitää:

1. Virkamiehen sairautta, vikaa tai vammaa, paitsi jos siitä on ollut seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen;
2. Virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun;
3. Virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä tai hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.³⁷

Työkyvyn pysyvä ja olennainen heikentyminen tulee aina arvioida tapauskohtaisesti. Heikentymisen ei kuitenkaan tarvitse olla lopullista tai elinikäistä. Jos virkamiehelle myönnetään täysi työkyvyttömyyseläke toistaiseksi, katkaisee se virkasuhteen suoraan lain nojalla. Tämän vuoksi tällaisessa tapauksessa ei virkasuhdetta tarvitse erikseen päättää. Irtisanomishetken tosiasiallinen tilanne on perusteena työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiselle. Lähtökohtaisesti oikeus osatyökyvyttömyyseläkkeeseen ei muodosta irtisanomisperustetta. Saatuaan päätöksen osatyökyvyttömyyseläkkeestä, virkamies tekee enää vain osan aikaisemmista työtehtävistään.

³⁸ Seuraavassa tapauksessa irtisanomisperusteena on käytetty virkamiehen sairautta, vaikka se on lähtökohtaisesti kielletty irtisanomisperuste:

VMLTK Asia 1/2008

³⁷ VirkamL 25§ 2 mom.

³⁸ Koskinen. Kulla. 2013, 311-312

Verovirasto oli 14.12.2007 irtisanonut apulaisverosihteeri A:n virkasuhteen. A:lla oli ollut Valtiokonttorin 7.11.2007 antaman lausunnon mukaisesti mahdollisuus saada toistaiseksi jatkuva, valtion eläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke. A ei ollut hakenut eläkettä eikä ilmaissut halukkuuttaan sen hakemiseen. Verovirasto oli 14.12.2007 myös pidättänyt A:n virantoimituksesta, koska työkyvyttömyys oli haitannut niin olennaisesti A:n virantoimitusta, ettei sitä ollut voitu jatkaa. Virkamieslautakunnalla ei ollut A:n lautakunnalle toimittaman selvityksen perusteella edellytyksiä arvioida A:n kykyä hoitaa apulaisverosihteerin tehtävää toisin kuin valtiokonttori oli lausunnossaan tehnyt. A:n työkyvyn ollessa siten sairauden johdosta heikentynyt olennaisesti ja pysyvästi, verovirastolla oli ollut erityisen painava syy irtisanoa A apulaisverosihteerin virasta. A:n sairaus oli haitannut olennaisesti apulaisverosihteerin viran hoitoa. Edellytykset pidättää A virantoimituksesta välittömästi irtisanomisen jälkeen olivat siten olleet olemassa. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen. KHO:2009:951: Ei muutosta.”

Seuraava tapaus on esimerkki muun ohessa siitä, että virkamiehen virassaan tekemien laiminlyöntien on katsottu mahdollisesti johtuneen hänen sairaudestaan, joka näin ollen on olennaisesti alentanut virkamiehen työkykyä;

VMLTK Asia 7/2010

Puolustusvoimat oli irtisanonut A:n opistoupseerin virasta. Päätöksen perustelujen mukaan A oli vakavana pidettävällä tavalla laiminlyönyt virkavelvollisuuksia olemalla ilman hyväksyttävää syytä ja asiasta mitään työnantajalle ilmoittamatta poissa virantoimituksesta 1.6.-10.11.2009. Selvitettynä voidaan pitää, että A oli laiminlyönyt virkavapauden hakemisen ajoissa ja myös sairautensa todistamisen virkamieslaissa säädetyn mukaisella lääkärintodistuksella. Näihin laiminlyönteihin on kuitenkin esitetyn selvityksen perusteella todennäköisesti vaikuttanut ratkaisevasti A:n sairastama masennus, joka lääkärinlausunnon mukaan on ollut vaikea-asteista. A:n viaksi katsottava virkavelvollisuuksien vastainen menettely on siten voinut johtua sairaudesta. Asiassa ei ole selvitetty, onko A:n työkyky alentunut olennaisesti ja pysyvästi ja onko hänellä tällä perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. A:n virkasuhteen irtisanomiselle ei näissä oloissa ole ollut erityisen painavaa syytä. Virkamieslautakunta kumosi irtisanomispäätöksen. KHO 2012 T 216: Ei muutosta lopputulokseen.

Valtion virkamieslain 25§ 2 momentin 2 kohdan säännös osallistumisesta työtaisteluun on samankaltainen kuin työsopimuslain vastaava säännös, eli virkamiehen osallistuminen työtaiste-

luun ei yksinään muodosta hyväksyttävää irtisanomisperustetta. Tämä irtisanomiskielto täydentää valtion virkaehtosopimuslain 22§:ssä säädettyä säännöstä, jonka mukaan osallistumista tällaiseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole pidettävä virkarikoksena, kurinpidollisesti rangaistavana tekona eikä perusteena virkasuhteen purkamiselle. Osallistuminen henkilöstöjärjestön hyväksymään työtaistelutoimenpiteeseen ei siis voi koskaan muodostua irtisanomisperusteeksi henkilöstöjärjestön jäsenenä olevalle virkamiehelle. Henkilöstöjärjestöön kuulumattoman virkamiehen osallistumiseen tällaiseen henkilöstöjärjestön hyväksymään tai järjestämään työtaistelutoimenpiteeseen tämä suoja ei ulotu. Järjestäytymätön virkamies voidaan siis irtisanoa tällaisessa tapauksessa.

Virkamieslain 25§ 2 momentin 3. kohdan mukaisia mielipiteitä ja toimintaa arvioitaessa on myös virkamiesten osalta yleiset kansalaisoikeudet.³⁹ Viranomaisella on oikeus puuttua tilanteeseen, jos virkamiehen mielipiteet tai laissa tarkoitettu toiminta vaikeuttavat hänen varsinaista työtään tai estävät sen. Ensisijaisesti viranomaisen on käytettävä muita keinoja kuin irtisanomista, esimerkiksi järjestämällä työtehtäviä uudelleen. Viranomainen voi kuitenkin myös tällä perusteella irtisanoa virkamiehen virkasuhteen, jos virkamiehen mielipiteet tai toiminta työnantajan toimenpiteistä huolimatta haittaavat jatkuvasti ja olennaisesti viran hoitamista. Jos yhteistyövaikeudet ovat jatkuneet pitkään ja ovat olennaisia, viranomaisella saattaa olla oikeus irtisanoa virkamiehen virkasuhde erityisesti jos virkamies kieltäytyy työtehtävien uudelleen järjestelystä. On kuitenkin huomattava, etteivät poikkeavat käytöstavat, harrastukset tai pukeutuminen yleensä oikeuta virkasuhteen irtisanomiseen.⁴⁰

Lähtökohtaisesti virkamiehellä on oikeus kritisoida omaa organisaatiotaan kohtaan. Virkamiehellä on myös oikeus esittää julkisesti mielipiteitä ilman irtisanomisen vaaraa. Virkamies ei kuitenkaan voi kirjoittaa tai lausua mitä tahansa. Seuraava tapaus selvittää rajaa hyväksyttävien ja sopimattomien kirjoitusten ja lausuntojen välillä. Tapauksessa on kiinnitetty huomiota siihen että, virkamies on esittänyt paikkansa pitämättömiä väitteitä julkisesti ja tästä on aiheutunut haittaa viranomaiselle.

KHO 23.4.1998 T 700

M:n asiakirjoista ilmenevät artikkelit ja puheenvuorot ovat sisältäneet osin yleisiä verotusta koskevia kannanottoja, joiden esittäminen on kuulunut hänen ilmaisuvapauteensa. Kun ne pääosin ovat sisältäneet myös paikkansapitämättömiksi osoitettuja, virkamieslautakunnan päätöksestä ilmeneviä väitteitä ja kun ne on annetun varoituksen jälkeen esitetty nimenomaisesti virkamiehen ominaisuudessa, M:n käytöksen on katsottava olleen epäasiallista ja

³⁹ Bruun. Mäenpää. Tuori. 2008, 248

⁴⁰ Koskinen. Kulla. 2013, 314-315

virkaan sopimatonta. M:n kritiikistä on lisäksi aiheutunut lääninveroviraston toimintaa haittaava luottamuspulla. M on edellä mainitulla käytöksellään sillä tavoin rikkonut virkavelvollisuuksiaan, että lääninverovirastolla on ollut valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityisen painava syy M:n virkasuhteen irtisanomiselle. Koska M:n menettely osoittaa hänet siinä määrin soveltumattomaksi tehtäväänsä, ettei viran-toimitusta ole voitu jatkaa irtisanomiskana, lääninverovirastolla on ollut oikeus 7.11.1996 tekemällään päätöksellä pidättää M välittömästi virantoimituksesta.

Seuraavassa tapauksessa on edellä esitetyn tapauksen tavoin määritelty rajaa hyväksyttävän ja sopimattoman toiminnan välillä. Lisäksi tässä tapauksessa on merkittävää se, että korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti totesi että virkamiehillä on sananvapautteen perustuva oikeus arvostella omaa virastoaan ja toisaalta esimiehillä on velvollisuus sietää virastoon ja sen toimintaan liittyvää arvostelua sananvapauden perusteella.

KHO 3621:2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, että johtava tuloksellisuustarkastaja X on menettelyllään käyttäytynyt ja toiminut vastoin tehtäviensä ja asemansa edellyttämää tapaa. Eduskunnan virkamies X oli lähettänyt tarkastusviraston johtamisvalmennuksesta vastaavan B Oy:n toimitusjohtajalle sähköpostiviestin otsikolla Negatiivisuus ja ilmapiiri, jossa hän on arvostellut työilmapiiriä ja viraston ylijohtajaa. Korkein hallinto-oikeus on lausunut tämän irtisanomisperusteen osalta seuraavaa: ”Sähköpostiviesti on lähetetty tarkastusviraston kanssa yhteistyötä tehneen konsulttiyrityksen omistajalle ja toimitusjohtajalle, mutta ei laajemmalle vastaanottajaryhmälle. Kun otetaan huomioon konsulttiyrityksen ja valtiontalouden tarkastusviraston välinen sopimussuhde, viestin sisältö, virkamiehen sananvapaus ja siihen liittyen esimiesten velvollisuus sietää virastoon ja sen toimintaan liittyvää arvostelua, teko ei voi olla irtisanomisen perusteena.

Toisaalta tässä nyt esiteltävässä edellisen kanssa samankaltaisessa tilanteessa merkitystä on annettu että virkamies oli harjoittanut viestintää tavalla, joka oli vahingoittanut työyhteisön ilmapiiriä ja vaarantanut viraston ulkoista kuvaa ja sidosryhmäyhteistyötä. Virkamiehen toiminnan moitittavuutta lisäsi se, että hän oli huomautuksesta ja varoituksesta huolimatta jatkanut toimintaansa.

VMLTK Asia 33/2008

Yliaktuaari A:n virkasuhde oli irtisanottu 16.1.2008 tehdyllä päätöksellä. Tilas-

tokeskuksen irtisanomispäätöksen perusteluiden mukaan A oli harjoittanut epäasiallista sähköposti- ja faksiviestintää viraston ulkopuolelle siinä määrin, että osa ulkopuolisista tahoista oli valittanut aiheutuneesta häiriöstä. A oli lisäksi lähettänyt useita epäasiallisia sähköpostiviestejä ja kirjeitä työnantajaviraston sisällä. A:lle oli annettu vastaavanlaisesta toiminnasta kirjallinen huomautus 13.2.2007 ja kirjallinen varoitus 18.6.2007. A oli 10.12.2007 määrätty työkyvyn arviointiin viran hoidon terveydellisten edellytysten selvittämiseksi hänen epäasialliseen toimintaansa liittyen. A oli kuitenkin kieltäytynyt työterveyslääkärin tarpeellisiksi katsomista tutkimuksista. Virkamieslautakunnan päätöksen mukaan irtisanomispäätös ei ollut lainvastainen sillä perusteella, että samaa asiaa koskevaa, virkamieslautakunnassa vireillä ollutta kirjallista valitusta ei ollut irtisanomispäätöstä tehtäessä vielä ratkaistu. Varoituksen antamista ei ole virkamieslaissa säädetty irtisanomisen edellytykseksi. Irtisanomispäätöstä ei tehnyt lainvastaiseksi myöskään se, että irtisanomisen perusteena oli sama menettely, josta A:ta oli aiemmin kirjallisesti varoitettu. Asiassa katsottiin selvitetyn, että A oli harjoittanut epäasiallista viestintää tavalla, joka oli vakavasti vahingoittanut työyhteisön ilmapiiriä ja ollut omiaan vaarantamaan viraston ulkoista kuvaa ja viraston sidosryhmäyhteistyötä. A:n menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että A oli saamastaan kirjallisesta huomautuksesta ja varoituksesta huolimatta jatkanut kyseistä toimintaansa. A ei näin ollen ollut noudattanut työnantajan antamia työnjohto- ja valvontamääräyksiä eikä käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Työnantajalla oli ollut A:n toiminta huomioon ottaen oikeus määrätä hänet myös terveydentilatutkimuksiin, joissa arvion tarvittavista tutkimuksista tekee lääkäri. Työnantajalla oli näillä perusteilla ollut asiaa kokonaisuutena arvioitaessa erityisen painava syy irtisanoa A:n virkasuhde. Sillä seikalla, että irtisanomispäätös oli annettu A:lle tiedoksi hänen ollessaan sairauslomalla, ei ollut merkitystä päätöksen laillisuutta arvioitaessa. Virkamieslautakunta jätti toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta vahingonkorvausta ja rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamista koskevat sekä A:n muut työnantajan johtoon kohdistuvat vaatimukset. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen muilta osin. KHO:2009:1002: A on peruuttanut valituksen. Lausunnon antaminen vaatimuksista on rauennut.

6.1.3 Sopimusperusteiset rajoitukset

Sopimuksella voidaan valtion virkamieslain 25 § 4. momentin mukaan rajoittaa viranomaisen eli työnantajan irtisanomisoikeutta siten, että viranomainen saa käyttää oikeutta vain sopimuksessa mainituilla perusteilla. Tätä sopimista ei ole laissa rajoitettu mihinkään erityiseen

sopimustyyppiin. Virkamiesten osalta ei käytännössä ole tehty tämän säännöksen mukaista sopimusta. Sen sijaan, koska valtion virkamieslaissa ei ole erityisesti säännelty luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen palvelussuhdeturvaa, on näiden virkamiesten osalta sopimuksin rajoitettu viranomaisen irtisanomisoikeutta.⁴¹

6.1.4 Raskaus ja perhepoliittiset vapaat

Raskaana olevan virkamiehen palvelussuhdeturvasta on säädetty valtion virkamieslaissa erikseen. Lähtökohtaisesti viranomainen ei saa irtisanoa virkamiestä raskauden perusteella. Irtisanomisen katsotaan johtuvan raskaudesta, jos viranomainen irtisanoo raskaana olevan virkamiehen, ellei viranomainen näytä muuta perustetta.⁴² Tällainen syy voi olla esimerkiksi tuotannollinen tai taloudellinen syy. Sen sijaan perusteena eivät voi olla esimerkiksi raskaudesta johtuvat poissaolot ja sairaudet. Valtion virkamieslain 25§ 5 momentin mukaan viranomaista sitoo ehdoton irtisanomiskielto, kun virkamies on synnytykseen tai lapsen hoitoon liittyvillä vapailla. Saatuaan tietää virkamiehen olevan raskaana tai käyttävän edellä mainittua oikeuttaan lapsen hoitoon liittyvään lomaan tai vapaaseen, viranomainen ei saa irtisanoa palvelusuhdetta päättymään tällaisen loman tai hoitovapaan alkaessa tai aikana.⁴³

6.2 Kollektiiviset irtisanomisperusteet

Virkamiehen irtisanomisesta hallinnollisilla, tuotannollisilla ja taloudellisilla tai muilla näihin verrattavissa olevilla perusteilla eli kollektiivisilla syillä säädetään valtion virkamieslain 27§:ssä. Toisin kuin työsopimuslaissa, ei virkamieslaissa kuitenkaan käytetä edellä mainittuja käsitteitä.⁴⁴

Hallituksen esityksen (HE 291/1993) mukaan virkamieslain taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuvan irtisanomisen perusteet vastaavat työsopimuslain 37a§ säädettyjä perusteita.

6.2.1 Yleiset kollektiiviset irtisanomisperusteet

Virkamieslain 27§ 1 momentin mukaan viranomaisella on oikeus irtisanoa virkamies, jos:

1. Virasto tai se yksikkö, jossa virkamies työskentelee, lakkaa; tai
2. Virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettavasti olennaisesti tai muutoin kuin tilapäisesti vähenevät.

⁴¹ Koskinen. Kulla. 2013, 315

⁴² Bruun. Mäenpää. Tuori 1995, 248

⁴³ Koskinen. Kulla. 2013, 317

⁴⁴ Bruun. Mäenpää. Tuori.1995, 249-262

Irtisanomisen perusteena voi siten olla viraston tai sen yksikön lakkaaminen sekä virkamiehen työn konkreettinen väheneminen ja viraston työntarjoamisedellytysten heikentyminen. Työsopimuslain määritelmää ”työ on vähentynyt” on vakiintuneesti oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä tulkittu siten, että työn vähentymisellä tarkoitetaan työsopimuslain (37a§) säännöksessä sekä työntekijän oman työn konkreettista vähenemistä että työnantajan tarjolla olevan työn vähenemistä, joka on seurausta muutoksista työnantajan edellytyksissä tarjota töitä. Valtion virastoissa, jotka kuuluvat budjettitalouteen tällaisen työntarjoamisedellytysten heikentymisen voi aiheuttaa esimerkiksi viraston henkilöstömenoihin käytettävien määrärahojen supistaminen.⁴⁵

Virkamieslain 27§ 1 momentin 1 kohdan tarkoittama irtisanomisperuste viraston tai yksikön lakkauttaminen on lähtökohtaisesti selkeästi tunnistettavissa. Kuitenkin käytännössä viraston tai yksikön lakkaamiseen liittyy monenlaisia uudelleenjärjestelyjä ja samaan aikaan tapahtuvia toisten virastojen tai yksikköjen supistamisia tai laajentamisia.⁴⁶

Virkamieslain 27§ 1 momentin 2. kohdan mukaisen virkamiehen tehtävien lakkaamista tarkoittavan työn tai työn tarjoamisedellytysten vähentymisen tulee olla olennaista ja pitkäkestoista. Tilapäinen vähentyminen ei siten ole kollektiivinen irtisanomisperuste.⁴⁷ Toisaalta jos virkamiehen irtisanomisen syynä on ollut se, että hänen tehtävänsä ja olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät, joutuu irtisanomistilanteessa irtisanova viranomainen harkitsemaan myös viran lakkauttamista. Menettelyssä virkaa lakkautettaessa tulee noudattaa hallinto-oikeuden yleisiä periaatteita, esimerkiksi tarkoitussidonnaisuusperiaatetta ja objektiiviteettiperiaatetta. Käytännössä on yleistä, että ensisijaisesti pyritään lakkauttamaan täyttämättömänä oleva virka.⁴⁸ Säännöksen tarkoittaman työn vähentymisen on oltava sekä olennaista että muuta kuin tilapäistä. Lainkohdassa ei edellytetä, että työn vähentymisestä välttämättä seuraa viran lakkauttaminen.⁴⁹

Työn vähentymisen olennaisuutta ja tilapäisyyden astetta ei virkamieslaissa määritellä tarkemmin. Olennaisuutta ei voitane perustella jollakin prosenttiosuudella, mutta lain sanamuodon mukaan on pääteltävissä, että työn olennaisen vähentymisen on joka tapauksessa oltava enemmän kuin vähäistä. Siten säännös asettaa kynnyksen irtisanomiselle.⁵⁰ Lomauttamista koskevan virkamieslain 36§ 2 momentin mukaan työn vähentymisen tilapäisyyden ylärajaksi on säädetty 90 päivää. Tästä on pääteltävissä että kollektiivista irtisanomista koskevan valtion

⁴⁵ HE 291/1993. 46

⁴⁶ Koskinen. Kulla. 2013, 321

⁴⁷ HE 291/1993. 46

⁴⁸ HE 291/1993. 45-47

⁴⁹ Koskinen. Kulla. 2013, 322

⁵⁰ Koskinen. Kulla. 2013, 322

virkamieslain 27§:ssä tarkoitetun työn vähentymisen keston tulee olla yli 90 päivää ja sen lisäksi ainakin yli virkasuhteen irtisanomiseen tarvittavan ajan.⁵¹ On huomattava, että viranomaisella on myös oikeus ennakoida työn vähentymisen kestoja. Viranomainen voi siten käyttää irtisanomisoikeuttaan, jos erittäin todennäköisillä perusteilla voidaan arvioida töiden vähentyneen tässä irtisanomissäännöksessä tarkoitetulla tavalla irtisanomisajan päättyessä. Kuitenkin jos irtisanomisajan päättyessä työtä on tarjolla, tulee irtisanovan viranomaisen peruuttaa irtisanomispäätös.⁵²

Kollektiivisen irtisanomisen perusteet on laissa säädetty joustavasti. Seuraavilla tapauksilla pyrin selkeyttämään kollektiivisen irtisanomisen irtisanomisperusteita.

Tässä ensimmäisessä tapauksessa oli kyse siitä, että virasto organisoitiin uudelleen lakkauttamalla osa toimipaikoista. Viraston päätoimipaikka sijoitettiin Hämeenlinnaan ja virastolle jäi kaksi pysyvää sivutoimipaikkaa. Kolme toimipaikkaa jatkoi väliaikaisesti sivutoimipaikkana siirtymävaiheessa ja tarkoitus oli siirtää niiden henkilöstöä jäljelle jääviin toimipaikkoihin. Virkamieslautakunta totesi, että yksikön lakkauttaminen on yksi ns. tuotannollis-taloudellisista irtisanomisperusteista ja yhteistoimintaneuvottelussa oli pöytäkirjan mukaan riittävästi selvitetty valmisteltavan organisaatiomuutoksen saattavan johtaa irtisanomisiin. Virkamieslautakunta katsoi, että virasto ei ollut laiminlyönyt uudelleensijoitus- ja koulutusvelvoitetta, koska virasto tarjosi A:lle työtehtäviä toisessa toimipaikassa, mutta A kieltäytyi siirtymästä. Organisaatiomuutoksen yhteydessä virasto oli myös etsinyt lakkautettavan yksikön virkamiehille työpaikkoja samalla alueella toimivista virastoista ja laitoksista. Virastolla oli oikeus irtisanoa A:n virkasuhde, koska yksikkö jossa A työskenteli, lakkasi.

”VMLTK Asia 4/2011

Virasto oli 1.1.2011 tekemällään päätöksellä irtisanonut A:n virkasuhteen, koska yksikkö, jossa A työskenteli, lakkasi 30.6.2011. Päätöksen perusteluissa oli todettu ministeriön päättäneen 22.12.2004, että viraston päätoimipiste sijoitettiin Hämeenlinnaan ja pysyvät sivutoimipaikat Turkuun ja Kuopioon. Kouvolan, Oulun ja Vaasan toimipisteet jatkoivat viraston sivutoimipisteinä siirtymävaiheessa. Yksikön lakkauttaminen on yksi niin sanotuista tuotannollis-taloudellisista irtisanomisperusteista. Yhteistoimintaneuvottelussa 4.11.2010 oli siitä laaditun pöytäkirjan mukaan ilmoitettu, että valmisteilla olevien toimenpiteiden perusteena oli ollut viraston sivutoimipisteiden lakkaaminen ja että toimenpiteet olivat voineet johtaa muiden muassa A:n irtisanomiseen tuotannollis-taloudellisin perustein. A:ta ei ollut voitu sijoittaa toisiin tehtäviin virastossa, koska hän oli kieltäytynyt siirtymästä viraston muihin toimipaikkoihin.

⁵¹ Koskinen., Kulla. 2013, 285-288, 323-324

⁵² Salo. 1994, 43

Virkamieslautakunta katsoi, että virasto ei siten ollut laiminlyönyt uudelleensijoitus- ja koulutusvelvollisuutta. Lisäksi organisaation muutosta valmisteltaessa oli pyritty oikaisuvaatimuksessa mainittujen periaatepäätösten mukaisesti etsimään lakkautettavan yksikön virkamiehille työpaikkoja samalla alueella toimivista virastoista ja laitoksista. Virastolla oli siten ollut oikeus irtisanoa A:n virkasuhde sillä perusteella, että kyseessä ollut yksikkö lakkasi 30.6.2011. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen.”

Seuraava tapaus selventää sekä irtisanomisperusteita että oikeuskäytännön vaikiintumattomuutta. Virkamieslautakunta ja korkein hallinto-oikeus ovat usein päätyneet vastakkaiseen lopputulokseen. Tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi vastoin virkamieslautakunnan kantaa, että yliopisto oli täyttänyt uudelleensijoitus- ja koulutusvelvoitteensa. Taloustieteiden ja -matematiikan opetus ja tutkimus oli siirretty toiseen tiedekuntaan. Tämän vuoksi tutkija A:n tehtävät osastolla olivat vähentyneet olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti. Osaston osaamistarpeet eivät opetuksen siirtämisen jälkeen olleet enää samat kuin A:n osaamisen. Yliopisto sai irtisanoa tutkija A:n kollektiivisilla perusteilla.

VMLTK Asia 28/2009

Yliopisto oli päätöksellään 27.1.2009 irtisanonut tutkija A:n virkasuhteen päättymään tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Yliopiston selvityksen mukaan taloustieteiden ja -matematiikan aineiden opetus ja tutkimus oli siirtynyt toiseen tiedekuntaan, mistä syystä A:n tehtävät osastolla olivat vähentyneet olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti. A:n käsityksen mukaan hänen irtisanomisansa todelliset syyt olivat olleet henkilökohtaisia. Hallintolain mukaan päätös on perusteltava. Virkamieslautakunnan mukaan pelkkä viittaaminen lainkootaan ei ollut hallintolain mukaisen perusteluvelvollisuuden kannalta riittävää. Yliopiston päätöksestä ei ilmennyt tarkemmin, mitkä seikat ja selvityksen olivat vaikuttaneet ratkaisuun, joten yliopiston päätös ei ollut hallintolain tarkoittamalla tavalla perusteltu. Yliopisto ei ollut esittänyt tarkempaa selvitystä A:n tehtävistä. A:n toimenkuvasta ja työtehtävistä oli ollut erimielisyyksiä. A:n mukaan hänen tehtäviinsä kuului aiemman irtisanomispäätöksen kumoamisen jälkeen ainoastaan artikkelien kirjoittaminen. Yliopisto ei ollut selvittänyt siitä, mistä syystä nämä tehtävät olivat mahdollisesti vähentyneet. Yliopisto ei ollut myöskään selvittänyt sitä, milloin taloustieteiden ja -matematiikan opetus ja tutkimus oli siirtynyt toiseen tiedekuntaan ja minkälaisia henkilö- ja tehtäväjärjestelyjä kyseinen siirto oli aiheuttanut. Yliopisto ei ollut myöskään esittänyt tarkempaa selvitystä siitä, oliko yliopisto selvittänyt tiedekunnan mahdollisuudet tarjota A:lle hänen osaamistaan vaativia tehtäviä. Yliopiston mukaan osas-

ton osaamistarpeet eivät olleet enää samat kuin A:n osaaminen. Yliopisto ei ollut kuitenkaan tarkemmin selvittänyt osaston osaamisessa tapahtunutta muutosta ja sitä, miten muutos oli käytännössä vaikuttanut A:n tehtäviin eli sitä, olivatko A:n virkaan kuuluvat tehtävät vähentyneet virkamieslaissa tarkoitettulla tavalla. Virkamieslautakunnan mukaan yliopisto ei edellä todetut seikat huomioiden ollut huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, eikä A:n irtisanomiselle ollut osoitettu olleen virkamieslain mukaisia perusteita. Virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja kumosi yliopiston päätöksen.”

”KHO 27.12.2012 T 3691

Korkein hallinto-oikeus kumosi yliopiston valituksesta virkamieslautakunnan päätöksen ja otti viivytyksen välttämiseksi A:n oikaisuvaatimuksessa esittämän uudelleensijoittamista ja -kouluttamista koskevan vaatimuksen tutkittavakseen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi vaatimuksen. Yliopiston päätös jää siis voimaan. A:n oikeudenkäyntikuluja koskeva vaatimus hylättiin.”

Korkein hallinto-oikeus on toisinaan selventänyt irtisanomisperusteita antamalla yhtä aikaa samasta asiasta kaksi jokseenkin saman sisältöistä vuosikirjaratkaisua. Ilmeisesti se on tällä menettelyllä pyrkinyt vahvasti ohjaamaan lain tulkintaa kyseessä olevassa kysymyksessä. Korkein hallinto-oikeus antoi vuonna 2011 kaksi vuosikirjaratkaisua, joilla se pysytti Virkamieslautakunnan päätökset ja niiden perustelut. Molemmissa tapauksissa oli kyse palvelusihteerin irtisanomisesta. Viraston toiminnat oli organisoitu uudelleen eikä palvelusihteerille voitu osoittaa tehtäviä uudessa organisaatiossa. Hänen tehtävänsä olivat siis vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi. Koska palvelusihteerillä ei usean vuoden kokemuksen ja koulutuksen jälkeenkään kyennyt suoriutumaan omista rutiininomaisista tehtävistään, ei häntä ammattitaitoonsa nähden kohtuudella voitu sijoittaa tai kouluttaa virastossa tarjolla oleviin vaativampiin tehtäviin. Irtisanomiseen oli lain mukainen peruste.

”VMLTK Asia 84/2008

Ajoneuvohallintokeskus (AKE) oli 10.6.2008 irtisanonut palvelusihteerin A:n virkasuhteen tuotannollisista ja taloudellisista syistä. AKE:n toiminnot oli uudelleenorganisoitu, eikä A:lle ollut voitu osoittaa tehtäviä uudessa organisaatiossa. AKE:ssa toteutetun organisaatiouudistuksen myötä rutiinitehtävät työpaikalla olivat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi, kun taas enemmän asiantuntemusta vaativat tehtävät olivat lisääntyneet. A:n tehtävät olivat olleet rutiinitehtäviä. AKE:en oli irtisanomisuhan jo tultua ajankohtaiseksi palkattu uusia tarkastajia, vakinaistettu määräaikaisia tarkastajia ja haettu tarkastajia ja palvelukoordinaattoria. Virkamieslautakunnalle toimitetun selvityksen mukaan voi-

tiin kuitenkin katsoa, että tarkastajan ja palvelukoordinaattorin tehtäväkokonaisuudet olivat olleet laajempia kuin A:n aikaisemman tehtävän, eikä A:n tehtäviä voitu pitää samankaltaisina tai vastaavina kuin uusia tehtäväkokonaisuuksia. Kun otettiin huomioon, ettei A ollut usean vuoden kokemuksellakaan suoriutunut tehtäväkuvauksensa suhteellisen rutiininomaisista tehtävistä hyväksyttävällä tavalla, A:ta ei ollut hänen ammattitaitoonsa nähden kohtuudella voitu sijoittaa tai kouluttaa tarkastajan tai palvelukoordinaattorin tehtäviin. Irtisanomiseen oli katsottava olleen lainmukainen peruste. Asiassa ei ollut ilmennyt myöskään seikkoja, joiden johdosta irtisanomispäätöksen valmistelua olisi ollut pidettävä puutteellisena tai seikkoja, joiden perusteella irtisanomisen olisi voitu katsoa tapahtuneen syrjivällä tai tasa-arvoa loukkaavalla perusteella. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen. KHO:2011:317: Ei muu-
tosta.”

”VMLTK Asia 83/2008

Ajoneuvohallintokeskus (AKE) oli 10.6.2008 irtisanonut palvelussihteeri A:n virkasuhteen tuotannollisista ja taloudellisista syistä. AKE:n toiminnot oli uudelleenorganisoitu, eikä A:lle ollut voitu osoittaa tehtäviä uudessa organisaatiossa. AKE:ssa toteutetun organisaatiouudistuksen myötä rutiinitehtävät työpaikalla olivat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi, kun taas enemmän asiantuntemusta vaativat tehtävät olivat lisääntyneet. A:n tehtävät olivat olleet rutiinitehtäviä. AKE:en oli irtisanomisuhan jo tultua ajankohtaiseksi palkattu uusia tarkastajia, vakinaistettu määräaikaisia tarkastajia ja haettu tarkastajia ja palvelukoordinaattoria. Virkamieslautakunnalle toimitetun selvityksen mukaan voitiin kuitenkin katsoa, että tarkastajan ja palvelukoordinaattorin tehtäväkokonaisuudet olivat olleet laajempia kuin A:n aikaisemman tehtävän, eikä A:n tehtäviä voitu pitää samankaltaisina tai vastaavina kuin uusia tehtäväkokonaisuuksia. Kun otettiin huomioon, että A:lla ei ollut koulutuksensa ja kokemuksensa puolesta ollut edellytyksiä tarkastajalle tai palvelukoordinaattorille kuuluviin koulutustehtäviin tai vaativampien kirjallisten tehtävien hoitamiseen ja että jo palvelussihteerien perustehtävät olivat osoittautuneet hänelle työläiksi järjestäytystä koulutuksesta huolimatta, A:ta ei ollut hänen ammattitaitoonsa ja koulutukseensa nähden kohtuudella voitu sijoittaa tai kouluttaa tarkastajan tai palvelukoordinaattorin tehtäviin. Irtisanomiseen oli katsottava olleen lainmukainen peruste. Asiassa ei ollut ilmennyt myöskään seikkoja, joiden johdosta irtisanomispäätöksen valmistelua olisi ollut pidettävä puutteellisena tai seikkoja, joiden perusteella irtisanomisen olisi voitu katsoa tapahtuneen syrjivällä tai

tasa-arvoa loukkaavalla perusteella. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen. KHO:2011:314: Ei muutosta.”

Seuraavassa tapauksessa irtisanomistarve syntyy toimintamäärärahojen vajeen takia. Viraston toimintamäärärahoissa oli 7 miljoonan markan vaje, jonka korjaamiseksi virasto vähensi henkilömenojaan 45 henkilöstötyövuodella. Näistä 26 toteutettiin irtisanomisilla. Yksi irtisanotuista oli lakimies X, jonka tehtävät järjestettiin uudelleen ja siirrettiin virastoon jäävän henkilöstön hoidettavaksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi vastoin virkamieslautakunnan kantaa, että lakimies X:n tehtävät olivat vähentyneet olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti. Virastossa ei ollut muuta tehtävää, johon X olisi voitu siirtää. Virastolla ei myöskään ollut tarjota tehtäviä, joihin X olisi ollut kohtuudella koulutettavissa. Virasto sai irtisanoa lakimies X:n. Tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei edellyttänyt että virasto olisi etsinyt X:lle töitä muista samalla paikkakunnalla toimivista virastoista tai laitoksista. Tämä olisi kuitenkin varmasti onnistunut, koska virasto sijaitsee Helsingissä.

”KHO:1998:60

Suomen ympäristökeskuksessa arvioitiin, että viraston vuoden 1997 toimintamäärärahoihin muodostuu noin 7 miljoonan markan vaje. Säästötavoitteiden aikaansaamiseksi muun ohella henkilöstömenoja vähennettiin 45 henkilöstötyövuodella, joista 26 toteutettiin irtisanomisilla. Muun ohella Suomen ympäristökeskuksen lakimies X:n, jonka tehtävänä oli vesi- ja ympäristölainsäädännön seuraaminen ja kehittäminen sekä alan päätösten seuranta ja analysointi, tehtävät järjestettiin uudelleen ja siirrettiin virastoon jäävän henkilöstön hoidettaviksi. Suomen ympäristökeskus irtisanoi 27.9.1996 tekemällään päätöksellä X:n virkasuhteen. Virkamieslautakunta hyväksyi 11.6.1997 tekemällään päätöksellä X:n oikaisuvaatimuksen Suomen ympäristökeskuksen sanotusta päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus kumosi Suomen ympäristökeskuksen valituksesta virkamieslautakunnan päätöksen ja hylkäsi X:n oikaisuvaatimuksen Suomen ympäristökeskuksen 27.9.1996 tekemästä päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Suomen ympäristökeskuksen mahdollisuudet työllistää X tehtävillä, jotka oli siirretty virastoon jäävän henkilöstön hoidettaviksi, olivat vähentyneet olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti. Suomen ympäristökeskus ei ollut ennen X:n irtisanomista tai irtisanomisaikana täyttänyt virkoja tai tehtäviä, joihin X olisi voitu kohtuudella sijoittaa ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden. Myöskään Suomen ympäristökeskuksella ei ollut ollut tarjottavana tehtäviä, joihin X olisi ollut kohtuudella koulutettavissa.”

6.2.2 Kielletyt irtisanomisperusteet kollektiivisilla syillä

Työsopimuslain 37 a§:n 2 momentissa säädetään perusteista, jotka eivät ainakaan oikeuta irtisanomaan työntekijää saman pykälän 1 momentin nojalla. Tämän säännöksen perusteluja on käytetty mallina virkamiehen irtisanomisesta säädettyäessä.⁵³

Virkamieslain 27§:n 1 momentin 2.kohdassa tarkoitettua perustetta irtisanomiseen ei laissa katsota olevan silloin kun:

1. Irtisanomista on edeltänyt tai seurannut uuden henkilön ottaminen samankaltaisiin tehtäviin eikä viraston toimintaedellytyksissä ole vastaavana aikana tapahtunut muutoksia;
2. Irtisanomisen syyksi ilmoitetut tehtävien uudelleenjärjestelyt eivät tosiasiallisesti vähennä virastossa tarjolla olevia tehtäviä tai muuta tehtävien laatua;
3. Irtisanomisen syyksi on ilmoitettu kone - tai laitehankinnat, mutta virkamies olisi ammattitaitoonsa nähden voitu tai voitaisiin viraston toimesta kouluttaa näiden koneiden ja laitteiden käyttöön; tai
4. Irtisanomisen syyksi on ilmoitettu henkilöstön vähentämisestä aiheutuva kustannussäästö, mutta tämä säästö on niin vähäinen että sitä ei voida pitää viraston ja virkamiehen olosuhteet huomioon ottaen irtisanomisen todellisena syynä.⁵⁴

Tämän luettelon tarkoitus on estää työnantajaa verhoamasta henkilökohtaista irtisanomisperustetta kollektiiviseksi irtisanomisperusteeksi. Tällä luettelolla pyritään rajaamaan tämän irtisanomisperusteen käyttäminen sellaisiin tilanteisiin, joissa irtisanomisperuste on todellinen. Todellisena irtisanomisperusteena voidaan pitää tosiasiallista muutosta työnantajaviranomaisen hallinnossa, taloudessa tai toiminnassa. Luettelo kuvaa tyypillisimpiä tilanteita, joissa ei irtisanomiselle ole todellista kollektiivista perustetta. Tämä luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Voi olla myös olemassa muita tilanteita, jolloin kollektiivista irtisanomisperustetta ei ole olemassa.⁵⁵

Vaikka 27§:n 2 momentin mukainen luettelo on kirjoitettu kieltävään muotoon, luettelo itse asiassa sallii irtisanomisen luettelossa mainituin edellytyksin. Viranomainen voi siis irtisanoa virkamiehen ja ottaa uuden virkamiehen irtisanotun tilalle, jos kyse ei ole samankaltaisista tehtävistä tai jos viraston toimintaedellytyksissä on kyseisenä aikana oikeasti tapahtunut

⁵³ HE 291/1993. 46

⁵⁴ 27§ 1 mom. 2.kohta

⁵⁵ Koskinen. Kulla. 2013, 326

muutos. Lisäksi irtisanomisen perusteena olevat tehtävien uudelleenjärjestelyt voivat tosiasiallisesti vähentää tai muuttaa tehtävien laatua. Samoin myös kone ja laitehankinnat voivat olla sellaisia, ettei irtisanottua virkamiestä olisi voitu kouluttaa näiden koneiden tai laitteiden käyttöön. Virkamieslain valmisteluasiakirjoissa ei tarkenneta irtisanomiseen riittävän kustannussäästön määrää. Kustannussäästöä ei voida ainakaan päätellä pelkästään budjetissa virastolle myönnetyn rahoituksen perustella, jos virastolla on budjettirahoituksen lisäksi myös omaa rahoitusta. Yleisesti lainkohdasta voidaan päätellä, että virastolla, jolla on suuret menot on vaikeata osoittaa, että yhden virkamiehen irtisanomisesta aiheutuisi huomioon ottaen viraston olosuhteet muuta kuin vähäistä kustannussäästöä. Keskeistä tämän irtisanomisperusteen harkinnassa siis on tämän lainkohdan mukaan, voidaanko irtisanomisperusteena käytettyä kustannussäästöä pitää irtisanomisen todellisena syynä.⁵⁶

Harkittaessa kollektiivisen irtisanomisperusteen olemassaoloa virkamieslain 27§:n 1 ja 2 momenttia on tulkittava kokonaisuutena. Siten irtisanomista ei voida pitää laillisena pelkästään siksi, ettei lain 2 momentin mukaisessa luettelossa asetettua esteettä ole olemassa. Tämän lisäksi irtisanominen edellyttää aina 27§:n 1 momentissa olevien yleisten edellytysten täyttymistä.⁵⁷

Virkamieslain 27§:n 5 momentin mukaan se, mitä virkamieslain 25§:n 4 ja 5 momentissa säädetään irtisanomisoikeuden rajoittamisesta, koskee vastaavasti myös tässä pykälässä tarkoitettuja irtisanomisperusteita, lukuun ottamatta tilanteita, joissa virasto lakkautetaan. Tällä viittaussäännöksellä tarkoitetaan virkamieslain 25§:n mukaista viranomaisen irtisanomisoikeuden rajoittamista sopimuksella ja irtisanomiskieltoa raskauden tai perhevapaiden johdosta. Viranomaisella ei ole virkamieslain 27§:n 5 momentin mukaan oikeutta irtisanoa virkamiestä saman pykälän 1 momentissa säädetystä syystä, jos virkamies voidaan samassa virastossa ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa uudelleen tai kouluttaa uusiin tehtäviin. Tässä säännöksessä uudelleensijoittamis- ja kouluttamisvelvollisuus on kytketty sekä virkamiehen ammattitaitoon ja kykyyn että kohtuuteen. Viranomaisen uudelleensijoittamis- ja koulutusvelvollisuus arvioidaan aina tapauskohtaisesti.⁵⁸

Uudelleensijoittamis- ja kouluttamisvelvoite asettavat viranomaiselle velvollisuuden toimia asiassa aloitteellisesti ja tehokkaasti. Viranomaisen on pyrittävä toteuttamaan kumpaakin velvoitetta sekä viraston sisällä että yhteistyössä viraston toimintaa ohjaavan viraston kanssa. Uudelleen sijoittamisen tavoitteena on että virkamies pystyttäisiin sijoittamaan pysyvästi uuteen mahdollisimman samankaltaiseen työhön. Ellei tämä ole mahdollista, viranomainen on velvollinen tarjoamaan sekä viraston että virkamiehen kannalta kohtuullisia muita ratkaisuja,

⁵⁶ Koskinen. Kulla. 2013, 326

⁵⁷ Koskinen. Kulla. 2013, 326-327

⁵⁸ KHO 29.3.1996 T947-948

kuten tilapäistyötä.⁵⁹ Säännöksen mukainen kouluttamisvelvoite on puolestaan kytketty sekä virkamiehen soveltuvuuteen koulutettavaksi että viranomaisen edellytyksiin järjestää koulutusta. Koulutusvelvoitteeseen on katsottava sisältyvän ainakin sellaisen kouluttamisen mitä työnantaja on tavanomaisesti aikaisemmin järjestänyt. Kouluttamisvelvoite ei kuitenkaan edellytä että virkamies koulutetaan uuteen ammattiin työnantajan kustannuksella, vaan lähtökohtaisesti on kyse mittaluokaltaan täydennyskoulutuksesta tai muusta samankaltaisesta koulutuksesta.⁶⁰

Valtion virkamieslain 32§:n mukaan, jos virkamies on irtisanottu muista kuin virkamiehestä johtuvista syistä ja se virasto, jonka virasta virkamies irtisanottiin, 24 kuukauden kuluessa irtisanomisajan päättymisestä tarvitsee työvoimaa samoihin tai samanlaisiin tehtäviin, tulee asianomaisen viraston tiedustella paikalliselta työvoimaviranomaiselta, onko entisiä virkamiehiä etsimässä tämän viranomaisen välityksellä työtä. Myönteisessä tapauksessa viraston tulee tarjota tehtävää tai virkaa ensisijassa näille entisille kelpoisuusvaatimukset täyttävälle virkamiehille. Virka saadaan tällöin täyttää haettavaksi julistamatta. Jos irtisanominen on tapahtunut henkilökohtaisilla perusteilla, tätä takaisinottamisvelvollisuutta ei sovelleta. Määräajaksi virkasuhteisiin otettuihin ei myöskään sovelleta tätä säännöstä. Säädettyä 24 kuukauden määräaika perusteltiin lakia säädettäessä valtion toiminnalla vuosittain laadittavan talousarvion määrärahojen puitteissa. Määräajan pituuden vuoksi viraston on tarkasteltava mahdollisuuttaan ottaa irtisanottu virkamies takaisin ainakin kahden täyden talousarviovuoden pituisen ajan. Tällä määräajalla voidaan vaikuttaa siihen, ettei pitkään valtion palveluksessa ollut virkamies joudu satunnaisen ja lyhytaikaisen määrärahojen vähenemisen vuoksi kohtuutomaan asemaan.⁶¹

Takaisinottamisvelvoite tarkoittaa virkamiehen kannalta etuoikeutta päästä entiseen työhönsä tai sen kanssa samanlaisiin tehtäviin. Toisaalta työnantajaviraston kannalta kyse on työntarjoamisvelvollisuudesta. Työhön palaaminen on yksittäistapauksittain harkittava asia. Se, voiko virkamies palata takaisin työhön on riippuvainen siitä, onko työnantajaviranomaisella tarjota tämän lainkohdan tarkoittamaa työtä. Työntarjoamisvelvoite koskee vain kyseisen työtehtävän kelpoisuusvaatimukset täyttävää virkamiestä. Toisaalta takaisinottovelvollisuutta ei kuitenkaan saa kiertää muuttamalla perusteettomasti avoinna olevan tehtävän kelpoisuusvaatimuksia.⁶²

Virkamieslain 31§:ssä säädetään virkasuhteen osa-aikaistamisesta. Sen mukaan asianomainen viranomainen voi muuttaa virkasuhteen osa-aikaiseksi irtisanomisajan päättymisestä lukien

⁵⁹ Salo. 1994, 44

⁶⁰ Koskinen. Kulla. 2013, 327

⁶¹ HaVM 5/1994. 17

⁶² Koskinen. Kulla. 2013, 329-330

niillä perusteilla, joilla virkasuhde voidaan 27§:n 1 momentin nojalla irtisanoa. Virkasuhde voidaan muuttaa osa-aikaiseksi kollektiivisilla perusteilla, mutta ei henkilökohtaisilla syillä. Viranomainen voi siis yksipuolisesti muuttaa virkasuhteen osa-aikaiseksi. Virkamieslaista puuttuvat säännökset osa-aikaisen virkamiehen oikeudesta lisätyöhön tai koulutukseen.⁶³

6.3 Hallinnolliset ja organisatoriset irtisanomisperusteet

Hallinnollisilla ja organisatorisilla irtisanomisperusteilla tarkoitetaan virkojen ja viraston toimintojen uudelleen järjestelyjen johdosta tehtäviä irtisanomisia. Näissä tilanteissa on tarpeen siirtää virkamiehen virka joko viraston sisällä yksiköstä toiseen tai toiselle paikkakunnalle tai virastojen välillä paikkakunnalta toiselle.⁶⁴

6.3.1 Viran ja viraston sisäisten toimintojen uudelleenjärjestelyt

Virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin siihen, virastoon mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon. Mikäli virka ei ole avoinna, voidaan virka siirtää vain virkamiehen suostumuksella.⁶⁵

Virkamieslain 27 §:n 3 momentin mukaan jos virastoon perustettu virka sijoitetaan toiselle paikkakunnalle eikä virkamies perustellusta syystä siirry työskentelemään tällä paikkakunnalla, virkamies voidaan irtisanoa tämän pykälän nojalla. Kyseessä on siis virastoon perustettu virka, joka siirretään saman viraston toisella paikkakunnalla olevaan toimipaikkaan.

Hallituksen esityksen (HE 297/1993) mukaan tässä tilanteessa virkamiehellä on mahdollisuus saada eroraha. Koska virkamiestä ei ole irtisanottu virkamiehestä johtuvilla perusteilla vaan kollektiivisilla syillä, on virkamiehellä oikeus työttömyysturvaan ja paremmat mahdollisuudet sijoittua uudelleen työhön. Perustellun syyn olemassaoloa arvioitaessa olisi otettava huomioon muun muassa virkamiehen ikä, terveydentila sekä perhe- ja taloudellinen tilanne.⁶⁶

Virkamieslain 27§ 4 momentin mukaan viranomaisella ei ole oikeutta irtisanoa virkamiestä 27§ 1 momentissa säädetystä syystä muun ohella, jos virka 5§:n nojalla siirretään toiseen virastoon. Jos virkamies ei anna suostumustaan virkasiirtoon, virasto voi harkita virkamiehen virkasuhteen päättämistä lakkauttamalla kyseisen viran.

⁶³ Koskinen. Kulla. 2013, 333-334

⁶⁴ Husa. Pohjonen. 2008, 300-304

⁶⁵ VirkamL 5§

⁶⁶ HE 297/1993, s. 46

6.3.2 Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestely

Virkamieslain 5a§:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät.⁶⁷

Valtionhallinnon toiminnon uudelleenjärjestelystä on kyse, kun joko uudistetaan valtion virastorakennetta lailla tai valtioneuvoston asetuksella tai siirretään valtionhallinnon tehtäviä valtion virastosta toiseen. Perustuslain 119§:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, mutta valtionhallinnon yksiköistä voidaan muulta osin säätää asetuksella.⁶⁸

Virkamieslain 5a§:n 1 momentti koskee tilanteita, joissa valtion tehtävät jatkuvat toisessa virastossa. Yhdistyvien virastojen virat ja niihin nimetyt virkamiehet siirtyvät tehtävien tai toimintojen mukana uuteen virastoon. Näin toimitaan sekä silloin kun lakkautettavan viraston tilalle perustetaan uusi virasto ja kun yksi tai useampia virastoja yhdistetään olemassa olevaan virastoon. Vastaavasti viraston jakautuessa kahdeksi tai useammaksi virastoksi, siirtyvät virat ja virkamiehet uusiin virastoihin. Samoin jos viraston tehtävistä siirretään vain osa toiseen virastoon, siirtyvät näitä tehtäviä hoitavat virkamiehet virkoineen samaan virastoon. Samoin toimitaan myös muissa, edellä mainittuihin tilanteisiin verrattavissa olevissa tilanteissa. Määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevät virkamiehet siirtyisivät samoin perusteiden uusiin virastoihin määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi.⁶⁹

Virka voidaan siirtää työssäkäyntialueelle. Työttömyysturvalain 9§:n mukaan henkilön työssäkäyntialue ulottuu 80 kilometrin etäisyydelle hänen tosiasiallisesta asuinpaikastaan. Hallituksen esityksen (HE 95/2011) mukaan virkamiehen mahdollinen kieltäytyminen siirrosta ei estä tehtävien siirtämistä uuteen sijaintipaikkaan, koska tarvittaessa sinne voidaan perustaa uusia virkoja.⁷⁰

Virkamieslain 5d§:n tarkennuksen mukaan 5a§ sääntely ei koske viraston sisäisiä organisaatiomuutoksia tai viraston muita uudelleenjärjestelyjä. Esimerkiksi koko valtakunnan alueella toimivan viraston toimipisteiden uudelleenjärjestely ei kuulu 5a§:n soveltamisalan piiriin. Sellaisessa tilanteessa toimitaan virkamieslain 5§:n mukaisesti.⁷¹

⁶⁷ VirkamiesL 5a§ 1 mom.

⁶⁸ HE 95/2011, s.6

⁶⁹ HE 95/2011. 6-7.

⁷⁰ HE 95/2011. 7.

⁷¹ HE 95/2011, 9

6.3.3 Virkamiehen määräaikainen siirto

Virkamieslain 20§ mukaisesti virkamies voidaan siirtää määräajaksi työskentelemään toisessa valtion virastossa ja myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, jos siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen tai edistää virkamiehen palvelusuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä ja jos vastaanottava työnantaja ja virkamies ovat antaneet siirtoon suostumuksensa. Virkamies on tämän määräajan virkasuhteessa siihen virastoon, josta hänet siirretään.

Tämän säännöksen lisäksi samantapaisia säännöksiä virkamiehen siirtämisestä toisen viraston palvelukseen, joilla on laajennettu viraston toimialuetta, on laissa elinkeino-liikenne ja ympäristökeskuksista (489/2014) ja laissa aluehallintovirastoista (30/2015).

Aluehallintovirastosta annetun lain 6a§:n mukaan aluehallintoviraston virkamies voidaan toisen aluehallintoviraston pyynnöstä asettaa tilapäisesti ja virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Päätöksen asiasta tekee nimittävä viranomainen. Jos aluehallintovirastot eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös toimialaohjauksesta vastaava ministeriö. Päätöksessä on mainittava missä laajuudessa virkamies on toisen viraston käytettävissä. Säännöksen tavoitteena on mahdollistaa aluehallintovirastojen erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien hoitaminen nykyistä joustavammin ja tilapäisten ruuhkatilanteiden purkaminen siten, että aluehallintoviraston virkamies määrätäisiin tekemään toiselle aluehallintovirastolle kuuluvia tehtäviä. Hallituksen esityksessä katsotaan, ettei säännös muuta virkamiehen virkamiesoikeudellista asemaa. Tämän vuoksi siirtäminen ei edellytä virkamiehen suostumusta siirtoon. Lähtökohtana on siten näkemys, että kyse on työnjohto-oikeuden puitteissa tehdystä tehtävänmääräyksestä.⁷²

Aluehallintolain edellä esitetyn muutoksen kanssa samoihin aikoihin muutettiin lakia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista lisäämällä lakiin uusi 5a§, joka sisällöltään yhtäaikaista lakien säätämisestä huolimatta poikkeaa huomattavasti vastaavasta aluehallintolain 6a§:stä. Lain 5a§:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen virkamies voidaan toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen pyynnöstä asettaa enintään kolmen vuoden määräajaksi virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käytettäväksi. Päätöksen asiasta tekee nimittävä viranomainen. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös työ- ja elinkeinoministeriö. Päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käytettävissä. Lain 5a§:n 2 momentin mu-

⁷² HE 114/2013. 1

kaan virkamiehen vastaanottava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi määrätä virkamiehen tekemään 1 momentissa tarkoitettussa päätöksessä mainitussa laajuudessa vastaanotavalle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluvia asianomaisen virkamiehen virkaa vastaavia tehtäviä. Vastuualueen osalta määräyksen antaa vastuualueen päällikkö ja vastuualueeseen kuulumattomien toimintayksikköjen osalta keskuksen johtaja.

Aluehallintolaista poiketen tämän lakimuutoksen tavoitteena on näiden virastojen selviäminen tehtävistään vähenevistä henkilöstöresursseista huolimatta. Myös tätä lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 43/2014) katsotaan, ettei tällainen päätös edellytä virkamiehen suostumusta. Lisäksi hallituksen esityksessä katsotaan, että kysymyksessä on hallintolainkäyttölain (586/1996) 2 luvun 5§:n 2 momentin mukainen hallinnon sisäinen määräys, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Tämän vuoksi virkamiehellä ei ole siitä valitusoikeutta.⁷³

Irtisanomisperusteiden näkökulmasta molemmat edellä mainitut erityislakien säännökset ovat ongelmallisia. Kyseisissä säännöksissä ei säädetä irtisanomisperusteesta, vaan kyse on lähinnä hallinnollisista päätöksistä. Hallituksen esityksissä ei myöskään suoraan lausuta mitään irtisanomisperusteesta. Hallituksen esitysten tavoitteista laajentaa viraston toimialuetta ja hallituksen esitysten virkamiehen suostumusta käsittelevästä lausumasta on pääteltävissä, että jos virkamies kieltäytyy siirtymästä toisen viraston käytettäväksi, voi kyseessä olla virkamieslain 27§ 3 momentin mukainen irtisanomisperuste. Hallituksen esityksen mukaan lakimuutoksella laajennetaan ns. lähettävän viraston toimialuetta siten, että toisen viraston tehtävä kuuluisi ns. lähettävän viraston toimialueeseen. Kun virkamieslain mukaan irtisanomispäätöksen tekee virkamiehen nimittävä viranomainen, on pääteltävissä, että toimivaltainen viranomainen irtisanomispäätöksen tekemiseen olisi ns. lähettävä virasto. Toisaalta molempien hallituksen esitysten mukaan virkamies on sen viraston työnjohto- ja valvontamääräysten alaisuudessa, jonka tehtäviä hän hoitaa. Siten tehtävien on katsottava kuuluvan sen viraston toimivaltaan, jolla on oikeus työnjohto- ja valvontamääräysten antamiseen. Jos virkamies tekee toisen viraston tehtäviä vastoin toisen viraston esimiehen virkakäskyä tai laiminlyö tehtävän tekemisen siinä määrin, että irtisanomisperuste on olemassa, syntyy ongelma siitä, tekeekö päätöksen hänen irtisanomisestaan se viranomainen, jonka toimialueella virkamies toimii vai se virasto, jonka toimivaltaan vastoin virkakäskyä tehty tai laiminlyöty tehtävä kuuluu.

Virkamiesasetuksen ⁷⁴ 29§:n mukaan virkamiehen irtisanoo virkamiehen nimittävä viranomainen. Ongelmalliseksi saattaa tällöin muodostua se, että irtisanova viranomainen irtisanoo virkamiehen asiassa, joka kuuluu toisen viraston toimivaltaan, siitäkin huolimatta, että irtisano-

⁷³ HE 42/2014. 1-4

⁷⁴ Valtion virkamiesasetus 14.11.1994/971

miseen johtanut teko tai laiminlyönti on tapahtunut nimittävän viraston toimialueella. Samoin, jos päätöksen virkamiehen asettamisesta toisen viraston käytettäväksi tekee toimiala-ohjauksesta vastaava ministeriö, jää epäselväksi, tekeekö irtisanomispäätöksen sellaisessakin tapauksessa nimittävä virasto vai ohjaava ministeriö. Näistä säännöksistä ei myöskään ilmene, onko nimittävällä viranomaisella tai muulla irtisanomisen toimittavalla viranomaisella tällaisissa tilanteissa aina virkamieslain 27§:n mukainen uudelleensijoitus- ja koulutusvelvoite. Kun virkamiehen tehtävät omassa virastossa eivät ole lakanneet tai oleellisesti ja pysyvästi vähentyneet ja virkamiehen työtehtävien suorittamisessa oman virastonsa tehtävissä ei ole moitittavaa, saattaa olla, ettei virkamiehen irtisanominen ole lainkaan mahdollista tällä perusteella. Siten virkasuhteen purkaminenkaan virkamieslain 33§:n mukaisesti ei liene mahdollista.

Kuten edellä on esitetty, virkamiehen määrääminen toisen viraston käytettäväksi riippuu siitä, minkä viraston virkamiehestä on kyse. Samoin vaihtelevat virkamiehen virkasuhteen päättämisperusteet. Kaikkien edellä esiteltyjen säännösten tarkoittamat tehtävät ovat kuitenkin keskenään samankaltaisia ratkaisu-, esittely- ja asiantuntijatehtäviä, joten niistä ei ainakaan tehtävien erilaisuuden takia olisi syytä säätää eri tavoin. Siten näyttää siltä, että eri virastojen samankaltaisia tehtäviä tekevät virkamiehet ovat joutuneet virkamiesoikeudellisen asemansa kannalta yleisesti ja samalla tämän opinnäytetyön aiheena olevan virkasuhteen päättämisen kannalta asemaan, jota ei voida pitää yhdenvertaisena. Tämä tilanne saattaa olla perustuslain ja virkamieslain 6§:n ja 11§:n tavoitteiden vastainen.

Valtiovarainministeriö on 10.2.2015 asettanut työryhmän selvittämään henkilöstövoimavarojen joustavaan käyttöön liittyviä valtion virkamieslain muutoksia (Asettamispäätös VM16:00/2014, 10.2.2015). Työryhmä ehdottaa valtion virkamieslain 20§ muutettavaksi siten, että virkamies voidaan määrääjäksi siirtää työskentelemään osin tai kokonaan toisen viraston tehtävissä ja myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, viranomaisen tehtävien hoitamiseen perustuvasta erityisestä syystä tai jos siirto edistää virkamiehen ammattitaitoa, virkamiehen palvelusuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä. Virkamies on tämän määrääjän virkasuhteessa luovuttavaan virastoon. Siirto edellyttää sekä virkamiehen että vastaanottavan viraston suostumusta. Siirrosta päättävästä viranomaisesta säädetään tarkemmin asetuksella.⁷⁵

Työryhmän muistiossa esitetyn perusteella näyttäisi siltä, että virkasuhteiden päättämisperusteiden osalta sovellettaisiin virkamieslain 27§:n ja 33§:n säännöksiä. Siihen, onko tämä lakimuutos virkamiesten virkasuhteen päättämisen kannalta samalla tavalla ongelmallinen kuin

⁷⁵ Valtiovarainministeriön julkaisu-38/2015., 21

mitä edellä on esitetty aluehallintoviraston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten virkamiesten osalta, ei voida pelkästään tämän lakimuutosesityksen perusteella ottaa kantaa, koska siinä on esitetty, että siirtopäätöksen tekijästä säädettäisiin erikseen asetuksella. Asetuksen teksti ei kuitenkaan ole työryhmän muistiossa mukana. Työryhmän muistiossa ei myöskään kerrota, onko aikomuksena tämän lakimuutoksen yhteydessä kumota aluehallintovirastoista annetun lain 6a§ ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 5a§. Jos niin ei tehdä, jäävät eri virastojen virkamiehet samankaltaisista työtehtävistään huolimatta edelleen keskenään eriarvoiseen asemaan.

7 Virkasuhteen purkaminen

Purkaminen on irtisanomisen ohella virkasuhteen päättämistapa. Virkasuhteen purkamisen perusteita ei ole laissa määritelty yksityiskohtaisesti, mutta yleisesti purkuperusteen on oltava irtisanomisperustetta olennaisesti painavampi. Valtion virkamieslain 33§:n mukaan virkamiehen virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Purkamiskynnys on irtisanomista huomattavasti korkeampi. Purkaminen edellyttää virkamiehen menettelyltä tai laiminlyönniltä irtisanomista suurempaa moitittavuutta. Purkamista voidaan käyttää henkilökohtaisilla perusteilla, muttei kollektiivisilla tai hallinnollisilla perusteilla, esimerkiksi tilanteessa, jossa virasto lakkaa tai viraston uudelleenjärjestelyt vähentävät työtehtäviä. Lain sanamuodon mukaisesti virkasuhteen purkaminen on kytketty virkavelvollisuuksiin. Purkamisperusteita harkitessaan viranomaisen on tämän vuoksi arvioitava purkamista suhteessa kyseessä olevan virkamiehen virkavelvollisuuksiin. Virkasuhteen purkaminen on irtisanomista ankarampi virkasuhteen päättämistapa siinäkin mielessä, että se päättää virkasuhteen heti ilman irtisanomisaikaa vastaavaa aikaa.⁷⁶

Kuten edellä on esitetty, purkaminen on irtisanomista ankarampi toimenpide. Siksi virkasuhteen purkamisen edellytykset ovat irtisanomista tiukemmat. Seuraava tapaus selventää virkasuhteen purkamisen rajanvetoa. Tapauksessa on kyse usean vuoden jatkuneesta A:n alkoholi-ongelmasta. Työnantaja oli useasti puuttunut A:n alkoholinkäyttöön ja siihen liittyviin poissaoloihin, antanut useita varoituksia ja ohjannut useasti päihdehoitoon. Hoitoonohjaustoimenpiteet olivat jääneet tuloksettomiksi. Viimeisen hoitojakson päätyttyä A oli taas aloittanut alkoholinkäytön ja ”mitä ilmeisimmin” sen johdosta ollut useita päiviä poissa työpaikalta ilman hyväksyttävää syytä. Työnantaja oli purkanut virkasuhteen. KHO katsoi, erityisesti huomioon ottaen poissaolon syyn ja seurauksen sekä olosuhteet kokonaisuudessaan, että A oli törkeästi laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan. Työnantajalla oli oikeus purkaa virkasuhde. Lisäksi kor-

⁷⁶ Koskinen. Kulla. 2013, 334-335

kein hallinto-oikeus tarkensi purkamista koskevan virkamieslain säännöksen tulkintaa lausumalla, että säännöksen sanamuoto ”voidaan heti purkaa” ei tarkoita, että purkaminen voitaisiin tehdä takautuvasti.

”VMLTK Asia 108/2007:

Käräjäoikeuden päätös 10.12.2007, jolla toimistos sihteeri A:n virkasuhde on purettu 18.6.2007 lukien. Käräjäoikeus on purkanut A:n virkasuhteen syystä, että hän on 18. - 25.6.2007 ollut ilman hyväksyttävää syytä poissa työpaikaltaan. A:lla on pitkäaikainen alkoholiongelma. Työnantaja on vuodesta 2003 lähtien puuttunut A:n alkoholinkäyttöön ja siihen liittyviin poissaoloihin muun muassa usein varoituksin ja ohjaamalla hänet useampaan kertaan päihdehoitoon. Hoitoonohjaustoimenpiteet ovat kuitenkin pääosin jääneet tuloksettomaksi. A on keväällä 2007 ohjattu hoitoon. Hän on heti 8.6.2007 päättyneen hoitojakson jälkeisenä viikonloppuna aloittanut alkoholinkäytön ja ollut mitä ilmeisimmin sen seurauksena 18. - 25.6.2007 poissa työpaikaltaan ilman hyväksyttävää syytä. A:n hoito on alkoholinkäytöstä johtuen keskeytynyt. A on ollessaan edellä kuvatulla tavalla ilman hyväksyttävää syytä poissa työpaikaltaan, ottaen erityisesti huomioon poissaolon syy ja seuraus sekä edellä sanotut olosuhteet kokonaisuudessaan, törkeästi laiminlyönyt virkavelvollisuuksiensa noudattamisen. Käräjäoikeudella on näin ollen ollut oikeus purkaa A:n virkasuhde. Käräjäoikeus on purkanut A:n virkasuhteen takautuvasti 18.6.2007 alkaen. Virkamieslain virkasuhteen purkamista koskevan säännöksen sanamuoto, virkasuhde voidaan heti purkaa, ei kuitenkaan mahdollista virkasuhteen purkamista takautuvasti. A:n virkasuhde on tästä syystä katsottava purkautuneeksi vasta siitä ajankohdasta, kun sitä koskeva päätös on laillisesti tehty eli 10.12.2007. Oikaisuvaatimus hylättiin. Virkasuhde on kuitenkin katsottava purkautuneeksi vasta käräjäoikeuden päätöksen tekopäivänä eli 10.12.2007.”

Valtion virkamieslain 10 §:n mukaan virkamiestä nimitettäessä voidaan määrätä, että virkasuhde voidaan purkaa enintään kuusi kuukautta kestävä koeajan aikana sekä nimittävän viranomaisen että virkamiehen puolelta. Purkaminen ei saa kuitenkaan tapahtua 11 §:n vastaisesti tai muutoin epäasiallisilla perusteilla. Valtion virkamieslain 11 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiesten tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Oikeuskäytännössä on tarkasteltu koeajalla tapahtuneita virkasuhteen purkamisia sekä sen perusteella suoriutuuko virkamies tehtävistään että virkamiehen yhteistyökyvyn perusteella. Usein näissä tilanteissa purkamista on kuitenkin edeltänyt se, että viranomainen on jollakin

tavalla kiinnittänyt virkamiehen huomiota moitittavaan tekoon tai toimintaan. Seuraavat tapaukset havainnollistavat tällaisten purkamisperusteiden olemassaoloa. Ensimmäisessä tapauksessa on kyse siitä, että työterveyshoitaja A ei suoriutunut työtehtävistään, koska organisaatiokyky ja oma-aloitteisuus olivat työnantajan mielestä puutteellisia. Virkamieslautakunta katsoi, että tämä työnantajan näkemys oli riittävä peruste purkamiselle. Virkasuhteen purkaminen koeaikana ei edellytä sitä, että virkamies olisi laiminlyönyt virkatehtäviään tai toiminut muutoin moitittavasti.

”VMLTK Asia 153/2010

Virasto oli tekemällään päätöksellä 12.11.2010 purkanut koeajalla olleen työterveyshoitaja A:n virkasuhteen. Päätöksen perustelujen mukaan A oli työnantajan arvion mukaan sopimaton vaatimaan ja itsenäiseen työterveyshoitajan tehtävään. A:n sopimattomuus kyseessä olleeseen työtehtävään oli kuuden kuukauden koeaikana ilmennyt työn organisointikykyjen ja oma-aloitteisuuden puutteena. Virkasuhteen purkaminen koeaikana ei edellytä sitä, että virkamies olisi laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan tai toiminut muutoin moitittavasti. Koeajan tarkoituksena on antaa molemmille osapuolille aikaa harkita, vastaako virkasuhde etukäteisodotuksia. Virkamieslautakunta katsoi, että asiassa ei ollut tullut esille seikkoja, jotka olisivat osoittaneet, että A:n virkasuhteen purkamisen todellinen syy olisi ollut työhäirintäasia tai jokin muu A:n työssä suoriutumiseen liittymätön seikka. Viraston ilmoittamat perusteet A:n virkasuhteen purkamiselle liittyivät A:n suoriutumiseen työssään, eikä niitä voitu pitää koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallisina. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen. ”

Tässä tapauksessa on kyse tehtävistä suoriutumisesta. A:lta puuttuivat yhteistyö- ja vuorovai-
kutustaidot. Useista neuvotteluista ja konsultoinneista huolimatta tilanne ei parantunut. A ei suoriutunut asianmukaisesti ja työnantajan edellyttämällä tavalla virkatehtävistään. Virkamieslautakunta piti päätöstä lainmukaisena, vaikka työnantaja ei esittänyt yksityiskohtaista selvitystä A:n yhteistyötaitojen konkreettisesta puutteesta. Virkamieslautakunta otti myös huomioon, että A ei ollut esittänyt vastanäyttöä epäasiallisista purkamisperusteista eikä asiassa ollut menettelyvirhettä, koska A:lle oli varattu asiassa mahdollisuus tulla kuulluksi. Virkasuhde voitiin purkaa.

”VMLTK Asia 56/2008

Korkeakoulu oli 9.5.2008 purkanut viestintäpäällikkö A:n virkasuhteen koeaikana. A ei ollut useista neuvotteluista ja konsultoinnista huolimatta pystynyt asianmukaisesti ja työnantajan edellyttämällä tavalla suoriutumaan virkatehtä-

vistään, jotka olivat edellyttäneet erityisesti hyviä yhteistyö- ja vuorovaikutusominaisuuksia. A:n esimiestaidoista oli esitetty palautetta useammalta eri taholta. Vaikkakaan korkeakoulu ei ollut esittänyt yksityiskohtaista selvitystä siitä, millä konkreettisella tavalla puutteet A:n vuorovaikutustaidoissa olivat näkyneet, korkeakoululla oli ollut perusteet A:n virkasuhteen purkamiselle, kun otettiin huomioon virkasuhteen purkamiselle koeaikana asetetut edellytykset. Selvitystä siitä, että A:n virkasuhde olisi purettu epäasiallisilla perusteilla, ei ollut esitetty. A:lle oli myös varattu lain edellyttämällä tavalla oikeus tulla asiassa kuulluksi. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen.

KHO:2009:2572: Ei muutosta. ”

Seuraavassa tapauksessa virkamieslautakunta totesi ensiksikin että viranhakuilmoitus ei rajaa syitä, joilla purkupäätös voidaan tehdä. Purkamisperusteiden osalta kyseessä oli tilanne, jossa koulutussihteeri A:lla oli ollut pitkäaikaisia yhteistyöongelmia usean ihmisen kanssa, A:n asenne muihin työyhteisön jäseniin oli negatiivinen, ristiriitoja oli yritetty ratkaista yhdessä useasti mutta tilanne ei ollut muuttunut. A:n yhteistyökyvyn puute oli vaikuttanut merkittävästi työilmapiiriin ja työviihtyvyyteen. Työnantajalla oli perustellut syyt virkasuhteen purkamiselle koeaikana.

”VMLTK Asia 92/2007

Lennosto oli 28.9.2007 purkanut koulutussihteeri A:n virkasuhteen koeaikana ja pidättänyt hänet välittömästi virantoimituksesta. Virkasuhteen purkamisen perusteena oli ollut A:n yhteistyökyvyn puute. A:lla oli ollut ristiriitatilanteita usean lennoston henkilöstöön kuuluvan henkilön kanssa, ja hänen suhtautumisensa muihin työyhteisön jäseniin oli usein ollut negatiivisesti sävyttynyttä. Ristiriitatilanteita oli yritetty ratkaista muun muassa esimiesten ja osapuolten välisin keskusteluin tilanteen kuitenkin muuttumatta. A:n yhteistyökyvyn puute oli merkittävästä vaikuttanut työpaikan työilmapiiriin ja työviihtyvyyteen. Tässä tilanteessa sillä, ettei viranhakuilmoituksessa ollut erikseen mainittu yhteistyökykyä, ei ollut merkitystä virkasuhteen purkamisen kannalta. Lennostolla oli näissä olosuhteissa ollut perusteet A:n virkasuhteen purkamiselle koeaikana. Näyttää siltä, että A:n virkasuhde olisi purettu epäasiallisilla perusteilla, ei ollut saatu. Virkamieslautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen.”

Seuraavassa asiassa on kyse yhteistyökyvyn puutteesta johtuvasta purkamisesta. Virkamieslautakunta katsoi, että työnantajalla oli perusteet virkasuhteen purkamiselle, koska järjestelmäsuunnittelija A:n esimiehille oli tullut usealta taholta kielteistä palautetta A:n yhteistyökyvyn puutteesta ja epäasiallisesta käytöksestä. Esimiehen aloitteesta asiasta oli useasti keskusteltu, A:lle oli annettu suullinen huomautus ja kehoitus korjata käyttäytymistään, mutta A:n

moitittava toiminta oli jatkunut. Virkamieslautakunta totesi myös, ettei A:n kohtelu ollut epätasa-arvoista, vaikka epäasiallisesti käyttäytyneen koeajalla toimineen työtoverin virkasuhdetta ei ollut purettu.

”VMLTK Asia 101/2006

Järjestelmäsuunnittelija A:n virkasuhde oli 29.11.2006 annetulla päätöksellä päätetty purkaa koeaikana päättymään 30.11.2006. A:n esimiehille oli useilta eri tahoilta tullut kielteistä palautetta A:n yhteistyökyvyn puutteesta ja epäasiallisesta käytöksestä. Käytöksestä oli keskusteltu esimiehen aloitteesta useaan kertaan. Viimeisellä kerralla esimies oli antanut A:lle suullisen huomautuksen ja kehottanut häntä korjaamaan käyttäytymistään. Epäasiallinen käytös ja puutteet yhteistyökyvyssä olivat jatkuneen annetun huomautuksen ja kehotuksen jälkeenkin. Virkamieslautakunta katsoi, että työnantajalla oli näissä olosuhteissa ottaen huomioon virkasuhteen purkamiselle koeaikana asetetut edellytykset ollut perusteet A:n virkasuhteen purkamiselle. Purkamisen ei ollut selvitetty tapahtuneen epäasiallisilla perusteilla. A:ta ei ollut myöskään katsottava kohdellun tasa-arvoisen kohtelun periaatteen vastaisesti pelkästään sillä perusteella, että epäasiallista käytöstä oli todettu myös koeajalla työskennelleen työtoverin kohdalla, mutta hänen virkasuhdettaan ei ollut purettu. Oikaisuvaatimus hylättiin. KHO:2008:331: Ei muutosta.”

8 Virasta pidättäminen

Virkamiehen virkatehtävien hoitaminen voidaan vastoin virkamiehen omaa tahtoa keskeyttää julkisen intressin takia väliaikaisesti. Tätä hallinnollista ja väliaikaista turvaamistoimenpidettä kutsutaan viran toimituksesta pidättämiseksi. Se voidaan suorittaa vain virkamieslain 40§:ssä mainituissa tilanteissa.⁷⁷

Hallituksen esityksen (63/2007) mukaan virasta pidättämisen tarkoituksena on varmistaa viranomaistehtävien asianmukainen hoitaminen. Pidättäminen on mahdollista vain laissa säädettyissä tapauksissa.⁷⁸ Pidätetyllä virkamiehellä ei ole velvollisuutta tai oikeutta hoitaa virkaansa. Koska virantoimituksesta ei voida tehdä osittaista pidättämisspätöstä, virkamies vapautuu kaikista virkatehtävistään. Virantoimituksesta pidättämisen tekee työnantajana toimiva viranomais.⁷⁹ Virantoimituksesta pidättäminen voi jouduttaa ja helpottaa sen perusteena olevan asian käsittelyä. Lisäksi sillä voidaan estää haittoja, joita saattaisi aiheutua siitä

⁷⁷ Launiala M. 2010. 3

⁷⁸ HE 63/2007., 5

⁷⁹ Launiala M. Tervonen T. 2015. 2

että virkamies jatkaisi tehtävissään. Näitä haittoja voivat olla virkavelvollisuuden vastaisen toiminnan jatkaminen, selvitettävänä olevien tosiseikkojen sotkeminen ja viranomaistoiminnan luotettavuuden vaarantuminen.⁸⁰

Virkamieslain 40 §:n sanamuotojen perusteella virantoimituksesta pidättämisen perusteet voidaan jakaa harkinnanvaraisiin ja ei-harkinnanvaraisiin. Kun säännöksen mukaan virkamies on pidätettävä virantoimituksesta, puhutaan ei-harkinnanvaraisesta tai pakollisesta pidättämisestä. Tämä tarkoittaa sitä, että edellytysten täytyessä pidättämisspätös on aina tehtävä. Harkinnanvaraisesta pidättämisestä puhutaan, kun säännöksen mukaan virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta.⁸¹

Pidättämisspätöksen tekeminen on viranomaisen harkinnassa. Harkintavallan käyttöä ohjaavat kuitenkin harkintavallan rajoitusperiaatteet, sovellettavan säännöksen tarkoitus ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuusvaatimukset.⁸²

8.1 Pakollinen virantoimituksesta pidättäminen

Virkamieslain 40 §:n 1 momentissa säädetään ei-harkinnanvaraisesta eli pakollisesta virantoimituksesta pidättämisestä. Virkamies on pidätettävä virantoimituksesta 25, 26, tai 26a§:n perusteella irtisanottaessa, jos irtisanomista koskeva päätös ei ole saanut lainvoimaa silloin, kun irtisanomisaika on kulunut loppuun. Irtisanottaessa virkamies 27 §:n perusteella hänet on pidätettävä virantoimituksesta irtisanomisajan päättyessä, kunnes irtisanomispätös on saanut lainvoiman. Hallinto-oikeus, tai jos hallinto-oikeuden päätöksestä on tehty valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, korkein hallinto-oikeus voi erityisestä syystä määrätä toisin. Jos virkamies on pantu viralta tai virkasuhde on purettu, hänet on heti pidätettävä virantoimituksesta, vaikkei päätös ole saanut lainvoimaa.⁸³

Säännöksessä mainitaan kolme pidättämistilannetta: irtisanomisajan kuluttua, virkasuhteen purkamisen jälkeen ja viraltapanon jälkeen. Viranomainen on siis kun on kyse henkilökohtaisilla syillä irtisanomisesta velvollinen pidättämään irtisanotun virkamiehen välittömästi, kun irtisanomisaika on kulunut umpeen. Tällöin irtisanomispätös ei ole vielä lainvoimainen eikä virkasuhde lakannut.⁸⁴ Kun virkamies irtisanotaan virkamieslain 27§:n mukaan tuotannollisten ja taloudellisten syiden perusteella, hänet on pidätettävä virantoimituksesta irtisanomisajan

⁸⁰ Launiala. 2010, 3

⁸¹ Launiala.2010, 13

⁸² Launiala. Tervonen. 2015, 6

⁸³ VirkamiesL 40§ 1 mom.

⁸⁴ Launiala. 2010, 13

päätyessä kunnes irtisanomispäätös on saanut lainvoiman. Koska kollektiivisilla syillä irtisanottaessa valitusaika alkaa vasta irtisanomisajan päättymisestä, on virantoimituksesta pidättäminen aina pakko tehdä.⁸⁵

Virkasuhteen purkaminen päättää virkasuhteen heti. Kun virkamiehen virkasuhde puretaan, hänet on virkamieslain mukaan myös heti pidätettävä virantoimituksesta, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa. Virkamieslain 10§:n mukaista koeajan purkua koskee myös sama viranomaisen velvollisuus pidättää virkamies heti virantoimituksesta.⁸⁶

8.2 Harkinnanvarainen virantoimituksesta pidättäminen

Virantoimituksesta pidättäminen on tehtävä myös kun tuomioistuin on pannut virkamiehen viralta. Tällainen viraltapano määrätään rikosoikeudenkäynnin yhteydessä. Asiasta on säädetty tarkemmin rikoslain (39/1889) 2, 11 ja 40 luvuissa. Tällaisen viraltapanon tarkoituksena on katkaista tehtäväänsä ilmeisen sopimattomaksi osoittautuneen virkamiehen palvelusuhde.⁸⁷

Virkamieslain 40§:n 2 momentissa säädetään harkinnanvaraisesta virantoimituksesta pidättämisestä seuraavasti:

- 1) rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä.
- 2) jos virkamies kieltäytyy virkamieslain 19 §:ssä tarkoitetuista terveydentilan tarkastuksista tai tutkimuksista taikka, jos hän kieltäytyy antamasta sanotun pykälän mukaisesti terveydentilaansa koskevia tietoja
- 3) jos virkamiehellä on sellainen sairaus, joka haittaa olennaisesti viran hoitoa
- 4) välittömästi irtisanomisen jälkeen, jos irtisanomisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti osoittaa virkamiehen siinä määrin soveltumattomaksi tehtäväänsä, ettei virantoimitusta voida jatkaa, jos virantoimituksen jatkuminen irtisanomisajan voi vaarantaa kansalaisen turvallisuuden.⁸⁸

Kun on kyse harkinnanvaraisesta virantoimituksesta pidättämisestä, viranomaisen täytyy harkita sekä virantoimituksesta pidättämisen edellytysten täyttymistä että sitä, onko tarvetta virantoimituksesta pidättämiseen. Viranomaisella ei ole velvollisuutta pidättämisspäätöksen tekemiseen, vaikka pidättämisen edellytykset täytyisivät. 40§:n 2 momentin 1 kohdan pidättämisperuste rikossyytteen ajaksi tarkoittaa rikossyytteen vireille tuloa. Rikossyytteen edellyt-

⁸⁵Launiala. Tervonen. 2015, 21

⁸⁶ Launiala. Tervonen. 2015, 21-22

⁸⁷ Launiala. Tervonen. 2015, 22-23

⁸⁸ VirkamiesL 40§ 2 mom.

tämillä tutkimuksilla puolestaan tarkoitetaan esitutkintaa. Viranomainen voi tehdä pidättämispäätöksen jo poliisille tehdyn rikosilmoituksen perusteella. Edellytyksenä pidättämiselle näissä tilanteissa on se että syytteellä tai esitutkinnalla voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäviään. Harkittaessa pidättämispäätöksen tekemistä merkityksellisiä seikkoja ovat perusteltu rikosepäily, rikoksen laatu ja törkeys sekä virkamiehen asema ja tehtävien laatu. Lisäksi harkinnassa otetaan huomioon se, voiko virkamies vaikeuttaa asian selvittämistä virantoimitusta jatkaessaan. Harkintaan vaikuttaa myös epäilyn rikoksen tapahtumisaika.⁸⁹

Virkamies on virkamieslain 19§:n mukaan virkasuhteen aikana velvollinen antamaan työnantajan pyynnöstä terveyttään koskevia tietoja. Työnantaja voi myös määrätä virkamiehen terveydentilan toteamiseksi tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Jos virkamies ei anna työnantajalle näitä terveystietoja tai mene työnantajan määräämään tarkastukseen, voidaan virkamies virkamieslain 40§ 2 momentin 2 kohdan mukaan pidättää virantoimituksesta. Pidättäminen toimii tällöin toisaalta painostuskeinona virkamiestä kohtaan, toisaalta keinona turvata työtehtävien asianmukainen hoitaminen. Pidättämispäätös voidaan tehdä määrääjäksi tai toistaiseksi.⁹⁰

Virantoimituksesta pidättäminen voidaan virkamieslain 40§:n 2 momentin 3 kohdan mukaan tehdä, jos virkamiehellä on viranhoitoa olennaisesti haittaava sairaus eikä virkamies itse keskeytä virantoimitusta tai hae virkavapaata. Virkatehtävien hoitamisen estäminen on välttämätöntä, jos virkamiehen terveydentila saattaa aiheuttaa ilmeistä vahinkoa tai vaarantaa ihmisten turvallisuutta.⁹¹ E erityisen suuri merkitys virantoimituksesta pidättämisellä on yleisestä turvallisuudesta, julkisesta liikenteestä tai terveydenhuollosta huolehtivien virkamiesten kohdalla.⁹²

Virkamieslain 40§:n 2 momentin 4 kohdan mukaan viranomainen voi pidättää virkamiehen virantoimituksesta välittömästi irtisanomisen jälkeen. Edellytyksenä pidättämiselle on että irtisanomisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti osoittaa virkamiehen siinä määrin soveltumattomaksi tehtävänsä että virantoimitusta ei voida jatkaa. Tämän lainkohdan mukaan pidättäminen on mahdollista myös, jos virantoimituksen jatkuminen voisi vaarantaa kansalaisten turvallisuuden. Myös virkamiehen vapaa-aikana tekemä käyttäytymisvelvollisuuden rikkominen voi tehdä virkamiehen sopimattomaksi hoitamaan virkaansa irtisanomisajan loppuun saakka.

⁸⁹ Launiala. Tervonen. 2015, 14-18

⁹⁰ Launiala. Tervonen. 2015, 29

⁹¹ Bruun. Mäenpää. Tuori. 1995, 52

⁹² Launiala. Tervonen. 2015, 31

Pidättäminen välittömästi irtisanomisen jälkeen tulee kyseeseen ainakin jos rikkomus on vakava ja siksi vienyt viranomaisen luottamuksen virkamieheen. Samoin pidättäminen on perusteltua jos viranhoitoa ei kyetä irtisanomisaikana riittävästi valvomaan. Vallitsevan oikeuskäytännön mukaan edellytyksiä on tulkittu hyvin väljästi eikä toimenpide edellytä erityisiä perusteluja.⁹³

8.3 Olosuhteiden muutos

Virantoimituksesta pidättämistä ei voida jatkaa tosiallista tarvetta pidempään. Virkamiehellä on oikeus vaatia pidättämisen lopettamista. Viranomaisen on myös oma-aloitteisesti otettava huomioon pidättämistä koskevien olosuhteiden muutos.⁹⁴ Virantoimituksesta pidättämisestä päättäneen viranomaisen tulee seurata virantoimituksesta pidättämisen perusteita ja olosuhteiden muututtua tarvittaessa tehdä asiassa uusi päätös. Virantoimituksesta pidättämisen jatkaminen tulee ottaa viipymättä ratkaistavaksi virkamiehen sitä vaatiessa.⁹⁵ Hallituksen esityksen (63/2007) mukaan, jos olosuhteissa tapahtuu muutos, viranomaisella on velvollisuus tehdä uusi päätös. Olosuhteiden muutoksen ei tarvitse olla merkittävä, vaan pienempikin muutos riittää velvoituksen syntymiseen. Tässä tilanteessa tulee erityisesti harkita sitä, onko virantoimituksesta pidättämiselle edelleen tarvetta.⁹⁶ Jos viranomainen ei näe tarpeelliseksi muuttaa aiempaa käsitystään aiheesta, se tekee päätöksen jolla aikaisempi päätös pidetään edelleen voimassa tai jatketaan edelleen virantoimituksesta pidättämistä. Viranomainen ei siis itse saa kumota omaa aikaisempaa päätöstään.⁹⁷

8.4 Aikaprioriteetti

Joskus virkamiehen virantoimituksen keskeytymiselle voi olla useita perusteita. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen on ratkaistava, mille perusteelle annetaan etusija. Näitä tilanteita varten on työoikeudessa kehitetty ns. aikaprioriteettisääntö, joka ratkaisee sen millä vaihtoehtoista perusteita viranhoito keskeytetään.⁹⁸ Aikaprioriteetti tarkoittaa sitä, että etusija annetaan ensimmäiseksi esiin tulleen perusteelle. Useimmiten virkavapaa sairauden perusteella ja virantoimituksesta pidättäminen kilpailevat etusijasta. Usein virkamies jättää virantoimituksesta pidättämistä koskevassa kuulemistilaisuudessa ennen asian käsittelyn aloittamista hakemuksen sairauteen perustuvasta virkavapaudesta. Tällöin virkavapaus tulee myöntää ennen virantoimituksesta pidättämistä. Kuitenkin heti virkavapaan päättymisen jälkeen

⁹³ Launiala. Tervonen. 2015, 31-33

⁹⁴ Launiala. Tervonen. 2015, 3-4

⁹⁵ VirkamiesL 40§ 4 mom.

⁹⁶ HE 63/2007. 6

⁹⁷ Launiala. Tervonen. 2015, 5

⁹⁸ Bruun. Mäenpää. Tuori. 1995, 208-209

tulee viranomaisen tehdä päätös virantoimituksesta pidättämisestä. Näin on meneteltävä varsinkin jos viranomaisella ei ole päätöksentekohetkellä tiedossa tuleeko virkavapaus jatkumaan samalla perusteella.⁹⁹

8.5 Virantoimituksesta pidättämiseen liittyvät vaikutukset

Virantoimituksesta pidättäminen aiheuttaa virkamiehille usein taloudellista haittaa. Virkamiehen palkka pidätetään joko kokonaan tai palkka maksetaan alennettuna. Palkan pidättämisen perusteena on ajatus siitä, että virantoimituksesta pidättäminen johtuu virkamiehestä, joten ei ole oikeudenmukaista, että virkamies nauttii täysistä palkkaeduista virkaansa hoitamatta. Virkamiehen oikeudesta palkkaukseen on sovittu valtion yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa. Virkaehtosopimuksen 53§:ssä on sovittu virantoimituksesta pidättämisen yhteydessä suoritettavasta palkkauksesta. Palkkaukseen vaikuttaa se, mikä on ollut virantoimituksesta pidättämisen perusteena.¹⁰⁰

Virkasuhteeseen kuuluvista eduista osa perustuu ansaintaperiaatteelle eli virassaolopäiville. Virkamiehen oikeudesta vuosilomaan on sovittu virkaehtosopimuksella. Sen mukaan vuosilomaoikeus perustuu ansaintaperiaatteelle: virkamies on oikeutettu vuosilomaan sellaiselta kalenterikuukaudelta, jona virkamies on ollut virassa vähintään 18 päivää. Virkaehtosopimuksen mukaan virantoimituksesta pidättämisestä johtuneita poissaolopäiviä ei pidetä vuosilomaan oikeuttavina päivinä. Kuitenkin jos virkamies on ollut virantoimituksesta pidätettynä ilman omaa syytään tai hänelle maksetaan palkkaa virantoimituksesta vähentymättömänä virantoimituksesta pidättämisestä huolimatta, virkamiehellä on oikeus myös vuosilomaan.¹⁰¹

Virantoimituksesta pidättämisestä on nimikirjalain (1010/1989) 4§:n mukaan tehtävä merkintä virkamiehen nimikirjaan. Merkinnän yhteyteen nimikirjaa pitävän viranomaisen on liitettävä keskeytyksen perustetta kuvaavat tiedot.¹⁰² Nimikirja-asetuksen (1322/1989) mukaan virantoimituksesta pidättämisestä nimikirjaan merkittäviä tietoja ovat virantoimituksesta pidättämisen syy sekä alkamis- ja päättymispäivä.¹⁰³

Myös oikeuskäytännössä esiintyneet tapaukset ovat koskeneet sekä virkamiehen toimintaa että viranomaisen menettelyvirhettä virantoimituksesta pidätettäessä. Ensimmäinen esimerkki selventää huolellisen kuulemisen merkitystä. Viraston A:lle antamassa kutsussa kuulemistilaisuuteen ei ollut mainittu, että tarkoituksena oli kuulla A:ta virkasuhteen päättämisestä ja pidättämisestä virantoimituksesta. A vahvisti saaneensa kutsun poissaoloa koskevaan

⁹⁹ Launiala. Tervonen. 2015, 33

¹⁰⁰ Launiala. 2010. 21

¹⁰¹ Launiala. Tervonen. 2015, 35-36

¹⁰² Nimikirjalaki 4§

¹⁰³ Nimikirja-asetus 3§

kuulemiseen. A:lle ei ollut ennen kuulemistilaisuutta muutoinkaan kerrottu, että työnantaja harkitsee virkasuhteen päättämistä ja virasta pidättämistä. A:lle ei myöskään ollut varattu tilaisuutta lausua asiasta ennen asian ratkaisua. Viraston päätökset olivat kuulemisvirheen takia syntyneet väärässä järjestyksessä. Virkamieslautakunta kumosi viraston päätöksen virkasuhteen irtisanomisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä.

”VMLTK Asia 9/2012

Virasto oli 25.1.2012 tekemällään päätöksellä irtisanonut A:n virkasuhteen. A oli ollut poissa töistä 16.1.2012 eikä ollut kuulemistilaisuudessa 25.1.2012 esittänyt poissaololleen hyväksyttävää syytä. Työnantaja oli kuullut A:ta luvattomista poissaoloista sekä virkapaikalla päihtyneenä esiintymisestä. Lisäksi päihdeohjelman mukaisen hoitosopimuksen tekemisestä ja seurannasta oli keskusteltu. A oli toistuvasti useista huomautuksista ja varoituksista huolimatta laiminlyönyt velvollisuutensa suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä sekä käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virasto oli myös 25.1.2012 pidättänyt A:n virantoimituksesta, koska oli katsonut, että irtisanomisen perusteella olevat laiminlyönnit osoittivat hänet siinä määrin soveltumattomaksi tehtävänsä, ettei virantoimitusta voitu enää jatkaa. Kuullessaan virkamiestä ennen virkasuhteen irtisanomista ja virantoimituksesta pidättämistä työnantajan on ilmoitettava virkamiehelle kuulemisen tarkoitus sekä virkasuhteen päättämisen ja virantoimituksesta pidättämisen syyt. Viraston A:lle antamassa kutsussa kuulemistilaisuuteen oli kuulemisen aiheeksi kerrottu ainoastaan poissaolo työstä 16.1.2012. A vahvisti saaneensa kutsun nimenomaan poissaoloa koskevaan kuulemiseen. Asiakirjoista ei ilmennyt, että A:lle olisi ennen kuulemistilaisuutta kerrottu työnantajan harkitsevan hänen virkasuhteensa päättämistä ja virantoimituksesta pidättämistä. A myös itse kiisti, että hänelle olisi ennen asian ratkaisua varattu tilaisuus lausua näkemyksensä asiaa koskien. Virkamieslautakunta katsoi, että viraston päätökset olivat edellä mainituista syistä syntyneet kuulemisvirheen vuoksi virheellisessä järjestyksessä. Virkamieslautakunta kumosi viraston päätöksen virkasuhteen irtisanomisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä.”

Seuraavassa tapauksessa on kyse sekä virkamiehen teon moitittavuudesta että pyrkimyksestä virantoimituksesta pidättämisellä estää virkamiehen mahdollisuuksia vaikuttaa asiansa käsittelyyn esitutinnan aikana. Virkamieslautakunta katsoi, että työnantajalla oli oikeus pidättää A virantoimituksesta rikostutinnan ja mahdollisen rikossyytteen ajaksi törkeätä rattijuopumusta koskevassa asiassa, koska A:n työtehtäviin kuului rattijuopumukseen liittyvää harkintaa

ja A:lla oli oikeus käyttää tietojärjestelmiä, joilla hän voi seurata asiansa etenemistä esitutinnan aikana. Virkamieslautakunta katsoi, että tällä perusteella tehty virantoimituksesta pidättäminen ei voinut jatkua enää sen jälkeen, kun asiaa koskeva käräjäoikeuden tuomio oli tullut lainvoimaiseksi. Sen sijaan työnantajalla oli käräjäoikeuden päätöksen jälkeen määräaikaiseen irtisanomiseen, koska A:n syylistyminen törkeään rattijuopumukseen horjutti luottamusta A:n kykyyn hoitaa tehtäviään asianmukaisesti ja objektiivisesti.

”VMLTK Asiat 45/2011 ja 61/2011

Virasto oli 18.5.2011 tekemällään päätöksellä pidättänyt A:n virantoimituksesta samaisesta päivästä alkaen rikostutinnan ja mahdollisen rikossyytteen ajaksi, koska hänen epäiltiin syylistyneen törkeään rattijuopumukseen. Virasto oli 11.7.2011 tekemällään päätöksellä purkanut mainitun virantoimituksesta pidättämisen tästä päivästä lukien ja erottanut A:n määräajaisesti virastaan 11.7. - 11.8.2011 väliseksi ajaksi. A oli tehnyt asiasta kaksi oikaisuvaatimusta, 17.6.2011 ja 5.8.2011. A:n työhön päivistäjänä kuului poliisitehtävien osalta suorittaa riskinarvio ja siten myös suorittaa rattijuopumustapauksiin kuuluvaa harkintaa. Lisäksi A:lla oli tehtävissä ollessaan oikeus käyttää poliisiasiaain tietojärjestelmiä, jolloin hän olisi pystynyt seuraamaan oman asiansa etenemistä esitutinnan aikana. Nämä seikat huomioon ottaen virastolla oli ollut virkamieslain nojalla oikeus pidättää A virantoimituksesta rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi. Käräjäoikeuden asiaa koskeva tuomio oli tullut lainvoimaiseksi 16.6.2011. A:n ilmoituksella virastolle tyytymisestään tuomioon ei ollut asiassa merkitystä ennen tuomion lainvoimaiseksi tulemistä. Virasto oli päättänyt, että A:n virantoimituksesta pidättäminen jatkuisi 11.7.2011 asti. A:n virantoimituksesta pidättäminen ei 17.6.2011 alkaen enää ollut 18.5.2011 tehdyn päätöksen eikä virkamieslain 40 § 2 momentin mukaista. Syylistyminen törkeään rattijuopumukseen oli ollut omiaan horjuttamaan luottamusta A:n kykyyn hoitaa tehtäviään asianmukaisesti ja objektiivisesti. A oli menettelyllään rikkonut virkamieslain velvoitetta virkamiehen käyttäytymisestä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virasto oli siis voinut lain hätäkeskustoiminnasta 10 §:n nojalla erottaa A:n virantoimituksesta määräajaksi. Virkamieslautakunta kumosi viraston päätöksen siltä osin kun se koski A:n virantoimituksesta pidättämistä 16.6. ja 11.7.2011 välisenä aikana. Muilta osin oikaisuvaatimus hylättiin.”

9 Menettely irtisanomisessa, purkamisessa ja virasta pidättämisessä

Valtion virkamiehen virkasuhdetta päätettäessä ja virasta pidätettäessä noudatetaan ensisijaisesti virkamieslain säädöksiä. Niiden lisäksi noudatetaan hallintomenettelyn säädöksiä ja oikeusperusteita.¹⁰⁴

9.1 Muodolliset edellytykset

Virkasuhteen päättäminen ja virantoimituksesta pidättäminen ovat hallintomenettelyä. Siksi viranomaisen tulee soveltaa hallintolain säännöksiä ja hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.¹⁰⁵ Tämä on syytä ottaa huomioon myös yksittäisten säännösten tulkinnassa. Hallituksen esityksessä (HE 72/2002) painotetaan tämän tarkoitussäännöksen merkitystä systematisoivana ja lain yhtenäisyyttä korostavana säännöksenä.¹⁰⁶ Hallintolaki on yleislaki, sen takia virkamieslainsäädännön menettelyä koskevat säännökset syrjäyttävät hallintolain säännökset.¹⁰⁷ Virantoimituksesta pidättäessä on ratkaistava tehdäänkö se erillisessä menettelyssä vai liitetäänkö se irtisanomisesta tai purusta tehtävään päätökseen. Virkamiehen kuulemistilaisuudessa on kuitenkin aina muistettava mainita, mistä kaikista asioista kuuleminen on tarkoitus suorittaa.¹⁰⁸

9.1.1 Ratkaisun tekevä viranomainen

Valtion virkamiesasetuksen (14.11.1994/971) 29§:n 1 momentin mukaan virkamiehen irtisanoo valtion virkamieslain 25 ja 26§:n nojalla ja virkasuhteen purkaa nimittävä viranomainen, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä. Valtion virkamiesasetuksen 29§:n 2 momentin mukaan valtion virkamieslain 27 §:n nojalla virkamiehen irtisanoo asianomainen virasto.

Nimittävä viranomainen päättää myös virkamiehelle annettavasta varoituksesta, lomauttamisesta virkasuhteen muuttamisesta osa-aikaiseksi, virantoimituksesta pidättämisestä ja määrää valtion virkamieslain 19§:ssä tarkoitettuihin tarkastuksiin ja tutkimuksiin sekä valtion virkamieslain 20§:ssä tarkoitettu siirrosta työskentelemään muualla. Samoin myös erityislainsäädännön perusteella tehtävän päätöksen virkamiehen siirtämisestä toisen viraston käytettäväksi tekee nimittävä viranomainen.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Koskinen. Kulla. 2013, 380-381

¹⁰⁵ HallintoL 1§

¹⁰⁶ HE 72/2002 43-44

¹⁰⁷ HallintoL 5§

¹⁰⁸ Launiala. Tervonen. 2015, 8

¹⁰⁹ Virkamiesasetus 39-41§

Valtion virkamiesasetuksen 32§:n 2 momentin mukaan viranomaisen katsotaan irtisanoneen virkamiehen silloin, kun virkamies on saanut tiedon irtisanomispäätöksestä. Samasta ajankohdasta luetaan irtisanomisaika.¹¹⁰

9.1.2 Virkamies asianosaisena

Virkamiestä on pidettävä virkasuhteen päättämistä ja virasta pidättämistä koskevissa asioissa asianosaisena, koska tällaisissa päätöksissä on kyse hänen palvelussuhteeseensa vaikuttavista asioista tai taloudellisista oikeuksista.¹¹¹

9.1.3 Asian selvittäminen ja dokumentointi

Viranomaisen on selvitettävä hallintoasia niin perusteellisesti, että voidaan tehdä hyvin perusteltu, lain mukainen ja tosiasioita vastaava päätös. Asian selvittäminen on viranomaisen vastuulla. Lisäksi asianosaisen on esitettävä tarvittaessa selvitystä oman vaatimuksensa perusteista.¹¹² Asian selvittäminen jakautuu kahteen vaiheeseen. Ensin selvitetään onko kyseistä menettelyä syytä käynnistää. Jos menettelyn käynnistämiseen on syytä, viranomaisen on hankittava asian ratkaisemiseksi tarvittava aineisto. Ensisijaisesti viranomaisen on yritettävä saada kaikki käytettävä materiaali kirjallisessa muodossa. Siksi myös suullisesti esitettävät vaatimukset tai selvitykset on kirjattava tai muutoin rekisteröitävä. Viranomaisen on myös dokumentoitava asiassa noudattamansa menettely että pystyy tarvittaessa todistamaan menettelyjensä lainmukaisuuden. Myös virkamiehen tulee osallistua asian selvittämiseen.¹¹³ Asianosaisen myötävaikutusvelvollisuudesta on säädetty hallintolain 31§:ssä. Myötävaikuttaminen tarkoittaa että asianosaisen virkamiehen tulee pyrkiä työnantajaviranomaisen kanssa vilpittömään yhteistyöhön siten että kaikki tarpeelliset tiedot saadaan kattavasti ja totuudenmukaisesti esille. Myös virkasuhteen luonne pitkäkestoisena oikeussuhteena edellyttää pitkäkestoisten sopimusten tavoin lojaalisuutta molemmilta osapuolilta toistaan kohtaan.¹¹⁴

Viranomaisen on näytettävä virkasuhteen päättämisen ja virantoimituksesta pidättämisen olemassaolon perusteet luotettavilla ja riittävillä kirjallisilla selvityksillä. Viranomaisen oma käsitys tosiseikoista ei riitä selvitykseksi, jos virkamies riitauttaa viranomaisen käsityksen perusteita esittämällä. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomainen ei saa selvittää arkaluontoisia tietoja enempää kuin on välttämätöntä. Viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat myös puolueettomuuden ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset. Viranomaisen on selvitettävä vir-

¹¹⁰ Virkamiesasetus 32§

¹¹¹ Koskinen. Kulla. 2013, 380-381

¹¹² HallintoL 31§

¹¹³ Mäenpää. 2013, 411- 423

¹¹⁴ Mäenpää. 2013, 424

kamiehen kannalta sekä myönteiset että kielteiset seikat. Viranomainen ei myöskään saa esimerkiksi selvittää usean virkamiehen samanlaisia laiminlyöntejä vain yhden virkamiehen osalta.¹¹⁵ Eräissä tilanteissa viranomaisen on selvitettävä erityisen perusteellisesti toimenpiteen tosiasialliset edellytykset. Tällainen tilanne on muun muassa kollektiivisiin syihin perustuva irtisanominen. Kyse voi olla esimerkiksi budjettivajeesta ja siitä aiheutuvasta irtisanomistarpeen osoittamisesta.¹¹⁶ Vastaavasti viranomaisen on esitettävä luotettava selvitys vedotessaan irtisanomisen perusteena toimintojen uudelleenjärjestelyyn.¹¹⁷

Seuraavat tapaukset havainnollistavat viranomaisen selvitysvelvollisuutta. Ensimmäisessä tapauksessa viraston katsottiin rikkoneen uudelleen-sijoittamis- ja kouluttamisvelvollisuuttaan, koska virasto ei ollut selvittänyt, olisiko sillä ollut mahdollisuus sijoittaa irtisanomisuhanalainen A uusiin tehtäviin. Virasto oli jättänyt tarjoamatta A:lle tehtäviä, joihin hän olisi ollut kohtuudella koulutettavissa. Viraston päätös kumottiin.

”Asia 23/2008

Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) oli 5.2.2008 irtisanonut tarkastuseläinlääkäri A:n virkasuhteen tuotannollisista ja taloudellisista syistä. A:n tehtävät olivat päättyneet, koska A:n työskentelypaikkana olleen laitoksen toiminta oli lopetettu. Useissa Eviran tuotantolaitoksissa oli ollut avoinna tarkastuseläinlääkärin virkoja ja sijaisuuksia sekä muita tehtäviä. Tarkastuseläinlääkärin viroista A oli kieltäytynyt, mutta muita tehtäviä ei ollut A:lle edes tarjottu. Virkamieslautakunnalle annetusta selvityksestä ei ollut pääteltävissä, että A, jolla oli ollut myös käytännössä osoitettua johtamistaitoa, ei olisi kyennyt kohtuudella suoriutumaan erään hänen hakemansa yksikönjohtajan tehtävän hoitamisesta Eviralta edellytettävissä olleen koulutuksen jälkeen. Yksikönjohtajan tehtävän lisäksi virastossa oli ollut avoinna useita asiantuntijatehtäviä. Näidenkään tehtävien kohdalla virkamieslautakunnalle annetusta selvityksestä ei ollut pääteltävissä, että A ei olisi kyennyt kohtuudella suoriutumaan joistakin näistä avoimesta asiantuntijatehtävistä ainakin Eviralta kohtuudella edellytettävissä olleen koulutuksen jälkeen. Virkamieslautakunnan mukaan Evira oli laiminlyönyt velvollisuutensa selvittää, olisiko sillä ollut mahdollisuus sijoittaa irtisanomisuhan alla ollut A uusiin tehtäviin. Evira oli jättänyt tarjoamatta A:lle tehtäviä, joihin hänet olisi kohtuudella voitu sijoittaa. Evira oli täten rikkonut uudelleen-sijoittamis- ja kouluttamisvelvollisuuttaan. Eviran päätös irtisanoa A ei ollut siten ollut lainmukainen. Virkamieslautakunta kumosi Elintarviketurvallisuusviraston päätöksen.”

¹¹⁵ Kulla. 2014, 87-88

¹¹⁶ KHO 1998: 60

¹¹⁷ KHO 2008 T1508

Seuraavassa asiassa virkamieslautakunta katsoi, että virkamiehen irtisanomiselle ei ollut ollut erityisen painavaa syytä kyseessä olleessa tilanteessa. Yliopisto oli irtisanonut A:n amanuenssin virasta, koska A oli laiminlyönyt terveydentilan selvittämiseksi annettua määräystä. A oli aloittanut viranhoidon 1.7.2007. A oli ollut vuonna 2008 kahdessa työkykyselvityksessä, työterveydenhuollossa ja yliopistollisessa sairaalassa polikliinisesti. Kuitenkin työnantaja oli vuonna 2009 uudestaan määrännyt A:n virkamieslain 19 §:n perusteella suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. A oli perunut osastotutkimuksiin tulon, mutta ilmoittanut muutoin suostuvansa uudelleen työkykyselvitykseen. Yliopisto pyrki taivuttelemaan A:ta terveydentilatuhtimuksiin pidättämällä hänet virastaan. Ennen pidättämisen määrääjän umpeen kulumista yliopisto oli kuitenkin samoilla perusteilla irtisanonut A:n. Virkamieslautakunta kumosi yliopiston päätöksen.

”Asia 11/2010

Yliopisto oli päätöksellään 18.12.2009 irtisanonut A:n yliopiston amanuenssin virasta virkamiehestä johtuvasta erityisen painavasta syyistä kuuden kuukauden irtisanomisajalla. Päätöksen perusteena oli A:n terveydentilan selvittämiseksi 13.5.2009 annetun määräyksen velvoitteiden laiminlyönti. A oli kieltäytynyt osallistumasta häntä koskeviin erikoissairaanhoidon järjestämiin selvityksiin ja tutkimuksiin, joilla hänen työkykynsä olisi tullut selvitettyksi. Asiassa saadun selvityksen mukaan A oli aloittanut amanuenssin viranhoidon 1.7.2007. Yliopisto oli määrännyt A:n työkykyselvitykseen, joka oli tehty työterveydenhuollossa 15.1.2008. Yliopisto oli määrännyt A:n toiseen työkykyselvitykseen, joka oli tehty yliopistollisessa sairaalassa polikliinisesti 2.7.-10.9.2008. Edelleen yliopisto oli 13.5.2009 tekemällään päätöksellä määrännyt A:n valtion virkamieslain 19 §:n perusteella suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin A:n terveydentilan toteamiseksi, jotta tehtävien hoitamisen edellytykset voitiin selvittää. A oli kuitenkin 14.8.2009 perunut osastotutkimukseen tulon, mutta A oli ilmoittanut muutoin suostuvansa uudelleen työkykyselvitykseen. Yliopisto oli 28.8.2009 tekemällään päätöksellä pidättänyt A:n virantoimituksesta 1.9.2009-31.12.2009, minkä johdosta A oli hakenut määrääjän kuluessa päätökseen muutosta. Yliopisto oli ensiksi arvioinut virantoimituksesta pidättämisen riittäväksi keinoksi taivutella A antamaan yliopiston tarpeellisiksi arvioimat tiedot A:n terveydentilasta. Yliopisto oli kuitenkin päättänyt irtisanoa A:n samoilla perusteilla 18.12.2009. Virantoimituksesta pidättämisen lainmukaiset perusteet, joiden yliopisto oli oikaisuvaatimuksen kohteena olleessa päätöksessään katsonut olleen irtisanomisen ainoana perusteena, olivat olleet vailla lainvoimaa yliopiston tehdessä irtisanomista koskevan päätöksensä. Lisäksi virantoimituksesta pi-

dättämisen määräaika ei ollut päätöstä tehdessä vielä päättynyt. Virkamieslautakunta katsoi, että edellä mainituista syistä johtuen virkamiehen irtisanomiselle ei ollut ollut erityisen painavaa syytä kyseessä olleessa tilanteessa. Virkamieslautakunta kumosi A:n virkasuhteen irtisanomista koskevan päätöksen ja jätti A:n muut vaatimukset tutkimatta.”

9.1.4 Virkamiehen kuuleminen

Asiaosaisen kuuleminen on virkamieslaissa säädetty yleissäännöksellä. Virkamieslain 66§ 2 momentin mukaan asianosaista virkamiestä on etukäteen kuultava pidätettäessä virantoimituksesta, irtisanottaessa (25§:n nojalla), purettaessa virkasuhde, annettaessa varoitus ja päätettäessä viran siirtämisestä.¹¹⁸ Vastaava säännös on hallintolain 34§:ssä. Vasta kuulemisen jälkeen voidaan kokonaisuudessaan harkita, onko toimenpide tarpeellinen ja onko sille lainmukaiset perusteet.¹¹⁹

Toimenpiteen perusteet on ilmoitettava virkamiehelle että kuuleminen tulee toimitettua asianmukaisesti. Virkamiehelle on varattava myös riittävästi aikaa kuulemistilanteeseen valmistautumiseen.¹²⁰ Virkamiestä on tarvittaessa kuultava useita kertoja. Virkamiehen mahdollisuuden antaa selitys on oltava kuulemistilanteessa todellinen. Hänen selvityksensä pitää myös voida ottaa huomioon päätöksen teossa.¹²¹ Virkamiehen sairaus ei yleensä estä kuulemistilaisuuden järjestämistä. Sairaus tulee ottaa huomioon vain jos se estää kuulemisen, kuulemistilaisuuteen valmistautumisen tai vaarantaa virkamiehen perusterveyden. Lääkärintodistuksesta tulee selkeästi käydä ilmi, että sairaus tosiasiallisesti tekee mahdottomaksi virkamiehen puolustautumisen asianmukaisesti tai virkamiehen perusterveyden vaarantumisen kuulemisen johdosta. Valmistautuakseen kuulemistilaisuuteen virkamies tarvitsee tiedon kaikista asiaan kuuluvista selvityksistä ja muista tarpeellisista seikoista. Virkamiehelle on siis annettava käytettäväksi kaikki viranomaisen asiassa hankkimat tai saamat selvitykset.¹²²

Seuraava esimerkki havainnollistaa sitä, että riittävässä kuulemisessa on merkitystä myös sillä, missä järjestyksessä asiat ovat kuulemistilanteessa tapahtuneet. Irtisanomista koskevassa kuulemistilaisuudessa irtisanomispäätös oli luovutettu A:lle ensin ja vasta sen jälkeen A oli käyttänyt puheenvuoronsa ja luottamusmies B oli vastustanut irtisanomispäätöstä. A:lle ja B:lle ei ollut annettu mahdollisuutta tulla kuulluksi ennen irtisanomispäätöksen tekemistä. Irtisanomismenettely oli ollut virkamieslain ja hallintolain vastainen.

¹¹⁸ VirkamiesL 66§ 2 mom.

¹¹⁹ Ullakonoja. 2004, 13

¹²⁰ Launiala. 2010, 8-9

¹²¹ Koskinen. Kulla. 2013, 384-385

¹²² Launiala. Tervonen. 2015, 10- 16

”Asia 57/2008

Koulukoti oli 14.5.2008 irtisanonut ohjaaja A:n virkasuhteen. Työterveyslääkäri oli antanut lausunnon A:n sopimattomuudesta ohjaajan tehtävään. A:n irtisanomista koskevassa kuulemistilaisuudessa irtisanomispäätös oli luovutettu A:lle ensin ja vasta sen jälkeen A oli käyttänyt puheenvuoronsa ja luottamusmies B oli vastustanut irtisanomispäätöstä. A:lle ja luottamusmies B:lle ei ollut siten annettu mahdollisuutta tulla kuulluksi ennen irtisanomispäätöksen tekemistä. Irtisanomismenettely oli ollut virkamieslain ja hallintolain vastainen. Tämän lisäksi irtisanomispäätöksestä oli ilmennyt ainoastaan, että se oli tehty virkamieslain tarkoittaman erityisen painavan syyn perusteella. Päätöksestä ei ollut käynyt ilmi, mitkä nämä erityisen painavat syyt olivat olleet. Irtisanomispäätöstä ei ollut siten perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. Virkamieslautakunnan mukaan A:n irtisanomismenettelyssä oli täten tapahtunut kuulemisvirhe ja irtisanomispäätös oli ollut perustelematon. Virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja kumosi koulukodin päätöksen.”

9.1.5 Luottamusmiehen kuuleminen

Valtion virkamiesasetuksen 43§:n mukaan ennen kuin virkamiehen irtisanomisesta valtion virkamieslain 25 tai 27§:n nojalla tai virkasuhteen purkamisesta mainitun lain nojalla tehdään päätös, viranomaisen on varattava, mikäli virkamies sitä pyytää, asianomaiselle pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle tilaisuus tulla kuulluksi. Samoin edellytyksin on pääluottamusmiehelle tai luottamusmiehelle varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen valtion virkamieslain 36§:n nojalla tapahtuvaa virkamiehen lomauttamista ja mainitun lain 40§:n nojalla tapahtuvaa virkamiehen virantoimituksesta pidättämistä, jollei virantoimituksesta pidättämistä asian laadun vuoksi ole saatettava voimaan välittömästi.¹²³

Valtion virkamiesasetuksen 43§:n 2 momentin mukaan viranomaisen on ennen 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä ilmoitettava virkamiehelle mahdollisuudesta pyytää pääluottamusmiehen tai luottamusmiehen kuulemistä.¹²⁴ Päätöksenteon jouduttamiseksi viranomaisen voi kuitenkin asettaa luottamusmiehen lausuman antamiselle määräajan.¹²⁵

Seuraava tapaus osoittaa että irtisanomispäätöstä ei välttämättä tule kumota sen johdosta, että luottamusmiestä tai pääluottamusmiestä ei ole kutsuttu kuulemistilaisuuteen. Korkein

¹²³ Virkamiesasetus 43§

¹²⁴ Virkamiesasetus 43§ 2 mom.

¹²⁵ Launiala, Tervonen. 2015, 10- 16

hallinto-oikeus katsoi, että irtisanomispäätöstä ei tullut kumota sillä perusteella, ettei A:lle ole osoitettu nimenomaisesti varatun tilaisuutta kutsua luottamusmiestä tai pääluottamusmiestä kuulemistilaisuuteen, kun kuitenkin A:ta ja luottamusmiestä oli kuultu irtisanomisnettelyyn liittyen ennen irtisanomista järjestetyssä henkilökohtaisessa keskusteluksi kutsutussa tilaisuudessa.

”Asia 31/2009

Yliopisto oli päätöksellään 27.1.2009 irtisanonut lehtori A:n virkasuhteen päättymään tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Esitetyn selvityksen perusteella virkamieslautakunta katsoi, että luottamusmies oli ollut läsnä tilaisuudessa, jossa A:n kanssa oli henkilökohtaisesti keskusteltu yt-neuvottelujen yhteydessä. Kyseinen tilaisuus oli kuitenkin liittynyt yliopistossa käynnissä olleisiin yt-neuvotteluihin, eikä asiassa ollut osoitettu, että A:lle olisi virkamiesasetuksen mukaisesti ilmoitettu mahdollisuudesta pyytää luottamusmiehen kuulemistä. Päätös oli siten tältä osin syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Virkamieslautakunnan mukaan virkasuhteen irtisanominen tulee perustella hallintolain mukaisesti. Yliopiston mukaan irtisanomisperusteet oli esitelty A:lle henkilökohtaisessa keskustelussa, jossa oli pidetty pöytäkirjaa ja lisäksi perusteet oli todettu kirjallisissa esityksissä yt-neuvotteluissa suunnitelluista toimenpiteistä. Muistio ja kirjallinen esitys olivat yliopiston mukaan olleet pyynnöstä A:n käytettävissä. Kun virkamieslautakunta otti huomioon, että virkamieslaki edellyttää virkasuhteen irtisanomisen tapahtuvan kirjallisesti, ennen irtisanomispäätöksen tekemistä suullisesti esitetyt perustelut eivät olleet täyttäneet hallintolain mukaista perusteluvollisuutta. Yliopiston päätöksen perusteluista ei ollut ilmennyt, mitkä seikat ja selvitykset olivat vaikuttaneet ratkaisuun. Pelkkä viittaaminen lainkohtaan ei ollut hallintolain mukaisen perusteluvollisuuden kannalta riittävää. Päätös ei siten ollut hallintolain tarkoittamalla tavalla perusteltu ja se oli lainvastaisena kumottava. Virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja kumosi yliopiston päätöksen virkasuhteen irtisanomisesta perusteluvollisuuden laiminlyömisestä virheellisessä järjestyksessä syntyneenä (äänestys 7-2). Koska yliopiston päätös kumottiin edellä todetulla perusteella, enemmän lausunnon antaminen muista valitusperusteista raukesi.

”KHO 27.12.2012 T 3692: Korkein hallinto-oikeus kumosi yliopiston valituksesta virkamieslautakunnan päätöksen ja otti viivytyksen välttämiseksi A:n oikaisuvaatimuksen tutkittavaksi. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi vaatimuksen. Yliopiston päätös jää siis voimaan. Korkeimman hallinto-oikeuden perustelujen mukaan A oli saanut asiaa kokonaisuutena tarkastellen ja myös oikeustur-

vanäkökohdat huomioon ottaen yhteistoimintaneuvottelujen yhteydessä riittävästi tietoa niistä perusteista, jotka ovat sittemmin johtaneet hänen irtisanomiseensa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan irtisanomispäätöstä ei tullut kumota sillä perusteella, ettei A:lle ole osoitettu nimenomaisesti varatun tilaisuutta kutsua luottamusmiestä tai pääluottamusmiestä kuulemistilaisuuteen, kun kuitenkin A:ta ja luottamusmiestä oli kuultu irtisanomismenettelyyn liittyen 20.1.2009 järjestetyssä henkilökohtaisessa keskusteluksi kutsutussa tilaisuudessa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yliopistolla oli ollut valtion virkamieslain mukaisen peruste A:n irtisanomiseen.”

9.1.6 Päätöksen perusteleminen

Hallintolain 45§:n mukaan viranomaisen on perusteltava virkamiehen virkasuhteen päättämistä koskeva päätös. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset ¹²⁶ Hallintolaki ei aseta perusteluille tarkempia laadullisia tai sisäisiä vaatimuksia, mutta perustelujen on kuitenkin oltava riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä. Päätöksen perusteluissa tulee ottaa kantaa myös asianosaisten vaatimusten lisäksi näiden vaatimusten tueksi esitettyihin keskeisimpiin argumentteihin. ¹²⁷

Seuraava tapaus havainnollistaa sitä, että yksittäisenkin väitteen osalta ratkaisu tehdään kokonaisarvioinnin perusteella. Irtisanomista koskeva päätös sisälsi sovellettavan päätöksen sisällön, mutta siitä ei ilmennyt, mitkä seikat ja selvitykset olivat vaikuttaneet ratkaisuun. Päätökseen ei ollut liitetty asiakirjoja, joista tosiasia-perustelut olisivat käyneet ilmi. Yhteistoimintamenettelyjen aikana oli henkilöstön edustajien kanssa neuvoteltu ja käyty henkilökohtaisia keskusteluja irtisanottavien kanssa ja laadittu näistä esityksiä ja muistioita. Näitä esityksiä ja muistioita ei ollut liitetty irtisanomispäätökseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, toisin kuin virkamieslautakunta, että irtisanotto K oli asiaa kokonaisuutena tarkastellen ja myös oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen saanut yhteistoimintaneuvottelujen yhteydessä riittävästi tietoa niistä perusteista, jotka olivat sittemmin johtaneet hänen irtisanomiseensa. Irtisanomispäätöstä ei ollut syytä kumota pelkästään sen vuoksi, että päätöstä ei ollut perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla.

”KHO:2012:127: K:n irtisanomista koskeva päätös sisälsi sovellettavan säännöksen sisällön, mutta siitä ei ilmennyt, mitkä seikat ja selvitykset olivat vaikutta-

¹²⁶ HallintoL 45§

¹²⁷ Mäenpää. 2013, 523-524

neet ratkaisuun. Päätökseen ei myöskään ollut liitetty asiakirjoja, joista päätöksen tosiasia-perustelut olisivat käyneet ilmi. Näin ollen päätöksen perustelut eivät täyttäneet hallintolain 45 §:n 1 momentissa asetettuja vaatimuksia. Harvittaessa sitä, oliko irtisanomispäätös kumottava mainitulla perusteella, oli otettava huomioon asiassa käydyt yhteistoimintaneuvottelut. Asiakirjoista ilmeni, että yliopisto oli aloittanut henkilöstön edustajien kanssa käydyt yhteistoimintaneuvottelut 28.11.2008 ja neuvottelut olivat päättyneet 9.1.2009. K:n kanssa oli käyty 10.12.2008 ja 22.1.2009 henkilökohtaiset keskustelut. Keskustelut olivat liittyneet yliopistossa käynnissä olleisiin yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain mukaisiin neuvotteluihin. Menettelyn yhteydessä henkilöstön edustajille oli annettu 28.11.2008 päivätyt kirjalliset esitykset suunnitelluista toimenpiteistä. Yliopiston mukaan kyseinen K:ta koskeva esitys, kuten myös henkilökohtaisista keskusteluista kirjatut muistiot, olivat olleet pyynnöstä hänen käytettävissään. Vaikka työnantajan esityksestä ja neuvotteluista laadittuja asiakirjoja ei ollut liitetty irtisanomispäätökseen, K oli asiaa kokonaisuutena tarkastellen ja myös oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen saanut yhteistoimintaneuvottelujen yhteydessä riittävästi tietoa niistä perusteista, jotka olivat sittemmin johtaneet hänen irtisanomiseensa. Korkein hallinto-oikeus katsoi toisin kuin virkamieslautakunta, että irtisanomispäätöstä ei ollut syytä kumota pelkästään sen vuoksi, että päätöstä ei ollut perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla.”

Kuten edellä esitetystäkin tapauksesta ilmenee, viranomaislautakunta ja korkein hallinto-oikeus ovat usein myös olleet eri mieltä jopa keskeisten päätöksenteon perusteiden osalta. Seuraava esimerkki havainnollistaa myös perustelujen merkityksestä oikeuskäytännössä esiintyviä erilaisia käsityksiä.

”Asia 24/2009

Yliopisto oli 27.1.2009 päivätyllä irtisanomisilmoituksella irtisanonut opintotoimistossa työskennelleen A:n palvelussuhteen päättymään tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Yt-neuvotteluasiakirjoista ilmeni, että opintotoimiston tehtävien oli arvioitu vähentyneen. Lisäksi toimintojen kehittämisen ja tehostamisen myötä opintotoimistosta oli päätetty vähentää yksi henkilötyövuosi. Virkamieslautakunnan mukaan virkasuhteen irtisanominen tulee perustella hallintolain mukaisesti. Yliopiston mukaan irtisanomisperusteet oli esitelty A:lle henkilökohtaisissa keskusteluissa, joista oli pidetty pöytäkirjaa ja lisäksi perusteet oli todettu kirjallisissa esityksissä yt-neuvotteluissa suunnitelluista toimenpiteistä, joten päätöksen perusteleminen oli ollut ilmeisen tarpeetonta. Kun virkamieslautakunta otti huomioon, että virkamieslaki edellyttää virkasuhteen irtisanomisen tapahtuvan kirjallisesti, ennen irtisanomispäätöksen tekemistä

suullisesti esitetyt perustelut eivät ole sellainen erityinen syy, jonka perusteella päätöksen perusteleminen olisi ollut ilmeisen tarpeetonta. Yliopiston päätöksen perusteluista ei ilmennyt, mitkä seikat ja selvitykset olivat vaikuttaneet ratkaisuun. Pelkkä viittaaminen lainkohtaan ei ollut hallintolain mukaisen perusteluvollisuuden kannalta riittävää. Päätös ei siten ollut hallintolain tar koittamalla tavalla perusteltu ja se oli lainvastaisena kumottava. A:n irtisano- misen lisäksi yhden määräaikaisen kokoaikaisen virkamiehen virkasuhdetta oli jatkettu osa-aikaisena. Kyseisen virkamiehen tehtävät olivat vastanneet A:n tehtäviä. Vaikka kyseisen virkamiehen työtehtävät olisi siirretty A:lle, hänen tehtävänsä olisivat tästä huolimatta vähentyneet olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti, joten yliopistolla oli ollut virkamieslain mukainen peruste irtisanoa A:n virkasuhde. Virkamieslautakunnan mukaan yliopistolla ei ollut velvollisuutta ryhtyä A:n pyynnöstä irtisanomisen sijasta hänen virkansa osa-aikaistamiseen. Yliopiston mukaan A:lle ei voitu tarjota tenttisihteerin tehtäviä, koska A:lta oli puuttunut tehtävän vaatimia ominaisuuksia. Yliopisto ei kuitenkaan ollut esittä- nyt todennäköisiä perusteita tukemaan näitä väitteitään. A:n oli siten katsot- tava asiassa esitetty selvitys ja erityisesti hänen aiemmat työtehtävänsä huomi- oiden olleen ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoitettavissa tai koulutettavissa kyseessä olevaan tenttisihteerin tehtävään, vaikka häneltä puuttuikin ammattikorkeakoulututkinto. Edellä todetulla tavalla yliopisto oli laiminlyönyt velvollisuutensa selvittää, oliko sillä ollut mahdollisuus sijoittaa A uusiin tehtäviin ja jättänyt tarjoamatta A:lle tehtäviä, joihin A olisi voitu koh- tuudella sijoittaa. Yliopiston päätös irtisanoa A:n virkasuhde ei siten ollut lain- mukainen. Virkamieslautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen. Yliopiston päätös kumottiin virheellisessä järjestyksessä päätöksen perustelemisen laiminlyönnin johdosta syntyneenä, ja koska yliopistolla ei A:n uudelleensijoittamis- ja koulu- tusvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta ollut virkamieslain mukaisia perusteita virkasuhteen irtisanomiselle.

KHO 27.12.2012 T 3690: Korkein hallinto-oikeus kumosi yliopiston valituksesta virkamieslautakunnan päätöksen siltä osin kuin A:n oikaisuvaatimus on hyväk- sytty. Yliopiston päätös jää siis voimaan.”

9.1.7 Päätöksen tiedoksianto ja tiedottaminen

Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle.¹²⁸ Säännöksen tavoitteena on, ettei päätöksen tekemisen ja tiedoksi antamisen välinen aika pitkity aiheuttomasti.¹²⁹ Päätöksen tiedoksiannosta asianosaiselle on säädetty hallintolain 10 luvussa. Virkasuhteen päättämistä ja virantoimituksesta pidättämisestä koskeva päätös tulee antaa hallintolain 60§:ssä todisteellisesta tiedoksiannosta säädetyllä tavalla. Viranomaisen valittavana on tällöin tiedoksianto postitse saantitodistusta vastaan, asiakirjan luovuttaminen tiedoksiannon vastaanottajalle tai tiedoksiannon toimittaminen haastetiedoksiantonä.¹³⁰

Hallinnossa noudatetaan yleisesti julkisuusperiaatetta. Virkasuhteen päättämiseen ja virantoimituksesta pidättämiseen liittyvät asiat rajoittavat julkisuusperiaatteen noudattamista. Tiedottaminen on erilaista myös sen suhteen, onko kyse hallinnon sisäisestä vai ulkoisesta tiedottamisesta. Joissakin tilanteissa kuten esimerkiksi virkamiehen sairauden perusteella tehdyistä päätöksistä ei voitane käytännössä tiedottaa ulkoisesti lainkaan. Toisaalta tilanne on toinen kun päätös perustuu rikosepäilyyn tai rikostuomioon. Sisäisen tiedottamisen osalta tiedottamistarve voi vaihdella merkittävästi. Salassa pidettävien tietojen osalta tiedottamisen on aina perustuttava virkamiehen virkatehtäviin. On myös muistettava, että hyvään hallintoon kuuluu se, että virkamies saa tiedon itseään koskevasta päätöksestä viranomaiselta eikä tiedotusvälineiden tai kollegojensa kautta. Lähtökohtaisesti tiedottamisen tarpeellisuuteen vaikuttavat erityisesti käsittelyn perusteena olevan asian yleinen merkittävyys, virkamiehen asema ja virkamiehen työtehtävät.¹³¹

9.2 Ajalliset edellytykset

Valtion virkamieslain 25 §:n mukaan virkasuhde voidaan molemmin puolin irtisanoa päättymään tietyn irtisanomisajan kuluttua, tai jos niin on sovittu tai tässä laissa erikseen säädetty, irtisanomisaikaa noudattamatta. Valtion virkamieslain 25§:n 2 momentin mukaan irtisanominen on tehtävä tässä pykälässä tarkoitetulla perusteella kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon.

Kohtuullista aikaa irtisanoa harkitaan yleensä yksittäistapauksittain. Viranomaisen tulee kuitenkin vedota irtisanomisperusteeseen muutaman viikon sisällä.¹³² Laissa ei tarkenneta, kenen tietoon irtisanomisen perusteen on tuossa ajassa tultava, mutta ratkaisevaa lienee se, milloin irtisanomisperuste on tullut irtisanovan viranomaisen tietoon. Virkamieslaissa on sää-

¹²⁸ HallintoL 54§

¹²⁹ HE 72/2002 109

¹³⁰ HallintoL 60§

¹³¹ Launiala. Tervonen. 2015, 18

¹³² Bruun. Mäenpää. Tuori. 1995, 264-265

detty enimmäispituus irtisanomisajalle ja irtisanomisajat sen varalta, ettei asiasta ole muutoin sovittu.¹³³ Virkamieslain 30§:n 1 momentin mukaan voidaan irtisanomisaika sopia enintään 6 kuukauden mittaiseksi. Virkamieslain 30§:n 3 momentin mukaan jos virkamiehen palvelussuhde valtioon on jatkunut keskeytyksittä eikä muusta ole sovittu, viranomaisen voi irtisanoa virkamiehen virkasuhteen päättymään aikaisintaan:

1. yhden kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut enintään vuoden
2. kahden kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut yli vuoden mutta enintään viisi vuotta
3. kolmen kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut yli viisi vuotta mutta enintään yhdeksän vuotta
4. neljän kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut yli yhdeksän vuotta mutta enintään 12 vuotta
5. viiden kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut yli 12 vuotta mutta enintään 15 vuotta
6. kuuden kuukauden kuluttua, jos palvelussuhde on jatkunut yli 15 vuotta¹³⁴

Virkamieslain 34§:n 1 momentin mukaan purkamisoikeus raukeaa, jollei syy ole jo aikaisemmin menettänyt merkitystään kahden viikon kuluttua siitä kun viranomaisen sai tiedon purkamisen aiheesta tai jos syy on jatkuva, siitä kun saatiin tieto sen lakkaamisesta. Jos purkamista kohtaa pätevä este, saadaan purkaminen toimittaa kahden viikon kuluessa esteen lakkaamisesta. Virkamieslain 34§:n 2 momentin mukaan jos purkamista on lykätty asian esitutinnan tai muun asian vaatiman selvityksen hankkimisen vuoksi, saadaan purkaminen toimittaa kahden viikon kuluessa siitä kun esitutkinta lopetettiin tai selvitys on hankittu, kuitenkin viimeistään 6 kuukauden kuluessa siitä kun aihe purkamiseen ilmaantuu.¹³⁵

Virkamieslaissa ei ole säännelty mitään siitä, voiko viranomaisen pitää virkasuhdetta purkautuneena, jos virkamies on ollut poissa töistä perustetta ilmoittamatta. Poissaolotapauksissa viranomaisen tulee harkita poissaolon syytä ja muita asiaan vaikuttavia tekijöitä kokonaisuudessaan. Työnantajaviranomaisen voi myös poissaolotapauksissa käyttää virkamieslain 33§:ä ohjeena harkitessaan sitä onko poissaolo purkamisperuste.¹³⁶

Kuten edellä luvussa 8 on tarkemmin esitetty, virantoimituksesta pidättämisestä on säädetty virkamieslain 40§:ssä. Henkilökohtaisilla perusteilla irtisanottaessa virantoimituksesta pidättä-

¹³³ Koskinen. Kulla. 2013, 340

¹³⁴ VirkamiesL 30§

¹³⁵ VirkamiesL 34§

¹³⁶ Koskinen. Kulla. 2013, 343

minen on tehtävä, kun irtisanomisaika on kulunut loppuun vaikka irtisanomispäätös ei ole saanut lainvoimaa. Vastaavasti kollektiivisilla syillä irtisanottaessa virkamies on pidätettävä virantoimituksesta irtisanomisajan päättyessä kunnes irtisanomispäätös on saanut lainvoiman. Eräissä tapauksissa virasta pidättämisspätös on tehtävä välittömästi irtisanomisen jälkeen.¹³⁷

9.3 Yhteistoimintamenettely/neuvottelu

Laissa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1233/2013), jäljempänä yhteistoimintalaki, säädetään yhteistoimintamenettelystä. Yhteistoiminnan tavoitteena on edistää viraston ja sen henkilöstön yhteistoimintaa, kehittää yhteisymmärryksessä viraston toimintaa ja lisätä henkilöstön mahdollisuuksia vaikuttaa viraston päätöksiin, jotka koskevat työtä, työoloja ja henkilöstön asemaa, edistää työelämän laatua ja valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta.¹³⁸ Yhteistoiminnan järjestäminen on viraston velvollisuus.¹³⁹

Yhteistoiminnasta virkasuhteen päättämistilanteissa säädetään yhteistoimintalain 4 - 6 luvuissa. Yhteistoimintalain 21§:n mukaan harkitessa yhden tai useamman virkamiehen irtisanomista, lomauttamista tai osa-aikaistamista taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla työnantajan on annettava kirjallinen neuvotteluesitys. Neuvotteluesityksestä tulee käydä ilmi ainakin neuvottelujen alkamisaika ja paikka sekä tiedot neuvotteluissa käsiteltävistä asioista.¹⁴⁰ Yhteistyöneuvottelut eivät siis ole tarpeen henkilökohtaisella perusteella irtisanottaessa.

Yhteistoimintalain 22§:n mukaan virkamiesten irtisanomista, lomauttamista tai osa-aikaistamista käsitellään työnantajan ja henkilöstöryhmän tai -ryhmien edustajien kesken taikka 7 §:ssä tarkoitetussa yhteistoimintaelimessä. Yksittäisen virkamiehen irtisanomista, lomauttamista tai osa-aikaistamista käsitellään 22§:n 2 momentin mukaan kyseisen virkamiehen ja hänen työnantajansa kesken. Virkamiehellä on tällöin kuitenkin oikeus vaatia, että häntä koskevassa asiassa on neuvoteltava myös hänen edustajansa ja työnantajan kesken.¹⁴¹

9.4 Irtisanomisen ja purkamisen peruuttaminen

¹³⁷ VirkamiesL 40§

¹³⁸ Valtion yhteistoimintalaki 1§

¹³⁹ Valtion yhteistoimintalaki 4§

¹⁴⁰ Valtion yhteistoimintalaki 21§

¹⁴¹ Valtion yhteistoimintalaki 22§

Valtion virkamieslain 28§:n 2 momentin mukaan se viranomainen joka on irtisanonut virkamiehen, voi ennen irtisanomisajan loppuun kulumista peruuttaa irtisanomisen, jos virkamies antaa siihen suostumuksensa.¹⁴² Virkamieslaissa ei ole säädetty virkamiehen virkasuhteen purkamisen peruuttamisesta, koska purkaminen päättää virkasuhteen heti. Peruuttamista ei voida tehdä ennen irtisanomisajan loppuun kulumista, purkamisen peruuttaminen tarkoittaa käytännössä uuden virkasuhteen aloittamista.¹⁴³ Virkamieslain 40§:n mukaan virantoimituksesta pidättäminen voidaan keskeyttää harkinnanvaraista virantoimituksesta pidättämistä koskevissa asioissa, mutta ei pakollisissa virantoimituksen pidättämisasiossa.¹⁴⁴

10 Virkamiehen oikeussuoja

Virkamieslain keskeisenä tavoitteena on turvata virkamiehen oikeudenmukainen asema.¹⁴⁵ Varsinaiseen oikeussuojaan vaikuttaa lähtökohtaisesti se, millä asiallisella edellytyksellä viranomainen voi puuttua virkamiehen etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Hallinnon oikeusperiaatteet rajoittavat myös tätä viranomaisen harkintavaltaa.¹⁴⁶

10.1 Muutoksenhaku

Valtion virkamieslain muutoksella (1.3.2013/177) laajennettiin virkamiehen oikeutta hakea muutosta virkamiestä koskevasta päätöksestä. Hallituksen esityksen (HE61/2011) mukaan yleinen valituskielto kumottiin ja lain pääsäännöksi tuli virkamiehen valitusoikeus virkamiestä koskevista päätöksistä. Valitusoikeutta ei määritelty päätöskohtaisesti.¹⁴⁷

Nykyään virkamies saa siis hakea muutosta viraston virkamiestä koskevaan päätökseen valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.¹⁴⁸ Päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.¹⁴⁹

Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisen päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.¹⁵⁰

¹⁴² VirkamiesL 28§ 2 mom.

¹⁴³ Koskinen. Kulla. 2013, 343

¹⁴⁴ Launiala. Tervonen. 2015, 6-7

¹⁴⁵ VirkamiesL 2§

¹⁴⁶ Koskinen. Kulla. 2013, 379

¹⁴⁷ HE 61/2011., 16

¹⁴⁸ VirkamL 57§

¹⁴⁹ Hallintolainkäyttölaki 5§

¹⁵⁰ Hallintolainkäyttölaki 6§-7§

Hallintovalituslain mukainen yleinen valitusaika on hallintolainkäyttölain 22 § mukaan 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei lasketa lukuun.¹⁵¹ Tästä pääsäännöstä poikkeuksena virkamieslain 57 § mukaan valitusaika virkamieslain 27 § 1 momentissa tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kuitenkin kulua vasta irtisanomisajan päättymisestä. Viranomaisen tekemä päätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä.¹⁵² Siten irtisanomisen osalta on huomattava, että valitusaika alkaa eri hetkestä riippuen siitä, onko irtisanomisperusteena henkilökohtainen irtisanominen vai kollektiivisilla syillä tapahtunut irtisanominen.

Edellä kerrotulla tavalla pääsääntönä virkamieslaissa on virkamiehen valitusoikeus virkamiestä koskevista päätöksistä. Sen lisäksi virkamieslain 57§:n 3 momentissa luetellaan tyhjentävästi ne päätökset, joista ei saa hakea muutosta valittamalla. Lain 3 momentin mukaan seuraaviin virkamiestä koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä:

- 1) nimittäminen virkaan tai virkasuhteeseen;
- 2) viraston yhteisen viran sijoittaminen viraston sisällä;
- 3) harkinnanvaraisen virkavapauden myöntäminen tai epääminen; sekä
- 4) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.¹⁵³

Lisäksi lain 4 momentissa säädetään, että jos 3 momentin 2 tai 4 kohdassa tarkoitettu päätös merkitsee viran sijoittumispaikkakunnan muuttumista, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös tulee kuitenkin noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä.¹⁵⁴ Virkasuhteen päättämistä näistä kiellettyjen valitusperusteiden luettelon tapauksista voivat koskea vain kohtien 2 ja 4 tarkoittamat tilanteet.

Virkamieslain 57 § 3 momentin luettelon lisäksi virkamiehen valitusoikeutta on rajoitettu myös virkamieslain 58 §:ssä. Sen mukaan virkamies ei saa hakea muutosta päätökseen 57 §:ssä säädetyllä tavalla, jos virkamiehellä tai virkamiesyhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa. Pykälässä säädettyä sovelletaan virkamieheen, joka on jäsen sellaisessa virkamiesyhdistyksessä, jolla on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa, tai sen alayhdistyksessä.¹⁵⁵ Tämä säännös koskee virkasuhteen purkamisasiassa lähinnä luottamusmiehiä ja

¹⁵¹ Hallintolainkäyttölaki 22§

¹⁵² VirkamiesL 57§

¹⁵³ VirkamiesL 57§ 3 mom.

¹⁵⁴ VirkamiesL 57§ 4 mom.

¹⁵⁵ VirkamiesL 58§

muita henkilöstön edustajia, joiden irtisanomissuojasta on sovittu valtion työ- ja virkaehtosopimuksella.

10.2 Jatkuvuusperiaate

Virkamieslain 55§ mukaan virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman tässä laissa säädettyä perustetta.

Esimerkiksi jos virkamies haluaa hakea muutosta häntä koskevaan virkasuhteen purkamis- tai irtisanomispäätökseen, vaikuttaa muutoksenhaku virkamieslain mukaan jatkuvuusperiaatteen ehdoin. Tämä tarkoittaa sitä, että virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos kyseisen virkamiehen virkasuhteen irtisanominen tai purkaminen on tapahtunut lainvoimaisen päätöksen mukaan ilman sellaista perustetta, josta on säädetty lailla. Jatkuvuusperiaatteen ansiosta virkamies on paremmassa asemassa kun hänen virkasuhdettaan ollaan päättämässä, kuin työsopimuslain mukainen työntekijä on työsuhdetta irtisanottaessa, koska yksityisellä sektorilla laittomasta irtisanomisesta ei työnantajalle lain mukaan seuraa muuta kuin korvausvelvollisuus. Parhaiten jatkuvuusperiaatteesta on hyötyä virkamiehelle silloin, kun hän saa irtisanomisensa viralliseen tutkintaan mahdollisimman nopeasti. Virkamiehen virkasuhde ei pääty ennen kuin asia on lopullisesti ratkaistu, mutta mikäli irtisanomisaika kuluu umpeen ennen kuin asiaan saadaan ratkaisu, tulee virkamies pidättää virantoimituksesta. Jos asiassa myöhemmin annetuissa päätöksessä että virkamiehen virkasuhteen irtisanominen tai purku oli laiton, tulee virkamies ottaa takaisin siihen virkaan, jota hän oli aiemmin tekemässä.¹⁵⁶

10.3 Saamatta jäänyt ansio

Virkamieslain muutoksella tuli 1.4.2013 voimaan muutoksenhakuoikeuden lisäksi myös virkamieslain 55 a§, joka koskee virkamiehen oikeutta saada korvaus virkasuhteen lainvastaisen päättämisen johdosta menettämästä ansiosta ja tästä korvauksesta tehtävistä vähennyksistä. Virkamieslain 55a§:n mukaan, kun virkasuhteen päättämistä koskeva asia on 55 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa lainvoimaisesti ratkaistu ja työnantaja on saanut jäljempänä 2 momentissa tarkoitetun selvityksen, virkamiehelle maksetaan viipymättä virkasuhteen lainvastaisen päättämisen johdosta saamatta jäänyt säännöllisen työajan ansio vähennettynä samalta ajalta muissa palvelusuhteissa, ammatinharjoittajana tai yrittäjänä ansaitulla vastaavalla ansiolla, jota virkamies ei olisi saanut virkaa hoitaessaan. Samoin otetaan vähennyksenä huomioon vastaavalta ajalta hänelle maksettu sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha

¹⁵⁶ Husa. Pohjalainen. 2008, 315

ja äitiysraha siltä osin, kuin työnantajalla olisi vastaavalta ajalta ollut oikeus etuuteen sairausvakuutuslain 7 luvun 4 §:n nojalla.¹⁵⁷ Hallituksen esityksen (HE 61/2011) mukaan virkamiehen oikeutena on vain säännöllisen ansion takaisin saaminen. Säännölliseksi ansiona ei pidetä esimerkiksi ylityökorvauksia tai varallaolokorvauksia.¹⁵⁸

Virkamieslain 55 a § 1 momentissa asetettuna edellytyksenä ansion korvaamiselle on se, että virkamies on velvollinen esittämään työnantajalle viipymättä luotettavan selvityksen saamisestaan 1 momentissa tarkoitetuista muista ansiotuloista ja sairausvakuutuslain mukaisista päivärahaetuuksista.¹⁵⁹ Virkamies on irtisanomisensa jälkeen voinut esimerkiksi olla muualla töissä, toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana tai saada sairauspäivärahaa tai äitiysrahaa. Laitto-
man irtisanomisen jälkeen olosuhteet tulee palauttaa irtisanomisaikaa edeltäneeseen tilaan. Virkasuhteen palauttamisen lisäksi virkamiehen ansioiden tulee vastata tätä tilannetta Siksi palkka- ja muut etuudet on vähennettävä virkamiehelle korvattavasta ansiosta. Palkka- ja ansiotulot vähennetään siltä osin kuin ne vastaavat samalta ajalta maksettavaa valtion palkkaa Sairauspäivärahat vähennetään yleensä kokonaan, koska nämä päivärahat olisi joka tapauksessa maksettu työnantajalle, jos virkamiestä ei olisi irtisanottu tai virkasuhdetta ei olisi purettu.¹⁶⁰

10.4 Valtion yhteistoimintalain mukainen hyvitys

Valtion yhteistoimintalain 43§:n mukaan työnantaja joka on irtisanonut, lomauttanut tai osaaikaistanut virkamiehen jättäen tahallisesti tai huolimattomuudesta noudattamatta, mitä 21 - 27§:ssä säädetään, on määrättävä maksamaan irtisanotulle, lomautetulle tai osa-aikaistetulle virkamiehelle enintään 34 140 euron suuruinen hyvitys.¹⁶¹ Yhteistoimintalain 43 §:n 2 momentin mukaan hyvityksen suuruutta määrättäessä on otettava huomioon yhteistoimintavelvoitteen laiminlyönnin vakavuus ja työnantajan olot yleensä sekä virkamieheen kohdistetun toimenpiteen luonne ja hänen virkasuhteensa kesto.¹⁶² Jos laiminlyöntiä voidaan kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen pitää vähäisenä, voidaan hyvitys jättää tuomitsematta.¹⁶³

Yhteistoimintalain 43§ 4 momentin mukaan virkamiehen oikeus hyvitykseen raukeaa, jos kan-
netta ei virkasuhteen kestäessä nosteta kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden pääty-

¹⁵⁷ VirkamiesL 55a§

¹⁵⁸ HE 61/2011., 15

¹⁵⁹ VirkamiesL 55a§ 2 mom.

¹⁶⁰ HE 61/2011., 15-17

¹⁶¹ Valtion yhteistoimintalaki 43§

¹⁶² Valtion yhteistoimintalaki 43§ 2 mom.

¹⁶³ Valtion yhteistoimintalaki 43§ 3 mom.

misestä, jonka aikana oikeus hyvitykseen on syntynyt. Virkasuhteen päätyttyä oikeus hyvitykseen raukeaa, jollei sitä koskevaa kannetta nosteta kahden vuoden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.¹⁶⁴

Hallituksen esityksen (HE 152/2013) mukaan hyvitys on yhteistoimintalain rikkomisesta työnantajalle tuleva luonteeltaan yksityisoikeudellinen seuraamus. Työnantaja on velvollinen suorittamaan hyvitystä lain velvoitteiden rikkomisesta, riippumatta siitä, onko irtisanomisen peruste ollut lainmukainen vai ei. Hyvitysseuraamuksen perusteena on siten työnantajan moitittavana pidettävä, virkamiehen oikeuksia loukkaava menettely. Työnantaja on velvollinen maksamaan hyvitystä silloinkin, kun voidaan näyttää, ettei neuvotteluvetoiltaan asianmukainen täyttäminen olisi johtanut muuhun tulokseen. Hyvitysvetoilisuuden syntyminen ei siten edellytä syy-yhteyttä neuvotteluvetoiltaan laiminlyönnin ja suoritettun ratkaisun välillä.¹⁶⁵

Hallituksen esityksen mukaan hyvitystä koskeva säännön on soveltamisalaltaan vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luvun 6§:ään nähden erityissäännös. Hyvityksen tuomitseminen kuuluu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan (käräjäoikeuden). Hyvitysseuraamuksen tavoitteena on korvata sitä henkistä loukkausta, jota henkilöön kohdistuneen loukkauksen voitaisiin olettaa aiheuttaneen. Korvaus on siten luonteeltaan yhteistoimintavelvoitteiden laiminlyönnistä aiheutuvaa korvausta, joka määrätään siitä syystä, että menettelyllä on nimenomaan loukattu henkilöä. Säännös ei edellytä näyttöä loukkauksen aiheutumisesta tai määrästä, vaan teon luonne riittää korvauksen perusteeksi. Laiminlyönnin luonne vaikuttaa myös korvauksen määrään. Hallituksen esityksen mukaan hyvityksellä korvataan edellä selostetulla tavalla aineetonta vahinkoa. Aineettoman vahingon määrä ei riipu työntekijän ansiotasosta eikä hyvityksen määrän sitominen työntekijän palkkaan voimassa olevan lain tavoin vastaa hyvityksen tarkoitusta. Tämän vuoksi hyvityksen määrä esitettiin muutettavaksi euromääräiseksi.¹⁶⁶

Hallituksen esityksen mukaan hyvityksen määrälle ei esitetä vähimmäismäärää. Yhteistoimintavelvoitteiden laiminlyönnin johdosta tuomittava hyvitys ei ole esteenä tuomita työnantajan maksettavaksi muita, esimerkiksi perusteettomasta irtisanomisesta, lomauttamisesta tai osa-aikaistamisesta työsopimuslain perusteella määräytyviä korvauksia. Toisaalta hyvitys voitaisiin tuomita vaikka työntekijän irtisanomiselle lomauttamiselle tai osa-aikaistamiselle olisi laissa säädetyt perusteet. Koska hyvitys on korvaus työnantajan yhteistoimintavelvoitteiden laiminlyönnistä virkamiehelle aiheutuvasta henkisestä loukkauksesta, tulee sen suuruutta tuomioistuimessa käyttää koko asteikkoa, huomioon ottaen mitä 2 momentissa säädetään hyvityksen määrään vaikuttavista seikoista.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Valtion yhteistoimintalaki 43§ 4 mom.

¹⁶⁵ HE 152/2013., 31

¹⁶⁶ HE 152/2013., 31-32

¹⁶⁷ HE 152/2013., 31

Pykälän 2 momentin mukaan hyvityksen suuruutta määrättäessä on otettava huomioon yhteistoimintavelvoitteen laiminlyönnin vakavuus ja työnantajan olot yleensä sekä virkamieheen kohdistetun toimenpiteen luonne ja hänen virkasuhteensa kesto aika. Hyvityksen määrää mitoitettaessa arvioinnissa vaikuttavia tekijöitä ovat yhteistoiminnan laatu ja laajuus. Mitä vakavamman menettelyrikkomuksesta on kysymys, sitä suurempi tuomittavan hyvityksen tulee olla. Hyvityksen määrään vaikuttavana tekijänä on vastaavasti otettava huomioon paitsi virkamieheen kohdistetun toimenpiteen luonne myös se kuinka kauan hän on ollut työnantajan palveluksessa. Hyvityksen määrä arvioidaan kokonaisharkinnalla. Jos laiminlyöntiä on kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidettävä vähäisenä, voidaan hyvitys jättää tuomitsematta.¹⁶⁸

Pykälän 4 momentin mukaan irtisanomistilanteissa eli jos virkasuhde päättyy, oikeus hyvitykseen raukeaa, jos sitä koskevaa kannetta ei nosteta kahden vuoden kuluessa siitä, kun virkasuhde on päättynyt. Momentissa mainitut määräajat lasketaan päätöksen tekemisestä lukien.¹⁶⁹

11 Virkasuhteen päättämisestä sopiminen

Virkamieslain 44§ 1 momentissa säädetään muun ohessa, että virasto voi tehdä virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen palvelusuhteesta noudatettavista ehdoista. Lain 2 momentin mukaan ei 1 momentissa tarkoitettussa sopimuksessa saa sopia asiasta, josta valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaan ei saa sopia. Sopimuksella ei myöskään saa sopia virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelusuhteen ehtoja huonommista ehdoista. Virkamieslain 44§:n 3 momentin mukaan virkamiehen irtisanomista tai virkasuhteen purkamista pidetään samalla sopimuksen irtisanomisena. Valtion virkamieslain 44 §:n 4 momentin mukaan, jollei sopimusta tehdä tai, jollei sopimuksesta muuta johdu, on virkasuhteesta noudatettavista ehdoista voimassa mitä niistä säädetään tai määrätään, taikka valtion virkaehtosopimuslain nojalla sovitaan.¹⁷⁰

Tällä hetkellä voimassa oleva valtion virka- ja työehtosopimus on 7.11.2013 solmittu sopimuskaudelle 1.4.2014 - 1.1.2017.

11.1 Luottamusmiehen ja työsuojeluvaltuutetun irtisanominen

¹⁶⁸ HE 152/2013., 31

¹⁶⁹ HE 152/2013., 32

¹⁷⁰ VirkamiesL 44§ 1-4.mom

Voimassa olevan valtion virkaehtosopimuksen liitteessä 2 on sopimusmääräykset luottamusmiestoiminnasta sekä luottamusmiesten, työsuojeluvaltuutettujen ja muiden yhteistoimintatehtävään osallistuvien henkilöstön edustajien asemasta ja oikeuksista.

Liitteen 2 määräykset koskevat sen 1§:n mukaan luottamusmiestä, työsuojelun valvonnasta annetussa laissa (44/2006) tarkoitettua työsuojeluvaltuutettua, työsuojeluasiamiestä sekä muuta yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) 4§:ssä tarkoitettua, lain mukaisesti yhteistoimintatehtäviin osallistuvan henkilöstön edustajaa. Liite 2 koskee sekä virkasuhteista että työsopimussuhteista luottamusmiestä ja muuta yhteistoimintatehtävään osallistuvaa henkilöstön edustajaa, mutta olen rajannut opinnäytetyöni ulkopuolelle työsopimussuhteiset työntekijät, koska tutkin virkasuhteen päättämistä.

Liitteen 2 määräyksiä sovelletaan myös pääluottamusmieheen, piiriluottamusmieheen ja kaikkien edellä mainittujen luottamusmiesten ja kaikkien työsuojeluvaltuutettujen varamiehiin heidän hoitaessaan yhteistoimintatehtävää. Luottamusmiehellä tarkoitetaan tässä sopimuksessa virkamiestä, jonka asianomainen henkilöstöjärjestö on valinnut edustajakseen hoitamaan näissä sopimusmääräyksissä tarkoitettua tehtävää. Luottamusmiehen tulee olla asianomaisen viraston palveluksessa oleva henkilö ja sen lisäksi perehtynyt toimialueensa olosuhteisiin. Henkilöstön edustaja on velvollinen noudattamaan palvelusuhdettaan koskevia määräyksiä ja sopimuksia, työaika, esimiestensä antamia määräyksiä sekä muita palvelusuhteesta johtuvia velvoitteita, siitä huolimatta, että hän toimii henkilöstön edustajana.¹⁷¹

Luottamusmiehen, työsuojeluvaltuutetun virkasuhdetta ei tämän tehtävän vuoksi saa purkaa tai irtisanoa eikä häntä saa siirtää ilman omaa suostumustaan sellaiseen virkaan, jossa yhteistoimintatehtävien hoitaminen vaikeutuu. Jos virkamiehiä joudutaan siirtämään tai lomauttamaan taloudellisista tai tuotannollisista syistä, on toimenpide pyrittävä viimeiseksi kohdistamaan luottamusmiehenä tai työsuojeluvaltuutettuna toimivaan virkamieheen. Luottamusmiehenä toimiva virkamies voidaan irtisanoa taloudellisista tai tuotannollisista syistä vain, jos työ kokonaan päättyy eikä voida järjestää muuta työtä, joka vastaa hänen ammattitaitoaan. Työsuojeluvaltuutettuna toimiva virkamies voidaan irtisanoa vain, jos niiden henkilöiden enemmistö, jota hän edustaa, antaa siihen suostumuksensa tai kun työ kokonaan päättyy eikä voida järjestää muuta työtä, joka vastaa hänen ammattitaitoaan.¹⁷²

12 Johtopäätöksiä

¹⁷¹ VES Liite 2. 8§

¹⁷² VES Liite 2., 20§-21§

Virkamieslainsäädännössä säädellään virkasuhteen päättymistapoja. Tässä opinnäytetyössä on keskitytty virkasuhteen päättämiseen eli irtisanomiseen ja purkamiseen. Virkasuhteen päättämässä on kyse arvioinnista, jossa virkamiehen menettelyä verrataan hänen virkavelvollisuuksiinsa. Virkasuhteen päättämistapauksissa tilannetta arvioidaan korostetusti kokonaisharkinnalla. Tällä tarkoitetaan niiden etujen ja haittojen punnintaa, joita oikeussuhteen osapuolille virkasuhteen päättämisestä aiheutuu. Lähtökohtaisesti viranomaisen on kohdeltava kaikkia virkamiehiä yhdenvertaisesti. Oikeuskäytäntö kuitenkin osoittaa, että irtisanomiskynnys on eräillä virkamiesryhmillä toisia matalampi. Tätä on oikeuskäytännössä perusteltu muun muassa virkamiehen asemalla ja hänen virkatehtävillään sekä hänen edustamansa viranomaisen merkityksellä yleiseltä kannalta.

Oikeuskäytännöstä on havaittavissa, että virkasuhteen irtisanominen on yleisempää kuin virkasuhteen purkaminen. Irtisanomisperusteena on voinut olla virkamiehen toiminta työtehtävissä virka-aikana ja virkamiehen vapaa-aikana. Purkamiskynnys on hyvin korkea. Purkamiskynnyksen korkeus heijastelee virkamiesoikeudellista periaatetta, jonka mukaan on yhteiskunnan edun mukaista ja siten perusteltua että vastuunalaisia julkisia tehtäviä suorittavien virkamiesten asema on riippumaton ja turvattu. Virkasuhteeseen liittyy myös erityinen oikeudellinen virkavastuu, joka on riippumaton tehtävien tosiasiallisesta luonteesta.

Valtio on päättänyt virkamiehen virkasuhteen tähän asti yleensä joko henkilökohtaisilla, virkamiehen toiminnasta johtuvilla syillä tai purkamalla virkasuhteen. Viime vuosina valtio on alkanut päättää virkamiesten virkasuhteita myös kollektiivisilla perusteilla. Valtion tavoitteena on tällöin useimmiten säästää valtion varoja tai muuttaa valtionhallinnon virastoja toisenlaiseksi. Tämä tuottavuutta ja taloudellisuutta tavoitteleva valtion toiminta näyttää edenneen jo niin pitkälle, että valtionhallinnossa ei ole enää riittävästi asiantuntijoita ja asiat ovat alkaneet ruuhkautua. Tilanteen korjaamiseksi on tehty lakimuutoksia jäljelle jääneen asiantuntemuksen jakamiseksi virastojen kesken ja ruuhkien purkamiseksi. Samaan aikaan valtio on kuitenkin jatkanut irtisanomisia kollektiivisilla syillä, vaikka ne vähentävät henkilöstöä ja virastojen asiantuntemusta. Tämä tilanne heikentää virkamiehen palvelussuhdeturvaa ja muuta oikeussuojaa. Esimerkkinä esittämieni oikeustapauksien perusteella saattaa olla niin, että jotkut virastot ovat käyttäneet sekä henkilökohtaisilla että kollektiivisilla syillä tehtävää irtisanomista tosiasiaassa virkamiehen syrjimiseksi tai jopa päästäkseen virkamiehestä kokonaan eroon. Oikeuskäytännöstä on myös nähtävissä, että irtisanovat virastot eivät ole aina täyttäneet uudelleensijoitus- ja koulutusvelvollisuuttaan ja takaisinottovelvollisuuttaan. Valtion nykyisen menettelyn on katsottava johtaneen siihen, että virkamies on virkasuhteen päättämisessä liian heikossa asemassa suhteessa irtisanovaan viranomaiseen. Tämä saattaa vaarantaa virkamiehen riippumatonta asemaa. Lainsäädännössä virkamiehen riippumatonta asemaa on kuitenkin jo pitkään pidetty lainmukaisen hallintotoiminnan ja kansalaisten oikeusturvan takeena. Tämän vuoksi tällä tilanteella on virkamiesten aseman ja kohtelun lisäksi

merkittäviä vaikutuksia myös koko yhteiskunnan toimintaan. Tämän vuoksi virkamiehen asemaa virkasuhteen päättämisessä tulisi virkamieslain muutoksella vahvistaa.

Valtion virastojen tuotannollisten ja taloudellisten säästötoimien johdosta virastojen asiat ovat ruuhkautuneet ja joistakin virastoista puuttuu riittävä määrä asiantuntijoita. Sen sijaan että ongelman korjaamiseksi olisi sovellettu virkamieslain 20 §:n mukaista mahdollisuutta virkamiehen määräaikaiseen siirtoon toiseen virastoon, on ongelmaa korjattu säätämällä asiasta yhtä virastoa koskevalla erityislailla. Aluehallintovirastoa koskevan lain 6a §:llä ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan lain 5a §:llä on pyritty sekä jakamaan asiantuntijoita kaikkiin virastoihin että purkamaan syntyneitä ruuhkia. Nämä erityislait on kuitenkin säädetty sekä keskenään erilaisiksi että virkamieslain 20 §:stä poikkeavalla tavalla sekä virkamiehen oikeuksien että virkasuhteen päättämisen ja sen menettelyjen osalta. Lopputuloksena on että samankaltaisia tehtäviä tekeviä virkamiehiä kohdellaan virkamiehen määräaikaista siirtämistä toiseen virastoon koskevissa asioissa eri tavoin riippuen siitä, missä virastossa he ovat töissä. Virkamiehen asema eroaa sekä sen suhteen kuullaanko virkamiestä asiasta, pyydetäänkö siirtämiseen hänen suostumuksensa ja katsotaanko että hänellä on muutoksenhakuoikeus päätöksen johdosta. Samoin lait on säädetty eri tavoin tai niissä ei oteta lainkaan kantaa siihen, oikeuttaako virkamiehen kieltäytyminen määräaikaisestä siirrosta virkasuhteen päättämiseen ja kuka on toimivaltainen viranomaisena. Tämän tilanteen johdosta samankaltaisia tehtäviä tekevien virkamiesten asemasta on tällä hetkellä säädetty eri tavoin ja virkamiehet ovat joutuneet keskenään eriarvoiseen asemaan. Sen lisäksi laista ei löydy menettelysäännöksiä virkasuhteen päättämisen varalta. Virkamieslain 20 §:n muutos on parhaillaan tekeillä. Tämän vuoksi ehdotan, että tekeillä olevan virkamieslain 20§ muuttamisen yhteydessä kumotaan aluehallintovirastosta säädetyn lain 6a§ ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan lain 5a§. Näin menetellen samanlaisista asioista olisi säädelty samalla tavalla ja voitaisiin käyttää virkamieslaissa jo säädettyjä virkasuhteen päättämispykäläiä kaikissa virastoissa.

Luottamusmiesten varamiehet ja viraston yhteistoimintaelimen jäsenet joutuvat puolustaessaan henkilöstöä irtisanomisten aikana ja virkasuhteen purkamisasioissa samaan asemaan kuin luottamusmiehet. Tämän vuoksi ehdotan, että valtion virka- ja työehtosopimusta muutetaan siten että nämä henkilöstön edustajat saavat samanlaisen suojan kuin luottamusmiehet.

Virkasuhteen päättämistä koskevat ratkaisut on mielestäni kirjoitettu niin vaikealla kielellä, että irtisanomisuhan alaisen, juridista koulutusta vailla olevan virkamiehen on niitä vaikea ymmärtää. Siksi hänen on hankala käyttää näitä ratkaisuja apunaan valvoessaan omia oikeuksiaan. Tämän välttämiseksi tuomioistuimet voisivat kiinnittää aiempaa enemmän huomiota päätöstensä perusteluiden ymmärrettävyyteen ja selkeyteen.

Lähteet

Sähköiset lähteet:

Korkeamäki M, Koskinen, S. 2012. Sananvapautta vai sopimatonta ”ilmiantoa”? Edilex 21.6.2012. Viitattu 7.1.2016. <https://www.edilex.fi/artikkelit/8854.pdf>

Koskinen, S. 2006. Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella. Edilex 26.4.2006. Viitattu 7.1.2016. <https://www.edilex.fi/artikkelit/3217.pdf>

Kulla, H. 2014. Asian selvittämisestä virkamiesoikeuden irtisanomis- ja varoitussasioissa. Edilex 7.1.2014. Viitattu 7.1.2016. <https://www.edilex.fi/artikkelit/11676.pdf>

Launiala, M & Laaksonen, E. 2011. Virkamiehelle annettava kirjallinen varoitus-perusasioita valtion virkamieslain 24§ soveltamisesta. Edilex 31.3.2011. Viitattu 7.1.2016. <https://www.edilex.fi/artikkelit/7703.pdf>

Launiala, M. & Tervonen, T. 2015. Valtion virkamiehen virantoimituksesta pidättäminen oikeuskäytännön valossa. Edilex 6.10.2015. Viitattu 7.1.2016 <https://www.edilex.fi/artikkelit/15731.pdf>

Launiala, M. 2010. Virkamiehen pidättäminen virantoimituksesta- Perusasioita valtion virkamieslain 40§:n soveltamisesta. Edilex 10.3.2010. Viitattu 7.1.2016. <https://www.edilex.fi/artikkelit/6876.pdf>

Ullakonoja, V. 2004. Kuuleminen työ- ja virkasuhdetta päätettäessä. Edilex 19.11.2004. Viitattu 7.1.2016. <https://www.edilex.fi/artikkelit/2356.pdf>

Hallituksen esitykset:

HE209/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta

HE 152/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE114/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE61/2011 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

HE 63/2007 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

HE 72/2002 Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 291/1993 Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Painetut lähteet:

- Bruun, N. Mäenpää, O. Tuori, K. 1995. Virkamiesten oikeusasema. Helsinki: Otava
- Husa, J. Pohjalainen, T. 2008. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet - johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum
- Jyränki, A. 2000. Uusi perustuslakimme. Jyväskylä: Gummeruksen kirjapaino
- Koskinen, S. Kulla, H. 2013. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum
- Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum
- Mäenpää, O. Hallinto-oikeus. 2013. Helsinki: Sanoma Pro Oy
- Saari, M. 2009. Lomauttaminen- Perusteet, menettelytavat sekä työ- ja sosiaalioikeudelliset seuraamukset. Helsinki: Talentum
- Salo, H. Uusi virkamieslaki. 1994. Helsinki: Tivonet
- Tiitinen, K-P. Kröger, T. 2008. Työsopimusoikeus. Helsinki: Talentum

Oikeustapaukset:

KHO:

KHO 2014/52
 KHO 2012:127
 KHO 2012 T 216
 KHO 2012 T 1565
 KHO 2012 T 3690
 KHO 2012 T 3691
 KHO 2012 T 3692
 KHO 2011:314
 KHO 2011:317
 KHO 2011:1244
 KHO 2011: 3621
 KHO 2010: 1140
 KHO 2010:1490
 KHO 2009:951
 KHO 2009:1002
 KHO 2009:2434
 KHO 2009:3303
 KHO 2008:331
 KHO 2001 T 1727
 KHO 2000 T 1808
 KHO 1998:60
 KHO 1998 T 700

VMLTK:

VMLTK 9/2012
 VMLTK 4/2011
 VMLTK 45/2011
 VMLTK 65/2011
 VMLTK 11/2010
 VMLTK 153/2010
 VMLTK 6/2009
 VMLTK 10/2009

VMLTK 15/2009
VMLTK 23/2008
VMLTK 56/2008
VMLTK 57/2008
VMLTK 92/2007
VMLTK 108/2007
VMLTK 51/2006
VMLTK 7/2004

Muut virallislähteet:

Valtion virka- ja työehtosopimus sopimuskaudelle 2014-2017, 7.11.2013

Lait:

Hallintolaki 6.6.2003/434 (muutoksineen)
Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586 (muutoksineen)
Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999
Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 13.8.2004/763
Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731
Työsopimuslaki 26.1.2001/55 (muutoksineen)
Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750 (muutoksineen)
Valtion virkaehtosopimuslaki 664/1970
Nimikirjalaki 24.11.1989/1010
Nimikirja-asetus 29.12.1989/1322
Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290 (muutoksineen)
Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta 23.1.2015 30/2015
Laki elinkeino-, -liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta 27.6.2014 489/2014
Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 30.12.2013/1233 (muutoksineen)