



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Jenna Kaleva

Virkasuhteen päättäminen alkoholinkäytön perusteella

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden Pro gradu -tutkielma
Hallintotiede

Vaasa 2021

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Jenna Kaleva	
Tutkielman nimi:	Virkasuhteen päättäminen alkoholinkäytön perusteella	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä	
Valmistumisvuosi:	2021	Sivumäärä: 88

TIIVISTELMÄ:

Alkoholin tiedetään olevan eniten käytetty päihde Suomessa ja sen negatiiviset kansanterveydelliset vaikutukset ovat erittäin suuret. Alkoholin runsas ja säännöllinen nauttiminen on omiaan aiheuttamaan lukuisia terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja käyttäjälleen. Alkoholin ongelmakäyttö heijastuu usein myös alkoholinkäyttäjän lähipiiriin, tuottaen heille muun muassa huolta ja mahdollisesti jopa pelkoa. Alkoholin käytön negatiiviset vaikutukset ovat jo vuosikymmenten ajan heijastuneet myös työelämään.

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, millaisissa tilanteissa alkoholin väärinkäyttö voi muodostaa perusteen virkasuhteen päättämiseksi. Tarkastelussa on virkasuhteen lainmukaiset päättämisedellytykset sekä valtion virkamiesten, että kunnallisten viranhaltijoiden osalta. Virkasuhde voidaan päättää henkilökohtaisin perustein joko irtisanomalla tai purkamalla virkasuhde. Tutkielmassa tarkastellaan virkasuhteen päättämisen ohella myös lievempiä toimenpiteitä, joilla työnantajaosapuoli voi puuttua virkamiehen tai viranhaltijan moitittavaan menettelyyn, johon alkoholin väärinkäyttö on vaikuttanut. Lievempiä toimenpiteitä ovat muun muassa päihdeongelman hoitoon ohjaaminen, epävirallisen huomautuksen antaminen, sekä kirjallinen varoitus.

Tutkimusmetodin tutkielmassa on hyödynnetty oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Lainopillisen tutkielman tavoitteena on tulkita voimassa olevien oikeussäätöjen sisältöä. Tutkielmassa pyritään tulkitsemaan erityisesti valtion virkamieslain ja kunnallisen viranhaltijalain säännöksiä, jotka sääntelevät virkasuhteen päättämistä. Lain tulkinnan tukena käytetään erityisesti lainvalmisteluaineistoa, oikeuskäytäntöä, sekä oikeuskirjallisuutta.

Alkoholin väärinkäyttö voi ilmetä työelämässä usein eri tavoin. Äärimmäinen esimerkki alkoholin väärinkäytöstä on alkoholin nauttiminen tai alkoholin vaikutuksen alaisena oleminen virantöimituksen aikana. Tulosten perusteella alkoholi voi heijastua työelämään myös luvattomien poissaolojen, myöhästelyjen, sekä muiden virkavelvollisuuksien laiminlyöntien muodossa. Alkoholin väärinkäyttö voi myös muodostaa uhan sekä alkoholinkäyttäjän, että muun työyhteisön työturvallisuudelle.

Tutkielman tuloksista selviää, että alkoholin väärinkäyttö voi muodostaa virkasuhteen päättämiskynnyksen ylittymisen erityisesti silloin, kun alkoholin käytöstä johtuvat moitittavat teot ovat olleet toistuvia. Moitittavaa tekoa on myös aina tarkasteltava suhteessa virkavelvollisuuksiin, sekä virkasuhteen henkilön asemaan ja työtehtäviin. Tuloksista ilmenee myös se, että nykyajan työelämässä päihdeongelmien ennaltaehkäisyn teemat ovat vahvasti esillä. Päihdeongelman hoitoon ohjaaminen näyttää olevan myös vakiintunut osa työelämän käytäntöjä.

AVAINSANAT: alkoholi, irtisanominen, viranhaltijat, virkamiehet, virkamiesoikeus, virkasuhde

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Johdatus aiheeseen	6
1.2	Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus	8
1.3	Tutkimusmetodi	10
1.4	Tutkielman rakenne	14
2	Alkoholin väärinkäyttötapausten arviointi työpaikoilla	16
2.1	Keskeinen lainsäädäntö ja hoitoonohjausmahdollisuus	16
2.2	Oikeus työhön perus- ja ihmisoikeutena	17
2.3	Muu lainsäädäntö	22
2.3.1	Työnantajan työturvallisuusvelvoite	22
2.3.2	Virkamiehen tai viranhaltijan alkoholinkäytön selvittäminen	25
2.3.3	Alkoholitestaus osana työterveyshuollon terveystarkastusta	28
2.4	Hoitoonohjaus	31
2.4.1	Hoitoonohjauksen historiaa	32
2.4.2	Nykytila	36
3	Virkasuhteen päättäminen lain mukaan ja oikeuskäytännössä	40
3.1	Virkamiehen oikeusasema	41
3.1.1	Virkasuhteesta johtuvat velvollisuudet	42
3.1.2	Palvelussuhdeturva	46
3.2	Työnantajan velvollisuudet	48
3.3	Varoitus	49
3.4	Virkasuhteen irtisanominen	54
3.4.1	Virantoimituksesta pidättäminen	58
3.5	Virkasuhteen purkaminen	60
3.5.1	Koeaikapurku	63
4	Alkoholismi sairautena	66
4.1	Virkasuhteen päättäminen sairauden perusteella	67
4.1.1	Muuhun työhön sijoittaminen irtisanomisen sijaan	70

4.2	Vertailua Ruotsin lainsäädäntöön	71
5	Johtopäätökset	74
	Lähteet	79

Lyhenteet

EV	Eduskunnan vastaus
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
ILO	Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organisation)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komiteamietintö
KuntaL	Kuntalaki 17.3.1995/365
KvHL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
TSL	Työsopimuslaki 26.1.2001/55
TT	Työtuomioistuin
TTHL	Työterveyshuoltolaki 1383/2001
TTurvL	Työturvallisuuslaki 738/2002
TyTAL	Työtapaturma- ja ammattitautilaki 459/2015
TyVL	Työasianvaliokunna lausunto
TyVM	Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietintö
VirkamL	Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750
VMLTK	Virkamieslautakunta
vp	Valtiopäivät

1 Johdanto

1.1 Johdatus aiheeseen

Alkoholi on perinteisesti ollut eniten käytetty päihde Suomessa¹. Esimerkiksi vuoden 2019 päihdetilastollisen vuosikirjan mukaan vuonna 2018 yli 15 vuotiaat suomalaiset kuluttivat sataprosenttista alkoholia vuodessa keskimäärin noin 10,4 litraa henkilöä kohden, joka on 0,1 litraa enemmän kuin vuonna 2017, mutta kuitenkin 2,1 litraa vähemmän kuin kymmenen vuotta sitten². Alkoholin nauttiminen liittyy muun muassa moniin sosiaalisiin tilanteisiin ja alkoholin koetaan tuovan monenlaista iloa. Alkoholilla on myös kulutustuotteena oma roolinsa Suomalaisessa kansantaloudessa ja elinkeinoelämässä. Myönteisten vaikutusten lisäksi alkoholi aiheuttaa myös monenlaista haittaa niin käyttäjälleen kuin käyttäjän lähipiirille. Alkoholin tiedetään aiheuttavan valtaosan päihdehaitoista kotimaassamme.³

Yksilötasolla alkoholin säännöllinen ja runsas käyttö voi johtaa alkoholiriippuvuuteen ja lukemattomiin terveyshaittoihin⁴. Alkoholi altistaa käyttäjänsä myös tapaturmille, loukkaantumisille, sekä väkivaltatilanteille. Pahimmassa tapauksessa alkoholin runsas ja säännöllinen käyttö saattaa johtaa alkoholiehtoiisiin kuolemiin muun muassa alkoholisairauksien tai onnettomuuksien kautta.⁵ Alkoholinkäyttäjän lähipiirille runsas alkoholinkäyttö saattaa aiheuttaa muun muassa taloudellisia ongelmia, riitaisuutta ja perheväkivaltatilanteita, sekä häpeän ja pelon tunnetta⁶.

Alkoholin käyttö aiheuttaa myös välillisiä ja välittömiä haittakustannuksia yhteiskunnalle. Alkoholin tiedetään synnyttävän haittakustannuksia niin julkiselle kuin yksityisellekin sektorille. Julkiselle sektorille aiheutuneet menot näkyvät muun muassa sosiaali-

¹ Koskinen, Kilpeläinen & Laakso 2007, s. 1; Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002, s. 15, 19.

² Terveystieteiden tutkimuskeskus, 2020, s. 20.

³ Karlsson, Kotovirta, Tigerstedt & Warpenius, 2013, s. 26; Koskinen ja muut, 2007, s. 1.

⁴ Karlsson ja muut, 2013, s. 27.

⁵ Karlsson ja muut, 2013, s. 30, 33–35.

⁶ Karlsson ja muut, 2013, s. 27, 35; Takala & Roine, 2013, s. 26–29.

turvajärjestelmässä, terveydenhuollon palveluissa, sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävissä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa alkoholin haittakustannukset näyttäytyvät muun muassa päihdetyön, lastensuojelun, sairauspäivärahojen sekä alkoholihaittojen hoitotyön muodossa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidolle aiheutuneisiin kustannuksiin lukeutuvat muun muassa poliisia, pelastuslaitosta tai oikeuslaitosta työllistävät tehtävät. Julkisen sektorin lisäksi alkoholin aiheuttamat haittakustannukset näkyvät yksityisellä sektorilla ja kotitalouksissa muun muassa rikosten ja onnettomuuksien muodossa, kuten omaisuus ja väkivaltarikoksina, sekä rattijuopumuksen aiheuttamina onnettomuuksina. Alkoholin aiheuttamat vahingot näkyvät myös vakuutusyhtiöiden maksamissa korvauksissa.⁷

Jo varhain 1900-luvun alussa huomattiin alkoholin aiheuttamat negatiiviset vaikutukset myös työelämässä. Alkoholi liitettiin työntekijöiden terveyden heikkenemiseen, työtehon alenemiseen, sekä järjestyksenpidollisiin ongelmiin. Edelleen alkoholin tiedetään olevan merkittävä ongelma suomalaisilla työpaikoilla. Tämän päivän työelämässä alkoholin ongelmakäyttö näkyy usein eri tavoin niin terveydellisinä, taloudellisina, kuin sosiaalisinakin ongelmia. Alkoholin tiedetään aiheuttavan taloudellisia ongelmia muun muassa heikentyneen työkyvyn, sairastelun, äkillisten poissaolojen, sekä sijaisten palkkukulujen muodossa. Alkoholin aiheuttamat terveydelliset ongelmat saattavat johtaa myös työntekijän ennenaikaiseen eläkkeelle siirtymiseen. Alkoholin ongelmakäyttö vaikeuttaa usein myös työtehtävien asianmukaista suorittamista muun muassa keskittymiskyvyn heikkenemisen, väsymyksen tai krapulatilan seurauksena. Tämä puolestaan saattaa kuormittaa muuta työyhteisöä. Humalatilassa työpaikalla esiintyminen altistaa häiriökäyttäytymiselle, sekä vakavasti vaarantaa työturvallisuutta. Työpaikalle heijastuvat alkoholiongelmat ovat omiaan heikentämään työyhteisön ilmapiiriä ja lähtökohtaisesti päihtyneenä työpaikalla esiintyminen tai työaikana alkoholin nauttiminen nähdään moitittavana käytöksenä.⁸

⁷ Jääskeläinen & Östberg, 2013, s. 177–181; Karlsson ja muut, 2013, s. 36–37; Piironen, 2004, s. 15–20.

⁸ Karlsson ja muut, 2013, s. 36–37; Koskinen ja muut, 2007, s. 1–2, 71, 109; Piironen, 2004, s. 14–20.

Vuonna 1922 voimaan saatettuun työsopimuslakiin kirjattiin työnantajan oikeus päättää työsopimus, mikäli työntekijä esiintyy työpaikalla päihteiden vaikutuksen alaisena tai nauttii alkoholia työpaikallaan. Vaikka nykyisin palvelussuhteen päättäminen ei ole yhtä mutkatonta kuin vielä 1900-luvun alussa, alkoholin väärinkäyttö voidaan edelleen nähdä palvelussuhteen päättämisen perusteena. Voimassa olevan lainsäädännön ja työelämän vakiintuneiden käytäntöjen valossa työnantajilla on tänä päivänä myös muita mahdollisuuksia reagoida alkoholin ongelmakäyttöön. Esimerkiksi 1970-luvulla työyhteisöissä otettiin käyttöön hoitoonohjauksen mahdollisuus palvelussuhteen päättämisen rinnalle päihdehaittojen ehkäisemiseksi. Hoitoonohjausmalli otettiin hiljalleen vastaan niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Nykyään panopiste on yhä enemmän ennaltaehkäisevän toiminnan ja varhaisen puuttumisen teemoissa, sillä hyvää työntekijää ei kannata irtisanoa ilman mahdollisuutta asianmukaiseen hoitoon. Myös voimassa oleva lainsäädäntö asettaa rajoitteita työnantajalle palvelussuhteen päättämistilanteissa.⁹

Työelämän kannalta alkoholin aiheuttamat haitat voivat olla seurausta joko työpaikalla tai vapaa-ajalla tapahtuvasta alkoholin käytöstä. Mikäli työntekijä esiintyy työajalla päihteiden vaikutuksen alaisena tai käyttää päihteitä työajallaan, on työnantajalla nykyisen lainsäädännön nojalla kohtalaiset mahdollisuudet palvelussuhteen päättämiseksi. Pulmallisempina näyttäytyvät ne tilanteet, joissa vapaa-ajalla tapahtuva päihteidenkäyttö heijastuu myös työpaikalle. Oli alkoholin ongelmakäyttö sitten työajalla tai vapaa-ajalla ilmenevää, tulee laintulkitsijalle tapauskohtaisesti pohdittavaksi kysymys työyhteisössä esiintyvän päihdeongelman ratkaisemisesta: millaisissa tapauksissa syntyvät mahdolliset perusteet työ- tai virkasuhteen päättämiseksi ja millaisissa tilanteissa olisi syytä hoitoonohjaukselle tai muille lievemmillä puuttumiskeinoilla.¹⁰

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisissa tilanteissa alkoholin väärinkäyttö voi johtaa virkasuhteen päättämiseen. Tavoitteena on tulkinnan kannalta riittävä

⁹ Piironen, 2004, s. 14–15; Koskinen ja muut, 2007, s. 2, 71–72, 96–97.

¹⁰ Piironen, 2004, s. 15, 22–23.

katsaus virkasuhteen lainmukaisiin päättämisperusteisiin silloin, kun virkamiehen tai viranhaltijan alkoholinkäyttö on ollut päätöksen keskeisenä perusteena. Tutkielmassa kootaan ensin yhteen lainsäädännön asettamat perusteet virkasuhteen päättämismenettelylle ja tämän jälkeen tulkitaan näitä perusteita pääasiassa oikeuskäytännön, lainvalmisteluaineiston ja oikeuskirjallisuuden valossa. Tutkielman tavoitteena on avata työnantajaosapuolen reagointikeinojen oikeudellista perustaa työyhteisössä ilmenevien alkoholiongelmien kohdalla. Täten on perusteltua tarkastella virkasuhteen päättämiskysymysten ohella myös muita lievempiä puuttumisen keinoja, kuten hoitoonohjausta sekä kirjallisen varoituksen ja epävirallisen huomautuksen antamista.

Tutkimuskysymyksenä on, voidaanko valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan virkasuhde päättää alkoholin väärinkäytöstä johtuen. Mikäli virkasuhde voidaan päättää alkoholin väärinkäytön johdosta, tarkentavana tutkimuskysymyksenä on, millaisissa tilanteissa ja millä perustein virkasuhteen päättämiskynnys voi ylittyä, kun päätökseen on olennaisesti vaikuttanut virkamiehen tai viranhaltijan alkoholin väärinkäyttö. Varsinaisen tutkimuskysymyksen ohella tarkastellaan myös sitä kysymystä, millaisia lievempiä puuttumiskeinoja työnantajalla on käytettävissä alkoholin väärinkäyttötilanteiden yhteydessä.

Tarkastelu kattaa sekä valtion virkamiehen, että kunnallisen viranhaltijan virkasuhteen päättämisen. Päättämällä tarkoitetaan tässä tapauksessa sekä virkasuhteen irtisanomista, että virkasuhteen purkamista individuaaliperustein. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu valtion ja kunnan palveluksessa olevat työsopimussuhteiset työntekijät, kirkon virkamiehet, Ahvenanmaan maakunnan virkamiehet sekä Ahvenanmaan maakunnan kunnalliset viranhaltijat. Tutkielman ulkopuolelle rajataan myös ne tilanteet, joissa virkasuhteen päättäminen tapahtuu virkamiehen tai viranhaltijan omasta aloitteesta. Tarkastelussa otetaan näin ollen huomioon vain ne tapaukset, joissa virkasuhteen päättämismenettely tai lievemmät puuttumiskeinot tapahtuvat työnantajaosapuolen aloit-

teesta. Tutkielmassa käytetään termiä virkamies, kun viitataan valtion palveluksessa olevaan henkilöön, kun taas viranhaltija termillä viitataan kunnan palveluksessa olevaan henkilöön.

1.3 Tutkimusmetodi

Tieteenalana oikeustiede pyrkii selvittämään voimassa olevien oikeussääntöjen sisältöä. Oikeustieteisiin lukeutuu useampia eri tutkimusaloja, yksi näistä on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Tässä tutkielmassa hyödynnetään tutkimusmetodina kyseistä lainoppia, joka on menetelmältään tulkinnallinen metodi. Lainopin tiedetään olevan myös vanhin ja tunnetuin oikeustieteen tutkimusaloista. Lainopillisen tutkimuksen tavoitteena on selvittää, eli toisin sanoen tulkita voimassa olevien oikeussääntöjen sisältöä. Oikeusdogmatiikan tutkimuskohteena on näin ollen voimassa oleva oikeus. Lainoppi tunnetaan oikeustieteen haarana, jonka tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja niiden systematisointi.¹¹

Juridisessa tulkinnassa lähtökohtana ovat lakitekstit, kuten lait, asetukset ja alemmanasteiset normit. Mikäli lakiteksti todetaan merkitykseltään yksiselitteiseksi, tulkinta jää vähäiseksi. Lainsäädäntö ei kuitenkaan aina näyttäydy yksiselitteisenä. Tällöin lain sisältöä voidaan tulkita muun muassa lainsäädännön tarkoitukseen, oikeuskäytäntöön, oikeudenalakohtaiseen systematiikkaan tai perusoikeusargumentteihin perustuen.¹²

Esimerkiksi lainsäätäjän tarkoituksen katsotaan olevan merkittävä osa oikeusnormien tulkintaa. Tällöin puhutaan lain subjektiivisesta tarkoituksesta. Lain subjektiivinen tarkoitus on ollut perusteena säännöksen antamiselle ja jonka toteuttamista säännöksen on katsottu edistävän. Lainsäätäjän tarkoitus ilmenee muun muassa lainvalmistelutöistä, kuten eduskunnan valiokuntien mietinnöistä ja hallituksen esityksistä. Lain objektiivinen tarkoitus puolestaan ilmentää sitä tarkoitusta, joka säädökselle voidaan antaa

¹¹ Aarnio, 1989, s. 47–48, 51; Hirvonen, 2011, s. 21–23.

¹² Aarnio, 1989, s. 48–49; Kolehmainen, 2015, s. 10.

tulkintahetkellä, kun kaikki asiahaarat otetaan huomioon. Lisäksi voidaan ottaa huomioon hypoteettinen tarkoitus. Hypoteettisella tarkoituksella viitataan säätämisaikajatkukseen, joka lainsäätäjällä olisi ollut, mikäli tietty asiantila olisi ollut lainsäätäjän tiedossa säätämishetkellä.¹³ Tässä tutkielmassa hyödynnetään erityisesti virkamiesoikeudellisen lainsäädännön tulkinnan tukena lainvalmisteluaineistoa, sillä lainsäädäntö itsessään jättää laintulkitsijalle laajalti tapauskohtaista soveltamisvaraa virkasuhdetta päätettäessä (KvHL 35.1 §, 41 §; VirkamL 25.2 §, 26.1 §, 33 §).

Lainvalmistelutöiden ohella myös oikeuskäytäntöä voidaan hyödyntää lain sisällön tulkinnassa. Erityisesti ylimpien tuomioistuinten ennakkoratkaisuilla katsotaan olevan vahva tulkintaa ohjaava vaikutus. Oikeuskäytännön käyttö tulkinnassa perustuu käsillä olevan ongelman ja aiemmin ratkaistun tapauksen olennaiseen samankaltaisuuteen. Oikeuskäytäntöä hyödyntäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että esimerkiksi prosessuaaliset syyt ovat voineet vaikuttaa päätöksen lopputulokseen.¹⁴

Toisaalta oikeudenalakohtaisella systematiikalla tarkoitetaan sitä, että laintasoisia oikeuslähteitä ei tulisi ymmärtää vain siten, että laki tarkoittaisi ainoastaan yksittäisiä säännöksiä. Oikeus tulisi nähdä kokonaisuutena, eli laajempana systeeminä. Tällöin tulkintavaihtoehtoja tulisi pohtia myös siltä kannalta, mikä niistä näyttäytyy parhaiten lain systeemin mukaisena. Tarkastelun kohteena on siis lain rakenne ja se, mikä kokonaisuudessa on olennaista.¹⁵

Perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla viitataan perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös tulee sovellettavaksi aina yhdessä jonkun muun yksilöidyn perusoikeussäännöksen kanssa¹⁶. Tämän lisäksi perustuslain 106 §:ssä todetaan, että tuomarin on annettava

¹³ Kolehmainen, 2015, s. 11.

¹⁴ Kolehmainen, 2015, s. 12–13.

¹⁵ Kolehmainen, 2015, s. 13.

¹⁶ Tuori & Lavapuro, 2011.

etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa sen kanssa. Tulkinnassa keskeisessä asemassa on perusoikeusjärjestelmä, johon oikeusnormien tulkinta pyritään viimekädessä palauttamaan.¹⁷ Tässä tutkielmassa perusoikeusmyönteinen laintulkinta kytkeytyy erityisesti perustuslain (731/1999) 18 §:ään, jossa säädetään yksilön oikeudesta työhön. Pykälän 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Tämä on keskeinen perusoikeus tutkimusongelman kannalta, kun tulkitaan virkasuhteen päättämisen oikeudellisia perusteita.

Lain tulkinnassa hyödynnetään näin ollen useita eri oikeuslähteitä. Oikeudellinen argumentaatio nähdään prosessina, jossa eri oikeuslähteitä käyttäen yritetään saada vastaanottaja vakuuttumaan tietyn ratkaisun tai tulkinnan oikeellisuudesta. Edellä kuvattujen oikeuslähteiden ohella tässä tutkielmassa on hyödynnetty esimerkiksi myös lainopillista kirjallisuutta sekä tarkasteltu tutkimusongelmaa suhteessa yleisiin oikeusperiaatteisiin. Lainopissa eri oikeuslähteillä nähdään olevan eri oikeuslähdearvo. Oikeuslähteet voidaan tyypillisesti jaotella vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat muun muassa kansallisen oikeuden normistot, kun taas heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat muun muassa lainvalmisteluaineistot ja ne tuomioistuimen ratkaisut, joilla nähdään olevan ennakkotapausarvoa. Sallittuihin oikeuslähteisiin lukeutuvat muun muassa yleiset oikeusperiaatteet.¹⁸

Oikeusnormien tulkinnan rinnalla lainoppi myös systematisoi kohdettaan, eli voimassa olevaa oikeutta. Lainopillinen systematisointi nähdään lainsäätäjän systematisoinnin jatkamisena, jolloin oikeustiede pyrkii esittämään lainsäätäjän luoman oikeusjärjestyksen järjestäytyneempänä systeeminä. Systematisoinnissa on yksinkertaisimmillaan kyse normien välisten suhteiden selvittämisestä ja järjestyksen luomisesta, jolla pyritään selvittämään yksittäisten säännösten yhteys muihin säännöksiin. Systematisoinnilla

¹⁷ Kolehmainen, 2015, s. 14; Tuori & Lavapuro, 2011.

¹⁸ Aarnio, 1989, s. 51; Hirvonen, 2011, s. 42–43; Kolehmainen, 2015, s. 8–9.

tarkoitetaan muun muassa sellaisen periaate- ja käsitejärjestelmän luomista, jonka varassa oikeudellinen ajattelu tapahtuu kyseisellä oikeudenalalla. Aarnion (1989) mukaan lainopilla on oltava käytössään riittävän erottelukykyinen käsitteistö, jotta päästään syvällisesti kiinni erilaisiin oikeudellisiin ilmiöihin. Liian abstrakteiksi ja epämääräisiksi muotoiltujen käsitteiden katsotaan estävän ilmiölle luonteenomaisten oikeustositseikkojen tai oikeusseuraamus-suhteiden tunnistaminen.¹⁹

Tässä tutkielmassa oikeusdogmatiikkaa sovelletaan erityisesti tulkitsemalla kahta tutkimuskysymyksen kannalta keskeisintä lakia, valtion virkamieslakia (750/1994, jäljempänä virkamieslaki) ja lakia kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003, jäljempänä viranhaltijalaki), joissa säädetään virkasuhteen päättämisestä. Lainsäädännön sisältöä pyritään tulkitsemaan ja systematisoimaan pääasiassa lain esitöiden ja oikeuskäytännön avulla. Tarkastelussa on otettu huomioon, miten lakia on sovellettu erityisesti hallinto-oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden, sekä jo nykyään lakkautetun valtion virkamieslautakunnan ratkaisuisissa.

Lain tulkinnan avulla pyritään selvittämään, millaisilla perusteilla valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan virkasuhde voidaan päättää. Tarkempana tulkintakysymyksenä on virkasuhteen päättäminen niissä tilanteissa, kun alkoholin väärinkäyttö on vaikuttavana tekijänä virkasuhteen päättämispäätöksen perusteluissa. Tulkinnan kautta pyritään edellä mainitun ohella myös selvittämään, millaisia lievempiä puuttumiskeinoja työnantajalla on virkamiehen tai viranhaltijan alkoholin väärinkäyttötapauksissa.

Virkamiesoikeudellisen lainsäädännön tulkinnan tueksi tutkimuskysymyksen kannalta on tarkoituksenmukaista tarkastella laajemmin myös keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia, sekä muun muassa työturvallisuuslakia (738/2002), työterveyshuoltolakia (1383/2001), sekä lakia yksityisyyden suojasta (759/2004). Myös työnantajaosapuolta velvoittava suhteellisuusperiaate yleisenä hallinnollisena oikeusperiaatteena on otettu lain tulkinnan tueksi.

¹⁹ Aarnio, 1989, s. 40, 48; Kolehmainen, 2015, s. 17–18.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu kolmesta pääluvusta. Ensimmäisessä pääluvussa tehdään ensin katsaus niihin perus- ja ihmisoikeuksiin, jotka tulee ottaa huomioon virkasuhdetta päätettäessä. Perus- ja ihmisoikeussäännösten tulkinta on perusteltua juuri siitä syystä, että tuomioistuimen tulee valita perusteltavista tulkintavaihtoehdoistaan se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista²⁰. Ensimmäisessä pääluvussa avataan laajemmin myös työnantajan työturvallisuusvelvoitetta, sillä alkoholin vaikutuksen alaisena esiintyminen virantoimituksessa saattaa vaikuttaa negatiivisesti sekä alkoholinkäyttäjän, että hänen työtovereidensa työturvallisuuteen²¹. Samassa luvussa tarkastellaan myös alkoholinkäytön selvittämiseen liittyviä säännöksiä, sekä työnantajan hoitoonohjausvelvollisuutta ja muita ennaltaehkäisevän puuttumisen keinoja työyhteisössä ilmeneviin päihdeongelmiin. Ensimmäisen pääluvun tarkoitus on johdatella lukijaa entistä syvemmin käsiteltävään aiheeseen, sillä virkasuhteen päättämispäätöstä ja siihen vaikuttaneita tapahtumia tulee arvioida suhteessa useisiin eri tosiseikkoihin.

Toisessa pääluvussa käsitellään tutkimuskysymyksen kannalta olennaisia virkamiesoikeudellisia säännöksiä virkamieslain ja viranhaltijalain osalta, sekä tehdään katsaus sekä virkasuhteessa olevan henkilön, että tämän työnantajan yleisiin velvollisuuksiin. Luvussa avataan erityisesti niitä säännöksiä, joissa säädetään virkasuhteen päättämisestä tai muista lievemmistä puuttumiskeinoista alkoholin väärinkäyttötapauksissa, kuten varoituksen antamisesta. Lainsäädännön tulkinnan tueksi luvussa avataan laajemmin muutamia havainnollistavia oikeustapauksia, joissa on käsitelty virkasuhteen päättämistä. Luvussa pyritään erityisesti selvittämään, millaisissa tilanteissa virkasuhde voidaan päättää, sekä voiko virkasuhteen päättämiskynnys ylittyä alkoholin väärinkäytöstä johtuen.

²⁰ Kolehmainen, 2015, s. 14; Tuori & Lavapuro, 2011.

²¹ Koskinen ja muut, 2007, s. 82; Pentikäinen, 2009, s. 19.

Kolmannessa pääluvussa tehdään katsaus siihen kysymykseen, voidaanko alkoholismia pitää sellaisena sairautena, jonka perusteella virkasuhteen päättäminen olisi lain vastainen. Sekä virkamieslain että viranhaltijalain mukaan työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä tai viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei kyseinen syy ole asiallinen tai painava taikka erityisen painava. Tällainen syy ei voi lain mukaan olla ainakaan virkamiehen tai viranhaltijan sairaus, ellei tämän työkyky ole sen vuoksi vähentynyt olennaisesti tai niin pitkäaikaisesti, ettei työnantajalta voida kohtuudella odottaa virkasuhteen jatkamista. (KvHL 35.1 §, 35.2.1 §; VirkamL 25.1 §, 25.2.2 §).

Johtopäätöksissä analysoidaan tutkimuksen tuloksia. Tutkimustuloksia analysoimalla pyritään löytämään tulkinnan kannalta riittävä vastaus tarkastelussa olevaan tutkimuskysymykseen, voidaanko virkasuhde lain mukaan päättää alkoholin väärinkäyttöön perustuen. Luvussa kootaan yhteen ne perusteet, jotka analyysin valossa voivat johtaa virkasuhteen päättämiskynnyksen ylittymiseen. Edellä mainitun ohella analysoidaan myös sitä, millä perustein virkasuhteen päättämiskynnyksen ei nähdä ylittyvän, mutta perusteet varoitukselle, epäviralliselle huomautukselle tai hoitoonohjaukselle löytyvät. Johtopäätöksissä otetaan kantaa myös mahdollisiin ajankohtaisiin jatkotutkimusaiheisiin.

2 Alkoholin väärinkäyttötapausten arviointi työpaikoilla

2.1 Keskeinen lainsäädäntö ja hoitoonohjausmahdollisuus

Tässä luvussa tarkastellaan keskeistä lainsäädäntöä ja sovellettavia kansainvälisiä sopimuksia liittyen virkasuhteen päättämiseen alkoholin väärinkäyttötapausten näkökulmasta. Tässä luvussa käsiteltävät säännökset ovat virkamiesoikeudellisen lainsäädännön ulkopuolelta. Varsinaiseen sovellettavaan virkamiesoikeudelliseen lainsäädäntöön paneudutaan seuraavassa luvussa käsiteltäessä laajemmin virkamiehen ja viranhaltijan oikeusasemaa ja virkasuhteen päättämisedellytyksiä. Tarkoituksena on luoda tutkimuskysymyksen kannalta riittävä katsaus eri näkökulmiin pohdittaessa virkasuhteen päättämistä ja sen lainmukaisuutta. Tarkoituksena on hahmottaa virkasuhteen päättämiskysymys laajempänä kokonaisuutena, jonka yhteydessä tulee ottaa huomioon useita seikkoja niin virkasuhteisen henkilön kuin työnantajaosapuolenkin asemaan liittyen. Luvussa tarkastellaan yksilön oikeutta työhön perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, avataan työnantajan työturvallisuusveloitteen käsitettä, sekä käsitellään alkoholinkäytön selvittämistä suhteessa virkamiehen ja viranhaltijan yksityisyyden suojaan.

Tutkielman kannalta keskeisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten ohella luvussa tarkastellaan myös hoitoonohjausmallia ja sen historiallista kehitystä. Hoitoonohjaussuositusten painopisteet ovat vaihdelleet vuosien saatossa, mutta nykymuotoisen hoitoonohjausmallin tavoitteena on erityisesti palvelussuhteen jatkuminen ja alkoholin ongelmakäytöstä johtuvien haittojen ennaltaehkäisy mahdollisimman varhaisessa vaiheessa²². Hoitoonohjaus perustuu tällä hetkellä pääasiassa työnantajia ja työntekijöitä edustavien keskusjärjestöjen allekirjoittamaan suositukseen, joka käsittelee päihdeongelmien ennaltaehkäisyä, päihdeasioiden käsittelyä ja hoitoonohjausta työpaikoilla. Näin ollen esimerkiksi työnantajan hoitoonohjausvelvollisuudesta ei ole säädetty lain tasolla.

²² Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kirkon työmarkkinalaitos KiT, KT Kuntatyönantajat, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK & Valtion työmarkkinalaitos VTML, 2015, s. 4, 7; Säilä, 1993, s. 103–107.

Tästä huolimatta hoitoonohjausmahdollisuus palvelussuhteen päättämisen vaihtoehtona on ollut jo usean vuosikymmenen ajan vakiintunut osa työelämän käytäntöjä²³.

2.2 Oikeus työhön perus- ja ihmisoikeutena

Tarkempi lainsäädännön tarkastelu on perusteltua aloittaa Suomen perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Perustuslaissa säädetään yksilölle kuuluvista perusoikeuksista, joiden katsotaan olevan perustavanlaatuisia ja erityisen tärkeitä²⁴. Perustuslailla tiedetään olevan etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön, sillä sen muun muassa katsotaan muodostavan perustan muulle kansalliselle oikeusjärjestykselle. Täten tuomioistuin ei saa soveltaa käsiteltävänä olevassa virkamiesoikeudellisessa asiassa lain säännöstä, joka olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. (PL 106 §). Käytännössä oletetut ristiriidat ovat useimmiten kuitenkin näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla, selvät ja ratkaisemattomat ristiriidat perustuslain ja lain säännösten välillä ovat varsin harvinaisia. Yleisesti ottaen perustuslain ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteluissa.²⁵ Edellä mainitun lisäksi tuomioistuin tai muu viranomainen ei saa soveltaa asetuksen tai muuta lakia alemman asteisen säädöksen säännöstä, mikäli tämä on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa (PL 107 §).

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Edellä mainitun pykälän ensimmäisen momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan vastuulla on huolehtia työvoiman suojelusta, kuten työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä. (PL 18.1 §). Kyseisellä säännöksellä on erityinen merkitys työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa.²⁶ Pykälä toisen momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PL 18.2 §). Tutkielman kannalta keskeisin perustuslain säännös löytyy pykälän kolmannesta momentista. Perustuslain 18.3 § mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Kyseinen kielto

²³ Säilä, 1993, s. 108.

²⁴ Hallberg, 2010.

²⁵ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 48, 50, 59–60; PeVM 25/1994 vp s. 4.

²⁶ HE 309/1993 vp s. 69; Karapuu & Lavapuro, 2011.

on kirjattu täsmälliseksi ja ehdottomaksi. Merkittävä työn oikeuden toteutumisen edellytys on työn jatkuvuuden turvaaminen. Kielto erottaa ketään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä lisättiin taloudellisten oikeuksien yhteyteen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Vastaavaa kieltoa ei löydy vanhasta hallitusmuodosta. On perusteltua nostaa kyseinen kielto perustuslain tasolle, sillä työstä erottaminen on huomattava yksipuolinen oikeustoimi. Säännöksen katsotaan korostavan työoikeudessa yleisesti hyväksytyä heikomman osapuolen suojaa. Työsuhteen osapuolten näkökulmasta säännös tarkoittaa sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen. Säännöstä sovellettaessa tulee lisäksi ottaa huomioon muun muassa PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksestä johdettava syrjinnän kielto. Säännöksessä käytetty ilmaisu ”erottaa työstä” kattaa kaikki palvelussuhteen päättämisen muodot, kun henkilön työnteko lopetetaan toisen palveluksessa vastoin hänen tahtoaan. Näin ollen säännös kattaa muun muassa purkamisen, irtisanomisen ja lomauttamisen. Säännös ulottuu koskemaan kaikkia palvelussuhteen muotoja, kuten myös virkasuhdetta julkisyhteisöön.²⁷

Työ ja elinkeinovapautta käsittelevä perustuslain 18 § sisältyy lukuun 2, joka käsittelee kokonaisuudessaan perusoikeuksia. Perusoikeuksilla tarkoitetaan kansallisella tasolla tunnustettuja yleisiä oikeuksia, jotka ovat perustuslailla erityisesti suojattu jokaiselle²⁸. Perusoikeuksien toteutuminen ja niiden turvaaminen ovat erityisesti viranomaisten, yleisesti ottaen julkisen vallan, velvollisuutena (PL 22 §). Viranomaisten on päätöksissään sovellettava perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaan viranomaisen on valittava useammasta vaihtoehdoisesta menettelytavasta tai tulkinnasta sellainen, joka edistää parhaiten kyseisen perusoikeuden toteutumista.²⁹ Työhön liittyvillä oikeuksilla ja vapauksilla katsotaan olevan yksilön kannalta keskeinen merkitys, sillä suurin osa kotimaamme aikuisväestöstä saa toimeentulonsa työnteosta tai aiemmin tehdyn työn johdosta saatavasta sosiaaliturvasta³⁰.

²⁷ Engblom, 2012, s. 27–29; HE 309/1993 vp s. 5, 17, 19, 69; Karapuu & Lavapuro, 2011; PeVM 25/1994 vp s. 4–5, 55; TyVL 3/1994 vp s. 2.

²⁸ Engblom, 2012, s. 13; HE 309/1993 vp s. 5; Mäenpää, 2017, s. 256.

²⁹ HE 309/1993 vp s. 74–75; Mäenpää, 2008, s. 4; PeVM 25/1994 vp s. 4.

³⁰ Karapuu & Lavapuro, 2011.

Virkamiehillä katsotaan olevan lähtökohtaisesti samat perusoikeudet kuin muillakin kansalaisilla. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että virkamiehen oikeuksia ei voida rajoittaa pelkästään virkamiesaseman nojalla. Kuten perusoikeuksien kohdalla yleisesti, myös virkamiehen perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää lakiin perustuvaa syytä. Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan yleisesti tilannetta, jossa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevaa oikeutta kavennetaan tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puututaan julkisen vallan toimenpitein³¹. Virkamiehen perusoikeuksien rajoittamista tulee tämän lisäksi tarkastella erityisesti tarpeellisuus- ja välttämättömyysvaatimusten nojalla. Tarpeellisuusvaatimuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että virkamiehen oikeuksia voidaan tavallisella lailla rajoittaa vain siinä määrin kuin se on tarpeen virkatehtävien asianmukaisen hoidon varmistamiseksi. Perusoikeuksien rajoittamisesta puhuttaessa on otettava huomioon myös muut yleiset rajoitusedellytyksiä koskevat vaatimukset, kuten edellä mainittu delegointikielto lakia alemman asteiselle tasolle, kielto rajoittaa perusoikeuden ydinaluetta, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus, sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottaminen.³² Havainnollistavana esimerkkinä edellä mainittujen rajoitusedellytysten yhteydessä voidaan todeta, että virkasuhteen päättämistä ei voida perustaa alkoholin väärinkäyttötapauksissa esimerkiksi lain sijasta työpaikan päihdeohjelmaan³³. Työpaikan päihdeohjelmaa ja sen vaikutuksia tutkimuskysymykseen käsitellään yksityiskohtaisemmin myöhemmin tässä pääluvussa hoitoonohjauksen yhteydessä.

Perustuslakiin kirjattujen oikeuksien taustalla vaikuttaa muun muassa kansainvälinen ihmisoikeusnormisto ja perusoikeussäännösten ohella työhön liittyvistä oikeuksista säädetäänkin useissa kansainvälisissä sopimuksissa. Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan oikeuksia, jotka kansainvälisen oikeuden mukaan kuuluvat kaikille. Kansainvälisen ihmisoikeussääntelyn ja sen soveltamiskäytännön tunteminen on perusteltua kansallisten perusoikeuksien tulkinnan tukena.³⁴

³¹ Viljanen, 2011.

³² Jyränki, 2000, s. 321; Koskinen & Kulla, 2013, s. 163; Mäenpää, 2008, s. 4; Viljanen, 2001, s. 37–38; Viljanen, 2011.

³³ Koskinen ja muut, 2007, s. 104–105.

³⁴ Engblom, 2012, s. 13; Hallberg, 2010; Husa & Pohjolainen, 2014, s. 48; Karapuu & Lavapuro, 2011.

Ihmisoikeudet on kirjattu useiden kansainvälisten järjestöjen peruskirjoihin, julistuksiin ja sopimukseen. Yksi keskeisistä kansainvälisistä sopimuksista on Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002), jonka Suomen valtio on niin ikään allekirjoittanut. Sopimuksen I osan 24 kohdan mukaan kaikilla työntekijöillä on oikeus suojeleluun työsuhteen päättämisen yhteydessä. Kyseisen kohdan tarkoitusta ja sisältöä avataan tarkemmin II osan 24 artiklassa. Kyseisen artiklan mukaan kaikilla työntekijöillä on oikeus siihen, ettei heidän työsuhdettaan voida päättää ilman pätevää syytä, joka liittyy heidän työkykyynsä tai käytökseensä. Mikäli työsuhde päätetään ilman pätevää syytä, on työntekijällä oikeus riittävään korvaukseen tai muuhun asianmukaiseen hyvitykseen. Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräykset velvoittavat sopijaosapuolina olevia valtioita, Suomessa määräykset ovat voimassa lakina.³⁵

Vastaavan sisältöinen säännös löytyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 30 artiklasta. Artiklan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus suojaan perusteettomalta irtisanomiselta yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia, sekä jäsenvaltiota ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.³⁶

Edellä mainittujen lisäksi Suomen valtio on jäsenenä YK:n yhteydessä toimivassa Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO). ILO:n järjestämässä kansainvälisissä työkonferensseissa laaditaan työelämää koskevia kansainvälisiä sopimuksia ja suosituksia. Edellä mainittujen sopimusten ja suositusten kautta pääasiallisesti pyritään yhtenäistämään kansainvälisiä työoikeuden standardeja, sekä edistämään oikeudenmukaisia työoloja.³⁷ Tutkielman kannalta keskeisin sopimus on vuonna 1992 Suomeen ratifioitu yleissopimus n:o 158 (SopS 114/1992), joka koskee työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättämistä.

³⁵ Engblom, 2012, s. 13; Euroopan sosiaalinen peruskirja SopS 80/2002.

³⁶ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

³⁷ Engblom, 2012, s. 16.

Yleissopimuksen II osan 4 artiklan mukaan palvelussuhdetta ei saa päättää, ellei siihen löydy pätevää perustetta, joka liittyy työntekijän taitoon tai käytökseen. Yleissopimuksen II osan 8 artiklan mukaan palvelussuhdetta ei saa päättää työntekijän käytökseen tai työsuoritukseen liittyvillä perusteilla, ennen kuin hänellä on ollut tilaisuus puolustautua esitettyjä syytöksiä vastaan lukuun ottamatta tilanteita, joissa työnantajan ei voida kohtuudella edellyttää antavan työntekijälle tätä tilaisuutta. II osan 9 artiklaan perustuen työnantaja on velvollinen osoittamaan pätevän perusteen olemassaolon palvelussuhteen päättämiseksi, jotta todistustaakka pätevän perusteen puuttumisesta ei jäisi yksin työntekijälle.

Yleissopimuksen I osan 1 artiklan mukaan sopimuksen määräykset on pantava täytäntöön lainsäädännöllä, mikäli niitä ei panna täytäntöön työehtosopimuksilla, välimiestuomioilla tai tuomioistuimen päätöksillä tai muulla kansallisen käytännön mukaisella tavalla. I osan 2 artiklan 1. kohdan mukaan yleissopimus koskee kaikkia toisen palveluksessa olevia henkilöitä, mukaan lukien valtion ja kuntien palveluksessa olevia virkamiehiä. Kyseisen artiklan 2. kohdan mukaan jäsenvaltio voi tietyin edellytyksin jättää työntekijän yleissopimuksen ulkopuolelle, kuten määräaikaisissa työsuhteissa tai työntekijän suorittaessa koeaikaa. Suomen voimassa oleva lainsäädäntö ja käytäntö vastaavat sopimuksen määräyksiä. Tässä yhteydessä kuitenkin mainittakoon, että hallituksen esityksen (HE 218/1983 vp.) mukaan aiemmin vuonna 1983 todettu sopimuksen ratifiointiedellytysten puuttuminen liittyi pääasiassa valtion virkamiehiä ja kunnallisia viranhaltijoita koskeviin kansallisiin säännöksiin. Säädökset eivät kaikilta osin vastanneet sopimuksen määräyksiä, ja näin ollen muun muassa vuoden 1984 virkamieslain uudistuksen yhteydessä otettiin tämä yleissopimus nimenomaisesti huomioon.³⁸

³⁸ HE 218/1983 vp s. 1, 7–8; HE 238/1984 vp s. 10, 42–44; HE 87/1991 vp s. 1–2, 5–6.

2.3 Muu lainsäädäntö

2.3.1 Työnantajan työturvallisuusvelvoite

Alkoholin käyttö tai sen vaikutuksen alaisena oleminen työpaikalla on merkittävä turvallisuusriski niin päihtyneelle henkilölle itselleen kuin hänen lähellään työskenteleville tai ulkopuolisille, kuten julkishallinnon asiakkaille³⁹. Työturvallisuudesta ja siihen kohdistuvista velvollisuuksista säädetään työturvallisuuslaissa (738/2002). Laki on ollut voimassa vuoden 2003 alusta lukien ja sillä kumottiin vuoden 1958 työturvallisuuslaki. Lain kokonaisuudistus katsottiin perustelluksi, sillä vanhaa lakia pidettiin muun muassa liian teollisuuspainotteisena eikä sen enää katsottu vastaavan vuosikymmenien aikana huomattavasti muuttuneita työelämän tarpeita. Voimassa olevassa työturvallisuuslaissa on pyritty entistä enemmän painottamaan myös henkistä ja sosiaalista hyvinvointia perinteisten tapaturmien ja ammattitautien ennalta ehkäisyn rinnalla. Uusina nykyajan työelämän vaaratekijöinä voidaan pitää muun muassa häirintää ja epäasiallista kohtelua, sekä väkivaltaa ja sen uhkaa, jotka voivat olla yhteydessä myös alkoholin väärinkäyttölanteisiin.⁴⁰

Työturvallisuuslain keskeisenä tavoitteena on työntekijöiden työkyvyn ja työolosuhteiden turvaaminen, sekä tapaturmien ja muiden terveydellisten haittojen ennalta ehkäisy ja torjunta. Terveys tarkoittaa sekä fyysistä että henkistä terveyttä. Työturvallisuussuojelu on lähtökohtaisesti rajattu koskemaan palvelussuhteen heikommaksi katsottua osapuolta, joka luovuttaa työvoimansa toisen käyttöön ja jonka toimeentulon perustana on työkyvyn säilyminen.⁴¹ Kyseistä lakia sovelletaan käytännössä kaikkeen palvelussuhteessa tehtävään palkkatyöhön, jota työntekijä tekee työnantajan palveluksessa. Näin ollen laki ulottuu koskemaan yksityisen sektorin lisäksi myös julkisella sektorilla toimivia

³⁹ Koskinen ja muut, 2007, s. 82; Pentikäinen, 2009, s. 19.

⁴⁰ HE 59/2002 vp s. 16; Siiki, 2012, s. 11–13.

⁴¹ HE 59/2002 vp s. 2; Saloheimo, 2016, s. 30–31; Siiki, 2002, s. 11.

valtion virkamiehiä ja kunnallisia viranhaltijoita. Työturvallisuuslain soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko työntekijä työ- vai virkasuhteessa.⁴²

Työturvallisuuslain yhtenä lähtökohtana on työnantajan ensisijaisen vastuun periaate. Voimassa olevan työturvallisuuslain 8 § asettaa työnantajalle yleisen huolehtimisvelvollisuuden. Lain mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Toisen momentin mukaan huolellisuusvelvollisuuden laajuutta rajaavina tekijöinä otetaan huomioon muun muassa epätavalliset ja ennalta arvaamattomat olosuhteet, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa. Neljännen momentin mukaan työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta, jotta voi tarvittaessa ryhtyä vaadittaviin toimenpiteisiin epäkohtien poistamiseksi.⁴³

Mikäli työnantajaa ei puutu työpaikalla tapahtuvaan päihteidenkäyttöön tai päihtyneen työntekijän työskentelyyn, työnantaja on onnettomuuden sattuessa vastuussa työturvallisuusvelvoitteensa rikkomisesta. Työturvallisuusvelvoitteen nojalla katsotaan, että jo perusteltu työnantajan epäily alkoholin vaikutuksen alaisuudesta riittää oikeuttamaan työnantajan vaadittaviin toimenpiteisiin. Näin ollen epäilty päihtynyt työntekijä voidaan työnantajan toimesta esimerkiksi poistaa työpaikalta ilman nimenomaista alkoholitestauksia.⁴⁴

Työturvallisuuslain mukaan työntekijä ei ole pelkkä suojelun kohde, vaan myös aktiivinen toimija. Vaikka työturvallisuuslaki asettaa ensisijaisesti velvollisuuksia työnantajalle, on myös työntekijän työssään käytettävissä olevin keinoin huolehdittava sekä omasta että

⁴² HaVL 15/2002 vp s. 1–2; HE 25/2002 vp s. 1–2; Saloheimo, 2016, s. 30–31; Siiki, 2002, s. 14, 16; TyVM 4/2002 vp s. 1.

⁴³ Alahautala & Huhta, 2018, s. 45; HE 59/2002 vp s. 18, 29–31; Koskinen ja muut, 2007, s. 81–82; Saloheimo, 2016, s. 120; Pentikäinen, 2009, s. 19.

⁴⁴ Korhonen, Koskinen, Ojanen & Pesonen, 2004, s. 57 av. 89; Koskinen, 2014, s. 82.

muiden työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä. Työntekijöille laissa säädetyt velvollisuudet eivät kuitenkaan lievennä työnantajan vastuuta. Työturvallisuuslain 18 § mukaan työntekijän yleisiin velvollisuuksiin kuuluu seurata työnantajan antamia määräyksiä ja ohjeita. Työntekijän on muutoinkin noudatettava työnsä ja työolosuhteiden edellyttämää turvallisuuden ja terveellisyysyden ylläpitämiseksi vaadittavaa järjestystä ja siisteyttä, sekä huolellisuutta ja varovaisuutta. Työntekijän velvollisuus ei kuitenkaan rajoitu vain työnantajan määräysten ja ohjeiden noudattamiseen. Työntekijältä edellytetään luonnollisesti myös oma-aloitteisuutta työympäristön turvallisuuden ja terveyden ylläpitämiseksi. Työntekijän yksilökohtaisena velvollisuutena on muun muassa ilmoittaa työnantajalle, mikäli hän havaitsee turvallista työympäristöä uhkaavia seikkoja. Tämän lisäksi työntekijän on vältettävä työpaikalla sellaista muihin kohdistuvaa häirintää ja muuta epäasiallista kohtelua, joka on omiaan aiheuttamaan haittaa tai vaaraa muiden turvallisuudelle tai terveydelle.⁴⁵

Työpaikalla terveydestä ja turvallisuudesta huolehtiminen on sekä työnantajan että työntekijöiden, toisin sanoen koko työyhteisön, yhteinen velvollisuus. Näin ollen työnantajan ja työntekijöiden on yhdessä pyrittävä ylläpitämään ja parantamaan turvallista työympäristöä. On työnantajan edun mukaista ottaa huomioon työntekijöiden oman työnsä tuntemus ja työturvallisuuden parantamista koskevat ehdotukset. Lisäksi on työntekijöiden edun mukaista, että heillä on mahdollisuus täysimääräisesti osallistua oman työpaikan työolojen kehittämiseen ja epäkohtiin puuttumiseen.⁴⁶ Työnantajaan ja työntekijään kohdistuvat velvoitteet eroavat kuitenkin toisistaan merkittävästi siten, että työntekijälle laissa säädetyt velvoitteita ei ole säädetty rangaistuksen uhalla noudatettaviksi. Työturvallisuuslain 8 luvun 63 §:n rangaistussäännökset työturvallisuusrikkomusten yhteydessä koskevat pääasiassa työnantajaa tai tämän edustajaa. Edellä mainitun ohella rikoslain (39/1889) 47 luvun 1 §:n työturvallisuusrikosten rikosvastuun piirissä ovat ainoastaan työnantaja ja tämän edustaja.⁴⁷

⁴⁵ HaVL 15/2002 vp s. 3; HE 59/2002 vp s. 18, 38–39; Koskinen, 2002, s. 17; Saloheimo, 2016, s. 120; Siiki, 2002, s. 12, 97–98.

⁴⁶ HE 59/2002 vp s. 39; Koskinen, 2002, s. 17; Siiki, 2002, s. 12.

⁴⁷ Koskinen ja muut, 2007, s. 81–82; Siiki, 2002, s. 14.

2.3.2 Virkamiehen tai viranhaltijan alkoholinkäytön selvittäminen

Tutkielman kannalta on huomionarvoista tarkastella lakia yksityisyyden suojasta työelämässä erityisesti työntekijän alkoholinkäytön selvittämisen ja alkoholitestauksen näkökulmasta. Työntekijän alkoholinkäytön testaamisessa ovat vastakkain työnantajan intressi selvittää työntekijän työnteon edellytykset ja työntekijän oikeus ruumiilliseen koskemattomuuteen ja yksityisyyteen.⁴⁸ Perustuslain 7.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 7.3 §:n mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä tai vastaavia toimenpiteitä vastaan⁴⁹. Näin ollen alkoholitestaus työpaikalla ei saa tapahtua ilman laissa säädettyä perustetta.

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (477/2001) astui ensimmäisen kerran voimaan vuonna 2001. Kyseistä lakia sovelletaan sekä työsuhteessa, virkasuhteessa että virkasuhteeseen verrattavissa palvelussuhteissa⁵⁰. Lain hyväksyminen yhteydessä eduskunta edellytti alkoholinkäytön selvittämiseen liittyen, että hallituksen on valmisteltava välittömästi yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa ehdotus lainsäädännöksi, joka koskee alkoholi- ja huumeiden käyttöä sekä teknistä valvontaa ja sähköpostin käytön valvontaa työpaikoilla.⁵¹ Vuonna 2004 laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) säädettiin uudelleen. Lainsäädännön muutoksilla toteutettiin huumeiden käyttöä, teknistä valvontaa ja sähköpostin valvontaa koskeva sääntely. Tässä yhteydessä vastaavaa säännöstä alkoholin testauksen osalta ei kuitenkaan saatu. Uutta lakia yksityisyyden suo-

⁴⁸ Koskinen ja muut, 2007, s. 72.

⁴⁹ HE 309/1993 vp s. 47.

⁵⁰ HE 75/2000 vp s. 14.

⁵¹ EV 43/2001 vp s. 1.

jasta työelämästä hyväksyessään eduskunta edellytti jälleen, että hallitus yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa valmistelee eduskunnalle ehdotuksen alkoholitestien käyttöä työpaikoilla koskevaksi lainsäädännöksi.⁵²

Tällä hetkellä alkoholitestaus työpaikoilla on kuitenkin edelleen lailla sääntelemättä, sillä esimerkiksi viimeisimmässä lakiehdotuksessa todettiin olevan puutteita liittyen testattavan perusoikeussuojaan. Alkoholitestauksen osalta tulisi siis saada riittävän täsmällinen lakiehdotus, joka täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset.⁵³ Vaikka alkoholitestauksen osalta ei ole täsmällistä lainsäädäntöä, voidaan alkoholitesteistä kuitenkin sopia paikallisesti. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että työyhteisössä on mahdollista sopia vapaaehtoisten puhallustestien suorittamisesta alkoholipäihtymysepäilyn kohdalla.⁵⁴

Tässä yhteydessä mainittakoon lyhyesti tarkemmin huumausainetestejä koskevasta sääntelystä, joka kirjattiin voimassa olevaan lakiin yksityisyyden suojasta työelämässä. Lain 8.1 §:n mukaan työnantaja voi muun muassa velvoittaa työntekijän esittämään työsuhteen aikana huumausainetestiä koskevan todistuksen, jos työnantajalla on perusteltua aihetta epäillä, että työntekijä on huumausaineiden vaikutuksen alaisena työssä tai että työntekijällä on riippuvuus huumeista, ja jos testaaminen on välttämätöntä työntekijän työ- ja toimintakyvyn selvittämiseksi. Kyseisen lain 8.1.1 § mukaan testaus on mahdollista esimerkiksi työturvallisuutta uhkaavissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, sillä tavoitteena on muun muassa ehkäistä ennakolta ja vähentää huumausaineiden käytöstä aiheutuvia haitallisia riskejä ja seuraamuksia työelämässä⁵⁵.

Tällä hetkellä ainut työelämän alkoholitestausta koskeva lainsäädännös on yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 14 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan

⁵² EV 114/2004 vp s. 1; Koskinen ja muut, 2007, s. 72; TyVM 8/2004 vp s. 3.

⁵³ TyVM 8/2004 vp s. 3; PeVL 10/2004 vp s. 6.

⁵⁴ Akava ja muut, 2015, s. 5.

⁵⁵ PeVL 10/2004 vp s. 2.

työntekijöiden terveydentilaa koskevien tarkastusten ja testien suorittamiseen sekä näytteiden ottamiseen tulee käyttää terveydenhuollon ammattihenkilöä, asianomaisen laboratoriokoulutuksen saaneita henkilöitä ja terveydenhuollon palveluja siten kuin terveydenhuollon lainsäädännössä säädetään. Edellä mainitun pykälän 2 momentin mukaan säännös koskee myös alkoholi- ja huumausainetestejä. Näin ollen työntekijä voidaan ohjata työkykyarvioon työnantajan toimesta ja terveydenhuollon ammattihenkilö voi tarveharkintaan perustuen suorittaa alkoholitestin osana työterveyshuollon terveys-tarkastusta tietyin edellytyksin⁵⁶. Näitä edellytyksiä käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

Säädettäessä vuonna 2004 voimaan astunutta lakia yksityisyyden suojasta työelämässä, lakiesitykseen sisältyi ehdotus liittyen työnantajan suorittamiin yksinkertaisiin puhalluskokeisiin. Yksityisyyden suojasta työelämässä annettua lakia koskevan hallituksen esityksen 14 §:n sanamuoto kuitenkin poikkesi lopullisesta lain säännöksestä. Hallituksen esityksen mukaan 14 §:ssä esitetty terveydenhuollon palvelujen käyttämisvelvollisuus koskee myös alkoholi- ja huumausainetestejä. Ehdotetun säännöksen mukaan alkoholi- ja huumausainetestejä tehtäessä velvollisuus käyttää terveydenhuollon ammattihenkilöitä, asianomaisen laboratoriokoulutuksen saaneita henkilöitä ja terveydenhuollon palveluja ei kuitenkaan estäisi alkoholitestin suorittamista puhalluskokeena.⁵⁷

Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomautti hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan, ettei työnantajalla ole lainsäädännön perusteella oikeutta tehdä työntekijälle puhalluskoetta. Tällaisesta työnantajan oikeudesta tulisi perustuslakivaliokunnan mukaan säätää riittävän täsmällisesti lailla, joka täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset.⁵⁸ Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdotti hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään, että puhalluskokeen suorittamista koskeva säännös poistetaan. Lopullisesta lakitekstistä kyseinen virke poistettiin. Mietinnössään työelämä- ja tasa-arvo-

⁵⁶ Akava ja muut, 2015, s. 5; Koskinen ja muut, 2007, s. 78; Laakso & Koskinen, 2006, s. 11–12.

⁵⁷ HE 162/2003 vp s. 48.

⁵⁸ PeVL 10/2004 vp s. 6.

liokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että myös alkoholitestausten osalta on saatava mahdollisimman pian selkeät säännökset, jotta kaikilla työpaikoilla tiedetään, miten molempien osapuolten oikeuksia kunnioittaen tulee menetellä. Valiokunta perustelee lausumaansa muun muassa sillä, että alkoholin käytön kansanterveydelliset ja työturvallisuutta vaarantavat vaikutukset ovat erittäin suuret ja moninkertaiset verrattuna esimerkiksi huumausaineiden käytön vastaaviin vaikutuksiin.⁵⁹

Myöhemmin työministeriössä on valmisteltu lakiehdotusta liittyen alkoholitestien käyttöön työelämässä. Lakiehdotusta ei kuitenkaan koskaan annettu eduskunnalle, sillä lakiehdotuksen suhteen ei syntynyt työmarkkinaosapuolten kesken riittävää yksimielisyyttä. Esimerkiksi yksinkertaisten puhallustestien kohdalla tulee pohdittavaksi kuka testin saa käytännössä suorittaa, millaisissa tilanteissa testejä voidaan tehdä, sekä miten voidaan varmistua testitulosten luotettavuudesta. Puhallustestien kohdalla tulee myös pohdittavaksi kysymys, millä perustein työntekijällä on velvollisuus osallistua kyseiseen testiin, sekä mitä mahdollinen testistä kieltäytyminen merkitsee.⁶⁰

Kuten edellä työturvallisuuslakia käsittelevässä kappaleessa todettiin, työnantajalla katsotaan olevan erityisesti työturvallisuusvelvoitteensa nojalla intressi selvittää työntekijän mahdollinen päihtymys. Tällä hetkellä työnantajan intressit työpaikalla toteutuvat pääasiassa siten, että jo perusteltu epäily alkoholin vaikutuksen alaisuudesta on riittävä peruste ryhtyä toimiin työturvallisuusvelvoitteeseen perustuen. Näin ollen työturvallisuusvelvoitteidenkin vuoksi olisi perusteltua ja tärkeää saada työpaikan alkoholitestaukseen lainsäädännöllä selkeät pelisäännöt työnantajien käyttöön.⁶¹

2.3.3 Alkoholitestausta osana työterveyshuollon terveystarkastusta

Kuten edellä todettiin, alkoholitestien käyttö työpaikoilla on edelleen täsmällisesti lailla sääntelemättä. Alkoholitestausta ja niin sanottua puhalluttamista pidetään työntekijän oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen rajoittavana toimenpiteenä. Näin ollen

⁵⁹ Laakso & Koskinen, 2006, s. 11; TyVM 8/2004 vp s. 3, 6.

⁶⁰ Nyysölä, 2020, luku 7: 4.

⁶¹ Koskinen ja muut, 2007, s. 82.

testaamista työpaikoilla ei voida sallia vain sen perusteella, että sen katsotaan olevan työnantajan näkökulmasta tarpeellista. Työntekijän alkoholitestaus voi kuitenkin olla osana työterveyshuollon terveystarkastusta.⁶²

Työterveyshuoltolain (1383/2001) 13 § käsittelee työntekijän pakollista terveystarkastusta ja siinä säädetään työntekijän velvollisuudesta osallistua terveystarkastukseen. Lain 13 §:n 1 momentin mukaan työntekijä ei saa ilman perusteltua syytä kieltäytyä osallistumasta laissa tarkoitettuun terveystarkastukseen, joka työhön sijoitettaessa tai työn kestäessä on välttämätön:

- 1) hänen terveydentilansa selvittämiseksi erityistä sairastumisen vaaraa aiheuttavassa työssä tai työympäristössä; tai
- 2) hänen työ- tai toimintakykynsä selvittämiseksi työstä aiheutuvien, terveydentilaan kohdistuvien vaatimusten vuoksi.

Pykälän 2 momentin mukaan terveystarkastus on suoritettava yhteisymmärryksessä työntekijän kanssa siten kuin potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 6 §:ssä säädetään.

Lain 13 §:ssä säädettyjen edellytysten on täyttyvä, jotta alkoholitestaus voidaan ottaa osaksi pakollista terveystarkastusta. Tämän lisäksi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:ssä säädetään tarkemmin potilaan itsemääräämisoikeudesta. Pykälän ensimmäisen kohdan mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Käytännössä itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan potilaan oikeutta itse päättää hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa puuttumisesta. Säännöksen tarkoituksena on itsemääräämisoikeuden periaatteiden mukaisesti asettaa potilaan suostumus hoidon luvallisuuden edellytykseksi ja näin ollen potilaalla on oikeus kieltäytyä hänelle suunnitellusta hoidosta tai hoitotoimenpiteestä.⁶³ Säännökseen perustuen alkoholitestausta osana pakollista terveystarkastusta ei voida näin ollen tehdä potilasta fyysisesti pakottaen. Potilaan kieltäytyminen voidaan tulkita tapauskohtaisesti esimerkiksi siten, että

⁶² Koskinen ja muut, 2007, s. 78; Laakso & Koskinen, 2006, s. 11–12; PeVL 10/2004 vp s. 6.

⁶³ HE 185/1991 vp s. 16.

työntekijän terveydentilaa ei voida kyseisen työn kannalta kaikilta osin tutkia ja selvittää.⁶⁴

Työterveystarkastusten yhteydessä tulee ottaa huomioon, ettei työnantajalla ole päätöksentekovaltaa sen osalta, mitä testejä tarkastusten yhteydessä suoritetaan. Terveystarkastusten ammattihenkilö määrittelee tarvittavan terveydentilan selvityksen ja hoitotoimenpiteiden sisällön. Terveystarkastukset tulee suorittaa sekä työnantajan että työntekijän tarpeista lähtien. Työnantajan kannalta työhön liittyvillä terveystarkastuksilla on merkitystä työturvallisuuteen liittyviin vastuunäkökulmiin ja työntekijän kannalta kyseessä on oman terveyden suojeleminen ja edistäminen. Lisäksi varsinaisten testien tekemisestä ja tulosten tulkinnasta vastaa terveydenhuollon ammattihenkilöstö. Mikäli alkoholitestit halutaan osana terveystarkastusta suorittaa, sen on oltava tarpeellinen työntekijän työtehtävien suorittamisen kannalta.⁶⁵

Työterveyshuoltolain 13.3 § mukaan terveystarkastuksen perusteella annettavaan todistukseen merkitään yleinen arvio työntekijän terveydellisistä edellytyksistä hoitaa hänelle kuuluvia tai hänelle osoitettavaksi suunniteltuja tehtäviä. Tämän perusteella työnantaja ei siis voi saada tietoa alkoholitestin tuloksista, ainoastaan vain yleisen arvioin työntekijän työkyvystä hänelle osoitettujen tehtävien kannalta. Työterveyshuoltolain 18 §:n mukaan työterveyslääkäri voi salassapitosäännösten estämättä antaa työnantajalle kirjallisen lausunnon terveystarkastuksen johtopäätöksistä sekä niiden perusteella aiheellisista työsuojelutoimista, mikäli terveystarkastus on suoritettu työterveyshuoltolain 13 §:n 1 kohdan perusteella erityistä sairastumisen vaaraa aiheuttavan työn perusteella. Tässäkään tapauksessa suora alkoholitestin tulos työnantajalle ei luovuteta.⁶⁶ Lainvalmisteluaineistoon viitaten terveystarkastuksen johtopäätöstieto tulisi olla muotoa sopiva, ei sopiva tai rajoituksin sopiva⁶⁷.

⁶⁴ Laakso & Koskinen, 2006, s. 12–13.

⁶⁵ HE 75/2000 vp s. 21–22; HE 114/2001 vp s. 28; Laakso & Koskinen, 2006, s. 12.

⁶⁶ HE 114/2001 vp s. 34; Laakso & Koskinen, 2006, s. 13; Koskinen ja muut, 2007, s. 80.

⁶⁷ HE 114/2001 vp s. 34.

Vaikka alkoholitestien tarkoituksena onkin pääsääntöisesti työnantajan työturvallisuusvelvoitteen nojalla suojata työyhteisöä ja mahdollisia julkishallinnon asiakkaita työturvallisuutta vaarantavilta riskitekijöiltä, tulisi testien tarpeellisuus arvioida aina todellisten uhkien perusteella. Testaamisen tarpeellisuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös vähemmän työntekijän yksityisyyttä loukkaavien toimenpiteiden käyttömahdollisuus, kuten muut yleiset turvallisuusjärjestelyt, turvallisen työkuulttuurin edistäminen ja työkykyä ylläpitävä toiminta.⁶⁸ Työterveyshuoltolain 3 §:n määritelmän mukaan työkykyä ylläpitävällä toiminnalla tarkoitetaan työyhteisössä toteutettua työhön, työoloihin ja työntekijöihin kohdistuvaa suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaan, jolla työterveyshuolto omalta osaltaan edistää ja tukee työelämässä mukana olevien työ- ja toimintakykyä. Työkykyä ylläpitävään toimintaan lukeutuu muun muassa päihteiden väärinkäytön ehkäisy, päihdeongelmien varhainen tunnistaminen ja hoitoonohjaus⁶⁹.

2.4 Hoitoonohjaus

Hoitoonohjauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa päihdeongelmasta kärsivä työntekijä ohjataan hoitoon työnantajan tai työterveyshuollon toimesta. Hoitoon hakeutuminen voi tapahtua myös päihdeongelmaisen omasta aloitteesta. Hoidon tavoitteena on päihdeongelman ratkaiseminen, työkyvyn säilyttäminen, päihteidenkäytöstä johtuvien poissaolojen vähentyminen, työssäkäynnin vakiintuminen ja ennen kaikkea hyvän terveydellisen ja sosiaalisen tilan saavuttaminen.⁷⁰ Hoitoonohjaus voi perustua muun muassa työpaikan päihdeohjelmaan, virkasuhteen osapuolten väliseen sopimukseen tai työyhteisön vakiintuneeseen käytäntöön. Mikäli esimerkiksi kunta tai valtio työnantajana on hyväksynyt sovellettavaksi sopimuksen hoitoon ohjaamisesta, on työnantajan suoritettava päihdeongelmaisen hoitoon ohjaus ensisijaisesti sopimuksen mukaisesti. Vakiintuneella käytännöllä taas viitataan muun muassa työnantajan johdonmukaiseen toimintamalliin puututtaessa alkoholin väärinkäyttötapauksiin. Hoitoonohjauksen nähdään olevan vaih-

⁶⁸ HE 75/2000 vp s. 22.

⁶⁹ Laakso & Koskinen, 2006, s. 13; Koskinen ja muut, 2007, s. 81.

⁷⁰ Akava ja muut, 2015, s. 7.

toehto virkasuhteen päättämiseksi alkoholin väärinkäyttötapauksissa, mutta hoitoonohjausmalli nyky muodossaan ei kuitenkaan sulje kokonaan pois virkasuhteen päättämismahdollisuutta.⁷¹

2.4.1 Hoitoonohjauksen historiaa

Hoitoonohjaus varsinaisena irtisanomisen vaihtoehtona syntyi 1970-luvulla. Hoitoonohjauksen syntyyn vaikuttivat muun muassa taloudellinen noususuhdanne, uhkaava työvoimapula ja näkökulman muutos, jonka mukaan alkoholiongelmia alettiin tarkastella entistä enemmän terveysongelmana ja entistä vähemmän työkurin ja yleisen järjestyksen ongelmina. Lisähuolta aiheutti myös vuoden 1969 alkoholilain uudistukseen liittynyt alkoholin kulutuksen nopea lisääntyminen. Hoitoonohjauksen kehittämismahdollisuuksia edistivät myös työterveyslain ja kansanterveyslain voimaantulo 1970-luvun alussa.⁷²

Ennen hoitoonohjausjärjestelmän syntymistä varsinaiset työpaikkojen alkoholiongelmia koskevat toimet alkoivat 1950-luvulla. Vuonna 1950 perustettiin A-klinikkasäätiö ja ensimmäiset A-klinikat. A-klinikoiden perustamisen taustalla vaikutti pyrkimys turvata normaali työssäkäynti hoidon ohessa. Hoitomuoto perustui erityisesti avohoitoon, vapaaehtoisuuteen ja hoitoon hakeutuneen itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen. A-klinikkasäätiö vaikuttaa yhteiskunnassamme valtakunnallisesti vielä tänäkin päivänä ehkäisten ja vähentäen päihde- ja mielenterveyshaittoja, sekä tuottaen luotettavaa tietoa päihde- ja mielenterveyspalvelujen kehittämiseen. 1970-luvun alkupuolella perustettiin ensimmäiset katkaisuklinikat avohoidon rinnalle.⁷³

1960-luvulla hoitoonohjaustoiminta alkoi muotoutua entistä vahvemmin, kun yksittäiset työpaikat, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ja Suomen Työnantajien Keskusliitto STK alkoivat aikaisempien vaikuttajien lisäksi kehittää alkoholin ongelmakäyttäjien

⁷¹ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 297; Laakso & Koskinen, 2006, s. 22, 25–26; Koskinen ja muut, 2007, s. 96.

⁷² Koskinen ja muut, 2007, s. 97–98; Säilä, 1993, s. 108.

⁷³ Laakso & Koskinen, 2006, s. 22; Säilä, 1993, s. 103.

hoitoon ohjaamista. Ensimmäinen hoito-ohjelma laadittiin vuonna 1965 sellaisia työntekijöitä varten, joiden alkoholinkäyttöön oli työnantajan toimesta jo puututtu. Kyseisessä hoito-ohjelmassa työpaikkojen niin sanotut yhdysmiehet kehottivat työntekijää menemään A-klinikalle hoitoon työsuhteen päättämisen välttämiseksi. Näin ollen hoitovaihtoehtoa tarjottiin kurinpidollisten seurausten vastatoimena. Ensimmäistä hoitoonohjausohjelmaa pidettiin kehityskelpoisena ja jo tällöin todettiin, että hoitoonohjauksen onnistuminen vaatii hyvää yhteistyötä työnantajan, työntekijän ja hoitotahojen välillä.⁷⁴

Alkoholitutkimussäätiö ja alkoholipoliittinen tutkimuslaitos jättivät vuonna 1971 SAK:lle ja STK:lle työpaikkojen alkoholiongelmaisten hoitoonohjauksesta sopimusluonnoksen. Luonnoksen keskeisenä tavoitteena oli luoda valtakunnallinen sopimus, johon perustuen mahdollisimman moni alkoholisoitumisvaarassa oleva työntekijä saatettaisiin hoitoonohjauksen piiriin. Keskeisinä asioina nähtiin, ettei työntekijää eroteta työstään ilman hoitotarjousta, hoitoon ohjattavalla on oikeus valita hoitomuoto, sekä hoitoon liittyviä tietoja voitaisiin luovuttaa työnantajalle ainoastaan hoitoon ohjatun suostumuksella. Sopimusluonnoksen mukaan hoidosta aiheutuneet kustannukset korvattaisiin samojen periaatteiden mukaan kuin muidenkin sairauksien kustannukset.⁷⁵

Edellä mainitun sopimuksen sijaan työmarkkinoiden keskusjärjestöt allekirjoittivat vuonna 1972 suosituksen alkoholin ja huumausaineiden haittatekijöiden vähentämisestä työelämässä. Myöhemmin suosituksen allekirjoittaneiden joukkoon liittyi myös muita ammattiliittoja. Vaikka hoidon järjestäminen ja sen kehittäminen todettiin olevan ensisijaisesti yhteiskunnan tehtävä, aiheutti silloinen tilanne niin huomattavia haittoja työelämässä, että työpaikoilla suositeltiin kerrottavaksi alkoholin liikkakäytön aiheuttamista ongelmista ja erilaisista hoitomahdollisuuksista. Varsin yleiseen muotoon kirjoitetussa suosituksessa hoitoonohjauksen käytännön toteuttamiseksi suositeltiin hoitoonohjausmallin laatimista työpaikoilla. Lisäksi suositeltiin yhteistoimintaa työnantajan ja henkilöstön välille sekä hoitoon ohjaamista työsuhteen lopettamisen vaihtoehdoksi

⁷⁴ Laakso & Koskinen, 2006, s. 22; Säilä, 1993, s. 103–104.

⁷⁵ Laakso & Koskinen, 2006, s. 22–23; Säilä, 1993, s. 104–105.

alkoholin liiakäyttäjille. Suositusta täydennettiin vuonna 1976, jolloin tähän lisättiin hoitoonohjausta koskeva toimeenpano-ohje ja hoitoonohjausmalli.⁷⁶

Tätä vuonna 1970-luvulla annettua suositusta päivitettiin vuonna 2006 vastaamaan paremmin vuosien saatossa muuttuneita työelämän tarpeita. Suosituksen päihdehaittojen ennaltaehkäisystä, päihdeasioiden käsittelystä ja hoitoonohjauksesta työpaikoilla allekirjoittivat AKAVA, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Kunnallinen työmarkkinalaitos KT, Kirkon työmarkkinalaitos KiT, Valtion työmarkkinalaitos VTML ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK. Suosituksen johdannossa täsmennettiin, että käsitteisiin työntekijä, työsopimus ja työehtosopimus sisältyvät myös vastaavat julkisen sektorin palveluksessa olevat virkamiehet, viranhaltijat ja virkaehtosopimukset.⁷⁷

Suosituksen tarkoituksena oli kiinnittää huomiota päihteiden käytön haitallisuuteen työelämässä ja tuoda esiin ratkaisumalleja, jotka voisivat olla apuna työpaikkakohtaisia toimintatapoja luotaessa. Suosituksessa haluttiin korostaa erityisesti ennaltaehkäisevää toimintaa, jolloin päihteiden käyttöön puututtaisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Työpaikkoja kannustettiin luomaan ja vahvistamaan omia päihteiden käytön ehkäisyyn ja käyttöön liittyviä toimintatapoja. Ennalta ehkäisevän toiminnan lisäksi suosituksessa tuotiin esille päihteiden väärinkäytön tunnistaminen ja tyyppilliset päihteiden väärinkäyttöön viittaavat konkreettiset ilmenemismuodot, jotta tilanteeseen voidaan reagoida jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Varsinaisen hoitoonohjauksen kohdalla ensisijaisena tavoitteena nähtiin, että työntekijää on kannustettava oma-aloitteiseen ja vapaaehtoiseen hoitoon hakeutumiseen. Omaehtoinen hoitoon hakeutuminen nähtiin edistävän hoidon tuloksellisuutta. Mikäli päihdeongelmainen ei oma-aloitteisesti hakeutusi hoitoon, tulisi hoitoonohjauksen tapahtua joko työnantajan tai työterveys-

⁷⁶ Laakso & Koskinen, 2006, s. 23; Säilä, 1993, s. 105.

⁷⁷ Suositus päihdeongelmien ennaltaehkäisystä, päihdeasioiden käsittelystä ja hoitoonohjauksesta työpaikoilla, 2006, s. 1.

huollon aloitteesta. Hoitoonohjauksen keskeisinä tavoitteina nähtiin edelleen muun muassa päihdeongelmasta parantuminen, terveyden ja työkyvyn säilyttäminen ja epäasiallisten poissaolojen väheneminen.⁷⁸

Varsinaisen hoitoonohjausjärjestelmän kehitystyön rinnalla muun muassa sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt erilaisia projekteja alkoholihaittojen vähentämiseksi. Esimerkiksi vuonna 1987 sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti työelämän päihdehaittojen ehkäisyprojektin. Kaksivuotisen projektin tavoitteena oli kehittää hoitoonohjausjärjestelmää kohti laajempaa työpaikkojen alkoholiohjelmia. Projektin taustalla oli ajatus, jonka mukaan hoitoonohjaus sopii käytettäväksi parhaiten vasta pitkään jatkuneiden ja vaikeampiasteisten päihdeongelmien kohdalla. Varhaiset haitat olisi torjuttava muiden keinojen avulla ja olisi löydettävä keinoja puuttua kaikkiin alkoholikäyttöryhmiin, joissa ilmenee työelämään heijastuvaa haitallista alkoholinkäyttöä. Kyseisessä projektissa oli mukana työmarkkinajärjestöjä edustava Työturvallisuuskeskus.⁷⁹

Käynnissä olevien projektien osalta mainittakoon Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen koordinoima Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma alkoholi-, huume- ja rahapelihaittojen ja tupakoinnin vähentämiseksi. Toimintaohjelma kestoltaan ajoittuu vuosille 2015-2025 ja sen tarkoituksena on tukea 1.12.2015 voimaan tulleen ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain (523/2015) toimeenpanoa. Lain tavoitteena on edistää terveyden ja hyvinvoinnin tasa-arvoa varmistamalla ehkäisevän työn toimintaedellytykset koko maassa sekä tukemalla erityisesti kunnissa ja alueilla tehtävän työn kehittämistä ja tehostamista. Ehkäisevällä päihdetyöllä tarkoitetaan päihteiden aiheuttamien haittojen ennaltaehkäisyä ja vähentämistä.⁸⁰ Kuntien nähdään olevan tärkeimpiä ehkäisevän päihdetyön toimijoita, mutta myös työyhteisöjen todetaan olevan keskeisessä roolissa alkoholihaittojen ehkäisyssä. Parhaimmillaan yhteisön normit tukevat yksilön terveyttä edis-

⁷⁸ Suositus päihdeongelmien ennaltaehkäisystä, päihdeasioiden käsittelystä ja hoitoonohjauksesta työpaikoilla, 2006, s. 1–2, 4–5; Laakso & Koskinen, 2006, s. 23.

⁷⁹ Laakso & Koskinen, 2006, s. 23.

⁸⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2015, s. 5, 13.

täviä valintoja, vaikuttavat yleisiin asenteisiin ja suojaavat alkoholinkäyttöön liittyviltä riskeiltä. Toimintaohjelman mukaisena tavoitteena on, että työpaikkojen päihdeohjelmat sisältävät yleiset toimintatavat muun muassa alkoholihaittojen ehkäisemiseksi ja niihin puuttumiseksi. Lisäksi tavoitteena on sitouttaa johto ja esimiehet, työntekijät ja terveydenhuolto yhteistyöhön päihdeohjelmaa hyödyntäen.⁸¹

2.4.2 Nykytila

Työnantajia ja työntekijöitä edustavat keskusjärjestöt uusivat vuonna 2015 yhteisen suosituksensa, joka kannustaa kaikkia työpaikkoja päihdeongelmien ennaltaehkäisyyn, yhteiseen päihdeasioiden käsittelyyn ja hoitoonohjauksen toteuttamiseen⁸². Suosituksen tarkoituksena on tarjota työpaikoille keinoja päihdeongelmien ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi, sillä päihteiden käytön nähdään edelleen olevan merkittävä ongelma suomalaisilla työpaikoilla. Suositus on muotoiltu sovellettavaksi sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Edellä mainittua suositusta voidaan käyttää tukena esimerkiksi työpaikan päihdeohjelmaa laadittaessa, jonka avulla päihdeongelmia voidaan ennaltaehkäistä ja niihin voidaan puuttua. Tällä hetkellä työnantajalla on työterveyshuoltolain 11 §:ään perustuen lakisääteinen velvollisuus laatia kirjallinen päihdeohjelma, mikäli työntekijöille aiotaan tehdä huumausainetestejä. Alkoholitestauksen kohdalla vastaavaa lakiin perustuvaa velvoitetta ei ole, sillä kuten edellä todettiin, alkoholitestaus on edelleen lailla sääntelemättä. Tämä ei kuitenkaan estä päihdeohjelman laatimista myös alkoholin ongelmakäytön ehkäisemiseksi ja alkoholiongelmaisen hoitoon ohjaamiseksi.⁸³

Kuten hoitoonohjauksen historiaa tarkasteltaessa todettiin, varsinaisen hoitoonohjauksellin rinnalla on jo pitkään painotettu ennaltaehkäisevän toiminnan merkitystä työpaikkojen päihdehaittojen ehkäisyssä. Vastaava painotus jatkuu myös nykyisin voimassa olevassa suosituksesta, jossa korostetaan puuttumista päihteiden haitalliseen käyttöön

⁸¹ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2015, s. 9, 25, 27.

⁸² Sosiaali- ja terveysministeriö, 2015, s. 27.

⁸³ Akava ja muut, 2015, s. 3; Sosiaali- ja terveysministeriö, 2006, s. 13.

mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Suosituksen mukaan ennalta ehkäisevään toimintaan tulisi keskeisesti sisältyä henkilöstön tiedottaminen ja koulutus päihdeasioissa. Tiedottamisella ja kouluttamisella pyritään muun muassa edistämään terveellisiä elämäntapoja, antamaan tietoa päihteiden käytön aiheuttamista ongelmista ja haittavaikutuksista työelämässä, sekä edistämään työpaikan yhteisten toimintatapojen, kuten päihdeohjelman, tunnetuksi tekemistä ja niihin sitoutumista. Kouluttamisen tulisi kohdistua koko henkilöstöön, mutta erityisesti esimiesten ja henkilöstön edustajien perehdyttämistä työpaikan päihdeasioita koskeviin toimintatapoihin pidetään olennaisena. Työpaikkojen tulisi hyödyntää erityisesti työterveyshuollon asiantuntemusta tiedottamisen ja koulutuksen järjestämisen yhteydessä.⁸⁴

Suosituksessa painotetaan työterveyshuollon merkittävää ja aktiivista roolia päihdeongelmien ennaltaehkäisyssä, sillä työterveyshuollolla on jo itsessään lakiin perustuva velvoite edistää sairauksien ja työkyvyttömyyden ennaltaehkäisyä. Työterveyshuollon ohella myös työyhteisöllä nähdään olevan keskeinen rooli ennaltaehkäisevässä toiminnassa. Työyhteisön tulisi jokapäiväisessä toiminnassaan sitoutua päihteettömään työskentelyyn. Päihteetöntä työskentelyä suosituksen mukaan voidaan edistää muun muassa siten, että runsasta alkoholitarjoilua vältetään työpaikan järjestämissä tilaisuuksissa, koskien myös työpaikan järjestämiä vapaa-ajan tapahtumia. Alkoholista kieltäytyminen tulisi tehdä helpoksi edellä mainituissa tilaisuuksissa. Lisäksi päihteiden käytön vähätyistä ja humalajuomisen hyväksynnästä tulisi pidättäytyä. Suosituksessa painotetaan, että myös liiallinen työkuormitus voi olla yksi altistava tekijä päihteiden riskikäytölle ja päihdeongelman kehittymiselle. Näin ollen hyvällä työn organisoinnilla ja johtamisella tulisi osaltaan ehkäistä liiallista työkuormitusta ja työperäistä stressiä ja siten ehkäistä päihdeongelman syntymistä.⁸⁵

Päävastuu työpaikan päihdekysymyksissä nähdäänkin olevan työnantajan edustajilla, eli johdolla ja esimiehillä. Suosituksen mukaan esimiehen tulee keskustella työntekijän

⁸⁴ Akava ja muut, 2015, s. 3–4.

⁸⁵ Akava ja muut, 2015, s. 4.

kanssa työpaikan toimintatavoista ja vaatimuksista sekä mahdollisista seuraamuksista ja hoitomahdollisuuksista, mikäli työntekijän käyttäytymisessä tai työsuorituksessa havaitaan viitteitä mahdollisesta päihdeongelmasta. Suosituksessa painotetaan, että päihteiden haitallinen käyttö voi ilmetä monin eri tavoin. Tunnusmerkkeinä mainitaan muun muassa työaikojen noudattamatta jättäminen, satunnaiset ja äkilliset poissaolot, sekä työn laadun heikkeneminen ja töiden laiminlyönti. Lisäksi työpaikalle tulo päihtyneenä tai krapulatilassa ovat äärimmäisiä esimerkkejä, jotka voivat viitata päihteiden ongelmakäyttöön. Mikäli työnantaja poistaa päihtyneen henkilön työpaikalta, ei työnantaja suosituksen mukaan ole velvollinen maksamaan palkkaa tältä ajanjaksolta. Sama käytäntö koskee myös tilannetta, jossa työntekijä on poissa töistä päihtymyksestä johtuen. Myös jokaisella työtoverilla nähdään olevan velvollisuus neuvoa ja kannustaa päihdeongelmaista hakemaan apua. Ongelman piilottelua ja salaamista ei tule hyväksyä tai tukea esimerkiksi huolehtimalla toisen henkilön laiminlyödyistä työtehtävistä.⁸⁶

Varsinaisen hoitoonohjauksen toteutuksen yhteydessä tulee hoitoonohjauksesta tehdä kirjallinen sopimus, jossa todetaan hoitopaikka, hoitoaika, seurantatavat, sekä seuraukset mikäli henkilö ei sitoudu sovittuun hoitoon. Hoidon kustannusten jakautumisesta työnantajan ja työntekijän kesken suositellaan tehtävän kirjaukset esimerkiksi mahdolliseen päihdeohjelmaan. Hoitoonohjauksopimuksella ja hoitoon suostumisella tulee aina tähdätä työntekijän toipumiseen ja työsuhteen jatkumiseen. Suosituksessa painotetaan, että hoitoonohjauksen mahdollistava päihdeohjelma ei kuitenkaan estä työ- tai virkaehtosopimuksen päättämistä tilanteessa, jossa siihen on olemassa laillinen peruste. Päihteiden luvaton käyttö työpaikoilla ja työssäolo päihtyneenä ovat kuitenkin poikkeuksetta työ- ja virkasuhteesta johtuvien velvoitteiden vakavia rikkomuksia. Päihteiden käyttö voi täyttää myös rikoksen tunnusmerkistön esimerkiksi liikenneturvallisuustehtävien yhteydessä.⁸⁷

⁸⁶ Akava ja muut, 2015, s. 5–7.

⁸⁷ Akava ja muut, 2015, s. 6–7.

Suosituksessa korostetaan erityisesti työpaikkojen selkeitä ja tasapuolisia menettelytapoja päihteiden käyttöön reagoitaessa. Myös mahdollisia päihdeongelmia ratkaistaessa ja hoitoon ohjattaessa tulee ottaa huomioon työntekijöiden yhdenvertainen ja johdonmukainen kohtelu.⁸⁸ Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti työnantajaosapuolen on kohdeltava virkamiehiä tai viranhaltijoita samanlaisessa tilanteessa yhdenmukaisin perustein⁸⁹. Näin ollen esimerkiksi päätös hoitoon ohjaamisesta virkasuhteen päättämisen sijaan ei tule tapahtua mielivaltaisin perustein. Sen sijaan työnantajaosapuolen tulee ottaa huomioon nimenomaisen viraston tai muun työnantajayksikön yleinen toimintalinja edellä mainittuja päätöksiä tehtäessä.

⁸⁸ Akava ja muut, 2015, s. 7.

⁸⁹ Koskinen & Kulla, 2019, s. 277.

3 Virkasuhteen päättäminen lain mukaan ja oikeuskäytännössä

Tässä luvussa tarkastellaan ensin virkamiehen ja viranhaltijan yleistä oikeusasemaa pääasiassa virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien kautta, sekä käydään läpi keskeisiä työnantajan velvollisuuksia erityisesti virkasuhdetta päätettäessä tai sitä harkittaessa. Tämän jälkeen tehdään katsaus sekä virkamieslain ja viranhaltijalain säännöksiin, jotka tulevat sovellettavaksi varoitusta annettaessa, virkasuhdetta irtisanottaessa ja virkasuhdetta purkaessa. Luvussa käsitellään lyhyesti myös virantoimituksesta pidättämistä, joka kytkeytyy läheisesti virkasuhteen irtisanomistilanteisiin laissa erikseen säädetyissä tilanteissa (KvHL 47 §; VirksmL 40 §). Lainsäädännön tulkinnan tueksi lukuun on koottu oikeuskäytännöstä virkamieslautakunnan, hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, joissa virkamiehen tai viranhaltijan alkoholin väärinkäyttö on vaikuttanut päätöksen perusteluihin.

Tarkoituksena on lain ja oikeuskäytännön valossa koota tulkinnan kannalta riittävä katsaus siihen, millaisia reagoitikeinoja työnantajalla on käytettävissä silloin, kun työnantaja punnitsee virkasuhteen päättämistä tai lievempiä puuttumiskeinoja reagoitaessa alkoholin väärinkäytöstä johtuvaan virkamiehen tai viranhaltijan moitittavaan käytökseen. Tarkoituksena on erityisesti tarkastella sitä, millaisissa tilanteissa virkamiehen tai viranhaltija alkoholin väärinkäyttö voi muodostaa perusteet virkasuhteen päättämiseksi. Lähelläkohtaisesti työnantajaviranomaisen on puuttuttava alkoholinkäytöstä johtuvaan moitittavaan tekoon lievintä mahdollista reagoitikeinoa käyttäen⁹⁰. Kuitenkaan käytännössä raja esimerkiksi virkasuhteen irtisanomis- ja purkamisperusteiden välillä ei ole tarkkaan erotettavissa tai määriteltävissä. Kysymys on yksittäistapauksittain tapahtuvasta arvioinnista, jossa on otettava huomioon teon tai laiminlyönnin laatu, virkamiehen tai viranhaltijan asema, tehtävät ja muut asiaan vaikuttavat seikat.⁹¹ Virkasuhteen päättäminen on

⁹⁰ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 264; Koskinen & Kulla, 2019, s. 433; Kulla, 2018, s. 114.

⁹¹ HE 196/2002 vp s. 66; Launiala & Laaksonen, 2011, s. 5.

osa virkamiesoikeudellista arviointia, jossa tarkastellaan virkamiehen tai viranhaltijan moitittavaa menettelyä suhteessa virkavelvollisuuksiin⁹².

Valtion virkamieslaki ja laki kunnallisesta viranhaltijasta vastaavat tutkimuskysymyksen käsittelyn kannalta pitkälti toisiaan ja mahdolliset sääntelyerot eivät ole merkittäviä, joten tästä syystä niitä on perusteltua tarkastella rinnakkain. Valtion virkamiehistä ja kunnallisista viranhaltijoista säädetään omilla erillisillä laeillaan pitkälti kunnalliseen itsehallintoon perustuen. Kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaan kunnat ovat erillisiä valtiosta ja niillä on itsehallinto. Itsehallinto tarkoittaa muun muassa vapautta järjestää oma organisaationsa. Kunnallisilla viranhaltijoilla on keskeinen asema itsehallinnon toteuttajina ja siitä syystä erillistä lakia, joka mahdollistaa sääntelyn tarpeelliset vivahteerot, pidetään perusteltuna.⁹³

3.1 Virkamiehen oikeusasema

Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelusuhde, jossa työnantajan roolissa on valtio tai kunta riippuen siitä, onko virkasuhteinen henkilö palvelussuhteessa valtionhallinnon vai kunnallishallinnon puolella (VirkamL 1 §; KvHL 2 §). Virkasuhdetta on käytettävä niissä valtion ja kunnan tehtävissä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä⁹⁴. Julkisella vallalla tarkoitetaan julkisyhteisön valtaa määrätä muun muassa yksityisen henkilön edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta⁹⁵. Erityisesti valtionhallinnossa virkasuhde on pääsääntöinen palvelussuhteen muoto verrattaessa työsuhteessa oleviin henkilöihin⁹⁶.

Julkisen vallan käyttäjiltä odotetaan luotettavuutta ja lainmukaista toimintaa, sekä toisaalta virkasuhteessa olevat henkilöt odottavat luotettavaa ja tasavertaista kohtelua

⁹² HE 291/1993 vp s. 36–38.

⁹³ Harjula & Prättälä, 2015, s. 5, 42; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 9.

⁹⁴ HE 291/1993 vp s. 3; HE 196/2002 vp s. 12; Heru, Mennola & Ryynänen, 2008, s. 199; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 22.

⁹⁵ Hölttä & Eerola-Pilvi, 2020, s. 95.

⁹⁶ Kulla, 2006, s. 1158.

myös työnantajaviranomaiseltaan. Tässä alaluvussa on tarkoitus käsitellä pääasiassa virkasuhteesta johtuvia virkamiehen ja viranhaltijan velvollisuuksia, sekä työnantajaviranomaisen velvollisuuksia. Virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien tarkastelu on perusteltua erityisesti siitä syystä, että virkasuhteen päättämistä harkittaessa tulee arvioitavaksi erityisesti se, onko virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavia velvoitteita rikottu tai laiminlyöty⁹⁷.

3.1.1 Virkasuhteesta johtuvat velvollisuudet

Palvelussuhteen julkisoikeudellisuus merkitsee tyypillisesti sekä lakiin perustuvia velvollisuuksia ja lakiin perustuvaa valta-asemaa. Virkasuhteen aikana virkamies tai viranhaltija on velvollinen toteuttamaan hänelle määrättyt tehtävät ja hoitamaan velvollisuutensa virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti. Virkamieshallintoperiaate liittyy virkasuhteen muun muassa lainalaisuuteen, puolueettomuuteen ja hyvän hallinnon vaatimuksiin. Tavoitteena on ennen kaikkea tehokas, tarkoituksenmukainen ja oikeusvarmuusvaatimukset täyttävä asioiden hoito. Virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti julkista valtaa voivat käyttää vain laillisesti virkaansa nimetyt, virkavastuulla toimivat virkamiehet, sekä viranomaisiksi organisoidut toimielimet.⁹⁸

Virkamiehen yleisenä velvollisuutena on toteuttaa erikseen määritellyjä hallinnollisia tehtäviä ja palvella ihmisiä. Virkamiesasema näin ollen edellyttää pyrkimystä julkisen edun toteutumiseen ja siihen liittyvän palveluperiaatteen mukaista käyttäytymistä.⁹⁹ Virkamiehen ja viranhaltijan velvollisuudet julkisen vallan käyttäjinä ovat voimassa olevien säännösten mukaan laajemmat kuin työsopimussuhteisen työntekijän työsopimuslakiin perustuvat velvollisuudet¹⁰⁰. Mikäli virkamies tai viranhaltija rikkoo virkavelvollisuuksiin, katsotaan tämän olevan virkavirhe. Mikäli teko kuitenkin täyttää rangaistavan teon

⁹⁷ HE 291/1993 vp s. 36, 40; HE 196/2002 vp s. 51, 57.

⁹⁸ Heru, Mennola & Ryyänen, 2008, s. 199; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 47–48; Koskinen & Kulla, 2019, s. 327–328.

⁹⁹ Bruun, Mäenpää & Tuori, 1995, s. 150–154; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 146.

¹⁰⁰ HE 291/1993 vp s. 34.

tunnusmerkistön, puhutaan virkarikoksesta.¹⁰¹ Virkarikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa.

Yleiset virkavelvollisuudet vaikuttavat olennaisesti virkamiehen asemaan, joten niistä on säädettävä lailla. Tarkentavia säännöksiä voidaan antaa myös alemmanasteisissa säädöksissä. Virkavelvollisuudet ovat valtionhallinnossa ja kunnallishallinnossa pääasiallisesti samansisältöisiä pieniä eroavaisuuksia lukuun ottamatta.¹⁰²

Tässä kappaleessa käsitellään tutkimuskysymyksen kannalta olennaisia virkasuhteesta johtuvia velvollisuuksia, kuten virantoimivelvollisuutta, työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamisvelvollisuutta, sekä käyttäytymisvelvollisuutta. Edellä mainittujen lisäksi virkamiesoikeudessa on säädetty myös muista virkamiehiä ja viranhaltijoita koskevista velvollisuuksista. Nämä velvollisuudet liittyvät muun muassa sivutoimikieltoon, luottamusta vaarantavien etujen vastaanottorajoituksiin, sekä yhdistymisvapauden rajoituksiin (KvHL 17.3 §, 18 §; VirkamL 15 §, 16 §, 18 §). Kyseiset velvollisuudet eivät kuitenkaan ole tutkimuskysymyksen kannalta olennaisia, joten näiden laajempi käsittely jätetään tutkielman ulkopuolelle.

Virkamiehen ja viranhaltijan on hoidettava tehtävänsä lähtökohtaisesti asianmukaisesti ja viivytyksettä (KvHL 17.1 §; VirkamL 14.1 §). Kyseisestä työntekovelvollisuudesta käytetään yleisesti termiä virantoimivelvollisuus¹⁰³. Virantoimivelvollisuuden eli virkamiehelle tai viranhaltijalle kuuluvien virkatehtävien suorittamisen nähdään olevan virkasuhteeseen perustuva päävelvoite. Virantoimivelvollisuuteen kuuluu keskeisesti myös se, että viranhaltijan on suoritettava hänelle kuuluvat tehtävät itse, eikä niitä pääsääntöisesti saa siirtää muiden hoidettavaksi, ellei tätä ole mahdollistettu esimerkiksi delegointimääräyksillä.¹⁰⁴

¹⁰¹ Heru, Mennola & Rynnänen, 2008, s. 207.

¹⁰² Koskinen & Kulla, 2019, s. 236.

¹⁰³ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 142; Koskinen & Kulla, 2019, s. 237.

¹⁰⁴ HE 196/2002 vp s. 37; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 142–143.

Laissa virantoimivelvollisuuteen on liitetty erityiset laatuvaatimukset virkatehtäviä hoidettaessa. Asianmukaisella tehtävien hoitamisella tarkoitetaan lähtökohtaisesti normaalia ja tavanomaista huolellisuutta virkatehtäviä hoidettaessa. Työnantajan näkökulmasta voidaan lisäksi korostaa virkatehtävien mahdollisimman tehokasta, taloudellista ja tuloksellista toteutusta. Viivytyksettömällä menettelyllä taas tarkoitetaan tehtävien joutuisaa hoitamista ilman perusteetonta tehtävien hoidon lykkäämistä.¹⁰⁵

Virkatehtäviä suorittaessa virkamiehen ja viranhaltijan on lisäksi noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä (KvHL 17.1 §; VirkamL 14.1 §). Näillä määräyksillä tarkoitetaan sekä esimiehen yksittäistapauksessa antamia määräyksiä eli virkakäskyjä, sekä hallinnollisia yleismääräyksiä¹⁰⁶. Työnantajan työnjohto ja valvontaoikeuteen sisältyy muun muassa oikeus määrätä miten, missä ja milloin työtä tehdään, sekä oikeus työnteon ja työtulosten laadun valvontaan¹⁰⁷. Virkakäskyt voivat koskea vain virkatehtävien suorittamista. Tästä johtuen virkamieheen tai viranhaltijaan ei voida kohdistaa määräystä, joka koskee hänen toimintaa yksityishenkilönä. Yksityiselämää koskevat virkakäskyt eivät ole sallittuja, eivätkä näin ollen oikeudellisesti sitovia.¹⁰⁸ Näin ollen voidaan päätellä, että virkamiehen tai viranhaltijan vapaa-ajan alkoholinkäyttöön ei voida kohdistaa virkakäskytuonteisia määräyksiä. Tästä huolimatta virkavelvollisuudet voivat kuitenkin ulottua myös yksityisajalle muun muassa käyttäytymisvelvollisuuden muodossa¹⁰⁹. Vapaa-ajalle ulottuvaa käyttäytymisvelvoitetta tarkastellaan laajemmin myöhemmin tässä kappaleessa. Tässä yhteydessä on siis erotettava toisistaan virkamiehen ja viranhaltijan käyttäytymisvelvollisuus ja virkakäskyjen antamistoimivalta, sillä kyseessä on kaksi eri oikeudellista kokonaisuutta¹¹⁰.

¹⁰⁵ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 144–145.

¹⁰⁶ Koskinen & Kulla, 2019, s. 242.

¹⁰⁷ HE 196/2002 vp s. 38; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 148.

¹⁰⁸ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 148–149.

¹⁰⁹ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 148–149.

¹¹⁰ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 149.

Virkamiehen ja viranhaltijan on käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (KvHL 17.2 §; VirkamL 14.2 §). Julkisen vallan käyttäjältä odotetaan myös riippumattomuutta ja objektiivisuutta, ja tästä johtuen viranhaltijalain 17.2 §:ssä on säädetty erikseen tehtävien hoitamiseen liittyvästä tasapuolisuuden vaatimuksesta¹¹¹. Virkamiesoikeudelliset säännökset edellyttävät kaikilta virkasuhteisilta henkilöiltä hyvää ja asianmukaista käyttäytymistä. Arviointiperusteeksi on asetettu virkamiehen tai viranhaltijan asema ja tehtävät.¹¹² Asianmukaisen käyttäytymisen velvoite koskee suhdetta sekä hallinnon asiakkaisiin, että käyttäytymistä suhteessa oman työyhteisön muihin jäseniin ja itse työnantajaan luottamushenkilöineen¹¹³.

Virantoimituksen ulkopuolella virkamiehelle tai viranhaltijalle ei voida lähtökohtaisesti asettaa suurempia käyttäytymisvelvollisuuksia kuin muillekaan kansalaisille. Tästä huolimatta erityisesti johtavassa asemassa olevilta virkamiehiltä tai viranhaltijoilta voidaan heidän asemaansa perustuen vaatia myös vapaa-ajalla asiallista käyttäytymistä. Virka-tehtäviensä puolesta erityisasemassa katsotaan olevan varsinkin voimakeinojen käyttöön valtuutetut virkamiehet, kuten poliisimiehet, vartijat ja ammattisotilaat.¹¹⁴

Lisäksi muun muassa poliisimiehen käyttäytymistä sitoo myös poliisilainsäädännössä oleva erityissäännös, jonka mukaan poliisimiehen on virassaan ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon (Laki poliisin hallinnosta (878/2011) 15f §). Näin ollen voidaan päätellä, että esimerkiksi vapaa-ajalla alkoholin-käytöstä johtuva asiaton, yleistä järjestystä ja turvallisuutta horjuttava käyttäytyminen saattaa näyttäytyä poliisimiehen käyttäytymisvelvoitteen vastaisena (Poliisilaki (872/2011) 1.1 §).

¹¹¹ HE 196/2002 vp s. 38.

¹¹² Koskinen & Kulla, 2019, s. 248.

¹¹³ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 146.

¹¹⁴ Koskinen & Kulla, 2019, s. 249–250.

Lisäksi vapaa-ajalla tapahtuva rikos voi heikentää olennaisesti luottamusta virkamiehen kykyyn hoitaa tehtäviään asianmukaisesti. Luottamusta heikentäviä vapaa-ajan rikoksia voivat olla esimerkiksi talouspäällikön syyllistyminen viran ulkopuolella törkeään kavallukseen tai poliisimiehen syyllistyminen vapaa-ajallaan törkeään rattijuopumukseen taikka pahoinpitelyyn. Viran ulkopuolista käyttäytymistä arvioitaessa on otettava myös huomioon moitittavasta toiminnasta mahdollisesti aiheutuva haitta tai vahinko työnantajaviranomaiselle.¹¹⁵

Myös yksityisellä sektorilla on erityisiä aloja, joissa työsopimussuhteessa oleviin työntekijöihin kohdistetaan erityisiä myös vapaa-ajan käyttäytymistä koskevia vaatimuksia. Eri-tyisillä aloilla työskentelevien henkilöiden kohdalla myös vapaa-ajalla tapahtuvaan alkoholin väärinkäyttöön suhtautuminen on työn luonteesta johtuen ankarampaa. Yksi tällaisista aloista on ravintola-ala.¹¹⁶ Ravintolatyöntekijöiden kohdalla vakavana työsuhteeseen perustuvien velvollisuuksien rikkomisena on oikeuskäytännössä pidetty alkoholin nauttimista ravintolan tiloissa työajan jälkeen ravintolan ollessa jo suljettu. Esimerkiksi työtuomioistuimen ratkaisussa 1982:86 kahden ravintola-alan ammattihenkilön katsottiin syyllistyneen tahalliseen anniskeluohjeiden ja työsopimuslain velvoitteiden vastaiseen menettelyyn nauttiessaan luvattomasti työpaikalla alkoholijuomia työajan jälkeen ravintolan aukioloajan päätyttyä.¹¹⁷

3.1.2 Palvelussuhdeturva

Virkamiesoikeudellisen jatkuvuusperiaatteen mukaan virkasuhde voi päättyä vain laissa säädettyihin syihin perustuvan päätöksen johdosta¹¹⁸. Sekä virkamieslain 55.3 §:n, että viranhaltijalain 44.1 §:n mukaan virkamiehen tai viranhaltijan virkasuhde jatkuu katkeamattomana, jos virkasuhteen irtisanominen tai purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman laissa säädettyä irtisanomis- tai purkamisperustetta. Säännös-

¹¹⁵ Koskinen & Kulla, 2019, s. 249–251; Vaasan HAO 18/0177/1; KHO 2019:103.

¹¹⁶ Laakso & Koskinen, 2006, s. 34.

¹¹⁷ Laakso & Koskinen, 2006, s. 34; TT 1982:86.

¹¹⁸ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 308.

ten mukaan virkamiehellä tai viranhaltijalla on oikeus palata virkaansa jatkuvuusperiaatteen mukaisesti, mikäli myöhemmin annettavassa päätöksessä irtisanominen tai purku katsotaan laittomaksi.¹¹⁹ Virkamiesten ja viranhaltijoiden palvelussuhdeturvan tavoitteena on turvata hallinnon ja virkamiesten asema ja riippumattomuus¹²⁰.

Vastaavaa periaatetta ei tunneta työoikeudessa¹²¹. Yksityisellä sektorilla laittomasta työsopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta voidaan ainoastaan tuomita korvaus¹²². Työsopimuslain 12 luvun 2.1 §:n mukaan työnantaja on määrättävä maksamaan korvaus työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä. 12 luvun 2.2 §:n mukaan korvauksen suuruutta määrättäessä otetaan työsopimuksen päättämisen syistä riippuen huomioon muun muassa työtä vaille jäämisen arvioitu kesto ja ansion menetys, työsuhteen kesto ja työntekijän itsensä antama aihe työsopimuksen päättämiseen. Jatkuvuusperiaatteen johdosta virkamies ja viranhaltija ovat virkasuhteen päättämistilanteissa paremmassa asemassa kuin työntekijä työsopimuslain mukaan¹²³.

Mikäli virkasuhde on päätetty laittomin perustein, jatkuvuusperiaatteen mukaisesti virkamiehellä tai viranhaltijalla on oikeus palata virkaansa myös alkoholin väärinkäyttötapauksen yhteydessä. Tällaisissa tapauksissa lienee kuitenkin syytä pohtia ennaltaehkäiseviä keinoja, joilla mahdollisia uusia alkoholinkäytöstä johtuvia ongelmia pyritään ehkäisemään työyhteisössä.

¹¹⁹ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 309; Koskinen & Kulla, 2019, s. 442.

¹²⁰ HE 291/1993 vp s. 29, 36.

¹²¹ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 308.

¹²² Koskinen & Kulla, 2019, s. 442.

¹²³ Koskinen & Kulla, 2019, s. 442.

3.2 Työnantajan velvollisuudet

Virkamieslain 11 §:ssä säädetään työnantajaviranomaisen velvollisuuksista valtionhallinnon puolella. Valtionhallinnossa työnantajana on asianomainen virasto, laitos tai hallintoyksikkö¹²⁴. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiehen tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Tasapuolisen kohtelun vaatimusta täydentää viittaukset yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014), sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986) (VirkamL 11.2 §).

Viranhaltijalain 3 luvussa säädetään kunnan velvollisuuksista työnantajana, jotka pääasiassa vastaavat virkamieslaissa säädettyä. Lain 11 §:n yleislausekkeen mukaan työnantajan on huolehdittava siitä, että viranhaltijalle annetaan virkasuhteesta johtuvat etuudet ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat. Virkasuhdetta päätettäessä tämän lisäksi tulee ottaa erityisesti huomioon 12 § säädetty tasapuolinen kohtelu ja syrjäntäkielto. Pykälän mukaan työnantajan on kohdeltava viranhaltijoita tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Tasapuolisen kohtelun periaatteen lähtökohtana on, että toisiinsa verrattavia viranhaltijoita tulee kohdella samankaltaisissa tilanteissa yhdenvertaisesti. Periaate edellyttää näin ollen työnantajaa toimimaan johdonmukaisesti tehdessään toimia tai ratkaisuja suhteessa viranhaltijoihin.¹²⁵ Myös viranhaltijalaki sisältää viittaukset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakiin, jotka niin ikään kuntatyönantajaa velvoittavat (KvHL 12.3 §).

Työnantajan tulee ottaa edellä kuvatut velvollisuudet huomioon arvioitaessa muun muassa irtisanomis- tai purkamisperusteiden täyttymistä. Tutkimuskysymyksen kannalta työnantajaosapuolta velvoittaa erityisesti myös hallintolain (434/2003) 6 §:n mukainen suhteellisuusperiaate. Hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaan työnantajan toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Työnanta-

¹²⁴ HE 291/1993 vp s. 14.

¹²⁵ HE 196/2002 vp s. 36.

jan on suhteutettava toimenpiteensä voimakkuus sen tarkoitukseen siten, että virkamiehen tai viranhaltijan oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että työnantajan on mitoitettava toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Suhteellisuus tulee mitattavaksi muun muassa rangaistavan teon ja siitä tuomittavan rangaistuksen välillä virkamiehen tai viranhaltijan moitittavaan käytökseen reagoitaessa.¹²⁶

Oli kyseessä sitten kirjallisen varoituksen antaminen, virantoimituksesta pidättäminen tai virkasuhteen päättäminen, on työnantajan velvollisuutena myös aina perustella päätöksensä. Päätös perusteluineen on annettava kirjallisesti tiedoksi virkamiehelle tai viranhaltijalle henkilökohtaisesti (KvHL 43.2 §; VirkamL 66.1 §). Ennen työnantajan suorittamaa irtisanomista, purkamista tai virantoimituksesta pidättämistä virkamiehelle tai viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi (KvHL 43.1§; VirkamL 66.2 §). Kuulemisvelvollisuus käsittää myös virkamieslain mukaan annetun varoituksen (VirkamL 66.2 §). Kuulemismahdollisuus tarkoittaa virkamiehen tai viranhaltijan oikeutta saada tiedot päätöksen perusteista ja oikeutta esittää asiasta oma kantansa. Perusteluissa on käytävä ilmi muun muassa aiotun irtisanomisen tai purkamisen syyt, mutta itsessään tämä ei ole riittävä. Lisäksi on perusteltava se, minkä vuoksi syytä pidetään sellaisina, että virkasuhteen päättäminen on niiden nojalla mahdollista.¹²⁷

3.3 Varoitus

Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Kirjallisen varoituksen antamisen myötä voidaan reagoida virkamiehen sellaiseen moitittavaan käytökseen, joka ei ole virkamieslain 25 §:n tai 26 §:n mukainen hyväksyttävä irtisanomisperuste.¹²⁸ Virkamiehellä on virkamieslain 53.2 § nojalla mahdollisuus hakea varoituksesta annettuun päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin virkamieslain 57 §:ssä

¹²⁶ HE 72/2002 vp s. 60; Kulla, 2018, s. 113; Turun HAO 15/0082/1.

¹²⁷ HE 196/2002 vp s. 59; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 305; Koskinen & Kulla, 2019, s. 491–494.

¹²⁸ HE 291/1993 vp s. 35.

säädetään. Varoituksen ohella esimiehen on mahdollista antaa virkamiehelle myös epävirallinen huomautus reagoitaessa virkamiehen moitittavaan käytökseen. Huomautuksen nähdään edelleen olevan varoitusta lievempi puuttumiskeino, vaikka tästä ei ole enää nimenomaista säännöstä nykyisessä virkamieslaissa. Kirjallista tai suullista huomautusta voidaan tästä huolimatta edelleen käyttää vähäisten rikkomusten kohdalla.¹²⁹

Virkamieslaki ei edellytä kirjallisen varoituksen antamista ennen virkasuhteen irtisanomista, toisin kuin kunnallinen viranhaltijalaki¹³⁰. Tästä huolimatta myös valtionhallinnon puolella kirjallinen varoitus nähdään käytännön tasolla virkasuhteen irtisanomista edeltävänä toimenä, joka kuvastaa alkavia paineita virkasuhteen päättämiseksi¹³¹.

Viranhaltijalain 35.3 §:n mukaan viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien täyttämisen tai rikkonut niitä, ei saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Kunnallisen viranhaltijalain sääntely näin ollen vastaa työsopimuslain vastaavaa sääntelyä, jossa varoituksen antaminen on irtisanomista edeltävä valmisteleva toimenpide.¹³² Viranhaltijalain 35.5 §:n mukaan 3 momentissa säädettyä ei kuitenkaan tarvitse soveltaa, mikäli irtisanomisen perusteena on niin vakava virkasuhteeseen liittyvä rikkomus, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista. Näin ollen varoituksen antaminen ei ole irtisanomisen edellytyksenä, mikäli viranhaltijan olisi ilman varoitustakin pitänyt ymmärtää teon moitittavuus esimerkiksi alkoholin väärinkäyttötapausten yhteydessä.¹³³ Voimassa olevan viranhaltijalain mukaista varoitusta ei pidetä valituskelpoisena päätöksinä¹³⁴.

Kuten valtion virkamiehelle, myös kunnalliselle viranhaltijalle on mahdollisuus antaa epävirallinen huomautus moitittavasta käytöksestä esimerkiksi silloin, kun varoituksen

¹²⁹ HE 291/1993 vp s. 35; Koskinen ja muut, 2007, s. 90; Koskinen & Kulla, 2019, s. 433; Launiala & Laaksonen, 2011, s. 5.

¹³⁰ Koskinen ja muut, 2007, s. 90; Koskinen & Kulla, 2019, s. 433.

¹³¹ Launiala & Laaksonen, 2011, s. 4.

¹³² HE 196/2002 vp s. 53; Koskinen ja muut, 2007, s. 89.

¹³³ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 274, 276; HE 196/2002 vp s. 53.

¹³⁴ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 273; KHO 2005:30.

antaminen olisi suhteellisuusperiaatteen vastainen. Lain sanamuodon mukaan varoitus näyttäisi tulevan kysymykseen aina, kun viranhaltija on laiminlyönyt virkasuhteesta johdettujen velvollisuuksien täyttämisen tai rikkonut niitä. Käytännössä lakia ei ole kuitenkaan tarkoitettu tulkittavaksi siten, että ensimmäisellä kerralla vähäisistä rikkeistä olisi mahdollista antaa varoitusta.¹³⁵

Varoituksen nähdään olevan ennakkomuistutus siitä, miten työnantaja tulee reagoimaan varoituksessa tarkoitettujen käytösten toistuessa. Varoituksen antamisen merkitys on myös siinä, että sen myötä virkasuhteinen henkilö saa tiedon siitä, kuinka vakavana työnantaja pitää nimenomaista menettelyä. Tällainen moitittava menettely voi esimerkiksi olla sellainen, johon on vaikuttanut negatiivisesti virkamiehen tai viranhaltijan alkoholin käyttö tai alkoholin vaikutuksen alaisena oleminen. Varoituksen tarkoituksena on antaa virkamiehelle tai viranhaltijalle mahdollisuus korjata menettelynsä ja siten osoittaa, että edellytykset virkasuhteen jatkamiselle ovat edelleen olemassa. Virkasuhteisen henkilön oma suhtautuminen tiettyyn moitittavaan tekoon tulee ottaa myös kokonaisarvioinnissa huomioon. Mikäli virkamiehelle tai viranhaltijalle on jo aiemmin annettu varoitus tai huomautus menettelystään, teon toistuessa käytös osoittaa piittämättömyyttä ja voi alentaa irtisanomiskynnystä. Teko, joka ensimmäisellä kerralla ei ole muodostanut irtisanomisperustetta, voi varoituksen tai useamman jälkeen muodostaa perusteen irtisanomiselle.¹³⁶ Kirjallinen varoitus on annettava asian laatu ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa siitä, kun virkamiehen tai viranhaltijan virkavelvollisuuksien vastainen moitittava menettely on tullut työnantajan tietoon.¹³⁷

Voidaan olettaa virkasuhteiselle henkilölle olevan selvää, ettei työpaikalla ole asianmukaista esiintyä päihtyneenä tai käyttää alkoholia. Alkoholin väärinkäyttötapaukset voivat kuitenkin olla toisistaan hyvinkin poikkeavia ja tilanteen moitittavuus tulee arvioida aina tapauskohtaisesti.¹³⁸

¹³⁵ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 274; Launiala & Laaksonen, 2011, s. 6.

¹³⁶ HE 196/2002 vp s. 53; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 269, 273; Itä-Suomen HAO 15/0302/4; Laakso & Koskinen, 2006, s. 15–16.

¹³⁷ Helsingin HAO 18/0152/2.

¹³⁸ HE 196/2002 vp s. 273; Laakso & Koskinen, 2006, s. 15–16.

Helsingin Hallinto-oikeuden käsittelemässä tapauksessa A:lle oli annettu kirjallinen varoitus, sillä A:n alkoholinkäyttö oli jatkunut hoitosopimuksen aikana. A:n kanssa oli 21.11.2013 tehty päihdeongelman vuoksi 24 kuukautta voimassa oleva hoitosopimus. Hoitosopimuksessa A oli sitoutunut noudattamaan hoitosuunnitelmaa ja häneltä edellytettiin, ettei päihteiden väärinkäyttö jatku. A:lle oli 5.5.2015 annettu kirjallinen huomautus, koska hän oli alkoholin vaikutuksen alaisena työpaikalla. A oli 7.9.2015 palannut töistä ja saanut sairauskohtauksen. Kohtauksen katsottiin johtuvan alkoholinkäytön vieroitusoireista. Sairauskohtauksen jälkeen A oli ollut kolme päivää sairauslomalla. Vaikka A ei ollut sairauskohtauksen aikana alkoholin vaikutuksen alaisena, voitiin päihteiden käytön todeta jatkuneen hoitosopimuksen aikana.¹³⁹

Tapauksesta ilmenee, että työnantaja oli puuttunut moitittavaan käytökseen varoitusta lievempiä puuttumiskeinoja käyttäen hoitoonohjauksen ja kirjallisen huomautuksen muodossa. Tapauksessa virkamies A ei ollut osoittanut sitoutuneisuutta hoitosopimuksen suhteen, eikä hän ollut huolehtinut siitä, että olisi virkapaikalle tullessaan työkykyinen. Hallinto-oikeus katsoi, että huomioon ottaen aiempi kirjallinen huomautus, A:lle oli perusteltua antaa kirjallinen varoitus¹⁴⁰.

Kuten aiemmin todettiin, suhteellisuusperiaate rajoittaa työnantajan harkintavaltaa myös kirjallista varoitusta annettaessa. Varoituksen on siis oltava oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Muun muassa esimiesaseman on katsottu olevan yksi teon moitittavuutta ankaroittava seikka.¹⁴¹

Turun Hallinto-oikeuden käsittelemässä tapauksessa syyttäjänvirasto oli antanut syyttäjä A:lle kirjallisen varoituksen ja peruuttanut A:n määräaikaisen määräyksen toimia syyttäjänviraston apulaispäällikkönä. A:lla oli kokemusta syyttäjän tehtävistä yli 20 vuoden ajalta ja hän oli toiminut myös muissa johtotehtävissä. A ei ollut aiemmin käyttäytynyt moitittavasti virassaan. Syyttäjänviraston päätöksen perustelujen mukaan A oli rikkonut velvollisuuksiaan käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla olemalla päihtynyt ja käyttäytymällä epäasiallisesti virkamatkaan rinnastettavalla virkistysmatkalla. Syyttäjänvirasto oli pitänyt virastopäivät, joiden paluumatkalla virasto oli tarjonnut laivan ravintolassa osallistujille päivällisen, johon sisältyi neljä lasia viiniä. Päivällisen loppupuolella A:n havaittiin olevan vahvasti päihtynyt. Päihtymyksen johdosta A oli käyttäytynyt asiattomasti ja uhkaavasti naispuolista alaisiaan kohtaan ja tönäissyt häntä rauhoitellutta toista alaisiaan. Jälkeenpäin A oli pyytänyt anteeksi viraston henkilökunnalta ja keskustellut asiasta erikseen osastonsa syyttäjien kanssa.¹⁴²

¹³⁹ Helsingin HAO 16/0983/2.

¹⁴⁰ Helsingin HAO 16/0983/2.

¹⁴¹ Turun HAO 15/0082/1.

¹⁴² Turun HAO 15/0082/1.

Oikeuskäytännössä on yleisesti katsottu, että alkoholin vaikutuksen alaisena oleminen virkapaikalla tai virkaa hoidettaessa on virkavelvollisuuksien vastaista käytöstä ja virkamiehen asemaan sopimatonta. Vaikka A:n toiminta ei tapauksessa tapahtunut varsinaisissa virkatehtävissä, eikä alkoholilla ollut suoraa vaikutusta virkatehtävien hoitoon, hallinto-oikeuden mukaan kyseessä oli virkamatkaan rinnastettava matka, johon A osallistui esimiehen ominaisuudessa. Hallinto-oikeus katsoi, ettei varoitusta voitu pitää kohtuutona seuraamuksena erityisesti esimiesasema huomioon ottaen.¹⁴³

Tapauksessa hallinto-oikeus myös katsoi, ettei määräyksen antaminen tehtävään määräajaksi estä määräyksen peruuttamista ennen määräajan loppumista, jos virkamiehellä ei katsota olevan enää edellytyksiä tehtävän hoitoon. Määräys tehtävään voidaan peruuttaa sellaisiin syihin perustuen, jotka luonteeltaan vastaavat virkasuhteen päättämisperusteita. Määräyksen peruuttamisen vaikutukset virkamiehen oikeusasemaan eivät kuitenkaan ole rinnastettavissa virkasuhteen päättämisen perusteisiin. Tehtävään määräyksen peruuttamiselle ei näin ollen voida asettaa yhtä korkeaa kynnystä kuin virkasuhteen päättämiseksi. Hallinto-oikeus katsoi A:n menettelyn olleen hyvin sopimatonta ja omiaan heikentämään alaisten luottamusta esimiestään kohtaan, joten peruuttamisenkaan ei nähty olevan tapauksessa kohtuutonta.¹⁴⁴

Tapauksessa myös korostui se, että alkoholin käytöstä johtuvaa käyttäytymistä ja sen seurauksia tulee lähtökohtaisesti arvioida objektiivisesti. Tapauksessa A:n alaiset olivat jälkeinpäin suhtautuneet anteeksiantavasti asiattomaan käytökseen, mutta tällä tosiseikalla ei ollut merkitystä päätöstä annettaessa. Hallinto-oikeus katsoi, että virkamiehen käytöksen tulee olla objektiivisesti arvioitaessa asianmukaista.¹⁴⁵

¹⁴³ Turun HAO 15/0082/1.

¹⁴⁴ Turun HAO 15/0082/1.

¹⁴⁵ Turun HAO 15/0082/1.

3.4 Virkasuhteen irtisanominen

Virkasuhteen irtisanominen on yksi virkasuhteen päättämistavoista ja edellyttää laissa määriteltyjen perusteiden noudattamista. Irtisanomismenettelyn johdosta virkasuhde päättyy irtisanomisajan loputtua lain säättämien irtisanomisaikojen puitteissa. Irtisanomisajan pituus vaihtelee sen mukaan, kuinka pitkään virkamiehen tai viranhaltijan palvelussuhde on jatkunut. Irtisanomisaika on kuitenkin enintään kuusi kuukautta. (KvHL 40 §; VirkamL 30 §). Irtisanomisperusteet voivat olla joko virkamiehestä tai viranhaltijasta johtuvia individuaalisia perusteita tai toisaalta tuotannollisia tai taloudellisia eli kollektiivisia perusteita (KvHL 36 §, 37 §; VirkamL 25 §, 27 §). Tutkimuskysymyksen kannalta on olennaista tarkastella ainoastaan individuaalisia irtisanomisperusteita. Individuaalisin perustein voidaan irtisanoa sekä määräaikaisessa että toistaiseksi voimassa olevassa virkasuhteessa oleva henkilö¹⁴⁶.

Virkamieslain 25.2 §:n mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Erityisen painavana syy voi lähtökohtaisesti liittyä esimerkiksi virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin tai virkavelvollisuuksien vastaiseen toimintaan, luvattomiin poissaoloihin, epärehellisyyteen, rikokseen, sopimattomaan käyttäytymiseen tai alkoholinkäyttöön¹⁴⁷. Erityisen painava syy -yleislausekkeen perusteella voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti arvioida mitä tahansa virkamiehen käyttäytymistä tai laiminlyöntiä irtisanomisperusteena¹⁴⁸.

Vastaava säännös löytyy myös viranhaltijalain 35.1 §:stä, jonka mukaan työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole asiallinen tai painava. Lain mukaan tällaisena syynä voidaan pitää virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvien virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikko-

¹⁴⁶ HE 291/1993 vp s. 37; HE 196/2002 vp s. 54.

¹⁴⁷ Helsingin HAO 17/0301/2; Itä-Suomen HAO 19/0297/2; KHO 21.2.2018 T 790; Koskinen & Kulla, 2019, s. 379–380; Vaasan HAO 18/0177/1; VMLTK Asia 24/2005; VMLTK Asia 18/2013.

¹⁴⁸ Koskinen & Kulla, 2019, s. 379.

mista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten viranhaltijan henkilöön liittyvien työntekoaedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi viranhaltija ei enää kykene selviytymään tehtävistään (KvHL 35.1 §).

Viranhaltijalain esitöiden perusteella virantoimivellisuuden laiminlyönti irtisanomisperusteena voisi ilmetä esimerkiksi yksittäisen virkatehtäviin kuuluvan tehtävän täyttämättä jättämisenä, virkatehtävien puutteellisena hoitona, luvattomana työstä poissaolona tai usein toistuvina myöhästelyinä. Irtisanomisperusteena voisi olla myös viranhaltijan ilmeinen huolimattomuus, epäasianmukainen käyttäytyminen tai viranhaltija epärehellisyys ja tästä johtuva luottamuspula.¹⁴⁹ Esimerkiksi viranhaltijan alkoholin väärinkäyttö saattaa olla tekijä, joka voi altistaa poissaoloille, huolimattomuudelle tai epäasianmukaiselle käyttäytymiselle virkatehtäviä hoidettaessa. Vanhaltijan irtisanominen virkasuhteeseen kuuluvien velvoitteiden rikkomisen tai laiminlyöntien perusteella on kuitenkin sallittua ainoastaan silloin, kun menettely kohdistuu tarkastelussa olevan virkasuhteen kannalta olennaisina pidettyihin velvollisuuksiin¹⁵⁰.

Sekä virkamieslaissa että viranhaltijalaissa on luettelo tilanteista, joita ei ainakaan voida pitää virkamieslain mukaisina erityisen painavina tai viranhaltijalain mukaisina asiallisina tai painavina syinä. Tällaisia syitä ovat muun muassa virkamiehen tai viranhaltijan sairaus tai vamma, raskaus, työtaistelutoimenpiteeseen osallistuminen, sekä poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide (KvHL 35.2 § KvHL 38.1 §; VirkamL 25.2 §, 25.5 §).

Lisäksi virkamieslain 26 §:n mukaan voidaan laissa erikseen yksilöidyt virkamiehet irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Näin ollen virkamieslain 25.2 §:ssä mainittu erityisen painava syy -lauseke jää tietyissä tapauksissa soveltamatta. Laissa yksilöityjä virkamiehiä ovat muun muassa valtioneuvoston oikeuskansleri, puolustusvoimain komentaja, sekä valtioneuvoston asetuksella säädettävien virastojen päälliköt (VirkamL 26 §). Lisäksi lain 26 a §:n mukaan valtiosihteeri tai

¹⁴⁹ HE 196/2002 vp s. 55; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 265–266.

¹⁵⁰ HE 196/2002 vp s. 55.

ministerin eritysavustaja voidaan irtisanoa, mikäli hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hän on nimetty. Laissa yksilöityjen virkamiesten asema ja valtuudet ovat sellaisia, että heidän tulee nauttia erityistä luottamusta ja olla erityisen valvonnan alaisena¹⁵¹. Vastaavaa säännöstä ei löydy viranhaltijalaista.

Lain mukaan irtisanominen on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut irtisanomisesta päättävän viranomaisen tietoon (KvHL 36 §; VirkamL 25.3 §). Ennen työnantajan suorittamaa irtisanomista virkamiehelle tai viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi virkasuhteen päättämisen syistä perusteluineen (KvHL 43.1 §; VirkamL 66.2 §). Sekä virkamieslain että viranhaltijalain mukaan tehty irtisanomispäätös on valituskelpoinen (KvHL 50 §; VirkamL 53 §).

Tyypillisesti virkasuhteen päättämisperusteena on virkamiehen toiminta virassaan, kuten virkavelvollisuuksien ja tehtävien laiminlyönti tai virkatehtävistä kieltäytyminen. Päättämiskynnykseen vaikuttavat muun muassa laiminlyöntien toistuminen työnantajan aiemmasta puuttumisesta huolimatta.¹⁵²

Virkamieslautakunnan ratkaisussa virasto oli irtisanonut 31.3.2010 toimistosiihteeri A:n virkasuhteen, sillä A oli toistuvasti perusteettomilla poissaoloillaan laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan ja käyttäytynyt virkamiehelle sopimattomalla tavalla esiintyessään päihtyneenä työpaikallaan. A:lle oli annettu aiemmin kolme varoitusta hänen esiintyessään päihtyneenä työpaikalla. Hänen kanssaan oli tehty myös hoitoonohjaussopimus. Varoituksista ja hoitoonohjauksesta huolimatta A ei ollut muuttanut moitittavaa käyttäytymistään. A:n oli toistuvien virkavelvollisuuksien vastaisten tekojen ja laiminlyöntien vuoksi katsottava menettäneen työnantajan luottamuksen ja työnantajalla oli ollut erityisen painava syy irtisanoa A:n virkasuhde.¹⁵³

Tapauksesta ilmenee, että alkoholin vaikutuksen alaisena virkapaikalla esiintyminen on virkamiehen asemalle sopimatonta. Tapauksessa virkamiehelle oli annettu mahdollisuus korjata moitittava menettelynsä ja virkasuhteen irtisanomispäätös ei tapahtunut heti ensimmäisen rikkeen kohdalla. Virkamieslautakunta katsoi, että aikaisempien kirjallisten

¹⁵¹ HE 291/1993 vp s. 37.

¹⁵² Koskinen & Kulla, 2019, s. 380.

¹⁵³ VMLTK 47/2010.

varoitusten ja huomautusten huomioon ottaminen perustuu siihen, että niiden perusteena olevan menettelyn toistuessa toiminta osoittaa virkamiehen kyvyttömyyttä tai haluttomuutta korjata menettelyään¹⁵⁴. Vastaavat perustelut ilmenevät myös myöhemmin vuonna 2013 tehdystä virkamieslautakunnan ratkaisuta.

Tapauksessa virasto oli päätöksellään 17.1.2013 irtisanonut luutnantti A:n virastaan. Päätöksen perusteluista ilmenee, että A oli saapunut töihin autolla ajaen alkoholin vaikutuksen alaisena toukokuussa 2012 ja tästä johtuen A:n kyky hoitaa virkaansa oli alkoholin vaikutuksen vuoksi alentunut. Turun hovioikeus oli 5.12.2012 tuominnut A:n sakkorangaisukseen rattijuopumuksesta ja palvelusrikkomuksesta. Aiemmin A:lle oli vuonna 2006 annettu sotilaskurinpitorangaistus, kirjallinen varoitus ja kehoitus hoitoonohjauksesta palvelurikoksen vuoksi. Myös 17.1.2012 A:lle oli annettu kehoitus hoitoonohjauksesta. Kaikki aikaisemmat toimen olivat liittyneet siihen, että A oli tullut töihin alkoholin vaikutuksen alaisena ja hänen kykynsä suorittaa palvelusta oli tästä syystä alentunut. A oli työnjohtolisista ja virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä huolimatta jatkanut menettelyään. Tämän katsottiin olevan omiaan vaarantamaan luottamusta häntä ja virastoa kohtaan. Kokonaisarvioon perustuen A oli käyttäytynyt ammattisotilaalle sillä tavoin sopimattomasti, että virastolla oli erityisen painava syy irtisanoa A:n virkasuhde.¹⁵⁵ Korkein-hallinto oikeus ei muuttanut virkamieslaitakunnan päätöstä¹⁵⁶.

Päätöksen perusteluissa todettiin, että vuonna 2006 tapahtunut virkamiehen sopimaton käytös oli ajan kulumisen vuoksi yksittäisenä irtisanomisperusteena vanhentunut, mutta se voitiin ottaa huomioon kokonaisarvioinnissa. Päätöksen perusteluissa virkamieslautakunta otti myös kantaa valtion palveluksessa olevien virkamiesten toisistaan poikkeaviin tehtäviin ja tehtäviin kohdistuviin erilaisiin vaatimuksiin. Esimerkiksi tässä tapauksessa ammattisotilaan syyllistymistä rattijuopumukseen ja lievään palvelussuhderikkomukseen oli pidettävä moitittavana tekona varsinkin, kun rattijuopumus oli tapahtunut virantoimituksessa.¹⁵⁷

¹⁵⁴ VMLTK Asia 47/2010.

¹⁵⁵ VMLTK Asia 18/2013.

¹⁵⁶ KHO 21.8.2015 T 2232.

¹⁵⁷ VMLTK Asia 18/2013.

Erytisille ammattiryhmille, kuten edellä mainituille ammattisotilaille, rajavartiomiehille, vanginvartijoille, sekä poliisimiehille, voidaan asettaa myös vapaa-aikaan kohdistuva erityinen käyttäytymisvelvoite¹⁵⁸. Eryteisesti poliisimiehen syyllistymistä vapaa-ajallaan törkeään rattijuopumusta koskevaan rikokseen on oikeuskäytännössä vakiintuneesti pidetty painavana syynä poliisimiehen irtisanomiselle¹⁵⁹.

Itä-Suomen Hallinto-oikeuden ratkaisussa poliisilaitos oli irtisanonut vanhemman konstaapeli A:n virastaan, koska tämä oli syyllistynyt vapaa-ajallaan törkeään rattijuopumukseen ja liikenneturvallisuuden vaarantamiseen. A oli määrätty myös ajokieltoon. Hallinto-oikeus arvioi asiassa sitä, oliko irtisanomiselle ollut erityisen painava syy, vai olisiko määräaikainen virantoimituksesta erottaminen ollut riittävä seuraamus. Hallinto-oikeus otti huomioon irtisanomista lievempää seurausta puoltavana tekijänä huomioon teon ainutkertaisuuden ja A:n 12 vuoden nuhteettoman virkauran ennen tekoa. Erytisen painavan syyn olemassaoloa taas puolsivat rikoksen törkeä tekemuoto sekä se, että teko oli omiaan aiheuttamaan vaaraa liikenneturvallisuudelle. Päätöksessään Hallinto-oikeus katsoi, että erittäin painava syy irtisanomiselle oli olemassa, sillä kuljettamalla autoa alkoholin vaikutuksen alaisena ja syyllistymällä törkeään rattijuopumukseen A oli rikkonut virkavelvollisuuksiaan poliisina. Virkavelvollisuuksien rikkominen perustui muun muassa siihen, että poliisin tehtävissä olevan henkilön tulee käyttäytyä myös vapaa-ajallaan asemansa edellyttämällä tavalla ja teko oli omiaan heikentämään poliisin luottamusta ja arvovaltaa kansalaisten keskuudessa.¹⁶⁰

Kyseisessä tapauksessa A:n moitteettomalla ja pitkällä virkauralla ei ollut lopulta merkitystä, kun otettiin huomioon poliisimiehen erityinen käyttäytymisvelvollisuus, sekä tekojen luonne ja vakavuus. Tapauksen kokonaisarvioinnissa on otettu myös huomioon se, että poliisimiehen käyttäytymisen moitteettomuudelle on asetettu virkamieslaissa säädettyjä ankarammat edellytykset ja näin ollen vapaa-ajallakin tapahtuvalla käyttäytymisellä voi olla merkitystä irtisanomisedellytyksiä harkittaessa.

3.4.1 Virantoimituksesta pidättäminen

Käytännössä virantoimituksesta pidättäminen tarkoittaa viranhoidon väliaikaista keskeyttämistä. Virantoimituksesta pidättäminen on luonteeltaan hallinnollinen varotoimi

¹⁵⁸ Helsingin HAO 17/0069/2; Helsingin HAO 17/0301/2; Itä-Suomen HAO 15/0136/4; KHO 11.3.1996/705; KHO 2019:103; VMLTK Asia 137/2010; VMLTK Asia 66/2012.

¹⁵⁹ Hämeenlinnan HAO 16/0318/3.

¹⁶⁰ Itä-Suomen HAO 15/0136/4.

tai väliaikainen turvaamistoimi, jota käytetään julkisen intressin toteuttamiseksi.¹⁶¹ Virkamiehestä tai viranhaltijaa on kuultava ennen pidättämispäätöstä (KvHL 48.3 §; VirkamL 66.2 §).

Virkamieslain mukaan 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 (VirkamL 40.1 §). Edellä mainitun lisäksi virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta muun muassa rikossyytteen tai sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä tai jos virkamies kieltäytyy viranomaisen antamasta määräyksestä huolimatta luovuttamasta tietoja terveydentilastaan tai menemästä terveydentilansa tutkimuksiin tai tarkastuksiin (VirkamL 40.2 §). Viran ulkopuolella tehdyllä vähäisellä rikoksella ei lähtökohtaisesti katsota olevan vaikutusta viranhoidon edellytyksiin. Kokonaisarviointiin perustuen asiaa on arvioitava rikoksen laadun ja virkamiehen tehtävien ja aseman perusteella. Vakiintuneen käytännön mukaan kuitenkin poliisimies voidaan lähtökohtaisesti pidättää virantoimituksesta esitutkinnassa olevan törkeän rattijuopumuksen perusteella.¹⁶²

Vastaava säännös löytyy myös viranhaltijalaista, jonka 47.1 §:n mukaan viranhaltija voidaan pidättää virantoimituksesta oikeudenkäynnin tai tutkimuksen ajaksi, jos hänen voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virantoimituksessa virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti. Tutkimisella viitataan tässä yhteydessä sekä esitutkintaviranomaisen tekemään tutkintaan sekä mahdollista rikosilmoitusta edeltävään työnantajaviranomaisen asian selvittämiseen¹⁶³. Virantoimituksesta pidättäminen on lain mukaan mahdollista myös siinä tapauksessa, jos viranhaltijan epäillään syyllistyneen todennäköisin syin rikokseen viran ulkopuolella ja asiassa ilmenneillä seikoilla voi olla vaikutusta viranhaltijan edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä (KvHL 47.2 §).

¹⁶¹ Koskinen & Kulla, 2019, s. 353–354.

¹⁶² Koskinen & Kulla, 2019, s. 354; VMLTK Asia 135/2010.

¹⁶³ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 335.

Viranhaltijalain 42.3 § oikeuttaa virantoimituksesta pidättämiseen myös siinä tapauksessa, mikäli viranhaltija ei hänestä itsestään johtuvasta syystä voi suorittaa asianmukaisesti tehtäviään. Momentissa tarkoitettu tilanne viittaa esimerkiksi tilanteeseen, jossa viranhaltija kieltäytyy antamasta tehtävän hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja työ- ja toimintakyvyn selvittämiseksi¹⁶⁴. Perusteena voisi lisäksi olla esimerkiksi määräaikainen ajoluvan menettäminen, mikäli viranhaltijan tehtäviin liittyy olennaisesti ajoneuvon kuljettaminen¹⁶⁵. Ajoluvan menettäminen saattaa johtua esimerkiksi viranhaltijan syyllistymisestä rattijuopumukseen tai törkeään rattijuopumukseen (Ajokorttilaki (386/2011) 64.1 §). Tällaisessakin tilanteessa on tapauskohtaisesti arvioitava ajo-oikeuden merkitys viran hoitamiseksi ja työnantajan mahdollisuus tehdä työjärjestelyjä¹⁶⁶.

3.5 Virkasuhteen purkaminen

Virkasuhteen purkaminen on irtisanomisen ohella toinen tapa päättää virkasuhde¹⁶⁷. Valtion virkamieslain 33 §:n mukaan virkamiehen virkasuhde voidaan purkaa heti, jos virkamies törkeästi laiminlyö tai rikkoo virkavelvollisuuksiaan. Virkasuhteen purkaminen on irtisanomista ankarampi virkasuhteen päättämisen muoto. Virkasuhteen purkaminen on lain mukaan mahdollista silloin, kun virkasuhteen irtisanomista ei pidetä riittävän seuraamuksena ottaen huomioon rikkomuksen vakavuus. Virkasuhteen purkamiskynnyksen nähdään ylittyvän myös silloin, kun työnantajalta ei voida kohtuudella vaatia virkasuhteen jatkamista edes virkamieslain 30 §:ssä määriteltyä irtisanomisaikaa.¹⁶⁸

Virkamieslain 34.1 §:n mukaan purkamisoikeus raukeaa, jollei syy ole aikaisemmin menettänyt merkitystään, kahden viikon kuluttua siitä, kun viranomaisella on saatu tiedon purkamisen aiheesta tai jos syy on jatkuva, siitä kun saatiin tieto sen lakkaamisesta. Jos purkamista kohtaan on pätevä este, saadaan purkaminen toimittua kahden viikon kuluessa es-

¹⁶⁴ HE 196/2002 vp s. 62.

¹⁶⁵ Koskinen & Kulla, 2019, s. 357–358.

¹⁶⁶ KHO:2020:2.

¹⁶⁷ Koskinen & Kulla, 2019, s. 429.

¹⁶⁸ HE 291/1993 vp s. 40; Koskinen ja muut, 2007, s. 114; Koskinen & Kulla, 2019, s. 429.

teen lakkaamisesta. Jos purkamista on lykätty asian esitutinnan tai muun asian vaatiman selvityksen hankkimisen vuoksi, saadaan virkamieslain 34.2 §:n mukaan purkamisen toimittaa kahden viikon kuluessa siitä, kun esitutkinta lopetettiin tai selvitys on hankittu. Tällöinkin purkaminen on toimitettava viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun aihe purkamiseen ilmaantui.¹⁶⁹ Virkamieslain perusteella tehtyyn purkamispäätökseen saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (VirkamL 53.2 §).

Vastaava virkasuhteen purkamista käsittelevä säännös löytyy myös viranhaltijalaista, jonka 41 §:n mukaan työnantaja saa purkaa viranhaltijan virkasuhteen noudatettavasta irtisanomisajasta tai määräajan pituudesta riippumatta päättyväksi heti vain erittäin painavasta syystä. Tällaisena syynä voidaan pitää laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden niin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa. Näin ollen virkasuhteen purkamisperusteen tulee olla irtisanomisperustetta painavampi. Virkasuhteen päättäminen ilman irtisanomisaikaa nähdään olevan poikkeuksellinen ja äärimmäinen työnantajan käytössä oleva palvelussuhteen päättämiskeino, sillä virkasuhde päättyy tällöin välittömästi.¹⁷⁰ Myös viranhaltijalain mukaan työnantajan on vedottava purkamisperusteeseen kahden viikon kuluessa sen ilmenemisestä (Kvhl 42 §). Kunnallinen viranhaltija voi hakea purkamispäätökseen muutosta siten kuin kuntalaissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään (Kvhl 50.1 §).

Menettelyavaltaan virkasuhteen purkaminen on tehtävä kirjallisesti ja edellyttää aina virkamiehen kuulemista etukäteen (Kvhl 43.1 §; Kvhl 43.3 §; VirkamL 66.1 §; VirkamL 66.2 §).

¹⁶⁹ HE 291/1993 vp s. 40.

¹⁷⁰ HE 196/2002 vp s. s. 57–58; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 295–296.

Voimassa olevaa viranhaltijalakia edeltävään palvelussuhdeturvalakiin (484/1996) esitettiin purkuperusteeksi säännöstä, jonka mukaan kunta voi purkaa virkasuhteen erityisesti seuraavissa tapauksissa: 1) kun viranhaltija on virkasuhteeseen valittaessa olennaisessa kohdin johtanut harhaan työnantajaa 2) kun viranhaltija välinpitämättömyydellään vaarantaa työturvallisuutta työpaikalla, taikka esiintyy siellä päihtyneenä tai siellä vastoin kieltoa käyttää päihdyttäviä aineita 3) kun viranhaltija törkeästi loukkaa työnantajan edustajan taikka työtoverinsa kunniaa tai tekee heille väkivaltaa 5) kun viranhaltija tahallaan tai huolimattomuudesta jättää virkavelvollisuutensa täyttämättä ja varoituksesta huolimatta jatkaa laiminlyöntiään.¹⁷¹ Lakiehdotusta kuitenkin muutettiin siten, että esimerkkien sijaan purkamisperuste päädyttiin ilmaisemaan yleislausekkeella, kuten nykyisin voimassa olevassa virkamiesoikeudellisessa lainsäädännössä (KvHL 41 §; VirkamL 33 §). Hirvonen ja Mäkinen (2008) kuitenkin toteavat, että käytännössä päihdeongelmat ovat tyypillinen virkasuhteen purkamisperuste muiden edellä 2 ja 3 kohdassa mainittujen perusteiden ohella myös voimassa olevan lain kannalta.¹⁷²

Sekä virkamieslaissa että viranhaltijalaissa palvelussuhteen purku on sidottu sanamuodolla virkavelvollisuuksiin. Näin ollen erilaiset purkamisperusteet, kuten esimerkiksi poissaolot, epärehellisyys ja alkoholin käyttö, on arvioitava aina suhteessa näihin velvollisuuksiin.¹⁷³

Virkamieslautakunnan tapauksessa toimistos sihteeri A:n virkasuhde oli purettu käräjäoikeuden päätöksellä, sillä A oli ollut 18.-25.6.2007 ilman hyväksyttävää syytä poissa työpaikaltaan. A:lla oli ollut pitkäaikainen alkoholiongelma ja työnantaja oli vuodesta 2003 lähtien puuttunut A:n alkoholinkäyttöön ja siihen liittyviin poissaoloihin muun muassa usein varoituksin ja ohjannut hänet useaan otteeseen päihdehoitoon. Hoitoonohjaustoimenpiteet olivat pääasiassa jääneet tuloksettomiksi. Viimeisen kerran A oli ohjattu hoitoon keväällä 2007. Heti 8.6.2007 päättyneen hoitojakson jälkeisenä viikonloppuna A oli aloittanut alkoholinkäytön ja oli mitä ilmeisimmin tämän seurauksena ollut poissa työpaikaltaan 18.-25.6.2007 ilman hyväksyttävää syytä. Virkamieslautakunta katsoi A:n törkeästi laiminlyöneen virkavelvollisuuksiensa noudattamisen, sillä A oli edellä kuvatulla tavalla poissa työpaikaltaan usean päivän ajan ilman hyväksyttävää syytä, ottaen erityisesti huomioon poissaolon syy ja seuraus sekä tilanteen kokonaisuus.¹⁷⁴

¹⁷¹ HE 44/1996 vp s 27; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 297.

¹⁷² Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 297.

¹⁷³ Koskinen & Kulla, 2019, s. 492.

¹⁷⁴ VMLTK Asia 108/2007.

Purkamisperusteen täyttymistä tulee harkita aina kokonaisarviolla, jolloin huomioon tulee ottaa muun muassa virkasuhteen erityispiirteet kunkin tapauksen yhteydessä. Edellä kuvatun oikeustapauksen perusteella kokonaisarvioon vaikuttaa myös moitittavan teon toistuvuus, kuten toistuvat ja pitkään jatkuneet poissaolot alkoholin käytöstä johtuen. Kokonaisarvioinnissa purkamisoikeutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös virkasuhteen luonne julkisen vallan käyttöön liittyvänä palvelussuhteena ja siihen liittyvä julkisen hallinnon laillisuuden, tasapuolisuuden ja julkisen toiminnan luotettavuuden vaatimuksen korostuminen. Lisäksi on otettava kantaa siihen, mitä voidaan pitää työnantajan näkökulmasta kohtuuttomana.¹⁷⁵

Virkasuhteen irtisanomisen ja purkamisen välisen rajanvedon katsotaan olevan hyvin tulokinnanvarainen. Tämä on otettu huomioon esimerkiksi viranhaltijalain 51 §:ssä, jossa säädetään irtisanomisperusteiden tutkimisesta purkamista koskevassa asiassa. Lain 51 §:n mukaan, mikäli tuomioistuin katsoo virkasuhteen purkamista koskevaa asiaa käsitellessä, että lain 41 §:ssä säädetyt purkamisperusteet eivät täyty, tuomioistuimen on vaadittaessa harkittava, onko työnantajalla purkamisen sijasta ollut peruste irtisanoa viranhaltija lain 35 §:ssä säädetyllä perusteella.¹⁷⁶

3.5.1 Koeaikapurku

Koeaikapurku vatsaa oikeudelliselta luonteeltaan virkasuhteen purkamista ja tästä syystä siinä on noudatettava samoja menettelytapoja kuin muutenkin virkasuhdetta purkaessa¹⁷⁷. Virkamieslain 10 §:n mukaan virkamiestä nimittäessä voidaan määrätä, että virkasuhde voidaan enintään kuusi kuukautta kestävän koeajan aikana purkaa sekä nimitävän viranomaisen, että virkamiehen puolelta. Vastaava säännös löytyy myös viranhaltijalaista. Lain 8.1 §:n mukaan virkasuhteeseen ottaessa voidaan määrätä virantoimituksen aloittamisesta alkavasta enintään kuuden kuukauden koeajasta. Lain 8.4 §:n mukaan koeajan kuluessa virkasuhde voidaan molemmin puolin purkaa päättymään välittömästi.

¹⁷⁵ HE 196/2002 vp s. 58; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 299; VMLTK Asia 108/2007.

¹⁷⁶ HE 196/2002 vp s. 65–66; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 296.

¹⁷⁷ Koskinen & Kulla, 2019, s. 374.

Vuotta lyhyemmässä määräaikaisessa virkasuhteessa koeaika voi olla kuitenkin enintään puolet määräaikaisen virkasuhteen kestosta (KvHL 8.1 §; VirkamL 10.2 §).

Sekä virkamieslain että viranhaltijalain osalta koeaikapurku ei saa tapahtua syrjivällä tai koeajan tarkoitukseen nähden muutoin epäasiallisilla perusteilla (KvHL 8.4 §; VirkamL 10.1 §). Syrjiviä perusteita ovat käytännössä sukupuoli, syntyperä, kansalaisuus, uskonto, ikä, sukupuolinen suuntautuneisuus, vakaumus, vammaisuus taikka poliittinen tai ammattiyhdistystoiminta taikka muu näihin verrattava seikka¹⁷⁸. Koeajan tarkoituksena on antaa molemmille osapuolille aikaa harkita, vastaako virkasuhde etukäteisodotuksia. Työnantajan näkökulmasta koeajalla pyritään varmistumaan siitä, suoriutuuko virkasuhteeseen otettu hänelle osoitetuista tehtävistä asianmukaisesti. Viranhaltijan osalta kysymys on edellä mainitun lisäksi myös siitä, vastaako tehtävä hänen odotuksiaan ja kykyjään.¹⁷⁹ Näin ollen virkasuhteen purkaminen koeaikana ei edellytä sitä, että valtion virkamies tai kunnallinen viranhaltija olisi laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan tai toiminut muutoin moitittavasti¹⁸⁰. Virkasuhteen purkaminen koeajalla ei myöskään edellytä kirjallisen varoituksen antamista. Koeaikapurun perusteeksi riittää lähtökohtaisesti työnantajan tyytymättömyys virkamiehen työsuoritukseen tai toimintaan.¹⁸¹

Työnantajan puolelta purkuperusteena voivat olla muun muassa riittämättömät tiedolliset ja taidolliset valmiudet, oma-aloitteisuuden puute tai heikkoudet yhteistyökyvyssä¹⁸². Erityisesti virkamieslautakunnan päätöksissä virkasuhteen koeajan purkuperusteina ovat toistuvasti olleet muun muassa luvattomat poissaolot, alisuoriutuminen annetuissa työtehtävissä, sopimattomuus työtehtäviin ja epäasiallinen käytös työtovereita kohtaan. Tapauksista ilmenee, että etenkin asiattoman käyttäytymisen kohdalla virkamiehelle anne-

¹⁷⁸ Koskinen & Kulla, 2019, s. 373.

¹⁷⁹ HE 196/2002 vp s. 32; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 103–104.

¹⁸⁰ VMLTK Asia 153/2010.

¹⁸¹ KHO 10.3.2017/1064.

¹⁸² Koskinen & Kulla, 2019, s. 373.

taan pääsääntöisesti keskustelun tai huomautuksen kautta mahdollisuus korjata menettelynsä ennen varsinaista purkamispäätöstä. Mikäli asiaton käytös huomautuksista huolimatta jatkuu, voi kokonaistilanne muodostaa virkasuhteen purkuperusteen.¹⁸³

Virkamieslautakunnan tekemiin päätöksiin viitaten muun muassa alkoholiehtoiset luvattomat poissaolot ja alkoholinkäytöstä johtuva sopimaton käytös muuta työyhteisöä kohtaan voivat tapausten erityispiirteet huomioon ottaen muodostaa perusteet virkasuhteen purkamiselle koeaikana. Lähtökohtaisesti alkoholin väärinkäyttöön suhtaudutaan kielteisesti useimmilla aloilla, joten koeaikapurku voidaan alkoholin väärinkäyttöön perustuen vain poikkeuksellisesti katsoa koeajan tarkoitukseen nähden epäasialliseksi perusteeksi. Perusteeton koeaikapurku voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos alkoholin väärinkäyttö heijastuu virkatehtäviin esimerkiksi kertaluonteisena krapulatilassa esiintymisenä työpaikalla.¹⁸⁴

Koeajan enimmäispituuteen viitaten muun muassa viranhaltijalain esitöissä korostetaan, että on sekä viranhaltijan että julkisen edun mukaista mahdollistaa viranhaltijan perehtyä riittävästi tehtäviinsä, jotta virkasuhteen jatkumisen edellytyksiä voidaan harkita asianmukaisesti riittävän viranhaltijaa koskevan tietämyksen perusteella¹⁸⁵. Vaikka laissa säädetäänkin koeajan enimmäispituudesta, käytettävän koeajan pituus tulee aina ta-pauskohtaisesti harkita. Koeajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon muun muassa työnantajan käytettävissä olevat tiedot virkasuhteeseen otetun henkilön kyvyistä suhteessa virkaan kuuluvien tehtävien laatuun ja vaativuuteen. Koeajan pituutta harkittaessa tulee ottaa samalla huomioon erityisesti myös hallinto-oikeudellinen suhteellisuusperiaate.¹⁸⁶

¹⁸³ VMLTK Asia 101/2006; VMLTK Asia 70/2007; VMLTK Asia 92/2007; VMLTK Asia 115/2009; VMLTK Asia 153/2010; VMLTK Asia 14/2012.

¹⁸⁴ Koskinen ja muut, 2007, s. 107.

¹⁸⁵ HE 196/2002 vp s. 32.

¹⁸⁶ Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 105.

4 Alkoholismi sairautena

Alkoholismille on annettu monia erilaisia määritelmiä ja teorioita, eikä alkoholin pitäminen sairautena ole täysin riidatonta. Näin ollen alkoholismin määrittelemisen sairauksiksi voi olla hyvinkin vaikeaa. Alkoholismi ja alkoholistinen juominen on myös syytä osata erottaa sosiaalisesta ja niin sanotusta terveestä alkoholin nauttimisesta.¹⁸⁷

Nykyisin lääketiede luokittelee alkoholismin oireyhtymäksi, eikä näin ollen mikään yksittäinen oire yksinään riitä luokittelemaan henkilöä alkoholistiksi. Tyypillistä alkoholistiselle juomiselle on käyttää alkoholia terveyttä ja turvallisuutta horjuttavalla tavalla, sekä kyvyttömyys hallita omaa alkoholinkäyttöään. Alkoholismille on myös ominaista pakonomainen halu saada alkoholia, sekä fysiologisten vieroitusoireiden ilmeneminen alkoholin käytön vähentyessä tai loppuessa.¹⁸⁸

Sairauden käsite on yleisesti katsottu asiaksi, jonka lähtökohtaisesti lääkärit määrittävät. Yleisen käsityksen mukaan sairaudella tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi sellaista tautia tai terveydellistä haittaa, jotka alentavat henkilön työkykyä. Virkamiehen tai viranhaltijan on myös kyettävä esittämään sairauden olemassaolo esimerkiksi hankkimalla lääkärintodistus.¹⁸⁹

Virkamiehen tai viranhaltijan sairaudella, esimerkiksi diagnosoidulla alkoholismilla, on merkitystä erityisesti irtisanomisperusteiden olemassaoloa harkittaessa. Sekä virkamieslakiin että viranhaltijalakiin on sisällytetty säädös, joka suojaa sairastunutta irtisanomistilanteissa tietyin edellytyksin.¹⁹⁰ Tämän luvun tarkoituksena on selvittää, voidaanko virkasuhde päättää virkamiehen tai viranhaltijan sairaudesta, kuten alkoholismista johtuen, sekä millaisin perustein tämä olisi mahdollista.

¹⁸⁷ Laakso & Koskinen, 2006, s. 39; Koskinen ja muut, 2007, s. 133.

¹⁸⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2004, s. 131; Laakso & Koskinen, 2006, s. 39–40; Koskinen ja muut, 2007, s. 133–134.

¹⁸⁹ Laakso & Koskinen, 2006, s. 41, 43.

¹⁹⁰ Laakso & Koskinen, 2006, s. 40; Koskinen ja muut, 2007, s. 134.

4.1 Virkasuhteen päättäminen sairauden perusteella

Kuten aiemmassa luvussa todettiin, virkasuhde voidaan irtisanoa virkamieslain mukaan, kun tähän on erityisen painava syy, sekä viranhaltijalain mukaan, kun tähän on asiallinen ja painava syy (Kvhl 35.1 §; VirkamL 25.2 §). Sekä virkamieslaki että viranhaltijalaki sisältävät kuitenkin myös esimerkkiluettelon kielletyistä irtisanomisperusteista.

Virkamieslain 25 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan erityisen painava syy irtisanomiselle ei ainakaan voi olla virkamiehen sairaus, vika tai vamma, paitsi jos siitä on ollut seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Viranhaltijalain 35 §:n 1 momentin 1 kohta vastaa pitkälti virkamieslaissa säädettyä. Viranhaltijalain mukaan asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää viranhaltijan sairautta, vammaa tai tapaturmaa, ellei viranhaltija työkyky ole näiden vuoksi vähentynyt olennaisesti tai niin pitkällisesti, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista (KhvL 35.1.1 §).

Näin ollen virkamiehen tai viranhaltijan sairautta voidaan lähtökohtaisesti pitää kielletynä irtisanomisperusteena. Virkasuhde voidaan kuitenkin irtisanoa sairauden perusteella, mikäli virkamiehen tai viranhaltijan työkyvyn olennaisen ja pitkällisen heikentymisen johdosta työnantajalta ei voida kohtuudella odottaa virkasuhteen jatkamista. Virkamieslaissa edellytetään lisäksi myös sitä, että virkamiehellä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen.¹⁹¹

Työkyvyllä ei katsota tarkoitettavan mitään tiettyä absoluuttista tilaa, vaan työkykyä on aina arvioitava suhteessa työtehtävien asettamiin vaatimuksiin. Sairautta on näin ollen arvioitava tapauskohtaisesti siltä osin, kuin sairaus on yhteydessä virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Työkyvyn olennaisella vähenemisellä taas viitataan tilan-

¹⁹¹ Alapuranen, Arola, Heino, Koskinen, Lehtonen, Virta & Ullakonoja, 2008, s. 223; KHO 19.4.1972/1439.

teeseen, jossa virkamies tai viranhaltija ei pysty suoriutumaan olennaisilta osin virkatehtävistään. Näin ollen vaikeakaan sairaus ei oikeita virkasuhteen irtisanomiseen, mikäli sairaus ei olennaisesti vaikuta virkatehtävistä suoriutumiseen.¹⁹²

Työkyvyn olennaisella alentumisella ja pitkäaikaisuudella ei lähtökohtaisesti viitata lopulliseen työkyvyn alentumiseen. Tilanteessa on arvioitava lähtökohtaisesti sitä, kuinka pitkäaikaista tai olennaista työkyvyn alentumista voidaan pitää työnantajan kannalta kohtuuttomana. On otettava muun muassa huomioon sairauden kesto ennen irtisanomistilannetta, sekä mahdollinen lääketieteellinen ennuste koskien sairauden kestoja.¹⁹³

Mahdollista sairauden perusteella tapahtuvaa irtisanomista on edellä mainitut seikat huomioon ottaen arvioitava aina myös kokonaisharkinnalla. Kokonaisharkinnalla tulee muun muassa selvittää virkamiehen tai viranhaltijan mahdollisuudet suoriutua hänen nykyisistä tai mahdollisista vaihtoehtoisista työtehtävistä. Irtisanomisperusteen täyttymistä arvioitaessa tulee myös arvioida yleisiä olosuhteita työpaikalla, sekä arvioida työpaikan mahdollisuudet sopeuttaa virkatehtävät ja työolot virkamiehen tai viranhaltijan työkykyä vastaaviksi.¹⁹⁴

Lisäksi työnantajalla on velvollisuus asiallisesti selvittää virkamiehen tai viranhaltijan tosiasiallinen terveydentila ennen virkasuhteen irtisanomista sairauteen perustuen. Näin ollen pelkkä epäily sairaudesta tai keskeneräiset virkamiehen tai viranhaltijan toimintakykyyn kohdistuvat tutkimukset eivät oikeuta irtisanomiseen.¹⁹⁵ Olennaisena pidetään myös sitä, että myös työntekijän on tarvittaessa voitava näyttää mahdollisen sairauden olemassaolo, oli kyseessä sitten alkoholismi tai muu diagnosoitu sairaus.¹⁹⁶

¹⁹² HE 196/2002 vp s. 56; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 269–270; Koskinen & Kulla, 2019, s. 397.

¹⁹³ HE 196/2002 vp s. 56; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 270.

¹⁹⁴ HE 196/2002 vp s. 56; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 270.

¹⁹⁵ Alapuranen ja muut, 2008, s. 224.

¹⁹⁶ Laakso & Koskinen, 2006, s. 43.

Oikeuskäytännön valossa ei-sairausluonteisesta ja satunnaisesta alkoholin käytöstä johtuva epäasiallinen käytös ja virkavelvollisuuksien laiminlyöminen voivat oikeuttaa virkasuhteen irtisanomiseen. Lisäksi on syytä ottaa huomioon se, että sairaus itsessään ei estä virkasuhteen päättämistä, mikäli sairauden sijaan siihen on ollut joku muu laillinen peruste. Tällainen muu laillinen peruste voi olla esimerkiksi luvattomat ja toistuvat poissaolot. Tapauskohtaisen harkinnan merkitys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa rajanvero on vaikeaa tehdä sairaudeksi katsottavan tilan ja laiminlyönnin välillä alkoholismiin erityisen luonteen vuoksi.¹⁹⁷

Virkamieslautakunnan ratkaisussa A irtisanottiin maaliskuussa 2006 annetulla päätöksellä perustuen törkeään virkavelvollisuuksien rikkomiseen ja laiminlyöntiin. Tapaukseen liittyen A:lle oltiin vuonna 2005 annettu kaksi huomautusta, sekä varoitus alkuvuonna 2006. Huomautusten perusteena olivat luvattomat poissaolot. Varoituksen perusteena oli se, että A oli ollut päihtyneenä työpaikallaan eikä sen vuoksi ollut kykenevä tekemään työvuoroon. Vuonna 2003 A:n alkoholiongelman hoitamiseksi oli laadittu kahden vuoden mittainen hoitoonohjaussopimus. Tapauksessa työnantajan todettiin huolehtineen A:n hoitoonohjauksesta, sekä oli huomautuksin ja varoituksen kautta puuttunut alkoholin käytöstä johtuviin poissaoloihin. Päätöksessä otettiin myös kantaa siihen, että tapauksessa oli kysymys nimenomaisesti A:n alkoholin käytöstä johtuvista seurauksista, eikä sairaudesta. Työnantajalla katsottiin näin ollen olevan erityisen painava syy irtisanoa A:n virkasuhde.¹⁹⁸

Tapauksesta ilmenee erityisesti se, että irtisanomispäätökseen ei vaikuttanut A:n mahdollinen sairaus, vaan alkoholinkäytöstä johtuvat epäasialliset teot, kuten luvattomat alkoholiehtoiset poissaolot. Virkamieslautakunnassa on otettu kantaa toiseenkin vastaavaan tapaukseen, jossa virkamiehen alkoholinkäytön väitettiin johtuvan olemassa olevasta sairaudesta.

Virkamieslautakunnan päätöksessä A irtisanottiin vanhemman vartijan virasta. Irtisanomisperusteena oli sopimaton käyttäytyminen vankien ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivalle virkamiehelle ja virkavelvollisuuksien vastainen toiminta. A oli esimerkiksi ollut useasti poissa työpaikaltaan luvattomasti, sekä ilmoittanut itse syyksi alkoholin käytön. Työnantajan toimesta A:lle oli annettu kirjallinen varoitus, sekä suullinen että kirjallinen huomautus. A ei tästä huolimatta ollut muuttanut käyttäytymistään. A oli myös ohjattu hoitoon tilanteesta johtuen, mutta hoitajaksoista ei oltu saatu pysyvää apua. Tapauksessa A myönsi poissaolojen johtuneen alkoholin käytöstä, mutta katsoi alkoholin käytön johtuvan pitkälti hänen sairaudestaan. Virkamieslautakunta kuitenkin katsoi, että A:n luvattomat poissaolot johtuivat alkoholin väärinkäytöstä, ei A:n sairaudesta.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Alapuranen ja muut, 2008, s. 223; Laakso & Koskinen, 2006, s. 43; VMLTK Asia 37/2006.

¹⁹⁸ VMLTK Asia 37/2006.

¹⁹⁹ VMLTK Asia 68/2006.

Tapauksessa ei siis katsottu, että sairaus olisi ollut irtisanomisen syytä. Irtisanominen perusteltiin virkamieslain mukaisella erityisen painavalla syyllä, joka johtui toistuvista luvattomista poissaoloista. Luvattomat poissaolot ja virkamiehen haluttomuus korjata menettelyään johtivat tapauksessa siihen, että virkamies oli vaarantanut ja menettänyt erityisen luottamuksen, jota vanhemmalta vanginvartijalta odotetaan.²⁰⁰

4.1.1 Muuhun työhön sijoittaminen irtisanomisen sijaan

Viranhaltijalain 35.4 §:n mukaan työnantajan on ennen irtisanomista selvitettävä, olisiko irtisanominen vältettävissä sijoittamalla viranhaltija muuhun virkaan tai virkasuhteeseen. Muun työn tarjoamisvelvollisuutta tulisi soveltaa pääasiassa silloin, kun viranhaltija ei enää pysty selviytymään virkatehtävistään hänen työntekoa edellytyksissä tapahtuneiden muutosten johdosta.

Muun työn tarjoamisvelvollisuus kokee myös esimerkiksi sellaisia tilanteita, joissa viranhaltijan velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti on ollut niin vähäistä, että sen ei voitaisi katsoa horjuttavan virkasuhteen jatkamisen edellytyksenä olevaa luottamusta. Lähtökohtaisesti tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa varoituksen antamista ei pidetä riittävän ankarana puuttumiskeinona moitittavaan käytökseen, mutta irtisanomista taas pidetään kohtuuttomana toimenpiteenä.²⁰¹ Virkamieslaista ei löydy vastaavaa nimenomaista säännöstä, joka velvoittaa työnantajaa selvittämään muuhun työhön sijoittamismahdollisuudet ennen kuin päätös virkasuhteen irtisanomisesta tehdään.

Käytännössä tilanne voi kuitenkin olla hyvin ongelmallinen, kun pohditaan alkoholin väärinkäytöstä johtuvan irtisanomispäätöksen sijaan muun viran tai virkasuhteen tarjoamista. Alkoholin väärinkäytöstä johtuviin irtisanomispäätöksiin vaikuttavat usein esimer-

²⁰⁰ VMLTK Asia 68/2006.

²⁰¹ HE 196/2002 vp s. 58; Hirvonen & Mäkinen, 2008, s. 275.

kiksi luottamuksen menetys virkamiehen tai viranhaltijan, sekä työnantajan välillä. Luottamuspulasta johtuen usein päädytäänkin tilanteeseen, jossa työnantajalta ei voida koh- tuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista.²⁰²

4.2 Vertailua Ruotsin lainsäädäntöön

Ruotsin lainsäädännössä suhtaudutaan sairauden perusteella tapahtuvaan irtisanomi- seen hieman eri tavoin kuin kotimaisessa lainsäädännössä. Tässä kappaleessa on tarkoi- tus tarkastella näitä keskeisiä eroavaisuuksia pääasiassa alkoholismien näkökulmasta.

Ruotsissa irtisanomissuojaa sääntelee lag (1982:80) om anställningsskydd (LAS), eli työ- suhdeturvalaki. Kyseistä lakia sovelletaan sekä julkisella että yksityisellä sektorilla työs- kenteleviin henkilöihin (LAS 1 §). Laissa säädetään muun muassa tilanteista, joissa irtisa- nominen ja purkaminen tapahtuvat työnantajan toimesta. Lain mukaan työntekijää ei voida irtisanoa ilman asiallista perustetta. (LAS 7 §). Lain 18.1 §:n mukaan työsuhteen purkaminen henkilökohtaisin perustein on mahdollista, mikäli työntekijä on rikkonut tör- keästi velvoitteitaan työnantajaan kohtaan.

Lakitekstistä ei kuitenkaan ilmene, millaisia perusteita voidaan pitää asiallisina irtisano- mistilanteissa. Yleisesti on kuitenkin tulkittu, että työntekijän sairaus ei voi olla asiallinen peruste irtisanomiselle, ellei sairauden seurauksena työkyky ole niin olennaisesti alentu- nut, ettei työntekijä voi tehdä enää sellaista työtä, jolla olisi merkitystä työnantajalle. Ruotsin lainsäädännön nojalla työntekijän irtisanominen nähdään olevan viimeisimpiä keinoja ratkaistaessa työkyvyn heikentymisestä aiheutuneita ongelmia.²⁰³

Ruotsissa sairaan työntekijän asema työssäpysymisoikeuden näkökulmasta nähdään ole- van paremmin turvattu kuin kotimaassamme. Myös alkoholismi nähdään Ruotsissa sel- keämmin sairautena kuin Suomessa.²⁰⁴ Ruotsissa lainsäädäntö asettaa työnantajalle

²⁰² Helsingin HAO 17/0301/2; Laakso & Koskinen, 2006, s. 44; VMLTK Asia 47/2010; VMLTK Asia 18/2013.

²⁰³ Laakso & Koskinen, 2006, s. 45–46; Koskinen ja muut, 2007, s. 140.

²⁰⁴ Laakso & Koskinen, 2006, s. 46–47; Koskinen ja muut, 2007, s. 141.

muun muassa erityisen sairaan työntekijän kuntoutusvastuun. Tämä erityinen kuntoutusvastuu ilmenee muun muassa arbetsmiljölag (1977:1160), eli työympäristölain säännöksistä (Arbetsmiljölag 3 kap. 2 a §). Kun punnitaan sairaan työntekijän irtisanomista, täytyy ottaa huomioon työnantajan kuntoutusvastuun täyttyminen. Työntekijä on myös itse velvollinen myötävaikuttamaan kuntoutuksen tuloksellisuuteen.²⁰⁵

Mikäli työntekijän tuottamat rikkeet katsotaan johtuvan sairaudesta ja kyseiset rikkeet eivät ole luonteeltaan törkeitä, Ruotsin lainsäädäntö suojaa sairastunutta työntekijää tehokkaasti. Ruotsissa myös alkoholismi ollaan tuomioistuimissa tulkittu useasti sairaudeksi, joka puoltaa lain turvaamaa työssäpysymisoikeutta.²⁰⁶ Suomessa taas alkoholismia pitäminen irtisanomissuojasäännöksen mukaisena sairautena ei ole yhtä riidatonta. Sellainenkaan tilanne, missä alkoholismi sairautena lääkärin toimesta todetaan, ei aina ole suomalaisessa oikeuskäytännössä ollut ongelmaton. Esimerkiksi työtuomioistuomen ratkaisussa 2005:4 työntekijä oli ollut poissa työpaikaltaan pitkäaikaisesta päihdeongelmastaan johtuen. Työntekijällä oli alkoholin aiheuttama sairaus ja vieroitusoireita. Työntekijä katsoi poissaolon johtuvan sairaudesta. Tapauksessa työtuomioistuin kuitenkin katsoi, että poissaolon syy oli pohjimmiltaan työntekijän itse aiheuttamaa, ottamatta kantaa sairauteen tämän enempää.²⁰⁷

Suomen lainsäädäntö ei myöskään sisällä Ruotsin lainsäädäntöä vastaavaa kuntoutusvelvoitetta ennen sairauden perusteella tapahtuvaa irtisanomispäätöstä. Suomessa vastaava velvoite sisältyy tutkimusongelman kannalta lähinnä hoitoonohjausmahdollisuuden päihdeongelmien kohdalla. Hoitoonohjauksesta ei kuitenkaan ole säädetty lain tasolla. Suomalaisen oikeuskäytännön valossa päihdeongelmaisen hoitoonohjaus on usein virkasuhteen päättämistä edeltävä toimenpide. Mikäli kuitenkin päihdeongelman hoito

²⁰⁵ Laakso & Koskinen, 2006, s. 46; Koskinen ja muut, 2007, s. 141.

²⁰⁶ Laakso & Koskinen, 2006, s. 47–48; Koskinen ja muut, 2007, s. 143–144.

²⁰⁷ Koskinen & muut, 2007, s. 137; TT 2005:4.

todetaan tuloksettomaksi tai viranhaltija ei osoita sitoutuneisuutta hoitoon tai ei muutoin korjaa moitittavaa menettelyään, saattaa syntyä perusteet virkasuhteen irtisanomiselle.²⁰⁸

Kuitenkin sekä Suomessa että Ruotsissa ollaan yhtä mieltä siitä, että alkoholismista kärsivä työntekijä on yksi työturvallisuutta uhkaava tekijä. Työturvallisuuden kustannuksella ei siis tule suojata sairaudesta kärsivän työntekijän työssäpysymisoikeutta. Mikäli alkoholismi sairautena aiheuttaa todellista vaaraa muulle työyhteisölle ja tilannetta ei saada esimerkiksi uusilla työjärjestelyillä ratkaistua, voi syntyä edellytykset työ- ja virkasuhteen päättämiseksi.²⁰⁹

²⁰⁸ KHO 21.8.2015 T 2232; VMLTK Asia 68/2006; VMLTK 47/2010; VMLTK Asia 18/2013.

²⁰⁹ Laakso & Koskinen, 2006, s. 43, 47–48; Koskinen ja muut, 2007, s. 137–138.

5 Johtopäätökset

Tutkielman tuloksista ilmenee, että sekä kunnallisen viranhaltijan, että valtion virkamiesten virkasuhde voidaan tietyin edellytyksin päättää alkoholin väärinkäytöstä johtuen. Virkasuhteen irtisanomistilanteissa alkoholin väärinkäyttö saattaa muodostaa virkamieslain mukaisen erittäin painavan syyn irtisanomiselle, tai toisaalta viranhaltijalain mukaisen asiallisen ja painavan irtisanomisperusteen (VirkamL 25.2 §; KvHL 35.1 §). Irtisanomista ankarampana toimenpiteenä virkasuhde voidaan myös purkaa, mikäli virkamies tai viranhaltija törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkasuhteen olennaisesti vaikuttavia velvollisuuksia (VirkamL 33 §; KvHL 41 §). Tulosten perusteella alkoholin väärinkäyttötilanteet voivat johtaa myös purkamiskynnyksen ylittymiseen.

Virkasuhteen päättämistä harkittaessa päätöksen taustalla tulee vaikuttaa aina perustuslain 18 §:ään kirjattu yksilön oikeus työhön. Pykälän 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstään. Tutkimusongelman kannalta tarkemmat lakiin perustuvat syyt löytyvät virkamieslain ja viranhaltijalain säännöksistä, joissa säädetään virkasuhteen päättämisen oikeudellisista edellytyksistä (KvHL 35.1 §, 41 §; VirkamL 25.2 §, 26.1 §, 33 §).

Alkoholin väärinkäyttötilanteet, jotka johtavat virkasuhteen päättämiseen, voivat ilmetä työyhteisössä usein eri tavoin. Räikein esimerkki tällaisesta alkoholin väärinkäyttötilanteesta lienee päihtyneenä esiintyminen työpaikalla virantoimituksen aikana²¹⁰. Kuitenkin oikeuskäytännön valossa alkoholin varsinainen väärinkäyttö näyttää tapahtuvan varsin usein myös viran ulkopuolella, mutta heijastuu virkasuhteeseen ja sen mukaisiin velvoitteisiin muun muassa luvattomien ja toistuvien poissaolojen myötä²¹¹. Tietyissä tapauksissa myös vapaa-ajalla tapahtunut rikos, johon alkoholin väärinkäyttö on vaikuttanut, saattaa johtaa virkasuhteen päättämiskynnyksen ylittymiseen²¹².

²¹⁰ Esim. KHO 11.3.1996/705; KHO 21.8.2015 T 2232; VMLTK 47/2010.

²¹¹ Esim. VMLTK Asia 37/2006; VMLTK Asia 68/2006; VMLTK Asia 108/2007.

²¹² Esim. Itä-Suomen HAO 15/0136/4; KHO 2019:103.

Tapahtunutta alkoholin väärinkäyttöä tuleekin tarkastella ensisijaisesti suhteessa virkamiehen tai viranhaltijan virkavelvollisuuksiin. Mikäli virkavelvollisuuksia on laiminlyöty tai rikottu, tulee analysoitavaksi myös se, ovatko laiminlyönnit kohdistuneet virkasuhteen kannalta olennaisiin ja keskeisiin velvollisuuksiin. Esimerkiksi päihtyneenä työpaikalle saapuminen ja luvattomat poissaolot lähtökohtaisesti estävät virkatehtävien asianmukaisen hoitamisen. Samalla tulee arvioitavaksi myös se, onko moitittava teko horjuttanut olennaisesti luottamusta kyseisen viranomaisen ja kansalaisen välillä. Tämän ohella myös mahdollinen virkamiehen tai viranhaltijan ja työnantajan välinen luottamuspula voi olennaisesti vaikuttaa virkasuhteen päättämispäätökseen.

Laiminlyöntien yhteydessä myös virkamiehen ja viranhaltijan omalla suhtautumisella näyttää olevan merkitystä virkasuhteen päättämispäätöstä harkittaessa. Mikäli virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien rikkominen nähdään olevan toistuvaa työnantajan puuttumisesta huolimatta, voidaan tilanne tulkita virkamiehen tai viranhaltijan erityisenä piittaamattomuutena ja haluttomuutena korjata moitittavaa käyttäytymistä. Arvioitavaksi tulee myös mahdollinen moitittavan teon tahallisuus. Tulosten perusteella työnantajalla on virkasuhteen päättämistä lievempinä puuttumiskeinoina käytössään epävirallinen huomautus, sekä suullinen tai kirjallinen varoitus. Lisäksi päihdeongelmaisen hoitoon ohjaus näyttää olevan vakiintunut käytäntö työyhteisön alkoholihaittoja ehkäistäessä. Mikäli virkamies tai viranhaltija ei kuitenkaan osoita sitoutuneisuutta päihteiden käytöstä johtuvan hoitoonohjaussopimuksen noudattamista kohtaan, voi myös tämä olla päättämiskynnystä alentava tekijä moitittavan teon toistuesssa.

Tuloksista ilmeneekin, että tyypillisesti ensimmäinen alkoholin väärinkäytöstä johtuva moitittava menettely ei vielä johda virkasuhteen päättämiseen. Tyypillisesti virkamiehelle annetaan huomautuksen tai varoituksen myötä mahdollisuus korjata moitittava menettelynsä. Myös viranhaltijalaki jo itsessään velvoittaa varoituksen antamista ennen virkasuhteen irtisanomista (KvHL 35.3 §). Vastaavaa velvoitetta ei sisälly virkamieslakiin, mutta käytännössä myös valtionhallinnon puolella varoitus näyttää olleen pääsääntöisesti irtisanomista edeltävä toimenpide suhteellisuusperiaate huomioiden.

Myös eri virkamiesryhmien kohdalla suhtaudutaan hieman eri tavoin alkoholin väärinkäyttötilanteisiin. Suhtautuminen alkoholin väärinkäyttöön on ankarampaa muun muassa ammattisotilaiden, rajavartiomiesten, vanginvartijoiden, sekä poliisimiesten kohdalla. Näin ollen virkamiehen tai viranhaltijan asema ja tehtävät vaikuttavat myös olennaisesti mahdolliseen virkasuhteen päättämispäätökseen. Edellä mainituilla ammattiryhmillä nähdään olevan muun muassa erityinen vapaa-ajalle ulottuva käyttäytymisvelvoite, vaikka lähtökohtaisesti nimenomaiset vapaa-ajalle ulottuvat virkakäskyt eivät olekaan sallittuja. Oikeuskäytännössä muun muassa poliisimiehen syyllistyminen törkeään rattijuopumukseen on nähty asiallisena syynä päättää virkasuhde, mikäli kyseisen poliisimiehen olennaisiin tehtäviin on kuulunut liikenteen valvontaa ja rattijuopumusten ennaltaehkäisyä²¹³. Lisäksi esimerkiksi esimiesasemassa olevilta henkilöiltä voidaan edellyttää erityistä käyttäytymistä suhteessa alaisiin²¹⁴.

Kun pohditaan virkasuhteen päättämistä alkoholin väärinkäyttötilanteista johtuen, tulee tilanne hahmottaa aina laajempina kokonaisuutena, jossa ovat usein vastakkain työntekijän ja työnantajan intressit. Edellä kuvattujen huomioiden lisäksi myös työnantajan työturvallisuusvelvoite vaikuttaa kokonaisuutena. Kuten todettua, työturvallisuutta ei tule kohtuuttomasti vaarantaa virkamiehen tai viranhaltijan työssäpysymisoikeuden kustannuksella. Esimerkkeiksi erityisesti yksityisellä sektorilla on aloja, joihin päihtyneenä esiintyminen ei lainkaan sovi työn vaarallisuudesta johtuen. Kyseinen seikka vaikuttaa myös työ- tai virkasuhteen päättämiskynnykseen.²¹⁵ Alkoholin väärinkäyttötilanteita tulee kuitenkin aina tarkastella suhteessa todellisiin työturvallisuusuhkiin ja viran luonteeseen, mutta lähtökohtaisesti alkoholin käyttö tai päihtyneenä esiintyminen työpaikalla on merkittävä uhka työturvallisuudelle.

Tutkimuskysymyksen kannalta ongelmallisena näyttäytyy virkamiehen tai viranhaltijan alkoholinkäytön selvittämiseen liittyvät seikat. Alkoholinkäytön selvittämisen kohdalla

²¹³ KHO 2019:103.

²¹⁴ Turun HAO 15/0082/1.

²¹⁵ Laakso & Koskinen, 2006, s. 35.

ovat vastakkain työnantajan intressi selvittää työntekijän työntekoedellytykset, sekä työntekijän oikeus ruumiilliseen koskemattomuuteen ja yksityisyyden suojaan²¹⁶. Alkoholitestaus työpaikoilla ei saa tapahtua ilman laissa säädettyä perustetta, mutta tällä hetkellä työelämän alkoholitestauksesta ei ole selkeitä lain taseisia säännöksiä. Tällä hetkellä työnantaja voi esimerkiksi työturvallisuusvelvoitteen nojalla poistaa työntekijän työpaikaltaan, mikäli hänellä on peruste epäillä mahdollista virkamiehen tai viranhaltijan päihety mistilaa. Alkoholitestaus on toki mahdollista sisällyttää osaksi työterveyshuollon työterveystarkastusta, mutta työnantajalla ei ole tämän hetkisen lainsäädännön nojalla valtuuksia suorittaa esimerkiksi itse puhalluskokeita. Olisi sekä työnantajan että työntekijän edun kannalta perusteltua saada alkoholitestauksen osalta selkeät säännökset työelämän käyttöön, jotta jatkossakin voidaan toimia molempien osapuolten asemaa kunnioittaen.

Vaikka päihdeongelman hoitoonohjaus ei ole lakiin perustuva velvollisuus, vaikuttaa hoitoonohjaus olevan vakiintunut osa työelämän käytäntöjä. Tutkielman tuloksista ilmenee, että työnantajan intresseissä on päihdeongelmien varhainen tunnistaminen ja hoitoon ohjaaminen yhteistyössä työterveyshuollon kanssa. Mahdollisiin päihdeongelmiin pyritään puuttumaan jo ennen kuin vakavampia ongelmia ehtii työyhteisössä ilmene mään. Lähtökohtaisesti myös työnantajan intresseissä nähdään olevan virkamiehen tai viranhaltijan virassa pysyminen ja työkyvyn säilyttäminen. Tutkimusongelman kannalta on myös olennaista tunnistaa ei-sairausluonteinen ja satunnainen alkoholin nauttiminen varsinaisesta päihdeongelmasta tai sairaudeksi luokitellusta alkoholismista.

Tutkielman teemaan liittyvänä mielenkiintoisena jatkotutkimusaiheena voisi olla lisääntyneen etätyön vaikutukset suhteessa virkasuhteessa ilmeneviin alkoholin väärinkäyttötapauksiin. Esimerkiksi kevään 2020 aikana lähes 70% valtion henkilöstöstä teki etätyötä koronapandemiasta johtuen²¹⁷. Tilanne on pandemiasta johtuen varmasti poikkeukselli-

²¹⁶ Koskinen ym. 2007: 72.

²¹⁷ Valtionvarainministeriö & Sosiaali- ja terveysministeriö, 2020, s. 3.

nen, mutta saattaa mahdollisesti lisätä etätyön määrää julkisella sektorilla myös tulevaisuudessa. Lisääntynyt etätyö voi aiheuttaa lisähaasteita esimiestyölle, sekä etätyön kohdalla voidaan lähtökohtaisesti edellyttää erityistä luottamussuhdetta työntekijän ja työnantajan välillä. Etätyö aiheuttaa varmasti myös haasteita päihdehaittojen tunnistamiseen ja varhaiseen puuttumiseen työelämässä, sekä tulevaisuudessa myös alkoholin väärinkäytöstä johtuvat ongelmat voivat muuttua työkuulttuurin mukana.

Lähteet

Aarnio, A. (1989). Laintulkinnan teoria. Helsinki: WSOY.

Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kirkon työmarkkinalaitos KiT, KT Kuntatyönantajat, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK & Valtion työmarkkinalaitos VTML (2015). Päihdehaitat hallintaan! Suositus päihdeongelmien ennaltaehkäisystä, päihdeasioiden käsittelystä ja hoitoonohjauksesta työpaikoilla.

Alahautala, T. & Huhta, H.-R. (2018). Johda terveyttä – Työnantajan opas. Helsinki: Alma Talent.

Alapuranen, L., Arola, M., Heino, A.-M., Koskinen, S., Lehtonen, L., Virta L. & Ullakonoja, V. (2008). Työkyvytön? Helsinki: Edita.

Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuori, K. (1995). Virkamiesten oikeusasema. Helsinki: Otava

Engblom, M. (2012). Työsuhteen ehdot. Määräytyminen, tulkinta ja muuttaminen. Helsinki: Alma Talent.

Hallberg, P. (2010). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen. Perusoikeudet. Helsinki: Alma Talent. Päivitetty 2010-04-06. Luettu 2021-01-28. Vaatii käyttöoikeuden. <https://fokus-almatalent-fi/teos/FAIBCXJTBF>.

Harjula, H. & Prättälä K. (2015). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Helsinki: Alma Talent.

Heuru, K., Mennola, E. & Rynänen, A. (2008). Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita.

- Hirvonen, K. & Mäkinen E. (2006). Kunnallinen viranhaltija – Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki: Edita.
- Hirvonen, A. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.
- Husa, J. & Pohjolainen T. (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Hölttä, K. & Eerola-Pilvi, P. (2020). Tarvitaanko eri sopimusjärjestelmät työntekijöille ja virkamiehille? *Oikeus* 2020 (49): 1, 94–104.
- Jyränki, A. (2000). Uusi perustuslakimme. Turku: lura nova.
- Jääskeläinen, M. & Östberg E. (2013). Alkoholin aiheuttamat haittakustannukset Suomessa vuonna 2010. Teoksessa K. Warpenius, M. Holmila & C. Tigerstedt (toim.) (2013). Alkoholi- ja päihdehaitat läheisille, muille ihmisille ja yhteiskunnalle. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karapuu, H. & Lavapuro, J. (2011). Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen. Perusoikeudet. Helsinki: Alma Talent. Päivitetty 2011-01-10. Luettu 2021-01-28. Vaatii käyttöoikeuden. <https://fokus-almatalent-fi/teos/FAIBCXJTBF>.
- Karlsson, T., Kotovirta, E., Tigerstedt, C. & Warpenius, K. (toim.) (2013). Alkoholi Suomessa. Kulutus, haitat ja politiikkatoimet. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 13/2013.

- Kolehmainen, A. (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta, 1–23. Toim. T. Miettinen. Edilex 2015.
- Korhonen, V., Koskinen, S., Ojanen, M. & Pesonen, P. (2004). Työelämän uusi tietosuoja. Helsinki: Edita.
- Koskinen, S. (2002). Työnantajan velvoite huolehtia työturvallisuudesta korostuu. Oikeustieto: 2002/5, 14–17.
- Koskinen, S. (2003). Kohtuullinen aika irtisanoa. Noudettu 2020-01-14 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/902.pdf>.
- Koskinen, S. (2006). Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella. Noudettu 2020-01-14 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/3217.pdf>.
- Koskinen, S. (2014). Potkut? Työ- ja virkasuhteen päättäminen. TJS Opintokeskus. Noudettu 2020-01-14 osoitteesta https://www.tjs-opintokeskus.fi/sites/default/files/Julkaisut/potkut_2014.pdf.
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2019). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent.
- Koskinen, S., Kilpeläinen, M. & Laakso, E. (2007). Päihteet. Tupakka, alkoholi ja huumeet palvelussuhteen ongelmina. Helsinki: Edita.
- Kulla, H. (2006). Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. Lakimies 2006: 7–6, 1158–1176.

- Kulla, H. (2014). Asian selvittämisestä virkamiesoikeuden irtisanomis- ja varoitusasioissa. Teoksessa: Rikoksesta rangaistukseen, juhlaulkaisu Pekka Viljanen 1952–26/8–2012. 83–95. Toim. T. Hyttinen, A. Jokela, J. Tapani & M. Vuorenpää. Turun yliopisto oikeustieteellinen tiedekunta.
- Kulla, H. (2018). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Alma Talent.
- Laakso, E. & Koskinen, S. (2006). Työntekijän alkoholinkäyttö ja työsopimuksen päättäminen. Noudettu 2020-01-14 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/3228.pdf>.
- Launiala, M. & Laaksonen, E. (2011). Virkamiehelle annettava kirjallinen varoitus – Perusasioita valtion virkamieslain 24 §:n soveltamisesta. Edilex. Noudettu 2020-01-31 osoitteesta <https://www-edilex-fi/artikkelit/7703.pdf>.
- Mäenpää, O. (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, O. (2017). Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent.
- Nyyssölä, M. (2020). Yksityisyyden suoja työsuhteessa. Helsinki: Alma Talent. Päivitetty 2020-08-03. Luettu 2021-01-28. Vaatii käyttöoikeuden. <https://fokus-almatalent/teos/HABBHXGTBF>.
- Pentikäinen, M. (2009). Ensiaskleet esimiehenä. Helsinki: Alma Talent.
- Piironen, O. (2004). Alkoholihaitat työelämässä. Työmarkkinoiden keskusliittojen toimenpiteet ja suunnitelmat alkoholihaittojen ehkäisemiseksi 2004. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:19.

- Saloheimo, J. (2016). Työturvallisuus. Perusteet, vastuu ja oikeusturva. Helsinki: Alma Talent.
- Siiki, P. (2002). Työturvallisuuslainsäädäntö. Työnantajan ja työntekijän velvollisuudet ja oikeudet. Helsinki: Edita.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002). Huumetestien käyttöä selvittäneen työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:2.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2004). Alkoholiohjelma 2004–2007. Yhteistyön lähtökohdat 2004. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:7.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2006). Huumausainetestaus työelämässä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:2.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2015). Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma – Alkoholi-, huume- ja rahapelihaittojen sekä tupakoinnin vähentäminen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:19.
- Suositus päihdeongelmien ennaltaehkäisystä, päihdeasioiden käsittelystä ja hoitoonohjauksesta työpaikoilla, 12.1.2006, Akava, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Kunnallinen Työmarkkinalaitos KT, Kirkon Työmarkkinalaitos KiT, Valtion Työmarkkinalaitos VTML, Elinkeinoelämän keskusliitto EK.
- Säilä, S.-L. (1993). Hoitoonohjaus työpaikoilla. Alkoholipolitiikka 58: 2, 103–109.

Takala, J. & Roine, M. (2013). Nuorten kokemuksia aikuisten alkoholinkäytöstä.

Teoksessa K. Warpenius, M. Holmila & C. Tigersted (toim.) (2013). Alkoholii- ja päihdehaitat läheisille, muille ihmisille ja yhteiskunnalle. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2020). Päihdetilastollinen vuosikirja 2019. Alkoholii ja huumeet.

Tuori, K. & Lavapuro, J. (2011). Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen. Perusoikeudet. Helsinki: Alma Talent. Päivitetty 2011-01-17. Luettu 2021-01-30. Vaatii käyttöoikeuden.
<https://fokus-almatalent-fi/teos/FAIBCXJTBF>.

Ullakonoja, V. (2004). Kuuleminen työ- ja virkasuhdetta päätettäessä. Edilex. Noudettu 2020-01-14 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy/artikkelit/2356.pdf>.

Viljanen, V.-P. (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Viljanen, V.-P. (2011). Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen. Perusoikeudet. Helsinki: Alma Talent. Päivitetty 2011-01-17. Luettu 2021-01-28. Vaatii käyttöoikeuden. <https://fokus-almatalent-fi/teos/FAIBCXJTBF>.

Valtionvarainministeriö & Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Valtakunnallinen suositus etätyön käytöstä osana koronaviruspandemian torjuntatoimenpiteitä.

Virallislähteet

EV 43/2001 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitys laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

EV 114/2004 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HaVL 15/2002 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 59/2002) työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 5/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 291/1993) valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 218/1983 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Vuonna 1982 pidetyn 68. Kansainvälisen työkonferenssin ja vuonna johdosta 1983 pidetyn 69. Kansainvälisen työkonferenssin eräiden päätösten johdosta.

HE 238/1984 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta.

HE 87/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän, työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättämistä koskevan yleissopimuksen nro 158 hyväksymisestä.

HE 185/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamiseksi.

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

HE 44/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 75/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 114/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta

HE 59/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintilainkäyttö lain muuttamisesta.

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

PeVL 10/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

TyVL 3/1994 vp: Työasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 309/1993) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

TyVM 8/2004 vp. Työelämä- ja tasa-arvolautakunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

TyVM 4/2002 vp. Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 59/2002) työturvallisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeuskäytäntö

Hallinto-oikeus

Helsingin HAO 16/0983/2

Helsingin HAO 17/0069/2

Helsingin HAO 17/0301/2

Helsingin HAO 18/0152/2

Hämeenlinnan HAO 16/0318/3

Itä-Suomen HAO 15/0136/4

Itä-Suomen HAO 15/0302/4

Itä-Suomen HAO 19/0297/2

Turun HAO 15/0082/1

Vaasan HAO 18/0177/1

Korkein hallinto-oikeus

KHO 19.4.1972/1439

KHO 11.3.1996/705

KHO 2005:30

KHO 21.8.2015 T 2232

KHO 10.3.2017/1064

KHO 5.7.2017/3335

KHO 21.2.2018 T 790

KHO 2019:103

KHO:2020:2

Työtuomioistuin

TT 1982-86

TT 2005:4

Virkamieslautakunta

VMLTK Asia 37/2006

VMLTK Asia 68/2006

VMLTK Asia 101/2006

VMLTK Asia 70/2007

VMLTK Asia 92/2007

VMLTK Asia 108/2007

VMLTK Asia 115/2009

VMLTK Asia 47/2010

VMLTK Asia 135/2010

VMLTK Asia 137/2010

VMLTK Asia 153/2010

VMLTK Asia 14/2012

VMLTK Asia 66/2012

VMLTK Asia 18/2013